Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 25. junija 2020*

„Predhodno odločanje – Direktiva 2001/42/ES – Presoja vplivov na okolje – Gradbeno dovoljenje za gradnjo in obratovanje vetrnih elektrarn – Člen 2(a) – Pojem ‚načrti in programi' – Pogoji za podelitev soglasij, določeni z odredbo in okrožnico – Člen 3(2)(a) – Nacionalni akti, ki opredeljujejo okvir za prihodnje soglasje za izvedbo projektov – Neobstoj okoljske presoje – Ohranitev učinkov nacionalnih aktov in soglasij, ki so bila na podlagi teh aktov podeljena po tem, ko je bila ugotovljena neskladnost teh aktov s pravom Unije – Pogoji"

V zadevi C-24/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Raad voor Vergunningsbetwistingen (svet za spore v zvezi z izdajo soglasij, Belgija) z odločbo z dne 4. decembra 2018, ki je na Sodišče prispela 15. januarja 2019, v postopku

A in drugi

proti

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

ob udeležbi

Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, A. Prechal, predsednica senata, M. Vilaras, E. Regan in I. Jarukaitis, predsedniki senatov, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, sodniki, C. Toader (poročevalka), sodnica, F. Biltgen, A. Kumin, N. Jääskinen in N. Wahl, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 9. decembra 2019,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za A in druge T. Swerts, W.-J. Ingels in L. Nijs, advocaten,

* Jezik postopka: nizozemščina.

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

– za belgijsko vlado C. Pochet, M. Jacobs in P. Cottin, agenti, skupaj z J. Vanpraetom, advocaat,

– za nizozemsko vlado M. Bulterman, M. Gijzen in M. Noort, agentke,

– za vlado Združenega kraljestva Z. Lavery, agentka, skupaj z R. Warrenom, QC, in D. Blundellom, barrister,

– za Evropsko komisijo E. Manhaeve in M. Noll-Ehlers, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 3. marca 2020

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 2(a) in člena 3(2)(a) Direktive 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 157).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med A in drugimi ter Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (regionalni uradnik, pristojen za urbanizem na oddelku za prostor Flandrije, pododdelek Vzhodna Flandrija, Belgija) glede njegove odločitve, da se proizvajalcu in dobavitelju električne energije izda gradbeno dovoljenje za gradnjo in obratovanje petih vetrnih elektrarn na območju, kjer živijo A in drugi.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

3 Konvencija o presoji čezmejnih vplivov na okolje, ki je bila podpisana 26. februarja 1991 v Espooju (Finska) (v nadaljevanju: Konvencija iz Espooja), je bila v imenu Evropske skupnosti odobrena 24. junija 1997 in je začela veljati 10. septembra istega leta.

4 Člen 2(7) Konvencije iz Espooja določa:

„Presoje vplivov na okolje se v skladu s to konvencijo začnejo – kot je minimalna zahteva – na stopnji načrtovanja predlagane dejavnosti. Pogodbenice si v ustreznem obsegu prizadevajo uporabljati načela presoje vplivov na okolje v svojih politikah, planih in programih.“

Pravo Unije

5 V uvodni izjavi 4 Direktive 2001/42 je navedeno:

„Okoljska presoja je pomembno orodje za vključevanje okoljskih vidikov v pripravljanje in sprejemanje nekaterih načrtov in programov, ki bodo verjetno imeli znatne vplive na okolje v državah članicah, ker zagotavlja, da se taki vplivi izvajanja načrtov in programov upoštevajo med njihovo pripravo in pred sprejetjem.“

6 Člen 1 te direktive, naslovljen „Cilji“, določa:

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

7 Člen 2 navedene direktive določa:

„V tej direktivi:

(a) ‚načrti in programi‘ pomenijo načrte in programe, vključno s tistimi, ki jih sofinancira Evropska [s]kupnost, ter vse njihove spremembe:

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

– ki so zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi;

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

[…]“

8 Člen 3 te direktive, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

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

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

(a) ki so pripravljeni za kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, energetiko, industrijo, promet, ravnanje z odpadki, upravljanje voda, telekomunikacije, turizem, prostorsko načrtovanje ali rabo zemljišč in ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi [Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248)]; […]

[…]“

9 Direktiva 85/337 je bila razveljavljena in nadomeščena z Direktivo 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1).

10 Priloga II, točka 3(i), k Direktivi 2011/92 se nanaša na „obrate za izkoriščanje energije vetra za proizvodnjo elektrike [polja vetrnih elektrarn]“.

Belgijsko pravo

Vlarem II

11 Besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (odredba flandrijske vlade o splošnih in sektorskih določbah o okoljskem zdravju) z dne 1. junija 1995 (*Belgisch Staatsblad* z dne 31. julija 1995, str. 20526) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: Vlarem II), je bila sprejeta med drugim za izvajanje decreet van de Vlaamse Raad betreffende de milieuvergunning (dekret flandrijskega sveta glede okoljevarstvenega dovoljenja) z dne 28. junija 1985 (*Belgisch Staatsblad* z dne 17. septembra 1985, str. 13304) in decreet van de Vlaamse Raad houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (dekret flandrijskega sveta o splošnih določbah glede okoljske politike) z dne 5. aprila 1995 (*Belgisch Staatsblad* z dne 3. junija 1995, str. 15971). Vlarem II določa splošne in sektorske okoljske pogoje, ki se nanašajo, prvič, na nevšečnosti in tveganja, ki jih lahko povzročijo nekatere naprave in dejavnosti, ter drugič, na povrnitev morebitne škode, povzročene okolju z njihovim obratovanjem.

12 S členom 99 besluit 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 (odredba flandrijske vlade o spremembi odredbe flandrijske vlade z dne 6. februarja 1991 o določitvi pravilnika flandrijske vlade o izdaji okoljevarstvenega soglasja in spremembi [Vlarem II], kar zadeva posodobitev zgoraj navedenih odredb glede na razvoj tehnologije) z dne 23. decembra 2011 (*Belgisch Staatsblad* z dne 21. marca 2012, str. 16474) je bil v Vlarem II dodan oddelek 5.20.6 v zvezi z napravami za proizvodnjo električne energije z uporabo vetrne energije.

13 Ta oddelek, naslovljen „Naprave za proizvodnjo električne energije z uporabo vetrne energije“, med drugim vsebuje določbe, ki se nanašajo na senčno migotanje zaradi lopatic (omejitev stroboskopskih učinkov, ki jih povzroča ta senca), varnost vetrnih elektrarn (prisotnost nekaterih sistemov za odkrivanje in samodejno zaustavitev) ter hrup (izvedba meritev zvoka).

14 Na področju senčnega migotanja člen 5.20.6.2.1 Vlarem II določa:

„Če je predmet, ki je občutljiv na senčno migotanje, na območju štirih ur sence, ki se na leto pričakuje od vetrne elektrarne, je slednja opremljena z modulom samodejne ustavitve.“

15 Člen 5.20.6.2.2 Vlarem II upravljavcu nalaga, da vodi dnevnik za vsako vetrno elektrarno ter da v njem navede nekatere podatke o senčnem migotanju in da vsaj prvi dve leti obratovanja pripravi kontrolno poročilo.

16 Člen 5.20.6.2.3 Vlarem II določa:

„Največ 30 ur dejanskega senčnega migotanja na leto, od tega največ 30 minut dejanskega senčnega migotanja na dan, velja za vsak upošteven predmet, občutljiv na senčno migotanje, na industrijskem območju, razen stanovanjskih objektov.

