Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 22. februarja 2022*

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 2001/42/ES – Presoja vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje – Člen 2(a) – Pojem ‚načrti in programi‘ – Člen 3(2)(a) – Akti, ki so pripravljeni za nekatere sektorje in ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi 2011/92/EU – Člen 3(4) – Akti, ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov – Uredba o varstvu krajine, ki jo je sprejel lokalni organ“

V zadevi C-300/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) z odločbo z dne 4. maja 2020, ki je na Sodišče prispela 7. julija 2020, v postopku

Bund Naturschutz in Bayern eV

proti

Landkreis Rosenheim,

ob udeležbi

Landesanwaltschaft Bayern,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen, podpredsednik, A. Arabadjiev, predsednik senata, A. Prechal, K. Jürimäe, predsednici senatov, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis in J. Passer (poročevalec), predsedniki senatov, M. Ilešič, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, sodniki, in L. S. Rossi, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: D. Dittert, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. junija 2021,

* Jezik postopka: nemščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Bund Naturschutz in Bayern eV F. Heß, Rechtsanwältin,

– za Landkreis Rosenheim Q. Zallinger, agent,

– za Landesanwaltschaft Bayern M. Egner, J. Vogel in M. Höfler, agenti,

– za nemško vlado sprva J. Möller, D. Klebs in S. Heimerl, nato J. Möller in D. Klebs, agenti,

– za češko vlado M. Smolek, J. Vláčil in L. Dvořáková, agenti,

– za Irsko M. Browne, J. Quaney, M. Lane in A. Joyce, agenti, skupaj s S. Kingston, SC, in A. Carroll, BL,

– za Evropsko komisijo C. Hermes in M. Noll-Ehlers, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. septembra 2021

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 3(2)(a) in (4) 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 Bund Naturschutz in Bayern eV (v nadaljevanju: Bund Naturschutz) in Landkreis Rosenheim (okrožje Rosenheim, Nemčija) glede zakonitosti uredbe o območju varstva krajine.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Člen 1 Direktive 2001/42, 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.“

4 Člen 2 te direktive določa:

„V tej direktivi:

(a) ‚načrti in programi‘ pomenijo načrte in programe, vključno s tistimi, ki jih sofinancira Evropska [unija], 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;

[…]“

5 Člen 3, od (1) do (4), navedene 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)]; ali

(b) pri katerih je bilo glede na možne vplive na območja ugotovljeno, da je zanje potrebna presoja skladno s členom 6 ali 7 Direktive [Sveta] 92/43/EGS [z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102)].

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

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

6 V Prilogi II k Direktivi 2001/42, ki določa „[m]erila za določanje verjetne pomembnosti vplivov iz člena 3(5)“, so med temi merili v točki 1 navedene „značilnosti načrtov in programov“ in zlasti, v prvi alinei te točke „koliko načrt ali program določa okvir za projekte in druge dejavnosti, bodisi glede na lokacijo, značilnosti, velikost in razmere obratovanja bodisi z dodeljevanjem sredstev“.

7 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), ki je začela veljati 17. februarja 2012.

8 V skladu s členom 1(2)(a) Direktive 2011/92 v tej direktivi „projekt“ pomeni „izvedbo gradbenih del ali drugih instalacij ali shem“ in „druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo pridobivanje mineralnih virov“.

9 V skladu s členom 14, drugi odstavek, Direktive 2011/92 se „[s]klicevanja na […] [Direktivo 85/337] razlagajo kot sklicevanja na [Direktivo 2011/92]“.

Nemško pravo

BNatSchG

10 Člen 20(2) Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) (zakon o varstvu narave in ohranjanju krajine) z dne 29. julija 2009 (BGBl. 2009 I, str. 2542), v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: BNatSchG), določa:

„Deli narave in krajine se lahko varujejo

[…]

4. v skladu s členom 26 kot območja varstva krajine,

[…]“

11 Člen 26 BNatSchG, naslovljen „Območja varstva krajine“, določa:

„(1) Območja varstva krajine so pravno zavezujoče določena območja, na katerih se zahteva posebno varstvo narave in krajine

1. za ohranjanje, razvoj ali obnovitev zmogljivosti in delovanja ekosistema ali regenerativne zmožnosti in trajnostne rabe naravnih dobrin, vključno z varstvom biotopov in habitatov nekaterih prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst,

2. zaradi raznolikosti, posebnosti in lepote ali posebnega kulturno-zgodovinskega pomena krajine ali

3. zaradi njenega posebnega pomena za rekreacijsko dejavnost.

