GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2011 m. lapkričio 17 d.[1]

Byla C-567/10

Inter-Environnement Bruxelles ASBL,
Pétitions-Patrimoine ASBL,
Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL
prieš
Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

(Cour constitutionnelle (Belgija) pateiktas prašymaspriimti prejudicinį sprendimą)

„Direktyva 2001/42/EB — Tam tikrų planų ir programų pasekmių aplinkai vertinimas — Taikymas naikinant visą žemės naudojimo planą arba jo dalį — Planai ir programos, kurių reikia pagal įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas“

I – Įžanga

1. Belgijos Konstitucinis teismas pateikė du klausimus, susijusius su Direktyvos dėl tam tikrų planų ir programų pasekmių aplinkai vertinimo[2] (toliau – SPAV direktyva [SPAV čia reiškia strateginį pasekmių aplinkai vertinimą]) taikymo sritimi. Viena vertus, jis prašo išaiškinti, ar ši direktyva taikoma tik priimant ir keičiant planus ir programas, ar ir juos naikinant. Kita vertus, jis klausia, ar pasekmių aplinkai vertinimas būtinas tik priimant planus ir programas, kuriuos *reikia* priimti, ar šis vertinimas reikalingas ir tuomet, kai planai ir programos yra numatyti įstatymų nuostatose, tačiau jų priimti neprivaloma.

II – Teisinis pagrindas

A – *SPAV direktyva*

2. SPAV direktyvos tikslai pirmiausia nurodyti 1 straipsnyje:

„Šios direktyvos tikslas – sukurti aukštą aplinkos apsaugos lygį ir padėti į rengiamus ir priimamus planus bei programas integruoti aplinkos apsaugos klausimus, kad būtų skatinama tvari plėtra, užtikrinant, kad laikantis šios direktyvos būtų atliekamas tam tikrų planų ir programų, kurių pasekmės gali būti reikšmingos aplinkai, aplinkos vertinimas.“

1 — Originalo kalba: vokiečių.

2 — 2001 m. birželio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2001/42/EB (OL L 197, p. 30; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 6 t., p. 157).

3. Planai ir programos apibrėžiami 2 straipsnio a punkte:

„Šioje direktyvoje:

a) „planai ir programos“ – tai planai ir programos, įskaitant tuos, prie kurių finansavimo prisideda Europos bendrija, taip pat visi jų daliniai pakeitimai:

— kuriuos turi parengti ir (arba) priimti valdžios institucija nacionaliniu, regioniniu arba vietiniu lygiu arba kuriuos parengia valdžios institucija ir kuriuos vėliau priima Parlamentas arba Vyriausybė laikantis įstatymų leidimo procedūros, ir

— kurių reikia pagal įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas.“

4. 3 straipsnyje nustatoma, kokie planai ir programos turi būti vertinami. Svarbiausios yra 1–5 dalys:

„1. 2–4 dalyse nurodytų planų ir programų, kurių pasekmės gali būti reikšmingos aplinkai, aplinkos vertinimas atliekamas pagal šios direktyvos 4–9 straipsnius.

2. Laikantis 3 dalies nuostatų, atliekamas toliau išvardytų planų ir programų aplinkos vertinimas:

a) kurie rengiami žemės ūkiui, miškininkystei, žuvininkystei, energetikai, pramonei, transportui, atliekų tvarkymui, vandentvarkai, telekomunikacijoms, turizmui, miestų ir kaimų planavimui ar žemės naudojimui ir kurie nustato tolesnio projektų, išvardytų Direktyvos 85/337/EEB I ir II prieduose, vystymo pagrindus; arba

b) <…>

3. 2 dalyje nurodytų planų ir programų, taikomų nedideliuose plotuose vietiniu lygiu, ir nedidelių 2 dalyje nurodytų planų ir programų pakeitimų aplinkos vertinimas atliekamas tik tada, kai valstybės narės nustato, kad jų pasekmės gali būti reikšmingos aplinkai.

4. Valstybės narės nustato, ar kitų, nenurodytų 2 dalyje, planų ir programų, kurie nustato tolesnio projektų vystymo pagrindus, pasekmės gali būti reikšmingos aplinkai.

5. Valstybės narės 3 ir 4 dalyse nurodytų planų ar programų galimą pasekmių reikšmingumą aplinkai nustato išnagrinėdamos kiekvieną konkretų atvejį arba patikslindamos planų ir programų rūšis, arba derindamos abu šiuos metodus. Tuo tikslu valstybės narės visais atvejais atsižvelgia į atitinkamus II priede nurodytus kriterijus, užtikrindamos, kad ši direktyva būtų taikoma planams ir programoms, kurių pasekmės gali būti reikšmingos aplinkai.