Največ 8 ur dejanskega senčnega migotanja na leto, od tega največ 30 minut dejanskega senčnega migotanja na dan, velja za vsak upošteven predmet, občutljiv na senčno migotanje, na vseh drugih območjih in za stanovanjske objekte na industrijskem območju.“

17 Člen 5.20.6.3.1 Vlarem II na področju varnosti določa, da morajo biti vse vetrne elektrarne zgrajene v skladu z varnostnimi zahtevami, opredeljenimi v standardu IEC61400 ali enakovrednih standardih, in morajo imeti potrebne certifikate. Njen člen 5.20.6.3.2 določa, da morajo biti vse vetrne elektrarne opremljene z varnostnimi elementi, ki jih med drugim sestavljajo varnostne naprave za zaščito pred

tveganji, povezanimi z zaledenitvijo in udarom strele, ter pomožnim zavornim sistemom in sistemom spletnega nadzora, ki odkrivata nepravilnosti, pri čemer se te nepravilnosti prenašajo na enoto za nadzor posamezne vetrne elektrarne.

18 Glede hrupa člen 5.20.6.4.2 Vlarem II določa najvišje vrednosti hrupa na prostem v bližini stanovanjskih objektov:

„Poseben hrup vetrne elektrarne na prostem je, razen če ni drugače določeno v okoljevarstvenem soglasju, blizu drugega stanovanjskega objekta ali najbližjega stanovanjskega območja z obdobjem ocenjevanja omejen na orientacijsko vrednost iz priloge 5.20.6.1 ali na hrup ozadja iz priloge 4B, točka F14, 3, naslova I k tej odredbi. LSP ≤ MAX (orientacijska vrednost, LA 95).

Če hrup ozadja opredeljuje standard, mora razdalja med vetrnimi elektrarnami in stanovanjskimi objekti znašati več kot trikratni premer rotorja.“

19 Priloga 5.20.6.1 k Vlarem II vsebuje te navedbe:

„Namembnost območja na podlagi soglasja	Orientacijska vrednost posebnega hrupa na prostem v dB(A)		
	Podnevi	Zvečer	Ponoči
1. Kmetijska območja ter območja za rekreacijo in bivanje	44	39	39
2a. Območja ali deli območij, razen stanovanjskih območij ali delov stanovanjskih območij, ki ležijo manj kot 500 m od industrijskih območij	50	45	45
2b. Stanovanjska območja ali deli stanovanjskih območij, ki ležijo manj kot 500 m od industrijskih območij	48	43	43
3a. Območja ali deli območij, razen stanovanjskih območij ali delov stanovanjskih območij, ki ležijo manj kot 500 m od območij, namenjenih obrtniškim podjetjem ter malim in srednjim podjetjem, od storitvenih območij ali od rudarskih območij med ekstrakcijo	48	43	43
3b. Stanovanjska območja ali deli stanovanjskih območij, ki ležijo manj kot 500 m od območij, namenjenih obrtniškim podjetjem ter malim in srednjim podjetjem, od storitvenih območij ali od rudarskih območij med ekstrakcijo	44	39	39
4. Stanovanjska območja	44	39	39
5. Industrijska območja, območja storitev, območja, namenjena komunali in opremi javnih služb, ter rudarska območja med ekstrakcijo	60	55	55
5a. Kmetijska območja	48	43	43
6. Območja za razvedrilo, razen območij za rekreacijo in bivanje	48	43	43
7. Vsa druga območja, razen varovalnih pasov, vojaških področij in območij, ki so predmet	44	39	39

orientacijskih vrednosti, določenih v posebnih odredbah			
8. Varovalni pasovi	55	50	50
9. Območja ali deli območij, ki ležijo manj kot 500 m od območij, namenjenih pridobivanju gramoza med pridobivanjem	48	43	43
10. Kmetijska območja	48	43	43“

Okrožnica iz leta 2006

20 Omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02 (okrožnica EME/2006/01-RO/2006/02) z dne 12. maja 2006 z naslovom „Okvir za presojo in pogoji za postavitev vetrnih elektrarn“ (*Belgisch Staatsblad* z dne 24. oktobra 2006, str. 56705) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: okrožnica iz leta 2006), pomeni, kot je navedeno v točki 3 te okrožnice, posodobitev okrožnice z dne 17. julija 2000.

21 Okrožnica iz leta 2006 v skladu s točko 3.1 vsebuje več elementov, ki jih je treba upoštevati pri izbiri postavitve vetrne elektrarne. Točke od 3.1.1 do 3.1.14 zajemajo različne vidike na področju združevanja, rabe tal, habitata, kmetijstva, industrijskih zemljišč, pristaniških območij, športnih območij in območij za prostočasne dejavnosti, krajine, vpliva hrupa, senčnega migotanja in svetlobnih odsevov, varnosti, narave, presoje vplivov na okolje in letalstva.

22 Natančneje, točka 3.1.9 te okrožnice, naslovljena „Vpliv hrupa“, določa:

„Obseg, v katerem lahko vetrne elektrarne ustvarjajo nevšečnosti, je odvisen od različnih dejavnikov, kot so moč vira vetrnih elektrarn ter oblika, višina osi in število vetrnih elektrarn. Pomembni so vrsta tal (voda, zemlja), razdalja do okoliških prebivalcev in stopnja hrupa ozadja. Na splošno se hrup ozadja povečuje bolj z vetrom kot z intenzivnostjo vira vetrne elektrarne.

V skladu s členom 5.20(2) iz naslova II Vlarem [II] se ne uporablja noben standard glede hrupa. Z okoljevarstvenim dovoljenjem se lahko kljub temu določijo pragovi za emisije hrupa glede na okoliške razmere. Ukrepi, ki jih je treba sprejeti pri viru, morajo ustrezati najnovejšemu stanju tehnologije. Mednarodno priznana programska oprema se lahko uporablja za oceno posebnega hrupa vetrnih elektrarn. Hrup ozadja mora določiti okoljski izvedenec, pooblaščen za področje hrupa in tresljajev.

Kadar je najbližji tuji stanovanjski objekt ali najbližje naseljeno območje oddaljeno 250 metrov od stolpa vetrne elektrarne, se lahko šteje, da je motnja, ki jo povzroča vetrna elektrarna ali polje vetrnih elektrarn, lahko omejena na sprejemljivo raven.

Če je razdalja manjša ali enaka 250 metrom, je treba izbrati naslednji pristop.

Poseben hrup se določi v bližini najbližjega tujega stanovanjskega objekta ali najbližjega naseljenega območja. Za presojo dopustnosti vetrne elektrarne ali polja vetrnih elektrarn na določeni lokaciji se z odstopanjem od priloge 2.2.1, naslov II, k Vlarem [II] poseben hrup oceni na podlagi teh standardov kakovosti okolja za hrup na prostem:

Referenčne vrednosti v dB(A) na prostem

Območje	Standardi kakovosti okolja v dB(A) na prostem		
	Podnevi	Zvečer	Ponoči
1. Kmetijska območja ter območja za rekreacijo in bivanje	49	44	39
2. Območja ali deli območij, ki ležijo manj kot 500 metrov od industrijskih območij, ki niso navedena v točki 3, ali od območij, namenjenih komunali in opremi javnih služb	54	49	49
3. Območja ali deli območij, ki ležijo manj kot 500 metrov od območij, namenjenih obrtniškim podjetjem ter malim in srednjim podjetjem, od storitvenih območij ali od rudarskih območij med ekstrakcijo	54	49	44
4. Stanovanjska območja	49	44	39
5. Industrijska območja, storitvena območja, območja, namenjena komunali in opremi javnih služb, ter rudarska območja med ekstrakcijo	64	59	59
6. Območja za razvedrilo, razen območij za rekreacijo in bivanje	54	49	44
7. Vsa druga območja, razen varovalnih pasov, vojaških področij in območij, ki so predmet orientacijskih vrednosti, določenih v posebnih odredbah	49	44	39
8. Varovalni pasovi	59	54	54
9. Območja ali deli območij, ki ležijo manj kot 500 metrov od območij, namenjenih pridobivanju gramoza med pridobivanjem	59	54	49

Poseben hrup mora biti določen s hitrostjo vetra 8 metrov/sekundo in v najmanj ugodni smeri vetra, torej ko je vpliv hrupa vetrnih elektrarn v zadevni točki največji.