(2) Na območjih varstva krajine, zlasti ob upoštevanju člena 5(1) in v skladu s podrobnejšimi določbami, so prepovedana vsa ravnanja, ki spreminjajo naravo teh območij ali so v nasprotju s posebnim ciljem varstva teh območij.“

BayNatSchG

12 Člen 12(1) Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) (bavarski zakon o varstvu narave, ohranjanju krajine in rekreacijski dejavnosti na prostem) z dne 23. februarja 2011 (GVBl., str. 82) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: bayNatSchG), določa:

„Varstvo delov narave in krajine v skladu s členom 20(2), točke 1, 2, 4, 6 in 7, BNatSchG se izvaja z uredbami, razen če ta zakon določa drugače. […]“

13 Člen 51(1) BayNatSchG določa:

„Pristojni so

[…]

3. Landkreise [(okrožja)] in neodvisne občine; za sprejetje uredb o območjih varstva krajine iz člena 26 BNatSchG,

[…]“

Uredba Inntal Süd

14 Člen 1 Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“ (uredba okrožja Rosenheim o območju varstva krajine „Inntal Süd“) z dne 10. aprila 2013 (v nadaljevanju: uredba Inntal Süd), naslovljen „Predmet varstva“, določa:

„Krajina vzhodno in zahodno od reke Inn med državno mejo z Avstrijo v občini Kiefersfelden in mejo mesta Rosenheim se zavaruje kot območje varstva krajine pod imenom ‚Inntal Süd‘.

Zavaruje se tok reke Inn, vključno s porečjem in lokami.“

15 Člen 3 uredbe Inntal Süd, naslovljen „Cilj varstva“, določa:

„Cilj območja varstva krajine ‚Inntal Süd‘ je:

1. zagotavljanje zmogljivosti ekosistema; zlasti ohranjanje, spodbujanje in obnavljanje aluvialnih gozdov in mrtvih rečnih rokavov ter življenjskih razmer tipičnih živalskih in rastlinskih vrst, ki so jim prilagojene, ter njihovih življenjskih združb;

2. ohranjanje raznolikosti, posebnosti in lepote naravne krajine; zlasti krepitev značaja rečne krajine in ohranjanje kmetijske kulturne krajine;

3. ohranjanje in optimizacija delovanja vodnega režima zaradi podpiranja tudi kontinuitete toka reke Inn in njenih pritokov ter zadrževanja vode na površju;

4. varovanje in ohranjanje za skupnost krajinskih elementov, pomembnih za rekreacijske dejavnosti, pri čemer se čim bolj spoštujeta tudi narava in krajina, ter usmerjanje rekreacijskega prometa.“

16 Člen 4 te uredbe, naslovljen „Prepovedi“, določa:

„Na območjih varstva krajine so prepovedana vsa tista ravnanja, ki spreminjajo njeno naravo ali ki so v nasprotju z zastavljenim ciljem varstva (člen 3).“

17 Člen 5 navedene uredbe, naslovljen „Obveznost odobritve“, določa:

„(1) Dovoljenje od Landratsamt Rosenheim (uprava okrožja Rosenheim) kot nižjega organa, pristojnega za varstvo narave (člen 43(2), točka 3, BayNatSchG), mora pridobiti vsak, ki na območju varstva krajine namerava

1. graditi, obnavljati ali spreminjati uporabo katere koli vrste objekta (člen 2(1) Bayerische Bauordnung (bavarski gradbeni zakonik)), tudi če ni potrebno gradbeno dovoljenje; v to kategorijo med drugim spadajo:

(a) stavbe, na primer stanovanja, kmetijska ali gozdarska poslopja, vikendi, čolnarne, kabine za kopalce ali lope za orodja, stojnice […];

(b) ograde in druge zapore;

(c) vkrcališča in objekti na bregu;

(d) spremembe površine zemljišča, ki so posledica izkopavanj ali nasipov, zlasti odpiranje in obratovanje novih kamnolomov, gramoznic, peskokopov, glinokopov in drugih izkopov ter odlagališč odpadkov. To ne velja za nasipe ali izkopavanja površine do 500 m^2 in do 0,3 m višine ali globine z namenom izboljšanja tal, ki so že v kmetijski uporabi;

2. če ne gre že za objekte iz točke 1,

(a) postaviti table in panoje, zlasti tudi reklamne panoje, s površino nad 0,5 m2, če na njih niso navedene označbe stanovanj in trgovin v stanovanjih in poslovnih prostorih;

(b) namestiti žice, kable ali cevovode na površino ali pod njo in postaviti drogove;

(c) graditi ali bistveno spreminjati ceste, poti, prostore, zlasti kampe, športna igrišča, otroška igrišča in kopališča ali podobne objekte;

(d) postaviti prodajna vozila ali graditi, postaviti in upravljati prodajna mesta in prodajne avtomate;

3. voziti s katerokoli vrsto motornih vozil zunaj cest, poti in prostorov, namenjenih javnemu prometu, ali jih parkirati na takih mestih;