<...>“

B – *Belgijos teisė*

5. Nagrinėjamu atveju taikytinos nuostatos yra Briuselio teritorijos planavimo kodekso (*Code bruxellois de l'aménagement du territoire,* toliau – *CoBAT*) nuostatos. Konstitucinis teismas jas išdėsto taip:

6. Specialiųjų žemės naudojimo planų rengimo procedūroje numatyta viešos apklausos rengimas, konsultacijos su įvairiais administraciniais subjektais bei institucijomis ir iš principo aplinkos apsaugos ataskaitos parengimas (*CoBAT* 43–50 straipsniai). *CoBAT* nuostatos, susijusios su specialiųjų žemės naudojimo planų parengimu, taikomos keičiant šiuos planus keitimui (*CoBAT* 52 straipsnis). Vis dėlto šios nuostatos netaikomos specialiųjų žemės naudojimo planų panaikinimui.

7. Pagrindinėje byloje ginčijamuose 2009 m. gegužės 14 d. nutarimo 25 ir 26 straipsniuose nustatyta, kad ankstesnė procedūra, pagal kurią specialųjį žemės naudojimo planą gali panaikinti komunos taryba, yra papildoma procedūra, pagal kurią minėtą planą gali panaikinti ir vyriausybė, tačiau šiuose straipsniuose pasekmių aplinkai vertinimas taip pat nėra numatytas.

8. Pagal *CoBAT* 40 straipsnį „kiekviena Regiono komuna savo iniciatyva arba per Vyriausybės jai nustatytą terminą priima specialiuosius žemės naudojimo planus“. Atrodo, kad šia nuostata nustatyta, jog priimti tokius planus yra privaloma. Tačiau į ją įtraukta ankstesnė taisyklė, iš kurios atsiradimo aplinkybių Konstitucinis Teismas sprendžia, kad minėtus planus priimti nėra privaloma. Be to, jis paaiškina, kad komunos taryba, gavusi piliečių prašymą, gali atsisakyti parengti specialųjį žemės naudojimo planą (*CoBAT* 51 straipsnis).

9. Pagrindinėje byloje nagrinėjami tam tikrų paminklinių objektų priežiūros planai. Jie reglamentuojami 2009 m. gegužės 14 d. nutarimo 30 straipsnio c punkto ir 101 straipsnio nuostatose. Jų gali būti pareikalauta prieš išduodant leidimą, kuris reikalingas pagal *CoBAT*; jie sudaromi vyriausybės ar trečdalio savininkų prašymu. Pasekmių aplinkai vertinimo atlikti nereikia.

III – Prašymas priimti prejudicinį sprendimą

10. Pagrindinėje byloje įvairios nevyriausybinės organizacijos – *Inter-Environnement Bruxelles ASBL*, *Petitions-Patrimoine ASBL* ir *Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL* (toliau – *Inter-Environnement Bruxelles ir kt.*) – apskundė 2009 m. gegužės 14 d. Briuselio nutarimo nuostatas, kuriomis buvo pakeisti įvairūs *CoBAT* punktai. Be kita ko, jos nepatenkintos tuo, kad šiose naujose nuostatose nėra nustatyta, jog naikinant specialiuosius žemės naudojimo planus ir rengiant paminklų priežiūros planus reikia atlikti pasekmių aplinkai vertinimą, numatytą SPAV direktyvoje.

11. Todėl Belgijos Konstitucinis Teismas pateikė Teisingumo Teismui šiuos klausimus:

„1. Ar SPAV direktyvos 2 straipsnio a punkte pateiktą „planų ir programų“ apibrėžimą reikia aiškinti taip, kad į šios direktyvos taikymo sritį nepatenka viso ar dalies plano panaikinimo procedūra, kaip antai *CoBAT* 58–63 straipsniuose įtvirtinta specialiojo žemės naudojimo plano panaikinimo procedūra?

2. Ar tos pačios direktyvos 2 straipsnio a punkte esantys žodžiai „kurių reikia“ turi būti suprasti taip, kad į „planų ir programų“ apibrėžimą nepatenka planai, kurie numatyti įstatymų nuostatose, tačiau kurių neprivaloma priimti, kaip antai *CoBAT* 40 straipsnyje numatyti specialieji žemės naudojimo planai?“

12. Pastabas raštu pateikė *Inter-Environnement Bruxelles ir kt.*, Belgijos Karalystė, Čekijos Respublika, Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė bei Europos Komisija. Visų šalių, išskyrus Jungtinę Karalystę, atstovai dalyvavo ir 2011 m. spalio 27 d. surengtame posėdyje.

IV – Teisinis įvertinimas

13. Pirmiausia išnagrinėsiu antrąjį klausimą, nes atsakymas į jį gali turėti įtakos sprendžiant, ar pirmasis klausimas apskritai reikalingas. Juk specialiųjų žemės naudojimo planų, minimų pirmajame klausime, naikinimas gali patekti į SPAV direktyvos taikymo sritį tik tuomet, jei SPAV direktyva taikytina ir šiems planams parengti. Tačiau tai yra antro klausimo dalykas.