Če poseben hrup ustreza zgoraj navedenim standardom kakovosti okolja ali če je poseben hrup blizu najbližjega tujega stanovanjskega objekta ali najbližjega stanovanjskega območja za 5 dB(A) manjši od hrupa ozadja, je mogoče šteti, da je motnja, ki jo povzroča vetrna elektrarna ali polje vetrnih elektrarn, lahko omejena na sprejemljivo raven.“

23 V točki 3.1.10 okrožnice iz leta 2006, naslovljeni „Senčno migotanje – svetlobni odsevi“, je določeno:

„Gibajoče se lopatice vetrnih elektrarn lahko povzročajo motnje s senčnim migotanjem in svetlobnimi odsevi tako za osebe, ki živijo v okolici, kot za osebe, ki tam delajo, in za kulture (rastlinjaki).

Obrisi senčnega migotanja se lahko izračunajo s pomočjo posebne programske opreme, ki je razširjena po vsem svetu. Pri ocenjevanju motenj s senčnim migotanjem se šteje za sprejemljivo največ 30 ur dejanskega senčnega migotanja na leto v gosto naseljenem območju. Čeprav je učinek migotanja večji, je treba preučiti, v kolikšni meri se lahko sprejmejo korekcijski ukrepi (na primer žaluzije, okenski filmi itd.). […]

Morebitni učinki morajo biti opisani v lokacijski informaciji.“

24 Kar zadeva izbiro postavitve, okrožnica iz leta 2006 določa tudi načelo urbanističnega pristopa (točka 3.2.1), ki se nanaša na razmejitev idealnih lokacij z urbanističnega, okoljskega in vetrnega vidika, ter zagotavlja pregled ozemelj, ki se upoštevajo pri izdaji dovoljenj za gradnjo vetrnih elektrarn (točka 3.2.2). Nazadnje, ta okrožnica zagotavlja kratek opis vloge delovne skupine za vetrno energijo (točka 4).

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

25 Po koncu postopka, ki se je začel leta 2011, je regionalni uradnik, pristojen za urbanizem na oddelku za prostor Flandrije, pododdelek Vzhodna Flandrija, 30. novembra 2016 pod nekaterimi pogoji družbi Electrabel SA izdal gradbeno dovoljenje (v nadaljevanju: dovoljenje z dne 30. novembra 2016) za gradnjo in obratovanje petih vetrnih elektrarn na ozemlju občin Aalter (Belgija) in Nevele (Belgija) (v nadaljevanju: projekt polja vetrnih elektrarn). V tem dovoljenju se je med drugim zahtevalo spoštovanje nekaterih pogojev, določenih v določbah iz oddelka 5.20.6 Vlarem II in v okrožnici iz leta 2006 (v nadaljevanju skupaj: odredba in okrožnica iz leta 2006).

26 A in drugi so kot prebivalci lokacije, predvidene za izvedbo projekta polja vetrnih elektrarn, pri predložitvenem sodišču, to je Raad voor Vergunningsbetwistingen (svet za spore v zvezi z izdajo soglasij, Belgija), vložili tožbo za odpravo dovoljenja z dne 30. novembra 2016. A in drugi v utemeljitev svojega predloga trdijo, da sta z odredbo in okrožnico iz leta 2006, na podlagi katerih je bilo to dovoljenje izdano, kršena člen 2(a) in člen 3(2)(a) Direktive 2001/42, ker ta nacionalna akta nista bila predmet okoljske presoje, kar je v nasprotju z določbami te direktive, kot jih je Sodišče razlagalo med drugim v sodbi z dne 27. oktobra 2016, D’Oultremont in drugi (C-290/15, EU:C:2016:816). Po mnenju A in drugih iz te sodbe izhaja, da nacionalni regulativni akt, ki zajema različne določbe o postavitvi vetrnih elektrarn, ki jih je treba spoštovati pri izdaji upravnih dovoljenj za gradnjo in obratovanje takih naprav, spada pod pojem „načrti in programi“ v smislu te direktive in mora biti zato predmet okoljske presoje.

27 Regionalni uradnik, pristojen za urbanizem na oddelku za prostor Flandrije, pododdelek Vzhodna Flandrija, v bistvu meni, da odredba in okrožnica iz leta 2006 ne spadata pod pojem „načrti in programi“ v smislu Direktive 2001/42, ker ta akta nista dovolj celovit okvir, da bi ju bilo mogoče šteti za skladen sistem za projekte postavitve vetrnih elektrarn.

28 Ob upoštevanju pojasnil, podanih v sodbi z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi (C-290/15, EU:C:2016:816), ima predložitveno sodišče dvome glede vprašanja, ali bi morali biti odredba in okrožnica iz leta 2006 predmet okoljske presoje. Zato se sprašuje o skladnosti teh aktov in dovoljenja z dne 30. novembra 2016, ki je bilo sprejeto na njuni podlagi, z Direktivo 2001/42.

29 Poleg tega to sodišče Sodišče prosi, naj ponovno razmisli o svoji ustaljeni praksi – ki se je začela s sodbo z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2012:159), in je od takrat potrjena v sodbah z dne 7. junija 2018, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-671/16, EU:C:2018:403), z dne 7. junija 2018, Thybaut in drugi (C-160/17, EU:C:2018:401), z dne 8. maja 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus" in drugi (C-305/18, EU:C:2019:384), z dne 12. junija 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483), in z dne 12. junija 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484) – v skladu s katero je treba besedno zvezo „ki so zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi" iz člena 2(a) Direktive 2001/42 razlagati tako, da so načrti in programi, katerih sprejetje je „urejeno" z nacionalnimi zakonskimi ali drugimi predpisi, tisti, ki „so zahtevani" v smislu in za uporabo te določbe, ter da so zato predmet okoljske presoje pod pogoji, ki jih ta direktiva določa.

30 Vendar bi po mnenju predložitvenega sodišča, ki se glede tega sklicuje na točki 18 in 19 sklepnih predlogov generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2011:755), moralo Sodišče dati prednost razlagi, ki je bolj povezana z namenom zakonodajalca Unije in s katero bi se obseg člena 2(a) Direktive 2001/42 omejil na akte, ki morajo biti obvezno sprejeti na podlagi zakonov ali drugih predpisov.

31 V teh okoliščinah je Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (svet za spore v zvezi z izdajo soglasij) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali člena 2(a) in 3(2)(a) Direktive [2001/42] pomenita, da je treba člen 99 odredbe flandrijske vlade o spremembi odredbe flandrijske vlade z dne 6. februarja 1991 o določitvi uredbe flandrijske vlade o okoljskem dovoljenju in spremembi [Vlarem II], s katerim se navedeni odredbi prilagajata razvoju tehnologije in ki v Vlarem II uvaja oddelek 5.20.6 v zvezi z nameščenimi napravami za proizvodnjo električne energije z uporabo vetrne energije, in [okrožnico iz leta 2006], pri čemer oba vsebujeta različne določbe za postavitev vetrnih elektrarn, zlasti ukrepe na področju varnosti in senčnega migotanja ter standarde v zvezi s hrupom glede na urbanistična območja, razumeti kot ‚načrt ali program' v smislu določb te direktive?