4. črpati površinske vode nad dovoljeno splošno rabo ali podzemne vode, spreminjati vodotoke, njihova obrežja ali struge, pritoke ali odtoke voda ali nivo podtalnice, vzpostavljati nove vodotoke ali namestiti drenažne sisteme;

5. odvodnjavati, izsuševati ali uničevati oziroma povzročati znatno škodo ekološko posebej pomembnim biotopom v smislu člena 30 BNatSchG in člena 23 BayNatSchG, zlasti barjem, močvirjem, trstju, visokim ostričevkam, mokrotnim travnikom, bogatim z ostričevkami in ločjem, travnikom s stožko, območjem izvirov, barjanskim, močvirskim in aluvialnim gozdovom ter naravnim ali polnaravnim območjem tekočih ali stoječih celinskih voda, vključno z njihovimi obrežji in k njim spadajočo obrežno, naravno ali polnaravno vegetacijo ter njihovimi naravnimi ali polnaravnimi območji okopnenja, mrtvimi rokavi in redno poplavljenimi območji; […]

6. orati steljne travnike, jih spremeniti v travnike, ki se kosijo večkrat na leto, jih gnojiti, na njih pasti in jih pogozdovati;

7. slediti prostoživečim živalim, jih loviti ali ubijati ali odstranjevati njihova razmnoževališča oziroma bivališča in njihova legla;

8. sekati, podirati ali kakor koli drugače odstranjevati posamezna drevesa, živo mejo, poljsko grmičevje ali goščavo, ki so značilni za krajino, v naravi in zunaj gozda; […]

9. popolnoma ali delno posekati gozdne sestoje, izvesti prvo pogozdovanje ali golosek na več kot 0,5 hektara v tem okviru, preoblikovati listnate, mešane in aluvialne gozdove v gozdove s prevladujočimi iglavci ali zasaditi posebne kulture (npr. drevesnice);

10. na obrežjih vodotokov uničiti ali bistveno spremeniti obrežno vegetacijo, sestoje trstja oziroma ločja ali sestoje vodnih rastlin, prodirati v sestoje trstja ali vodnih rastlin in uporabljati kemična sredstva za odstranjevanje trstja oziroma nadzor nad njim ali za čiščenje jarkov; […]

11. odlagati odpadke, gradbeni odpadni material in druge predmete na krajih, kjer to ni dovoljeno, če zanje ne veljajo že predpisi o odpadkih, tudi če ni predvideno zasipavanje v smislu gradbenih predpisov;

12. kampirati ali parkirati prikolice (vključno s šotorskimi prikolicami) ali avtodome tam, kjer to ni dovoljeno, ali dovoljevati tako ravnanje;

13. dopuščati, da zrakoplovi v smislu Luftverkehrgesetz (zakon o letalstvu) vzletajo ali pristajajo zunaj odobrenih letališč.

(2) Soglasje se izda brez poseganja v druge predpise, če predvideni ukrep nima nobenih učinkov iz člena 4 ali če je take učinke mogoče izravnati z dodatnimi določbami.

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

18 Okrožje Rosenheim je 10. aprila 2013 sprejelo uredbo Inntal Süd, ne da bi predhodno izvedlo okoljsko presojo v skladu s členom 3(2)(a) Direktive 2001/42 ali vsaj presojo na podlagi člena 3(4) te direktive za ugotovitev, ali bi ta uredba lahko znatno vplivala na okolje.

19 Ta uredba varuje območje s površino približno 4.021 hektarjev, to je približno 650 hektarjev manj od površine, na katero se nanašajo prejšnje uredbe, ki so bile sprejete v letih 1952 in 1977 ter ki so bile z navedeno uredbo v celoti ali deloma razveljavljene.

20 Bund Naturschutz, združenje za varstvo okolja, ki je sodelovalo v postopku priprave uredbe Inntal Süd, je to uredbo izpodbijalo pred Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče dežele Bavarske, Nemčija), ki je njegovo tožbo zavrglo kot nedopustno.

21 Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) odloča o reviziji, ki jo je Bund Naturschutz vložilo zoper prvostopenjsko odločbo.

22 Predložitveno sodišče meni, da je revizija dopustna le, če je na podlagi Direktive 2001/42 za okrožje Rosenheim obstajala obveznost, da pred sprejetjem uredbe Inntal Süd izvede okoljsko presojo v skladu s členom 3(2)(a) te direktive ali vsaj presojo na podlagi člena 3(4) navedene direktive za ugotovitev, ali bi ta uredba lahko znatno vplivala na okolje. V takem primeru bi bilo treba reviziji ugoditi tudi z vsebinskega vidika.

23 V tem okviru predložitveno sodišče meni, da je uredba Inntal Süd načrt ali program v smislu člena 2(a) Direktive 2001/42.