A – *Dėl antrojo klausimo – teisinės pareigos parengti planus ir programas būtinumas*

14. Norint atsakyti į antrąjį klausimą, reikia išsiaiškinti, ar SPAV direktyva taikoma planams ir programoms, kurie numatyti įstatymų nuostatose, tačiau kurių neprivaloma priimti, ar ji taikoma tik tuomet, kai egzistuoja teisinė pareiga parengti planą.

15. Beveik visose kalbinėse SPAV direktyvos 2 straipsnio a punkto antros įtraukos versijose kalbama apie planus ir programas, kuriuos reikia parengti arba kurių reikia. Atrodytų, kad tai tarsi ir negalioja planams ar programoms, kurie yra numatyti įstatymuose, tačiau kurių priimti nebūtina. Kaip teisingai pabrėžia Jungtinė Karalystė, Teisingumo Teismas rėmėsi šia išvada Sprendime *Terre wallonne*[3].

16. Kitaip suprasti galima tik versiją italų kalba. Ten kalbama apie planus ir programas, kurie yra „numatyti“ („previsti“) teisės aktuose. Galima būtų suprasti, kad ši nuostata taikoma ir priemonėms, kurios teisės aktuose yra reglamentuotos, tačiau kurių priimti nėra privaloma.

17. Skirtingos Bendrijos teisės akto kalbinės versijos turi būti aiškinamos vienodai. Todėl versijų nesutapimo atveju nagrinėjama nuostata turi būti aiškinama iš principo atsižvelgiant į teisės akto, kuriame ji įtvirtinta, bendrą struktūrą ir tikslą[4]. Teisės aktas, kurio kalbinės versijos skiriasi, turi būti aiškinamas taip pat remiantis tikrąja jo autoriaus valia[5]. SPAV direktyvos 2 straipsnio a punkto antros įtraukos priešistorė rodo, kad ir versija italų kalba, remiantis tikrąja teisės akto leidėjo valia, turi būti taikoma tik planams ir programoms, kuriuos parengti yra privaloma.

18. Nei pradiniame Komisijos pasiūlyme[6], nei pakeistoje versijoje[7] nebuvo sąlygos, kad planai ir programos, kuriems taikoma direktyva, turėtų būti teisiškai privalomi. Kai šiam pasiūlymui nebuvo pritarta, Komisija, remiama Belgijos ir Danijos, pasiūlė į direktyvą įtraukti bent jau planus ir programas, „kurie numatyti įstatymuose arba kurie remiasi įstatymais ar kitais teisės aktais“[8]. Tačiau teisės aktų leidėjui šie pasiūlymai taip pat nepasirodė priimtini.

19. Veikiau galiausiai Taryba ir bendrosios pozicijos versijoje italų kalba priimtą nuostatą, kuriai Parlamentas neturėjo priekaištų, aiškino taip, kad minėta nuostata galioja tik privalomų („prescritti“) planų ir programų atžvilgiu[9]. Todėl ir direktyvos versiją italų kalba reikėtų interpretuoti taip, kad ji taikoma tik planams ar projektams, kuriuos teisės aktuose yra numatyta pareiga priimti.

20. Atsižvelgiant į SPAV direktyvos 2 straipsnio a punkto antros įtraukos tekstą ir jo atsiradimą, nei bendrasis Europos aplinkos politikos tikslas – aukšto lygio apsauga (ESS 3 straipsnio 3 dalis, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 37 straipsnis ir SESV 191 straipsnio 2 dalis), nei konkretus direktyvos tikslas – planų ir programų, kurių pasekmės gali būti reikšmingos aplinkai, vertinimas (1 straipsnis)[10], nerodo, kad būtų įmanomas kitoks aiškinimas. Tiesa, planai ir programos, kurių priimti teisiškai nėra privaloma, taip pat gali turėti reikšmingų pasekmių aplinkai, gal netgi didesnių nei privalomi planai, tačiau teisės aktų leidėjas akivaizdžiai nenorėjo nustatyti prievolės atlikti tokių priemonių pasekmių aplinkai vertinimo.

3 — 2010 m. birželio 17 d. sprendimas (C-105/09 ir C-110/09, Rink. p. I-5611, 35–36 punktai). Taip pat žr. mano 2010 m. kovo 4 d. išvados šioje byloje, 37–38 ir 41 punktus.

4 — 1967 m. gruodžio 5 d. Sprendimas *van der Vecht* (19/67, Rink. p. 462, 473), 1977 m. spalio 27 d. Sprendimas *Bouchereau* (30/77, Rink. p. 1999, 13–14 punktai), 2007 m. birželio 14 d. Sprendimas *Euro Tex* (C-56/06, Rink. p. I-4859, 27 punktas) ir 2008 m. vasario 21 d. Sprendimas *Tele2 Telecommunication* (C-426/05, Rink. p. I-685, 25 punktas).