2. Če se izkaže, da bi bilo treba pred izdajo [odredbe in okrožnice iz leta 2006] izvesti presojo vplivov na okolje, ali lahko [Raad voor Vergunningsbetwistingen (svet za spore v zvezi z izdajo soglasij)] pravne učinke teh nezakonitih [odredbe in okrožnice iz leta 2006] začasno ohrani v veljavi? V ta namen je treba postaviti nekaj podvprašanj:
   (a) Ali se lahko politični ukrep, kot je zadevna okrožnica [iz leta 2006], ki jo zadevni organ sprejme na podlagi svojega polja proste presoje in upravnih pooblastil, tako da pristojni organ dejansko ni bil zadolžen za izdelavo ‚načrta ali programa', in za katerega tudi ni predpisan formalni postopek sprejemanja, šteje za načrt ali program v smislu člena 2(a) Direktive [2001/42]?
   (b) Ali za to, da bi se politični instrument ali splošno pravilo, kot [na primer odredba in okrožnica iz leta 2006], lahko štel za ‚načrt ali program' v smislu člena 2(a) Direktive [2001/42], zadostuje, da delno omejuje polje proste presoje organa, pristojnega za izdajanje soglasij, tudi če [ti odredba in okrožnica] ne predstavlja[ta] zahteve ali nujnega pogoja za izdajo soglasja ali ni[sta] namenjen[i] določanju okvira za prihodnja soglasja, ne glede na to, da evropski zakonodajalec ta namen šteje za sestavni element opredelitve pojma ‚načrti in programi'?
   (c) Ali se lahko politični ukrep, kot je [okrožnica iz leta 2006], katerega izdelavo narekuje pravna varnost in je zato posledica povsem svobodne odločitve, opredeli kot ‚načrt ali program' v smislu člena 2(a) Direktive [2001/42] in ali taka razlaga ni v nasprotju s sodno prakso Sodišča, da teleološka razlaga direktive ne sme bistveno odstopati od jasno izražene volje zakonodajalca Unije?

(d) Ali je možno oddelek 5.20.6 Vlarem II, ki vsebuje pravila, katerih sprejetje ni bilo predpisano, opredeliti kot ‚načrt ali program' v smislu člena 2(a) Direktive [2001/42] in ali taka razlaga ni v nasprotju s sodno prakso Sodišča, da teleološka razlaga direktive ne sme bistveno odstopati od jasno izražene volje zakonodajalca Unije?

(e) Ali se lahko politični ukrep in normativna odredba vlade, kakršna sta [odredba in okrožnica iz leta 2006], ki imata omejeno usmerjevalno vrednost ali vsaj ne predstavljata okvira, iz katerega bi izhajala pravica do izvedbe projekta, in ki ne določata pravice do okvira, v skladu s katerim bi bilo mogoče dovoljevati projekte, štejeta za ‚načrte ali programe', ki določajo ‚okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi [85/337]' v smislu členov 2(a) in 3(2)[(a)] Direktive [2001/42], in ali taka razlaga ni v nasprotju s sodno prakso Sodišča, da teleološka razlaga direktive ne sme bistveno odstopati od jasno izražene volje zakonodajalca Unije?

(f) Ali je mogoče politični ukrep, kakršna sta okrožnica [iz leta 2006], ki ima samo usmerjevalno vrednost, in/ali normativna odredba vlade, kot je oddelek 5.20.6 Vlarem II, ki določa samo minimalne okvire za podelitev soglasij in poleg tega kot splošno pravilo deluje popolnoma avtonomno,

– pri čemer obe vsebujeta samo omejeno število meril in rešitev

– ter nobena od njiju izključno ne določa niti enega merila ali rešitve, zaradi česar je mogoče zastopati stališče, da je mogoče na podlagi objektivnih okoliščin izključiti možnost, da bi lahko znatno vplivali na okolje,

razumeti kot ‚načrt ali program' v smislu člena 2(a) in člena 3(1) in (2) Direktive [2001/42] in zato kot pravna akta, ki z določitvijo pravil in kontrolnih postopkov, ki jih je treba uporabiti za zadevno področje, tvorita celovit skupek meril in rešitev za odobritev in izvedbo enega ali več projektov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje?

(g) Ali lahko sodišče, če je odgovor na […] [drugo]vprašanje[, točka (f),] nikalen, to samo ugotovi, potem ko je odredba ali psevdozakonodaja (kot [sta odredba in okrožnica iz leta 2006]) sprejeta?

(h) Ali lahko sodišče, če je pristojno samo posredno zaradi ugovora, katerega rezultat velja le *inter partes*, in če iz odgovora na vprašanja za predhodno odločanje izhaja, da [odredba in okrožnica iz leta 2006] nista zakoniti, odloči, da bo učinke nezakonite odredbe in/ali nezakonite okrožnice ohranilo v veljavi, če nezakoniti instrumenti prispevajo k cilju varstva okolja, ki se želi doseči tudi z direktivo v smislu člena 288 PDEU, in so izpolnjeni pogoji prava Unije za tako ohranitev v veljavi (kot je navedeno v sodbi [z dne 28. julija 2016,] Association France Nature Environnement [(C-379/15), EU:C:2016:603])?

(i) Ali lahko sodišče, če je odgovor na […] [drugo] vprašanje[, točka (h),] nikalen, odloči, da bo učinke izpodbijanih projektov ohranilo v veljavi, da bi s tem posredno izpolnilo zahteve prava Unije za ohranitev učinkov načrtov in programov, ki niso v skladu z Direktivo [2001/42], v veljavi (kot je določeno v sodbi [z dne 28. julija 2016,] Association France Nature Environnement [(C-379/15), EU:C:2016:603])?"

Vprašanja za predhodno odločanje

Pojem „načrti in programi" v smislu člena 2(a) Direktive 2001/42, na katerega se nanašata prvo in drugo vprašanje, točki od (a) do (d)

32 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, točke od (a) do (d), ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(a) Direktive 2001/42 razlagati tako, da pod pojem „načrti in programi" spadata odredba in okrožnica, ki ju je sprejela vlada zvezne enote države članice in ki vsebujeta različni določbi o gradnji in obratovanju vetrnih elektrarn.

33 Člen 2(a) Direktive 2001/42 „načrte in programe“ opredeljuje kot tiste, ki izpolnjujejo dva kumulativna pogoja, ki sta navedena v dveh alineah, ki ju zajema ta določba, in sicer, na eni strani, da jih izdela in/ali sprejme organ na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni oziroma jih pripravi organ, sprejme pa jih parlament ali vlada v zakonodajnem postopku, ter na drugi strani, da se zahtevajo z zakonskimi in drugimi predpisi.

34 Prvi od teh pogojev je izpolnjen, ker iz navedb predložitvenega sodišča izhaja, da je odredbo in okrožnico iz leta 2006 sprejela flandrijska vlada, ki je regionalni organ.

35 Glede drugega od navedenih pogojev, določenih v členu 2(a), druga alinea, Direktive 2001/42, iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba za načrte in programe, katerih sprejetje je urejeno z nacionalnimi zakonskimi ali drugimi predpisi, ki določajo organe, ki so pristojni za sprejetje teh načrtov in programov, in postopek njihove priprave, šteti, da so „zahtevani“ v smislu Direktive 2001/42 in za njeno uporabo (sodbe z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi, C-567/10, EU:C:2012:159, točka 31; z dne 7. junija 2018, Thybaut in drugi, C-160/17, EU:C:2018:401, točka 43, in z dne 12. junija 2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, točka 34). Tako je Sodišče razsodilo, da je za ohranitev polnega učinka te določbe ob upoštevanju njenega cilja treba za ukrep šteti, da „se zahteva“, če je pravna podlaga za pooblastilo za sprejetje ukrepa v posebni določbi, čeprav strogo gledano ne obstaja nobena obveznost priprave tega ukrepa (glej v tem smislu sodbo z dne 7. junija 2018, Inter-Environnement Bruxelles in drugi, C-671/16, EU:C:2018:403, točke od 38 do 40).

36 Najprej je treba poudariti, da predložitveno sodišče, tako kot vlada Združenega kraljestva v pisnih stališčih, Sodišče prosi, naj ponovno razmisli o tej sodni praksi.

37 Glede tega je treba opozoriti, da je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo, v katero je umeščena, ter cilje in namen, ki jim sledi akt, katerega del je. Zgodovina nastanka določbe prava Unije prav tako lahko razkrije elemente, ki so upoštevni za njeno razlago (glej v tem smislu sodbo z dne 9. oktobra 2019, BGL BNP Paribas, C-548/18, EU:C:2019:848, točka 25 in navedena sodna praksa).

