Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 10. novembra 2011 [1]

Zadeva C-567/10

Inter-Environnement Bruxelles ASBL
Pétitions-Patrimoine ASBL
Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL
proti

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Cour constitutionnelle (Belgija))

„Direktiva 2001/42/ES — Presoja vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje — Uporaba za celotno ali delno razveljavitev načrta rabe zemljišča — Načrti in programi, ki so zahtevani z zakoni in drugimi predpisi“

I – Uvod

1. Belgijsko ustavno sodišče je predložilo dve vprašanji glede področja uporabe Direktive o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje [2] (v nadaljevanju: Direktiva SOP (SOP pomeni strateško okoljsko presojo)). Prvič, odgovoriti je treba, ali ta direktiva zajema le sprejetje in spremembo načrtov in programov ali tudi njihovo razveljavitev. Drugič, postavljeno je vprašanje, ali je okoljska presoja nujna le pri sprejetju načrtov in programov, ki so *zahtevani*, ali pa je presoja potrebna tudi, če je izdelava urejena s predpisi, ni pa obvezna.

II – Pravni okvir

A – *Direktiva SOP*

2. Cilji Direktive SOP izhajajo zlasti iz člena 1:

„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.“

3. Načrti in programi so določeni v členu 2(a):

„V tej direktivi

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 157).

(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."

4. Člen 3 določa, pri katerih načrtih in programih se izvede presoja. Pomembni so zlasti odstavki od 1 do 5:

„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 85/337/EGS; ali

(b) […]

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.

5. Države članice s preučevanjem vsakega primera posebej, z določanjem vrst načrtov in programov ali s kombinacijo obeh načinov ugotovijo, ali je verjetno, da bodo načrti ali programi iz odstavkov 3 in 4 znatno vplivali na okolje. Zato države članice v vseh primerih upoštevajo ustrezna merila iz Priloge II za zagotovitev, da so načrti in programi z verjetnimi znatnimi vplivi na okolje zajeti s to direktivo.

6.[…]"

B – *Belgijsko pravo*

5. Bistvene določbe vsebuje bruseljski zakonik o prostorskem načrtovanju (Code bruxellois de l'aménagement du territoire, v nadaljevanju: CoBAT). Ustavno sodišče jih razlaga, kot je opisano v nadaljevanju.

6. Postopek priprave posebnega načrta rabe zemljišča vključuje izvedbo javne razgrnitve, posvetovanje z različnimi upravami in organi ter načeloma tudi pripravo okoljskega poročila (členi od 43 do 50 CoBAT). Določbe CoBAT glede priprave posebnega načrta rabe zemljišča se uporabljajo za spremembo načrtov (člen 52 CoBAT). Vendar se te določbe ne uporabljajo za postopek razveljavitve posebnih načrtov rabe zemljišča.

7. V postopku v glavni stvari izpodbijana člena 25 in 26 uredbe z dne 14. maja 2009 dopolnjujeta prejšnji postopek občinskega sveta za razveljavitev s postopkom, ki vladi dovoljuje razveljavitev, vendar prav tako ne določa okoljske presoje.

8. V skladu s členom 40 CoBAT „vsaka občina v regiji ali na lastno pobudo ali v roku, ki ji ga določi vlada, sprejme posebne načrte rabe zemljišča“. Zdi se, da ta določba zahteva sprejemanje takih načrtov. Vendar pa ta določba prevzema prejšnje pravilo, iz nastanka katerega ustavno sodišče izpeljuje možnost, da ni podane obveznosti za sprejemanje takih načrtov. Poleg tega določa, da lahko občinski svet na predlog občanov odloči, da ne bo odredil priprave posebnega načrta rabe zemljišča (člen 51 CoBAT).

9. Poleg tega se v postopku v glavni stvari obravnavajo načrti za spomeniško varstvo nekaterih objektov. Člena 30(c) in 101 uredbe z dne 14. maja 2009 vnašata določbe o takih načrtih. Zahtevajo se lahko pred izdajo potrebnega dovoljenja v skladu s CoBAT in jih lastnik pripravi na zahtevo vlade ali tretjega. Okoljska presoja ni potrebna.