5 — 1969 m. lapkričio 12 d. Sprendimas *Stauder* (29/69, Rink. p. 419, 3 punktas), 1988 m. liepos 7 d. Sprendimas *Moksel Import und Export* (55/87, Rink. p. 3845, 49 punktas), 2001 m. lapkričio 20 d. Sprendimas *Jany ir kt.* (C-268/99, Rink. p. I-8615, 47 punktas), 2005 m. sausio 27 d. Sprendimas *Junk* (C-188/03, Rink. p. I-885, 33 punktas) ir 2009 m. spalio 22 d. Sprendimas *Zurita García ir Choque Cabrera* (C-261/08 ir C-348/08, Rink. p. I-10143, 54 punktas).

6 — 1996 m. gruodžio 4 d. COM (96) 511 galutinis (OL C 129, 1997, p. 14).

7 — 1999 m. vasario 22 d. COM (1999) 73 galutinis (OL C 83, p. 15).

8 — 1999 m. gruodžio 8 d. Tarybos dokumentas Nr. 13800/99, p. 5, 5 išnaša.

9 — OL C 137, 2000, p. 11 (20).

10 — Žr. 2011 m. rugsėjo 22 d. Sprendimą *Valčiukienė ir kt.* (C-295/10, Rink. p. I-8819, 46–47 punktai) ir mano 2010 m. kovo 4 d. išvadą byloje *Terre wallonne* (minėta 3 išnašoje, 30 punktas).

21. Jungtinė Karalystė ir Čekijos Respublika nurodo suprantamą to priežastį: tokiu atveju kiltų grėsmė, kad dėl pasekmių aplinkai vertinimo išlaidų institucijos atsisakytų tokių savanoriškų planų. Daug kas rodo, kad savanoriški planai prisideda prie aplinkos apsaugos ir suteikia visuomenei galimybę dalyvauti; jeigu jų būtų atsisakoma, tai turėtų neigiamų padarinių. Galbūt ateityje teigiami poslinkiai taikant pasekmių aplinkai vertinimą privers pakeisti šį požiūrį, tačiau negalima užbėgti tam už akių aiškinant teisės aktą kitaip, nei rodo dokumentuose užfiksuota teisės aktų leidėjo valia.

22. Per posėdį *Inter-Environnement Bruxelles ir kt.* rėmėsi ir visuomenės dalyvavimu, numatytu Orhuso konvencijos [11] 7 straipsnyje ir Direktyvos 2003/35/EB [12] 2 straipsnyje. Konvencijoje nustatyta, kad visuomenė turi teisę dalyvauti rengiant bet kokius su aplinka susijusius planus ir programas, tačiau aplinkos ataskaitos nereikalaujama. Jei šis įsipareigojimas pagal tarptautinę teisę SPAV direktyva būtų perkeltas į Sąjungos teisę, tai būtų pretekstas, nepaisant nagrinėjamos nuostatos formuluotės, taikyti jį visiems su aplinka susijusiems planams bei programoms.

23. Tačiau SPAV direktyvoje nėra jokios nuorodos į tai, kad ja ketinama į Sąjungos teisę perkelti Orhuso konvencijos 7 straipsnį. Veikiau Direktyvos 2003/35 10 konstatuojamoji dalis rodo, kad ši konvencijos dalis į Sąjungos teisę perkeliama tik Sąjungos teisėje numatytų planų ir programų atžvilgiu, konkrečiau tariant, tam tikrų priemonių atžvilgiu ji perkeliama Direktyva 2003/35, tačiau ateityje bus perkeliama atitinkamo teisės akto konkrečiomis nuostatomis. Direktyvos 2003/35 2 straipsnio 5 dalyje tik paaiškinama, kad SPAV direktyvoje reglamentuojamas pasekmių aplinkai vertinimas yra pakankama visuomenės dalyvavimo forma [13].

24. Todėl Orhuso konvencijos 7 straipsnio tikslai nėra pagrindas aiškinti SPAV direktyvą prieš akivaizdžią teisės aktų leidėjo valią.

25. Tačiau vis dar neaišku, kokių planų ir programų „reikia“, kaip tai suprantama pagal SPAV direktyvos 2 straipsnio a punkto antrą įtrauką. To Konstitucinis Teismas aiškiai neklausia, bet tinkamai nuspręsti, ar ginčijamos nuostatos suderinamos su SPAV direktyva, jis galės tik išaiškinus ir šį klausimą.

26. Atrodo, kad Konstitucinis teismas daro prielaidą, jog SPAV direktyva taikoma tik tuomet, jei pareiga, kaip ji suprantama pagal SPAV direktyvos 2 straipsnio a punkto antrą įtrauką apima *kiekvieną* atitinkamo plano ar programos sudarymo atvejį. Todėl planų ir programų, kurie vienais atvejais gali, o kitais privalo būti rengiami, pasekmių aplinkai vertinimas niekuomet nėra privalomas.