24 Vendar dvomi, prvič, o tem, ali je treba za to uredbo šteti, da določa okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov v smislu člena 3(2)(a) te direktive. Navaja, da čeprav navedena uredba določa splošne prepovedi in obveznost pridobitve soglasja za številne projekte in uporabe, ne vsebuje posebnih pravil v zvezi z odobritvijo projektov, naštetih v prilogah I in II k Direktivi 2011/92, ampak je namenjena predvsem preprečevanju projektov oziroma vsaj zagotavljanju, da bodo ti oblikovani ob upoštevanju cilja varstva narave. Tako naj bi se postavljalo vprašanje, ali je za to, da načrt ali program spada na področje uporabe člena 3(2)(a) Direktive 2001/42, potrebno, da je ta usmerjen k tem projektom ali z njimi posebej povezan, ali pa zadostuje, da načrt ali program, zlasti zaradi obsega področja njegove uporabe zajema, čeprav naključno, tudi te projekte, ne da bi se ti projekti upoštevali kot taki ali bi bila njihova odobritev izrecno urejena.

25 Drugič, predložitveno sodišče se sprašuje, ali „priprava“ načrta ali programa v smislu člena 3(2)(a) Direktive 2001/42 zahteva ciljno usmeritev na enega od sektorjev, navedenih v tej določbi, ali pa zadostuje, da zadevni načrt ali program na nekatere od teh sektorjev, kot so kmetijstvo, gozdarstvo ali raba zemljišč, dejansko vpliva, čeprav je bil pripravljen za drug sektor, ki ni zajet s to določbo, kot sta varstvo narave in ohranjanje krajine, kot naj bi bilo to v obravnavanem primeru.

26 Nazadnje, tretjič, če bi bilo treba šteti, da okrožje Rosenheim na podlagi člena 3(2)(a) Direktive 2001/42 ni bilo dolžno izvesti okoljske presoje v zvezi z uredbo Inntal Süd, se predložitveno sodišče sprašuje, ali člen 3(4) te direktive za svojo uporabo zahteva tudi obstoj konkretne povezave med načrtom ali programom na eni strani in projekti na drugi strani. Če je odgovor pritrdilen, bi bilo treba razjasniti, koliko konkretna mora biti ta povezava.

27 V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 3(2)(a) Direktive [2001/42] razlagati tako, da je okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi [2011/92] določen že, če so v uredbi za varstvo narave in krajine določene splošne prepovedi z možnostjo izvzetja in obveznosti pridobitve dovoljenja, ki nimajo posebne povezave s projekti iz prilog k Direktivi [2011/92]?

2. Ali je treba člen 3(2)(a) Direktive [2001/42] razlagati tako, da so bili pripravljeni načrti in programi za kmetijstvo, gozdarstvo, rabo zemljišč itd., kadar je njihov namen določiti referenčni okvir prav za eno ali več teh sektorjev? Ali pa zadostuje, da so za varstvo narave in krajine določene splošne prepovedi in obveznosti pridobitve dovoljenja, ki jih je treba preučiti v postopkih za izdajo soglasja v zvezi s številnimi projekti in rabami ter ki lahko posredno (‚refleksno‘) vplivajo na enega ali več teh sektorjev?

3. Ali je treba člen 3(4) Direktive [2001/42] razlagati tako, da je določen okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov, če so z uredbo, sprejeto za varstvo narave in krajine, za številne abstraktno opisane projekte in ukrepe v ohranitvenem območju določene splošne prepovedi in obveznosti pridobitve soglasja, konkretni projekti pa ob sprejetju te uredbe niso niti predvidljivi niti predvideni in zato ni posebne povezave s konkretnimi projekti?“

28 Nemška vlada je na podlagi člena 16, tretji odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije zahtevala, naj Sodišče zaseda v velikem senatu.

Predlog za ponovno odprtje ustnega dela postopka

29 Bund Naturschutz je po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca z vlogo, ki je bila v sodnem tajništvu Sodišča vložena 13. oktobra 2021, predlagalo, naj se na podlagi člena 83 Poslovnika Sodišča odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka.

30 Bund Naturschutz je v utemeljitev svojega predloga v bistvu navedlo, da je v sklepnih predlogih generalnega pravobranilca naveden nov element, in sicer sprememba nemške zakonodaje po obravnavi, to je element, ki naj bi bil upošteven za odgovor, ki ga mora Sodišče podati na predlog za sprejetje predhodne odločbe, zlasti v zvezi z vprašanjem, ali je treba časovno omejiti učinke sodbe, ki bo izdana. V zvezi s tem se Bund Naturschutz sklicuje zlasti na točke 120, 122, 129, 130 in 132 navedenih sklepnih predlogov.