III – Predlog za sprejetje predhodne odločbe

10. V postopku v glavni stvari različne nevladne organizacije – Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Petitions-Patrimoine ASBL in Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL (v nadaljevanju: Inter-Environnement Bruxelles in drugi) – nasprotujejo določbam bruseljske uredbe z dne 14. maja 2009, ki v več točkah spreminjajo CoBAT. Med drugim grajajo, da te določbe o spremembah za razveljavitev posebnih načrtov rabe zemljišča in izdelavo načrtov za spomeniško varstvo ne zahtevajo okoljske presoje v skladu z Direktivo SOP.

11. Belgijsko ustavno sodišče je v predhodno odločanja Sodišču predložilo ti vprašanji:

1. Ali je treba opredelitev „načrtov in programov“ iz člena 2(a) Direktive SOP razlagati tako, da je s področja uporabe te direktive izključen postopek celotne ali delne razveljavitve načrta, kakršen je postopek razveljavitve posebnega načrta rabe zemljišča, določen s členi od 58 do 63 CoBAT?

2. Ali je treba izraz „zahtevani“ iz člena 2(a) iste direktive razumeti, kot da se z njim iz opredelitve „načrtov in programov“ izključijo načrti, ki so sicer določeni z zakonskimi predpisi, vendar njihovo sprejetje ni obvezno, kakršni so posebni načrti rabe zemljišča iz člena 40 CoBAT?

12. Pisna stališča so predložili Inter-Environnement Bruxelles in drugi, Kraljevina Belgija, Češka republika, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Evropska komisija. Z izjemo Združenega kraljestva so se navedeni udeležili tudi obravnave 27. oktobra 2011.

IV – Pravna presoja

13. Najprej bom preučila drugo vprašanje, ker lahko odgovor vpliva na nujnost preučitve prvega vprašanja. Razveljavitev posebnih načrtov rabe zemljišča, ki se obravnava v prvem vprašanju, lahko namreč spada na področje uporabe Direktive SOP le, če je tudi izdelava teh načrtov zajeta z Direktivo SOP. Slednje pa je predmet drugega vprašanja.

A – *Drugo vprašanje – nujnost pravne obveznosti glede izdelave načrtov in programov*

14. Za odgovor na drugo vprašanje je treba pojasniti, ali so načrti ali programi, ki so sicer urejeni s predpisi, vendar njihovo sprejetje ni obvezno, zajeti z Direktivo SOP, ali pa se ta uporabi le, če je podana pravna obveznost.

15. V skoraj vseh jezikovnih različicah člena 2(a), druga alinea, Direktive SOP gre za načrte ali programe, ki so zahtevani oziroma nujni. Zakonsko urejeni načrti ali programi, katerih sprejetje ni nujno, naj z njo ne bi bili zajeti. Kot Združeno kraljestvo pravilno opozarja, je Sodišče na tej podlagi odločilo v sodbi Terre wallonne.[3]

16. Le italijansko različico je mogoče razumeti drugače. V njej so določeni načrti in programi, ki so zakonsko „predvideni“ („previsti“). Pod ta pojem bi lahko zajeli tudi ukrepe, ki so sicer zakonsko urejeni, vendar njihovo sprejetje ni nujno.

17. Jezikovne različice besedila Skupnosti je treba razlagati enotno. Ob razhajanjih med njimi je treba zadevno določbo načeloma razlagati glede na splošno sistematiko in namen ureditve, katere del je.[4] Določbo, ki se razlikuje glede na jezikovne različice, pa je treba razlagati tudi na podlagi resnične volje njenega avtorja.[5] Iz zgodovine nastanka člena 2(a), druga alinea, Direktive SOP izhaja, da tudi italijanska različica glede na resnično voljo zakonodajalca zajema le načrte in programe, ki so zahtevani.