38 Najprej je treba glede besedila člena 2(a) Direktive 2001/42 poudariti, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 60 sklepnih predlogov, da primerjava jezikovnih različic člena 2(a), druga alinea, Direktive 2001/42 kaže na različne pomene v posameznih različicah. Medtem ko se namreč izraz „so zahtevani“, uporabljen v francoski različici, tako kot med drugim izrazi, uporabljeni v španski („exigidos“), nemški („erstellt werden müssen“), angleški („required“), nizozemski („zijn voorgeschreven“), portugalski („exigido“) in romunski različici („impuse“), sklicujejo na vrsto zahteve ali obveznosti, je v italijanski različici uporabljen manj zavezujoč izraz „previsti“ (predvideni).

39 Vendar so vsi uradni jeziki Evropske unije verodostojni jeziki aktov, v katerih so sestavljeni, tako da je treba vsem jezikovnim različicam nekega akta Unije načeloma priznati enako vrednost (glej v tem smislu sodbi z dne 17. novembra 2011, Homawoo, C-412/10, EU:C:2011:747, točka 28 in navedena sodna praksa, in z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, točka 49 in navedena sodna praksa).

40 Iz tega sledi, da preučitev besedila člena 2(a), druga alinea, Direktive 2001/42 ni jasna, saj ne omogoča ugotovitve, ali so „načrti in programi“ iz te določbe izključno tisti, ki jih morajo nacionalni organi sprejeti na podlagi zakonov in drugih predpisov.

41 Dalje, glede zgodovine nastanka člena 2(a), druga alinea, Direktive 2001/42, je treba navesti, da je bila ta določba, ki je ni bilo niti v prvotnem predlogu direktive Evropske komisije niti v spremenjeni različici te direktive, dodana s Skupnim stališčem (ES) št. 25/2000 z dne 30. marca 2000, ki ga je sprejel Svet v skladu s postopkom iz člena 251 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti zaradi sprejetja direktive Evropskega parlamenta in Sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL 2000, C 137, str. 11). Kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 62 in 63 sklepnih

predlogov, je zakonodajalec Unije s tem dodatkom želel obveznost izvedbe okoljske presoje omejiti le na nekatere načrte in programe, ne da bi bilo mogoče trditi, da je bil njegov namen omejiti tovrstno presojo samo na načrte in programe, katerih sprejetje je obvezno.

42 Glede sobesedila, v katero je umeščena ta določba, je treba poudariti, prvič, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 66 in 67 sklepnih predlogov, da binarna zasnova, ki razlikuje med tem, ali je sprejetje načrta ali programa obvezno ali fakultativno, ne more dovolj natančno in torej zadovoljivo zajeti raznolikosti položajev in raznovrstnosti praks nacionalnih organov. Sprejetje načrtov ali programov, ki lahko spada v številne primere, namreč pogosto ni niti določeno na splošno niti ni v celoti prepuščeno diskreciji pristojnih organov.

43 Drugič, člen 2(a) Direktive 2001/42 ne zajema samo priprave in sprejetja „načrtov in programov“, ampak tudi njihove spremembe (glej v tem smislu sodbi z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi, C-567/10, EU:C:2012:159, točka 36, in z dne 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, točka 44). Kot pa je generalni pravobranilec pojasnil v točki 68 sklepnih predlogov, je zadnjenavedeni primer, v katerem lahko sprememba zadevnega načrta ali programa tudi znatno vpliva na okolje v smislu člena 3(1) Direktive 2001/42, najpogosteje podan, ko organ na lastno pobudo odloči, da bo izvedel tako spremembo, ne da bi bil k temu zavezan.

44 Zgornje ugotovitve so v skladu z namenom in cilji Direktive 2001/42, ki spada v okvir, določen s členom 37 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, v skladu s katerim je treba v politike Unije vključiti visoko raven varstva okolja in izboljšanje kakovosti okolja, ki se zagotavljata v skladu z načelom trajnostnega razvoja.

45 Namen te direktive je namreč, kot je opozorjeno v njenem členu 1, zagotoviti visoko raven varstva okolja in prispevati k vključevanju okoljskih vidikov v pripravljanje in sprejemanje načrtov in programov, zato da se spodbuja trajnostni razvoj.

46 Kot je razvidno iz navedenega člena 1, je glavni cilj Direktive 2001/42 to, da se pri pripravljanju in pred sprejetjem načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje, izvede okoljska presoja (sodbi z dne 22. septembra 2011, Valčiukienė in drugi, C-295/10, EU:C:2011:608, točka 37, in z dne 7. junija 2018, Thybaut in drugi, C-160/17, EU:C:2018:401, točka 61 in navedena sodna praksa).

47 Poudariti je tudi treba, da je bila Direktiva 2001/42 sprejeta na podlagi člena 175(1) ES o ukrepih, ki jih mora Skupnost sprejeti na okoljskem področju, da bi se dosegli cilji iz člena 174 ES. Člen 191 PDEU, ki ustreza členu 174 ES, v odstavku 2 določa, da je cilj okoljske politike Unije doseči „visoko raven varstva“, pri čemer se upošteva raznolikost razmer v posameznih regijah Unije. Člen 191(1) PDEU dopušča sprejetje ukrepov, ki zadevajo le določene vidike okolja, kot so ohranjanje, varstvo in izboljšanje kakovosti okolja, varovanje človekovega zdravja ter skrbna in preudarna raba naravnih virov. Podobno člen 3(3) PEU določa, da si Unija med drugim prizadeva za „visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja“ (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, točke od 41 do 43 in navedena sodna praksa).

48 Taki cilji pa bi bili lahko ogroženi, če bi se člen 2(a) Direktive 2001/42 razlagal tako, da obveznost okoljske presoje, ki jo določa ta direktiva, zajema le načrte ali programe, katerih sprejetje je obvezno. Po eni strani namreč, kot je bilo navedeno v točki 42 te sodbe, sprejetje navedenih načrtov ali programov pogosto ni določeno na splošno. Po drugi strani bi taka razlaga omogočila državi članici, da bi zlahka zaobšla to obveznost okoljske presoje s tem, da bi se namerno izognila določitvi, da morajo pristojni organi take načrte ali programe sprejeti.

49 Poleg tega je široka razlaga pojma „načrti in programi“ v skladu z mednarodnimi zavezami Unije, kot izhajajo zlasti iz člena 2(7) Konvencije iz Espooja.

50 Iz tega sledi, da je Sodišče zato, ker je pri ozki razlagi, v skladu s katero je drugi pogoj iz člena 2(a) Direktive 2001/42 omejen samo na „načrte in programe“, katerih sprejetje je obvezno, obstajalo tveganje, da bi bil ta pogoj postranskega pomena, dalo prednost potrebi po zagotavljanju polnega učinka tega pogoja, pri čemer je sprejelo širšo zasnovo izraza „so zahtevani“ (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi, C-567/10, EU:C:2012:159, točka 30).

51 Torej ni nobenega elementa, s katerim bi bilo mogoče utemeljiti spremembo sodne prakse Sodišča glede tega.

52 Iz tega sledi, da je treba člen 2(a), druga alinea, Direktive 2001/42 razlagati tako, da je treba za načrte in programe, katerih sprejetje je urejeno z nacionalnimi zakonskimi ali drugimi predpisi, ki določajo organe, ki so pristojni za sprejetje teh programov in načrtov, in postopek njihove priprave, šteti, da „so zahtevani“ v smislu te direktive in za njeno uporabo.