27. Tačiau Teisingumo Teismas Sprendime *Terre wallonne* jau yra nusprendęs, kad SPAV direktyva taikoma ir programoms, kurių reikia tik tam tikromis sąlygomis [14], šiuo konkrečiu atveju – veiksmų programoms pagal Nitratų direktyvą [15]. Jas reikia parengti tik tuo atveju, jei egzistuoja šioje direktyvoje apibrėžiamos pažeidžiamos zonos. Jei valstybių narių institucijos pagal Nitratų direktyvos reikalavimus savanoriškai parengia veiksmų programas kitoms zonoms, SPAV direktyva netaikoma.

28. Taigi, norint nustatyti, ar taikytina SPAV direktyva, kiekvienu konkrečiu atveju reikia įvertinti, ar planas (programa) privalo būti sudarytas, ar yra sudaromas savanoriškai.

11 — Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (OL L 124, 2005, p. 4); Bendrija ją pasirašė 1998 m. birželio 25 d. Orhuse (Danija), ji buvo priimta 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimu 2005/370/EB (OL L 124, p. 1).

12 — 2003 m. gegužės 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, nustatanti visuomenės dalyvavimą rengiant tam tikrus su aplinka susijusius planus ir programas ir iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 85/337/EEB ir 96/61/EB dėl visuomenės dalyvavimo ir teisės kreiptis į teismus (OL L 156, p. 17; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 466).

13 — Žr. Sprendimą *Terre wallonne* (minėtas 3 išnašoje, 37 ir paskesni punktai).

14 — Sprendimas *Terre wallonne* (minėtas 3 išnašoje, 35 punktas).

15 — 1991 m. gruodžio 12 d. Tarybos direktyva 91/676/EEB dėl vandenų apsaugos nuo taršos nitratais iš žemės ūkio šaltinių (OL L 375, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 2 t., p. 68).

29. Klausimas, ar nagrinėjamu atveju atitinkamas priemones priimti privalu, nesant Europos Sąjungos lygmeniu egzistuojančių teisės nuostatų, yra nacionalinės teisės klausimas, į kurį atsakyti ir privalomą sprendimą priimti gali tik Konstitucinis teismas. Tačiau, pavyzdžiui, iš *CoBAT* 40 straipsnio išplaukia, kad vyriausybė gali nustatyti komunai terminą specialiesiems žemės naudojimo planams priimti. Tokiu atveju galėtų būti laikoma, kad egzistuoja teisinė pareiga priimti planą. Tačiau jos nėra, kai priimti planą prašo piliečiai. Bet ir šią nuostatą galima interpretuoti taip, kad komuna, nors ir turi su plano priėmimo terminu susijusią diskreciją, tačiau iš esmės privalo tokį planą parengti. Ir atrodo, kad negalima atmesti galimybės, jog šią diskreciją gali labai riboti konkretaus atvejo aplinkybės [16].

30. Apibendrinant galima konstatuoti, kad SPAV direktyvos 2 straipsnio a punkte esantys žodžiai „kurių reikia“ turi būti suprasti taip, jog šis apibrėžimas neapima planų ir programų, kurie numatyti įstatymų nuostatose, tačiau kurių neprivaloma priimti. Planai ir programos, kuriuos tam tikromis sąlygomis galima priimti savanoriškai, į šį apibrėžimą patenka tik tais atvejais, kai juos parengti yra privaloma.

B – *Dėl pirmojo klausimo – planų ar programų panaikinimas*

31. Pirmuoju klausimu Belgijos Konstitucinis teismas klausia, ar SPAV direktyva taikoma planų ar programų panaikinimo procedūroms.

1. Dėl būtinumo atsakyti į pirmąjį klausimą

32. Čekijos Respublika laikosi nuomonės, kad jei SPAV direktyva galioja tik privalomiems priimti planams ir programoms, šis klausimas pagrindinėje byloje nebeturi jokios reikšmės. Jos tvirtinimu, Belgijos Konstitucinis teismas, užduodamas antrąjį prejudicinį klausimą, daro prielaidą, kad specialiųjų žemės naudojimo planų pagal *CoBAT* 40 straipsnį priimti nėra privaloma. Tokiu atveju šie planai nepatenka į SPAV direktyvos taikymo sritį ir, norint juos panaikinti, pasekmių aplinkai vertinimo atlikti nereikia.

33. Tačiau jau esu paaiškinusi, kad tam tikrais atvejais gali egzistuoti pareiga parengti minėtus planus [17]. Kaip pabrėžia Komisija, tai rodo ne tiek antrojo prejudicinio klausimo formuluotė, kiek situacija nacionalinėje teisėje, pristatyta motyvuojant prašymą priimti prejudicinį sprendimą [18]. Taigi, negalima galutinai atmesti galimybės, kad Konstitucinis teismas ginčijamas nacionalinės teisės nuostatas vis dėlto aiškins taip, jog egzistuoja pareiga priimti minėtus planus. Be to, pirmasis klausimas užduodamas nesiejant jo su tam tikru atsakymu į antrąjį klausimą. Taigi, nepaisant to, kaip bus atsakyta į antrąjį klausimą, negalima konstatuoti, kad pirmasis klausimas akivaizdžiai nesusijęs su pagrindinės bylos faktais arba dalyku arba problema yra hipotetinė [19].