31 Sodišče lahko na podlagi člena 83 Poslovnika po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka, zlasti če meni, da zadeva ni dovolj razjasnjena, ali če stranka po koncu ustnega dela postopka navede novo dejstvo, ki je odločilno za odločitev Sodišča, ali če je v zadevi treba odločiti na podlagi trditve, o kateri stranke ali zainteresirani subjekti iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije niso razpravljali.

32 Vendar Sodišče v obravnavani zadevi po opredelitvi generalnega pravobranilca ugotavlja, da ima po koncu pisnega postopka in obravnave, ki je potekala pred njim, na voljo vse potrebne elemente za odločitev in da nova dejstva, na katera se sklicuje Bund Naturschutz, niso taka, da bi lahko odločilno vplivala na odločitev, ki jo mora sprejeti Sodišče. Poleg tega navaja, da v tej zadevi ni treba odločiti na podlagi trditev, o katerih zainteresirani subjekti niso razpravljali. Zato ni treba odrediti ponovnega odprtja ustnega dela postopka.

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

33 Predložitveno sodišče s svojimi vprašanji Sodišče sprašuje, ali nacionalni ukrep, kot je uredba Inntal Süd, katere namen je varstvo narave in krajine ter ki za to določa splošne prepovedi in obveznosti pridobitve soglasja, spada med načrte in programe iz člena 3(2)(a) Direktive 2001/42, za katere je treba izvesti okoljsko presojo, ali vsaj med načrte in programe iz člena 3(4) te direktive, za katere morajo države članice ugotoviti, ali je verjetno, da bodo znatno vplivali na okolje.

34 Vendar pa okrožje Rosenheim in Landesanwaltschaft Bayern (državno tožilstvo dežele Bavarske, Nemčija), ki je intervenient v sporu o glavni stvari, izpodbijata premiso, na kateri temeljijo ta vprašanja za predhodno odločanje, in sicer da je taka uredba načrt ali program v smislu člena 2(a) Direktive 2001/42.

35 V zvezi s tem člen 2(a) Direktive 2001/42 „načrte in programe“ v smislu te direktive opredeljuje kot tiste, ki izpolnjujejo dva kumulativna pogoja, ki sta v njem navedena, in sicer, na eni strani, da jih pripravi in/ali sprejme organ na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni oziroma jih pripravi organ, sprejme pa jih parlament ali vlada v zakonodajnem postopku (prvi pogoj), in na drugi strani, da se zahtevajo z zakonskimi in drugimi predpisi (drugi pogoj) (glej v tem smislu sodbo z dne 25. junija 2020, A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, točka 33).

36 V obravnavani zadevi je prvi pogoj izpolnjen, saj je glede na navedbe predložitvenega sodišča uredbo Inntal Süd sprejelo okrožje Rosenheim, ki je lokalni organ.

37 Glede drugega pogoja iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba za načrte in programe, ki so „zahtevani“ v smislu Direktive 2001/42 in za njeno uporabo, šteti 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 (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 treba glede na cilj te določbe, ki je zagotavljanje visoke ravni varstva okolja, in za ohranitev njenega polnega učinka šteti, da je načrt ali program „zahtevan“, če v nacionalnem pravu obstaja posebna pravna podlaga, ki pristojnim organom dovoljuje, da ga sprejmejo, tudi če to sprejetje ni obvezno (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).

38 Čeprav državno tožilstvo dežele Bavarske izpodbija utemeljenost te sodne prakse, je treba navesti, da jo je Sodišče v sodbi z dne 25. junija 2020, A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, točka 33), po celoviti preučitvi besedila člena 2(a) Direktive 2001/42 v različnih jezikovnih različicah, okvira in zgodovine nastanka te določbe, ciljev te direktive in mednarodnih zavez Unije potrdilo.

39 V obravnavani zadevi je iz spisa, ki je na voljo Sodišču, razvidno, da je bila uredba Inntal Süd sprejeta na podlagi člena 20(2), točka 4, in člena 26 BNatSchG v povezavi s členom 12(1), prvi stavek, in členom 51(1), točka 3, BayNatSchG. Drugi pogoj iz člena 2(a), druga alinea, Direktive 2001/42 je torej prav tako izpolnjen.

40 Okrožje Rosenheim in državno tožilstvo dežele Bavarske kljub temu trdita, da uredba, kot je uredba Inntal Süd, nikakor ni „načrt“ ali „program“, ker splošne in abstraktne določbe, ki vsebujejo splošne zahteve za nedoločeno število položajev, ne morejo spadati na področje uporabe Direktive 2001/42.