18. Niti prvotni predlog Komisije[6] niti spremenjena različica[7] nista vsebovala pogoja, da bi zajeti načrti in programi morali biti pravno zahtevani. Ker se ta predlog ni uveljavil, je Komisija, ob podpori Belgije in Danske, predlagala, da bi se v Direktivo vključili vsaj načrti in programi, „ki so določeni z zakonodajo ali temeljijo na zakonih ali drugih predpisih“.[8] Vendar pa zakonodajalec teh predlogov ni upošteval.

19. Nasprotno, Svet je na koncu sprejeto ureditev, ki ji Parlament ni nasprotoval, tudi v italijanski različici skupnega stališča obrazložil tako, da so zajeti le predpisani (*„prescritti“*) načrti in programi.[9] Zato je tudi italijansko različico treba razumeti tako, da zajema le načrte in projekte, ki temeljijo na pravni obveznosti.

20. Glede na besedilo člena 2(a), druga alinea, Direktive SOP in njen nastanek do drugačne razlage ne privedeta niti splošni cilj evropske okoljske politike, namreč visoka raven varstva (člen 3(3) PEU, člen 37 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člen 191(2) PDEU), niti specifičen cilj Direktive, okoljska presoja načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje (člen 1).[10] Sicer lahko tudi načrti in programi, ki niso pravno obvezni, znatno vplivajo na okolje, morebiti celo bolj kot obvezni načrti, vendar zakonodajalec očitno ni želel teh ukrepov podvreči okoljski presoji.

21. Združeno kraljestvo in Češka republika navajata prepričljiv razlog: obstajala bi bojazen, da bi se organi zaradi stroškov okoljske presoje odpovedali tem prostovoljnim načrtom. Veliko govori v prid domnevi, da prostovoljni načrti več prispevajo k upoštevanju okoljskih vprašanj in dajo javnosti več možnost udeležbe kot pa odpoved načrtovanja. Mogoče se bo ocena v prihodnje zaradi pozitivnih izkušenj z uporabo okoljske presoje spremenila, vendar se to ne more storiti z razlago v nasprotju z dokumentirano voljo zakonodajalca.

3 — Sodba z dne 17. junija 2010 (C-105/09 in C-110/09, ZOdl., str. I-5611, točki 35 in 36). Glej tudi moje sklepne predloge, predstavljene 4. marca 2010 v tej zadevi, točke 37, 38 in 41.

4 — Sodbe z dne 5. decembra 1967 v zadevi van der Vecht (19/67, Recueil, str. 462 in 473); z dne 27. oktobra 1977 v zadevi Bouchereau (30/77, Recueil, str. 1999, točki 13 in 14); z dne 14. junija 2007 v zadevi Euro Tex (C-56/06, ZOdl., str. I-4859, točka 27) in z dne 21. februarja 2008 v zadevi Tele2 Telecommunication (C-426/05, ZOdl., str. I-685, točka 25).

5 — Sodbe z dne 12. novembra 1969 v zadevi Stauder (29/69, Recueil., str. 419, točka 3); z dne 7. julija 1988 v zadevi Moksel Import und Export (55/87, Recueil, str. 3845, točka 49); z dne 20. novembra 2001 v zadevi Jany in drugi (C-268/99, Recueil, str. I-8615, točka 47); z dne 27. januarja 2005 v zadevi Junk (C-188/03, ZOdl., str. I-885, točka 33) in z dne 22. oktobra 2009 v združenih zadevah Zurita García in Choque Cabrera (C-261/08 in C-348/08, ZOdl., str. I-10143, točka 54).

6 — COM(96) 511 konč. z dne 4. decembra 1996 (UL 1997, C 129, str. 14).

7 — COM(1999) 73 konč. z dne 22. februarja 1999 (UL C 83, str. 13).

8 — Dokument Sveta 13800/99 z dne 8. decembra 1999, str. 5, opomba 5.

9 — UL 2000, C 137, str. 11 (str. 20).

10 — Glej sodbo z dne 22. septembra 2011 v zadevi Valčiukienė in drugi (C-295/10, ZOdl., str. I-8819, točki 46 in 47) in moje sklepne predloge v združenih zadevah Terre wallonne, predstavljene 4. marca 2010, navedeni v opombi 3, točka 30.