34. Remiantis tuo darytina išvada, kad Teisingumo Teismas turėtų atsakyti į pirmąjį klausimą.

2. Dėl planų ir programų panaikinimo

35. Pirmojo klausimo svarbiausias dalykas yra tai, kad SPAV direktyvos 2 straipsnio a punkte minimi „planai ir programos <…> [bei] visi jų daliniai pakeitimai“, tačiau apie jų panaikinimą neužsimenama. Todėl ypač Belgija ir Jungtinė Karalystė nemano, kad visišką panaikinimą galima laikyti daliniu pakeitimu.

16 — Žr. 2010 m. kovo 25 d. Sprendimą *Komisija prieš Ispaniją* (C-392/08, Rink. p. I-2537, 14 ir paskesni punktai).

17 — Žr. šios išvados 29 punktą.

18 — Žr. šios išvados 8 punktą.

19 — Žr. 2011 m. rugsėjo 15 d. Sprendimą *Gueye* (C-483/09 ir C-1/10, Rink. p. I-8263, 40 punktas).

36. Tačiau, kaip tvirtina Konstitucinis teismas, *Inter-Environnement Bruxelles* ir Komisija, dalinio pakeitimo sąvoką galima aiškinti ir taip, kad ji apima ir plano ar programos panaikinimą. Pakeisti iš esmės reiškia panaikinti esamą nuostatą ir vietoj jos priimti naują. „Visiškas“ panaikinimas reiškia, kad nuostata panaikinama, tačiau nauja nuostata nepriimama. Tuomet taikoma atitinkama bendresnė taisyklė. Tai irgi yra pakeitimas.

37. Pavyzdžiui, Vokietijoje panaikinus užstatymo planus, būtų taikomos Vokietijos Federacinės Respublikos Statybos kodekso (*Baugesetzbuch*) nuostatos, reglamentuojančios leidimus įgyvendinti projektą užstatytose vietovėse (Statybos kodekso 34 straipsnis) arba už jų ribų (Statybos kodekso 35 straipsnis). Taigi, panaikinus planą, pasikeistų šių projektų reglamentavimo pagrindas.

38. Tačiau Belgija ir Jungtinė Karalystė laikosi nuomonės, jog SPAV direktyvoje turima galvoje, kad turi būti nustatytas naujas plano turinys. Jos, be kita ko, remiasi tuo, kad pagal 3 straipsnio 2 ir 4 dalis turi būti atliktas planų ir programų, reglamentuojančių tam tikrų projektų rengimą ir įgyvendinimą, pasekmių aplinkai vertinimas. Panaikinant planą ar programą, joks projektų rengimas ir įgyvendinimas nereglamentuojamas.

39. Tačiau, aiškinant SPAV direktyvą, reikėtų remtis ne tiek siauru teksto supratimu, kiek jos tikslais, apibrėžtais 1 straipsnyje, – planų ir programų, kurių pasekmės gali būti reikšmingos aplinkai, pasekmių aplinkai vertinimu[20]. Čekijos Respublika ir Jungtinė Karalystė laikosi pozicijos, kad panaikintas planas ar programa negali turėti pasekmių aplinkai, tačiau ši pozicija neteisinga.

40. Jei tam tikru planu ar programa, reglamentuojančia projektų rengimą ir įgyvendinimą, šiems projektams nustatomos taisyklės, šių taisyklių atšaukimas, kaip teisingai pabrėžia Konstitucinis teismas, gali turėti netgi labai didelių pasekmių aplinkai.

41. Tai puikiai iliustruoja *Inter-Environnement Bruxelles ir kt.* pateiktas pavyzdys: specialusis žemės naudojimo planas buvo panaikintas siekiant sudaryti galimybę pastatyti 44 000 m^2 biurų pastatą, nes pagal planą buvo leidžiama statyti tik 20 000 m^2 pastatą. Taigi, panaikinus specialųjį žemės naudojimo planą, biuro pastatų statybą reglamentuojančios taisyklės buvo smarkiai sušvelnintos. Akivaizdu, kad apribojimų panaikinimas gali daryti poveikį aplinkai. Didesnis biurų pastatas reiškia intensyvesnį eismą, gali būti, kad užima daugiau žemės ploto ir, pavyzdžiui, gali turėti daugiau įtakos vietiniam mikroklimatui ir vandens ištekliams.