41 Vendar je treba v zvezi s tem opozoriti, da splošna narava zadevnih aktov ni ovira za opredelitev teh aktov kot „načrtov in programov“ v smislu člena 2(a) te direktive. Namreč, čeprav iz besedila te določbe izhaja, da lahko pojem „načrti in programi“ zajema normativne akte, sprejete v obliki zakona ali drugega predpisa, pa 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 načrtovalnost ali programskost in ne preprečuje, da bi bil vključen v pojem „načrti in programi“ (sodba z dne 25. junija 2020, A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, točka 61 in navedena sodna praksa).

Prvo in drugo vprašanje

42 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(2)(a) Direktive 2001/42 razlagati tako, da nacionalni ukrep, katerega namen je varstvo narave in krajine ter ki za to določa splošne prepovedi in obveznosti pridobitve soglasja, spada na področje uporabe te določbe.

43 Uvodoma je treba opozoriti, na eni strani, da je v skladu s členom 1 Direktive 2001/42 cilj te direktive 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 v skladu s to direktivo izvedena okoljska presoja nekaterih načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje.

44 Na drugi strani, določbe, ki opredeljujejo področje uporabe Direktive 2001/42, zlasti pa tiste, ki opredeljujejo akte, na katere se ta direktiva nanaša, je treba ob upoštevanju cilja te direktive, ki je zagotavljanje visoke ravni varstva okolja, razlagati široko (sodba z dne 12. junija 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, točka 36 in navedena sodna praksa).

45 Poleg tega je Sodišče je že večkrat presodilo, da pojem „načrti in programi“ ne vključuje samo njihove priprave, temveč tudi njihovo spremembo, s čemer se želi zagotoviti okoljska presoja zahtev, ki bodo verjetno znatno vplivale na okolje (sodba z dne 12. junija 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, točka 71 in navedena sodna praksa).

46 V tem okviru iz člena 3(1) Direktive 2001/42 izhaja, da je treba okoljsko presojo izvesti za načrte in programe iz člena 3, od (2) do (4), te direktive, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje.

47 V skladu s členom 3(2)(a) navedene direktive je treba tako okoljsko presojo sistematično izvesti za vse načrte in programe, ki izpolnjujejo dva kumulativna pogoja, in sicer, da so pripravljeni za sektorje iz te določbe (prvi pogoj) in da določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi 2011/92 (drugi pogoj).

Prvi pogoj iz člena 3(2)(a) Direktive 2001/42

48 V skladu s členom 3(2)(a) Direktive 2001/42 morajo biti načrti in programi, da bi zanje veljala ta določba, pripravljeni za kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, energetiko, industrijo, promet, ravnanje z odpadki, upravljanje voda, telekomunikacije, turizem, prostorsko načrtovanje ali rabo zemljišč.

49 V zvezi z zahtevo, da so načrti in programi „pripravljeni za“ sektorje, naštete v členu 3(2)(a) Direktive 2001/42, je Sodišče že razsodilo, da je ta zahteva izpolnjena, če se zadevni načrt ali program „nanaša na“ ali „obravnava“ enega od teh sektorjev (glej v tem smislu sodbi z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi, C-290/15, EU:C:2016:816, točka 44, in z dne 25. junija 2020, A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, točka 66).

50 V zvezi s tem je treba navesti, natančneje, da okoliščina, da se člen 3(2)(a) Direktive 2001/42 nanaša tako na „prostorsko načrtovanje“ kot na „rabo zemljišč“, jasno kaže na to, da sektor „prostorskega načrtovanja ali rabe zemljišč“ ni omejen na rabo tal v ožjem smislu, to je na razdelitev prostora na območja in na opredelitev dejavnosti, ki so dovoljene na teh območjih, temveč ta sektor nujno zajema širše področje (sodbi z dne 7. junija 2018, Thybaut in drugi, C-160/17, EU:C:2018:401, točka 48, in z dne 7. junija 2018, Inter-Environnement Bruxelles in drugi, C-671/16, EU:C:2018:403, točka 43).

51 Poleg tega dejstvo, da je glavni cilj načrta ali programa varstvo okolja, vključno z varstvom krajine, ne izključuje, da se lahko ta načrt ali program tudi „nanaša na“ ali „obravnava“ enega od sektorjev, naštetih v členu 3(2)(a) navedene direktive, zlasti sektor prostorskega načrtovanja ali rabe zemljišč (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, točki 20 in 46).

52 Poleg tega je bistvo načrtov in programov, pripravljenih za varstvo okolja, zlasti splošnih ukrepov, ki tako kot uredba Inntal Süd sledijo takemu cilju, praviloma ravno urediti človekove dejavnosti, ki znatno vplivajo na okolje, in sicer zlasti tiste, ki spadajo v sektorje, naštete v členu 3(2)(a) Direktive 2001/42 (glej na primer sodbi z dne 17. junija 2010, Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 in C-110/09, EU:C:2010:355, ter z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103).