53 Glede vprašanja, ali odredba in okrožnica iz leta 2006 izpolnjujeta ta pogoj, je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da je Vlarem II odredba, ki jo je sprejela izvršilna oblast belgijske zvezne enote, in sicer flandrijska vlada, na podlagi hierarhično višjih norm, ki izhajajo iz zakonodajne oblasti te enote, to je flandrijskega parlamenta. Iz pojasnil predložitvenega sodišča v zvezi z decreet van de Vlaamse Raad betreffende de milieuvergunning (dekret flandrijskega sveta o izdaji okoljevarstvenega dovoljenja) in dekreta sveta Flandrije o splošnih določbah glede okoljske politike izhaja, da je bilo v njiju določeno, da flandrijska vlada sprejme Vlarem II, zlasti ker je bila s tema dekretoma navedeni vladi podeljena pristojnost za sprejetje takega akta, in je bilo v njiju navedeno, da je namen sektorskih pogojev, ki jih ta akt določa, preprečiti in omejiti nesprejemljive motnje in tveganja zadevnih naprav in dejavnosti za okolje.

54 Iz navedenega predloga je razvidno, da je okrožnico iz leta 2006 v obravnavanem primeru izdala flandrijska vlada, podpisali pa so jo ministrski predsednik in dva ministra, pristojna za to področje.

55 Predložitveno sodišče glede tega navaja, da je pravna podlaga okrožnice iz leta 2006, ki naj bi kot Vlarem II prispevala k uresničitvi ciljev in standardov, ki jih je treba doseči in ki izhajajo iz Direktive 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES (UL 2009, L 140, str. 16), v pristojnosti upravljanja in presoje, ki jo imajo organi na podlagi upoštevne nacionalne ureditve za izdajo tako imenovanega „okoljskega“ dovoljenja v smislu te ureditve.

56 Tako naj bi bil smisel okrožnice iz leta 2006 v odločitvi ministrskih organov te zvezne enote, da omejijo svojo diskrecijsko pravico, tako da so dolžni upoštevati pravila, ki jih določijo na ta način. Zato se zdi, da sprejetje okrožnice iz leta 2006 torej spada v okvir prerogativ, ki jih imajo taki ministrski organi na podlagi belgijskega prava, s pridržkom preverjanj, ki jih mora v obravnavanem primeru predložitveno sodišče opraviti glede natančne pravne narave take okrožnice v pravnem redu te države članice.

57 Glede tega je treba spomniti, da pojem „načrti in programi“ ne zajema le njihove priprave, ampak tudi njihovo spremembo (glej v tem smislu sodbo z dne 12. junija 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, točka 71 in navedena sodna praksa).

58 Natančneje, Sodišče je že razsodilo, da čeprav akt ne vsebuje in ne more vsebovati pozitivnih zahtev, možnost, ki jo ta akt določa, da se lažje pridobijo odstopanja od veljavnih zahtev, spremeni pravni red in posledično tak akt postavlja na področje uporabe člena 2(a) Direktive 2001/42 (glej v tem smislu sodbo z dne 7. junija 2018, Thybaut in drugi, C-160/17, EU:C:2018:401, točka 58).

59 Vendar, kot je poudaril generalni pravobranilec v točkah 108 in 109 sklepnih predlogov in kot izhaja iz spisa, predloženega Sodišču, se na eni strani zdi, da točka 3 okrožnice iz leta 2006 omogoča vključitev območij, ki prvotno niso bila upoštevana za proizvodnjo vetrne energije. Na drugi strani se zdi, da

priloga k tej okrožnici vsebuje manj zahtevne vrednosti v primerjavi z vrednostmi iz priloge k oddelku 5.20.6.1 Vlarem II glede kakovosti okolja, ki se nanaša na hrup in senčno migotanje v naseljenih območjih, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

60 Zato, kot je v bistvu navedel generalni pravobranilec v točki 80 sklepnih predlogov in s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, okrožnica iz leta 2006 spreminja določbe Vlarem II s tem, da jih razvija ali od njih odstopa, tako da se lahko šteje, da izpolnjuje pogoj, naveden v točki 52 te sodbe.

61 Navesti je še treba, da splošna narava odredbe in okrožnice iz leta 2006 ni ovira za to, da se ta akta opredelita kot „načrti in programi“ v smislu člena 2(a) Direktive 2001/42. Iz besedila te določbe namreč izhaja, da lahko pojem „načrti in programi“ sicer zajema normativne akte, sprejete v obliki zakona ali drugega predpisa, vendar ta direktiva ne vsebuje posebnih določb o politikah ali splošnih predpisih, ki bi potrebovali razmejitev od načrtov in programov v smislu navedene direktive. Okoliščina, da je nacionalni akt do neke mere abstrakten in ima za cilj preoblikovanje geografskega območja, ponazarja njegovo programskost ali načrtovalnost in ne preprečuje, da bi bil vključen v pojem „načrti in programi“ (glej v tem smislu sodbo z dne 7. junija 2018, Inter-Environnement Bruxelles in drugi, C-671/16, EU:C:2018:403, točka 60 in navedena sodna praksa).

62 Iz tega sledi, da Vlarem II in – s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče – okrožnica iz leta 2006 izpolnjujeta tudi drugi pogoj iz člena 2(a), druga alinea, Direktive 2001/42.

63 Glede na vse te preudarke je treba na prvo in drugo vprašanje, točke od (a) do (d), odgovoriti, da je treba člen 2(a) Direktive 2001/42 razlagati tako, da odredba in okrožnica, ki ju je sprejela vlada zvezne enote države članice in ki vsebujeta različni določbi o gradnji in obratovanju vetrnih elektrarn, spadata pod pojem „načrti in programi“.

Pojem „načrti in programi“, ki so predmet okoljske presoje v smislu člena 3(2)(a) Direktive 2001/42, na katerega se nanaša drugo vprašanje, točke od (e) do (g)

64 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, točke od (e) do (g), v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(2)(a) Direktive 2001/42 razlagati tako, da med načrte in programe, za katere je treba v skladu s to določbo opraviti okoljsko presojo, spadata odredba in okrožnica, ki vsebujeta različni določbi o gradnji in obratovanju vetrnih elektrarn, vključno z ukrepi v zvezi s senčnim migotanjem, varnostjo in standardi hrupa.

65 Člen 3 Direktive 2001/42 obveznost izvedbe okoljske presoje posameznega načrta ali programa pogojuje s tem, da bo načrt ali program iz te določbe verjetno znatno vplival na okolje (sodba z dne 7. junija 2018, Inter-Environnement Bruxelles in drugi, C-671/16, EU:C:2018:403, točka 30). Natančneje, v skladu s členom 3(2)(a) te direktive je treba izvesti sistematično okoljsko presojo pri načrtih in programih, ki so pripravljeni za nekatere sektorje ter ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi 2011/92 (sodba z dne 8. maja 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) - Aps Onlus“ in drugi, C-305/18, EU:C:2019:384, točka 47).

66 Na prvem mestu, v obravnavanem primeru ni sporno, da odredba in okrožnica iz leta 2006 obravnavata energetiko, navedeno v členu 3(2)(a) Direktive 2001/42, in da se ta nacionalna akta nanašata na projekte polj vetrnih elektrarn, ki so med tistimi, naštetimi v točki 3(i) Priloge II k Direktivi 2011/92.

67 Na drugem mestu, glede vprašanja, ali taka akta določata okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov, je treba opozoriti, da se pojem „načrti in programi“ nanaša na vsak akt, ki z opredelitvijo pravil in postopkov nadzora, ki veljajo za zadevni sektor, določa velik nabor meril in pogojev za odobritev in izvedbo enega ali več projektov, za katere je verjetno, da bodo znatno vplivali na okolje

(sodbe z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi, C-290/15, EU:C:2016:816, točka 49; z dne 7. junija 2018, Inter-Environnement Bruxelles in drugi, C-671/16, EU:C:2018:403, točka 53, in z dne 12. junija 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, točka 61).

68 Namen take razlage je zagotoviti okoljsko presojo zahtev, ki bodo verjetno znatno vplivale na okolje (glej v tem smislu sodbi z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, točka 42, in z dne 7. junija 2018, Inter-Environnement Bruxelles in drugi, C-671/16, EU:C:2018:403, točka 54).

69 V obravnavanem primeru odredba in okrožnica iz leta 2006 določata pogoje v zvezi z gradnjo in obratovanjem vetrnih elektrarn v regiji Flandrija, ki se med drugim nanašajo na senčno migotanje, varnostna navodila in emisije hrupa.