42. Jei tokių projektų pasekmės patenka ir į PAV direktyvos[21] taikymo sritį, tai, kitaip, nei mano Čekijos Respublika, nereiškia, kad SPAV direktyva negali būti taikoma. Be kita ko, neatsiranda ir pareiga du kartus vertinti pasekmes aplinkai, nes antro vertinimo atlikti nereikia, jeigu jo tikslai buvo visiškai pasiekti atlikus pirmąjį vertinimą[22]. Tačiau jei vertinimų apimtis ar turinys skiriasi, yra prasminga atlikti antrąjį vertinimą. Išlaidas tokiais atvejais, kaip antai minėtame pavyzdyje, galima sumažinti plano ar programos panaikinimo procedūrą derinant ar bent jau koordinuojant su leidimo projektui išdavimo procedūra.

43. Kitais atvejais, panaikinant tam tikrą priemonę, aplinkos ataskaita gali būti neteikiama arba teikiama ribotos apimties, jei minėta priemonė buvo tinkamai įvertinta ją parengiant. Pagal SPAV direktyvos I priedo b punktą aplinkos ataskaitoje turi būti nurodyti atitinkami dabartinės aplinkos būklės aspektai ir jų galima raida, jeigu planas ar programa nebus įgyvendinti. Todėl, vertinant jų panaikinimą, iš esmės reikia atsižvelgti į tuo metu įvykusius aplinkos būklės pasikeitimus. Tačiau negalima atsisakyti įtraukti į tai visuomenės, nes pozicijos dėl rengiamo plano ar programos ir dėl naikinamo plano ar programos nebūtinai turi sutapti.

20 — Žr. 10 išnašoje pateiktas nuorodas.

21 — 1985 m. birželio 27 d. Tarybos direktyva 85/337/EEB dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo (OL L 175, p. 40; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 1 t., p. 248).

22 — Sprendimas *Valčiukienė ir kt.* (minėtas 10 išnašoje, 62 punktas).

44. Pagaliau Čekijos Respublika ir Jungtinė Karalystė mano, kad SPAV direktyva naikinant planus ar programas netaikytina ir dėl sisteminių priežasčių. Jų teigimu, įvairiose nuostatose ir konstatuojamosiose dalyse reglamentuojamas priemonių priėmimas ir rengimas. Tačiau panaikinimo procedūra nėra nei priimama, nei rengiama.

45. Tačiau taip argumentuojant neatsižvelgiama į tai, kad atitinkamas nuostatas galima taikyti ir naikinant planus bei programas. Priemonės priėmimą, minimą įvairiose SPAV direktyvos nuostatose, atitinka sprendimas ją panaikinti. Ir, norint tam tikrą priemonę panaikinti, būtinas bent jau minimalus pasirengimas, nes reikia įvertinti, kokiu mastu priemonė yra naikintina. Tokiomis aplinkybėmis, atliekant pasekmių aplinkai vertinimą, reikėtų, kitaip, nei mano Jungtinė Karalystė, patikrinti, kokios įtakos aplinkai turės tam tikro turinio panaikinimas. Jei nustatoma, kad pasekmės gali būti reikšmingos, galima nurodyti atlikti jų stebėseną, kaip tai suprantama pagal 10 straipsnį.

46. Kitaip nei per posėdį tvirtino Čekijos Respublika, šia išvada neverčia abejoti nei lyginimas su teismo nurodymu panaikinti priemonę, nei terminuoto plano pavyzdys. Kaip įtikinamai paaiškino Komisija ir *Inter-Environnement Bruxelles ir kt.*, abiem atvejais nebūtų reikalaujama atlikti pasekmių aplinkai vertinimo pagal SPAV direktyvą. Teismų sprendimai nepatenka į planų ir programų apibrėžimą, pateiktą 2 straipsnio a punkte [23]. O terminuotos priemonės pasibaigimo pasekmių vertinimas turi būti rengiamos priemonės vertinimo sudėtinė dalis.

47. Todėl viso ar dalies plano arba programos panaikinimas yra dalinis pakeitimas, kaip jis suprantamas pagal SPAV direktyvos 2 straipsnio a punktą.

3. Dėl pareigos keisti ar naikinti planus ar programas reikalingumo

48. Be to, Komisija kelia klausimą, ar planų ir programų pakeitimai ir panaikinimas į SPAV direktyvos taikymo sritį įeina tik tuomet, jeigu jie grindžiami teisės aktuose įtvirtinta pareiga.

49. SPAV direktyvos 2 straipsnio a punkto tekstas šiuo atžvilgiu nėra visiškai aiškus. Ypač versijose anglų [24] ir prancūzų [25] kalbomis šią nuostatą galima interpretuoti ir taip, kad ji taikoma tik privalomiems planų ir programų pakeitimams.