53 V obravnavanem primeru uredba Inntal Süd, kot je v bistvu poudaril generalni pravobranilec v točkah od 65 do 67 sklepnih predlogov, vsebuje pravila, ki se nanašajo na dejavnosti, ki med drugim spadajo v kmetijstvo (člen 5(1), točka 6), gozdarstvo (člen 5(1), točki 8 in 9), promet (člen 5(1), točki 3 in 13), upravljanje voda (člen 5(1), točka 4), ter na prostorsko načrtovanje ali rabo zemljišč (člen 5(1), točki 1 in 2).

54 Tako je videti, da je prvi pogoj iz člena 3(2)(a) Direktive 2001/42 izpolnjen, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

Drugi pogoj iz člena 3(2)(a) Direktive 2001/42

55 Iz člena 3(2)(a) Direktive 2001/42 izhaja, da je drugi pogoj iz te določbe izpolnjen, na eni strani, če zadevni načrti ali programi določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov in, na drugi strani, če ti projekti spadajo med projekte, ki so našteti v prilogah I in II k Direktivi 2011/92.

56 Na prvem mestu, glede vprašanja, ali se uredba, kot je uredba Inntal Süd, nanaša na projekte, naštete v prilogah I ali II k Direktivi 2011/92, je treba navesti, da ni mogoče šteti, da pojem „projekt“, kot je opredeljen v členu 1(2)(a) Direktive 2011/92, zajema nekatere dejavnosti, za katere se v skladu s to uredbo zahteva dovoljenje, kot so „postavit[ev] prodajnih vozil“ (člen 5(1), točka 2(d)), „sled[enje] prostoživečim živalim, [njihovo] lov[ljenje] ali ubija[nje]“ (člen 5(1), točka 7) ali „dopušča[nje], da zrakoplovi […] vzletajo ali pristajajo“ (člen 5(1), točka 13). Iz sodne prakse namreč izhaja, da ta pojem ustreza delom ali posegom, ki spreminjajo fizično stvarnost območja (sodba z dne 9. septembra 2020, Friends of the Irish Environment, C-254/19, EU:C:2020:680, točka 32 in navedena sodna praksa).

57 Vendar poleg tega, da člen 4 uredbe Inntal Süd na območju varstva krajine prepoveduje „vsa tista ravnanja, ki spreminjajo njeno naravo ali ki so v nasprotju z zastavljenim ciljem varstva“, člen 5(1) te uredbe določa, da je treba med drugim dovoljenje pridobiti za gradnjo ali bistveno spreminjanje cest, poti, prostorov, zlasti kampov, športnih igrišč, otroških igrišč in kopališč ali podobnih objektov (točka 2(c)), za spreminjanje vodotokov, njihovih obrežij ali strug, pritokov ali odtokov voda ali nivoja podtalnice, vzpostavljanje novih vodotokov ali namestitev drenažnih sistemov (točka 4) ter za popolno oziroma delno sečnjo gozdnih sestojev ali izvedbo prvega pogozdovanja ali goloseka na več kot 0,5 hektara v tem okviru (točka 9).

58 Take dejavnosti pa lahko spadajo med projekte, naštete v prilogah I in II k Direktivi 2011/92, zlasti v točkah 7(b) in (c) Priloge I ter v točki 1(c) in (d), točki 10(e) in (f) in točki 12(d) Priloge II.

59 Poleg tega lahko dejavnosti, ki vključujejo gradnjo, obnovo ali spreminjanje uporabe katere koli vrste objekta, iz člena 5(1) uredbe Inntal Süd spadajo v okvir več projektov, naštetih tako v Prilogi I kot v Prilogi II k Direktivi 2011/92.

60 Na drugem mestu, glede vprašanja, ali uredba, kakršna je uredba Inntal Süd, določa 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 (sodba z dne 25. junija 2020, A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, točka 67 in navedena sodna praksa).

61 Namen take razlage je zagotoviti okoljsko presojo zahtev, ki bodo verjetno znatno vplivale na okolje (sodba z dne 25. junija 2020, A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, točka 68 in navedena sodna praksa).

62 Zahtevo iz člena 3(2)(a) Direktive 2001/42, v skladu s katero mora zadevni načrt ali program določiti okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov, naštetih v prilogah I in II k Direktivi 2011/92, je torej treba šteti za izpolnjeno, če ta načrt ali program določa velik nabor meril in pogojev za odobritev in izvedbo enega ali več teh projektov, zlasti glede lokacije, značilnosti, velikosti in razmer obratovanja teh projektov ali dodeljevanja sredstev v zvezi s temi projekti.

63 Navedena zahteva pa ni izpolnjena v primeru načrta ali programa, ki sicer zajema projekte, naštete v prilogah I in II k Direktivi 2011/92, vendar ne določa takih meril ali pogojev.