70 Čeprav se zdi, da odredba in okrožnica iz leta 2006 ne pomenita popolnega sklopa pravil v zvezi z gradnjo in obratovanjem vetrnih elektrarn, je Sodišče že imelo priložnost pojasniti, da je treba pojem „velik nabor meril in pogojev" razumeti kakovostno, in ne količinsko. Izogibati se je namreč treba mogočim strategijam za izogibanje obveznosti iz Direktive 2001/42, kar se kaže v obliki drobljenja ukrepov, s čimer se zmanjša polni učinek te direktive (glej v tem smislu sodbi z dne 7. junija 2018, Inter-Environnement Bruxelles in drugi, C-671/16, EU:C:2018:403, točka 55, in z dne 12. junija 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, točka 64).

71 Pomembnost in obseg zahtev, določenih z odredbo in okrožnico iz leta 2006, kažeta, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 94 sklepnih predlogov, da ta akta pomenita okvir, ki sicer ni izčrpen, ampak je dovolj pomemben za določitev pogojev, ki veljajo za izdajo dovoljenja za postavitev polj vetrnih elektrarn na zadevnem geografskem območju, torej projektov, katerih okoljskih vplivov ni mogoče zanikati.

72 Poleg tega je treba glede tega opozoriti, da je Sodišče v točki 50 sodbe z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi (C-290/15, EU:C:2016:816), razsodilo, da je akt, ki vsebuje vrste standardov, ki so primerljivi s tistimi iz odredbe in okrožnice iz leta 2006 glede gradnje in obratovanja vetrnih elektrarn, dovolj pomemben in obsežen pri opredelitvi pogojev, ki veljajo za ta sektor, ter da je treba z izbiro, ki se nanaša predvsem na okoljske vidike teh standardov, določiti pogoje, v skladu s katerimi bodo lahko v prihodnje odobreni konkretni projekti gradnje in obratovanja vetrnih elektrarn.

73 Glede na te elemente je treba ugotoviti, da odredba in – s pridržkom preverjanj, na katera je bilo napoteno v točkah 60 in 62 te sodbe – okrožnica iz leta 2006 spadata pod pojem „načrti in programi", ki morajo biti v skladu s členom 3(2) Direktive 2001/42 predmet presoje vplivov na okolje.

74 Take razlage ne more omajati posebna pravna narava okrožnice iz leta 2006.

75 Besedna zveza „ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov […]" iz člena 3(2)(a) Direktive 2001/42 namreč ne vsebuje nobenega napotila na nacionalno pravo in je zato samostojen pojem prava Unije, ki ga je treba na ozemlju Unije razlagati enotno.

76 Čeprav ni gotovo, da bi akt, kot je okrožnica iz leta 2006, lahko imel zavezujoče pravne učinke za tretje osebe, pa navedene okrožnice ni mogoče enačiti s povsem informativnimi določbami, ki ne izpolnjujejo pogoja, navedenega v prejšnji točki, kar pa mora glede natančnega pravnega obsega te okrožnice preveriti predložitveno sodišče (glej v tem smislu sodbo z dne 12. junija 2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, točka 44).

77 Poleg tega, da je okrožnica iz leta 2006 naslovljena „Okvir za presojo in pogoji za postavitev vetrnih elektrarn", iz navedb predložitvenega sodišča namreč izhaja, da je v dovoljenju z dne 30. novembra 2016 pojasnjeno, da mora to dovoljenje vedno izpolnjevati pogoje iz te okrožnice, kar kaže na to, da je ta zavezujoča vsaj za organe, pristojne na področju izdaje takih dovoljenj.

78 Poleg tega, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 95 sklepnih predlogov, se zdi, da belgijska vlada priznava zavezujočo naravo odredbe in okrožnice iz leta 2006 za take organe v celoti, ta vlada pa ob tem opozarja, da bi morebitna neskladnost okoljskih pogojev, ki jih ta akta določata, s pravom Unije povzročila neveljavnost predhodno izdanih dovoljenj, zaradi česar bi bilo treba časovno omejiti učinke sodbe, ki bo izdana pred predložitvenim sodiščem.

79 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba na drugo vprašanje, točke od (e) do (g), odgovoriti, da je treba člen 3(2)(a) Direktive 2001/42 razlagati tako, da med načrte in programe, za katere je treba v skladu s to določbo opraviti okoljsko presojo, spadata odredba in okrožnica, ki vsebujeta različni določbi o gradnji in obratovanju vetrnih elektrarn, vključno z ukrepi v zvezi s senčnim migotanjem, varnostjo in standardi hrupa.

Možnost predložitvenega sodišča, da ohrani učinke odredbe in okrožnice iz leta 2006 ter dovoljenja z dne 30. novembra 2016, ki je predmet drugega vprašanja, točki (h) in (i)

80 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, točki (h) in (i), v bistvu sprašuje, ali in pod katerimi pogoji lahko to sodišče, če se izkaže, da bi bilo treba okoljsko presojo v smislu Direktive 2001/42 izvesti pred sprejetjem odredbe in okrožnice, na katerih temelji dovoljenje za gradnjo in obratovanje vetrnih elektrarn, ki se izpodbija pred njim, zaradi česar ta akta in to dovoljenje ne bi bili v skladu s pravom Unije, ohrani učinke navedenih aktov in navedenega dovoljenja.

81 Najprej, v skladu s členom 1 Direktive 2001/42 je njen glavni cilj, da se za načrte in programe, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje, ob njihovi pripravi in pred njihovim sprejetjem opravi okoljska presoja.

82 Glede na to, da v tej direktivi ni določb o posledicah kršitve v njej vsebovanih postopkovnih določb, je naloga držav članic, da v mejah svojih pristojnosti sprejmejo vse potrebne splošne ali posebne ukrepe, da se pred sprejetjem vseh „načrtov“ ali „programov“, ki bodo verjetno „znatno vplivali na okolje“ v smislu te direktive, opravi okoljska presoja v skladu s procesnimi pravili in merili, določenimi v navedeni direktivi (glej v tem smislu sodbo z dne 28. julija 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, točka 30 in navedena sodna praksa).

83 Države članice morajo v skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU odpraviti nezakonite posledice take kršitve prava Unije. Iz tega izhaja, da morajo pristojni nacionalni organi, vključno z nacionalnimi sodišči, pri katerih je vložena tožba zoper akt nacionalnega prava, sprejet v nasprotju s pravom Unije, v okviru svojih pristojnosti sprejeti vse potrebne ukrepe za odpravo posledic opustitve okoljske presoje. To lahko za „načrt“ ali „program“, sprejet brez upoštevanja obveznosti izvedbe okoljske presoje, zajema na primer sprejetje ukrepov za zadržanje ali razveljavitev tega načrta ali programa (glej v tem smislu sodbo z dne 28. julija 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, točki 31 in 32) in preklic ali zadržanje že podeljenih dovoljenj za to, da se izvede taka presoja (glej v tem smislu sodbo z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (Polje vetrnih elektrarn v Derrybrienu), C-261/18, EU:C:2019:955, točka 75 in navedena sodna praksa).

84 Dodati je še treba, da lahko le Sodišče izjemoma in iz nujnih razlogov pravne varnosti prizna začasno odložitev učinka izrinjenja, ki ga ima pravilo prava Unije v razmerju do nacionalnega prava, ki je v nasprotju z njim. Če bi bila nacionalna sodišča pristojna, da nacionalnim določbam priznajo primarnost glede na pravo Unije, ki ga te določbe kršijo, četudi samo začasno, bi to namreč poseglo v enotno uporabo prava Unije (sodba z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, točka 177 in navedena sodna praksa).