50. Tačiau taip pat galima – o versijoje vokiečių kalba [26] dėl pavartoto veiksmažodžio „erstellen“, kuris nedera su pakeitimo sąvoka, netgi tikėtina – nuostatos frazę „kurių reikia“ – sieti tik su planais ir programomis. Tuomet SPAV direktyvos 2 straipsnio a punkte pateiktas apibrėžimas apima planus ir programas, kurių reikia, ir jų pakeitimus.

51. Šie kalbinių versijų skirtumai vėl suteikia progą pažvelgti į direktyvos atsiradimo istoriją, bendrą struktūrą ir tikslą [27].

52. Atsiradimo istorija suteikia daug naudingos informacijos ieškant atsakymo į šį klausimą. Formuluotė „planai ir programos <…> [bei] visi jų daliniai pakeitimai[,] <...> kurių reikia“, kaip teigiama Bendrojoje Tarybos pozicijoje, į SPAV direktyvą buvo įtraukta siekiant paaiškinti, „kad turimi galvoje tik planai ir programos, kurių <...> reikia pagal valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas“ [28]. Taigi, teisės aktų leidėjas nesiekė taikyti direktyvos tik šių planų ir programų pakeitimams.

23 — Su teismo sprendimu naikinamomis priemonėmis susiję samprotavimai yra nagrinėjamos bylos C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie ir Terre wallonne*, dalykas; mano išvada šioje byloje bus paskelbta 2011 m. gruodžio 8 dieną.

24 — „Plans and programmes, <...>, as well as any modifications to them <...> which are required <...>.“

25 — „Les plans et programmes, <...>, ainsi que leurs modifications <...> exigés <...>“.

26 — „Pläne und Programme, <...>, sowie deren Änderungen, die <...> *erstellt* werden müssen“ (išskirta mano).

27 — Žr. šios išvados 17 punktą.

28 — Minėta 9 išnašoje.

53. Beje, ir SPAV direktyvos bendra struktūra, ir tikslas patvirtina, kad tik toks aiškinimas yra įtikinamas.

54. Komisija, kalbėdama apie bendrą struktūrą, teigia, kad paprastai planai ir programos turėtų būti keičiami ir naikinami taikant tą pačią procedūrą kaip ir juos rengiant. Todėl, keičiant ar naikinant priemonę, pasekmių aplinkai vertinimas turėtų būti atliekamas tik tuomet, jeigu jį reikėjo atlikti priemonę parengiant.

55. Komisija aiškina, kad taip pat darytina prielaida, jog teisinė pareiga pakeisti planus ar programas yra mažai tikėtina, net jei atitinkamos priemonės pirminis parengimas ir buvo grindžiamas tokia pareiga. Todėl, imant, kad turimi galvoje tik privalomi pakeitimai ir panaikinimai, būtų smarkiai susiaurintas pasekmių aplinkai vertinimo taikymo mastas.

56. Toks susiaurinimas prieštarautų tikslui vertinti planus ir programas, kurių pasekmės gali būti reikšmingos aplinkai. Tokias pasekmes gali turėti ne tik nuostatos, priimamos rengiant planus ir programas, bet ir nuostatos, pridedamos atliekant pakeitimus arba tampančios taikytinos panaikinus egzistuojančias nuostatas.

57. Pagaliau laikant, kad direktyva taikytina tik privalomiems pakeitimams ar apribojimams, būtų palengvintas būdas apeiti SPAV direktyvą. Būtų galima iš pradžių parengti planą arba programą tarsi „tuščią kiautą“, be nuostatų, reikalaujančių atlikti pasekmių aplinkai vertinimą, o keblias nuostatas pridėti vėliau, atliekant „savanoriškus“ pakeitimus, kurių pasekmių aplinkai vertinti nebereikėtų.

4. Dėl atsakymo į pirmąjį klausimą

58. Todėl apibendrinant galima konstatuoti, kad į pirmąjį klausimą reikia atsakyti taip: viso ar dalies plano ar programos panaikinimo procedūra yra dalinis pakeitimas, kaip jis suprantamas pagal SPAV direktyvos 2 straipsnio a punktą, jei naikinamas šioje nuostatoje apibrėžiamas planas ar programa.

V – Išvada

59. Todėl siūlau Teisingumo Teismui į prašymą priimti prejudicinį sprendimą atsakyti taip:

1. Viso ar dalies plano ar programos panaikinimo procedūra yra dalinis pakeitimas, kaip jis suprantamas pagal Direktyvos 2001/42/EB 2 straipsnio a punktą, jei naikinamas šioje nuostatoje apibrėžiamas planas ar programa.

2. Direktyvos 2001/42 2 straipsnio a punkte esantys žodžiai „kurių reikia“ turi būti suprasti taip, jog šis apibrėžimas neapima planų ir programų, kurie numatyti įstatymų nuostatose, tačiau kurių neprivaloma priimti. Planai ir programos, kuriuos tam tikromis sąlygomis galima priimti savanoriškai, į šį apibrėžimą patenka tik tais atvejais, kai juos parengti yra privaloma.