64 V obravnavanem primeru je videti, da člen 5(1) uredbe Inntal Süd na območju varstva, opredeljenem v členu 1, zgolj določa obveznost pridobitve soglasja za nekatere dejavnosti in projekte, vključno s projekti, kot so ti, našteti v prilogah I in II k Direktivi 2011/92.

65 Ta določba sicer za nekatere od teh projektov določa velikost, nad katero je za njihovo izvedbo potrebna predhodna odobritev. Vendar tudi v takih primerih ta določba ne določa meril ali pogojev za odobritev in izvedbo navedenih projektov.

66 Kar zadeva člen 5(2) uredbe Inntal Süd, je iz njegovega besedila razvidno, da za izdajo soglasja „brez poseganja v druge predpise“ določa en sam splošni pogoj, in sicer, da „predvideni ukrep nima nobenih učinkov iz člena 4 ali [da] je take učinke mogoče izravnati z dodatnimi določbami“.

67 V zvezi s tem je treba dodati, da na eni strani ni sporno, da prepoved – iz člena 4 uredbe Inntal Süd – „vs[eh] tisti[ih] ravnanj[…], ki spreminjajo […] naravo [območja varstva krajine] ali ki so v nasprotju z zastavljenim ciljem varstva [iz člena 3 te uredbe]“, v bistvu ustreza temu, kar je že določeno v členu 26(2) BNatSchG.

68 Na drugi strani ni sporno, da člen 3 uredbe Inntal Süd ta cilj varstva določa na splošno, ne da bi določal natančna merila ali pogoje, ki bi jih bilo treba izpolnjevati za odobritev izvedbe različnih projektov iz člena 5(1) te uredbe.

69 Zato, čeprav lahko sprejetje uredbe Inntal Süd v neki meri vpliva na lokacijo projektov, s tem, da to lokacijo oteži znotraj območja varstva, opredeljenega v členu 1 te uredbe, zunaj tega območja pa olajša, vključno na zemljiščih, vključenih v območje varstva, ki je bilo določeno pred sprejetjem navedene uredbe, je videti, da ta uredba ne določa velikega nabora meril in pogojev za odobritev in izvedbo enega ali več projektov, naštetih v prilogah I in II k Direktivi 2011/92, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

70 Ob upoštevanju navedenega je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 3(2)(a) Direktive 2001/42 razlagati tako, da nacionalni ukrep, katerega namen je varstvo narave in krajine ter ki za to določa splošne prepovedi in obveznosti pridobitve soglasja, ne določa pa dovolj podrobnih pravil glede vsebine, priprave in izvedbe projektov, navedenih v prilogah I in II k Direktivi 2011/92, ne spada na področje uporabe te določbe.

Tretje vprašanje

71 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(4) Direktive 2001/42 razlagati tako, da nacionalni ukrep, katerega namen je varstvo narave in krajine ter ki za to določa splošne prepovedi in obveznosti pridobitve soglasja, spada na področje uporabe te določbe.

72 V skladu z navedeno določbo države članice ugotovijo, ali je verjetno, da bodo načrti in programi, ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov ter ki niso načrti in programi iz člena 3(2) Direktive 2001/42, znatno vplivali na okolje.

73 Obveznost iz člena 3(4) Direktive 2001/42 je torej odvisna od pogoja, ki ustreza drugemu pogoju iz člena 3(2)(a) te direktive, in sicer da mora zadevni načrt ali program določati okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov (glej v tem smislu sodbo z dne 12. junija 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, točka 60).

74 Glede na preudarke v zvezi s tem pogojem, navedene v točkah od 60 do 69 te sodbe, je tako treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 3(4) Direktive 2001/42 razlagati tako, da nacionalni ukrep, katerega namen je varstvo narave in krajine ter ki za to določa splošne prepovedi in obveznosti pridobitve soglasja, ne določa pa dovolj podrobnih pravil glede vsebine, priprave in izvedbe projektov, ne spada na področje uporabe te določbe.

Stroški

75 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 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 je treba razlagati tako, da nacionalni ukrep, katerega namen je varstvo narave in krajine ter ki za to določa splošne prepovedi in obveznosti pridobitve soglasja, ne določa pa dovolj podrobnih pravil glede vsebine, priprave in izvedbe projektov, navedenih v prilogah I in II k Direktivi 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, ne spada na področje uporabe te določbe.**

2. **Člen 3(4) Direktive 2001/42 je treba razlagati tako, da nacionalni ukrep, katerega namen je varstvo narave in krajine ter ki za to določa splošne prepovedi in obveznosti pridobitve soglasja, ne določa pa dovolj podrobnih pravil glede vsebine, priprave in izvedbe projektov, ne spada na področje uporabe te določbe.**

Podpisi