85 V odgovor na argumentacijo Komisije iz njenih pisnih stališč, da je ohranitev učinkov nacionalnih ukrepov, ki so v nasprotju s pravom Unije, izjemoma mogoča le v okviru direktne tožbe zoper potencialno nezadostne ukrepe, in ne na podlagi ugovora, če se tožba, vložena pri nacionalnem

sodišču, nanaša na akte, sprejete za izvršitev navedenih ukrepov, je treba pojasniti, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah od 126 do 128 sklepnih predlogov, da v sodni praksi Sodišča ni bilo takega razlikovanja in da lahko Sodišče ohrani te učinke v okviru katerega koli od teh pravnih sredstev.

86 V obravnavanem primeru je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (dekret o organizaciji in postopku nekaterih flandrijskih upravnih sodišč) z dne 4. aprila 2014 (*Belgisch Staatsblad* z dne 1. oktobra 2014, str. 77620) temu predložitvenemu sodišču sicer ne dopušča začasne ohranitve učinkov odredbe in okrožnice iz leta 2006, vendar pa naj bi bila z belgijsko ustavo, kot se razlaga v nacionalni sodni praksi, sodišču priznana pravica, da takih nacionalnih ureditvenih aktov ne uporabi, če niso v skladu s hierarhično višjimi predpisi. Glede učinkov dovoljenja z dne 30. novembra 2016 naj bi bilo predložitveno sodišče na podlagi člena 36(1) in (2) uredbe o organizaciji in postopku nekaterih flandrijskih upravnih sodišč pooblaščeno, da jih začasno ohrani, čeprav je bilo to dovoljenje sprejeto na podlagi nacionalnih aktov, ki kršijo pravo Unije.

87 Glede tega je treba poudariti, da je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da se zdi, da projekt polja vetrnih elektrarn ni bil dokončan ali celo da se njegova izvedba ni začela.

88 Če pa bi se izkazalo za resnično, da se izvedba projekta polja vetrnih elektrarn ni začela, ohranitev učinkov dovoljenja z dne 30. novembra 2016 med trajanjem okoljske presoje, predpisane z odredbo in okrožnico iz leta 2006, nikakor ne bi bila nujna (glej v tem smislu sodbi z dne 26. julija 2017, Comune di Corridonia in drugi, C-196/16 in C-197/16, EU:C:2017:589, točka 43, in z dne 28. februarja 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, točka 30). Zato bi moralo predložitveno sodišče odpraviti dovoljenje, sprejeto na podlagi „načrta“ ali „programa“, sprejetega brez upoštevanja obveznosti opraviti okoljsko presojo (glej po analogiji sodbo z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, točka 46).

89 Do take odprave bi moralo priti v skladu z načeli, navedenimi v točki 83 te sodbe, če bi se izkazalo, da se je izvedba projekta polja vetrnih elektrarn začela ali celo končala.

90 Ob tem je bilo na prvem mestu razsojeno, da se lahko nacionalnemu sodišču ob upoštevanju obstoja nujne skrbi, povezane z varstvom okolja, izjemoma dovoli uporaba nacionalne ureditve, s katero je to pooblaščeno, da ohrani nekatere učinke nacionalnega akta, katerega postopek sprejetja ni bil v skladu z Direktivo 2001/42, kot je ta iz točke 86 te sodbe, če obstaja nevarnost, da se bo zaradi odprave tega akta ustvarila pravna praznina, ki bi bila v neskladju z obveznostjo zadevne države članice glede sprejetja ukrepov za prenos drugega akta prava Unije za varstvo okolja, kot je Direktiva Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 68) (glej v tem smislu sodbo z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, točki 56 in 63).

91 Glede tega predložitveno sodišče navaja, da naj bi odredba in okrožnica iz leta 2006 prispevali k uresničevanju ciljev Direktive 2009/28 o proizvodnji električne energije iz obnovljivih virov. Čeprav tako proizvodnjo vodijo preudarki v zvezi z varstvom okolja in je ta glavni cilj Unije na področju energetike, pa vsaka ovira v njenem razvoju na ozemlju države članice, kot je tista, ki lahko izhaja iz odprave gradbenega dovoljenja proizvajalcu in dobavitelju električne energije za gradnjo omejenega števila vetrnih elektrarn, ne more zadostovati za to, da bi se na splošno ogrozilo izvajanje navedene direktive na tem ozemlju.

92 Na drugem mestu, Sodišče je v točki 179 sodbe z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), priznalo, da tudi zanesljivost oskrbe zadevne države članice z električno energijo pomeni nujno skrb. Vendar je hkrati pojasnilo, da lahko preudarki v zvezi z zanesljivostjo oskrbe z električno energijo upravičujejo ohranitev učinkov

nacionalnih ukrepov, sprejetih v nasprotju z obveznostmi, ki izhajajo iz prava Unije, le če v primeru razglasitve ničnosti ali zadržanja učinkov teh ukrepov obstaja dejanska in resna grožnja prekinitve oskrbe zadevne države članice z električno energijo, ki je ni mogoče odpraviti z drugimi sredstvi in alternativami, zlasti v okviru notranjega trga.

93 Kot pa je Komisija trdila na obravnavi pred Sodiščem in kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 132 sklepnih predlogov, ni gotovo, da bi lahko prenehanje dejavnosti omejenega števila vetrnih elektrarn pomembno vplivalo na oskrbo z električno energijo v celotni zadevni državi članici.

94 Vsekakor lahko morebitna časovna ohranitev učinkov takega akta zajema samo obdobje, ki je nujno potrebno za odpravo ugotovljene nepravilnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, točka 62, in z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, točka 181).

95 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba na drugo vprašanje, točki (h) in (i), odgovoriti, da če je očitno, da bi bilo treba okoljsko presojo v smislu Direktive 2001/42 opraviti pred sprejetjem odredbe in okrožnice, na katerih temelji dovoljenje za gradnjo in obratovanje vetrnih elektrarn, ki se izpodbija pred nacionalnim sodiščem, zaradi česar ta akta in to dovoljenje ne bi bili v skladu s pravom Unije, lahko to sodišče ohrani učinke navedenih aktov in navedenega dovoljenja le, če mu nacionalno pravo v okviru spora, ki mu je bil predložen, to dopušča in če bi odprava navedenega dovoljenja lahko pomembno vplivala na oskrbo z električno energijo v celotni zadevni državi članici, vendar samo med obdobjem, ki je nujno potrebno za odpravo te nezakonitosti. V sporu o glavni stvari mora to presojo – glede na okoliščine – opraviti predložitveno sodišče.

Stroški

96 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Člen 2(a) Direktive 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje je treba razlagati tako, da odredba in okrožnica, ki ju je sprejela vlada zvezne enote države članice in ki vsebujeta različni določbi o gradnji in obratovanju vetrnih elektrarn, spadata pod pojem „načrti in programi“.**

2. **Člen 3(2)(a) Direktive 2001/42 je treba razlagati tako, da med načrte in programe, za katere je treba v skladu s to določbo opraviti okoljsko presojo, spadata odredba in okrožnica, ki vsebujeta različni določbi o gradnji in obratovanju vetrnih elektrarn, vključno z ukrepi v zvezi s senčnim migotanjem, varnostjo in standardi hrupa.**

3. **Če je očitno, da bi bilo treba okoljsko presojo v smislu Direktive 2001/42 opraviti pred sprejetjem odredbe in okrožnice, na katerih temelji dovoljenje za gradnjo in obratovanje vetrnih elektrarn, ki se izpodbija pred nacionalnim sodiščem, zaradi česar ta akta in to dovoljenje ne bi bili v skladu s pravom Unije, lahko to sodišče ohrani učinke navedenih aktov in navedenega dovoljenja le, če mu nacionalno pravo v okviru spora, ki mu je bil predložen, to dopušča in če bi odprava navedenega dovoljenja pomembno vplivala na oskrbo z električno energijo v celotni zadevni državi članici, vendar samo med obdobjem, ki je nujno potrebno za odpravo te nezakonitosti. V sporu o glavni stvari mora to presojo – glede na okoliščine – opraviti predložitveno sodišče.**

Podpisi