22. Na obravnavi so se Inter-Environnement Bruxelles in drugi sklicevali tudi na udeležbo javnosti, ki je določena v členu 7 Aarhuške konvencije[11] in členu 2 Direktive 2003/35/ES[12]. V skladu s konvencijo zadeva ta udeležba vse načrte in programe, ki so povezani z okoljem, vendar se poročilo o vplivih na okolje izrecno ne zahteva. Če bi Direktiva SOP to mednarodnopravno obveznost določila za celotno Unijo, bi bil to povod za uporabo preko besedila, namreč za vse načrte in programe v zvezi z okoljem.

23. Vendar Direktiva SOP ne vsebuje elementov, ki bi kazali na to, da je njen namen prenos člena 7 Aarhuške konvencije. Iz uvodne izjave 10 Direktive 2003/35 namreč izhaja, naj se konvencija glede te točke prenese le za načrte in programe, zajete s pravom Unije, in sicer za nekatere ukrepe z Direktivo 2003/35, vendar v prihodnje s specifičnimi pravili v zadevnih pravnih aktih. Člen 2(5) Direktive 2003/35 pojasni le, da okoljska presoja v skladu z Direktivo SOP zadosti udeležbi javnosti.[13]

24. Zato cilji člena 7 Aarhuške konvencije ne upravičujejo razlage Direktive SOP v nasprotju z jasnim namenom zakonodajalca.

25. S tem pa še ni pojasnjeno, kateri načrti in programi v smislu člena 2(a), druga alinea, Direktive SOP so „zahtevani“. Tega sicer ustavno sodišče ne sprašuje izrecno, vendar lahko o skladnosti zadevne ureditve z Direktivo SOP pravilno odloči le, če je tudi na to vprašanje odgovorjeno.

26. Zdi se, da ustavno sodišče izhaja iz tega, da mora obveznost v smislu člena 2(a), druga alinea, Direktive SOP v *vsakem* primeru zajemati izdelavo zadevnega načrta ali programa, da bi spadala na področje uporabe Direktive SOP. Načrti ali programi, ki se v nekaterih primerih izdelajo prostovoljno, v drugih pa se morajo izdelati, tako niso nikoli nujno podvrženi okoljski presoji.

27. V sodbi Terre wallone pa je Sodišče že odločilo, da Direktiva SOP zajema tudi programe, katerih priprava se zahteva le pod določenimi pogoji,[14] v danem primeru delovne programe na podlagi Direktive o nitratih.[15] Pripraviti se morajo le, če obstajajo ranljiva območja v smislu te direktive. Če bi organi držav članic prostovoljno pripravili delovne programe v skladu s standardi Direktive o nitratih za druga področja, Direktive SOP ne bi bilo mogoče uporabiti.

28. Tako je za uporabo Direktive SOP v posameznem primeru treba preveriti, ali je izdelava načrta ali programa zahtevana ali pa se izdela prostovoljno.

29. Ali se v obravnavanem primeru zahteva sprejetje posameznih ukrepov, je, zaradi neobstoja določb prava Unije, vprašanje nacionalnega prava, na katerega lahko dokončno odgovori le ustavno sodišče. Vendar pa na primer iz člena 40 CoBAT izhaja, da lahko vlada občini določi rok za sprejetje posebnih načrtov rabe zemljišča. V tem primeru bi lahko obstajala pravna obveznost glede sprejetja načrta. Nasprotno pa ta očitno ni podana, če občani predlagajo sprejetje načrta. Vendar bi se lahko tudi ta določba razlagala tako, da ima občina sicer polje proste presoje glede določitve roka za sprejetje načrta, vendar mora načeloma izdelati takšen načrt. Prav tako pa se zdi, da ni izključeno, da bi lahko bilo tako polje proste presoje zaradi okoliščin primera zelo omejeno.[16]

11 — Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (UL 2005, L 124, str. 4); Skupnost jo je podpisala 25. junija 1998 v Aarhusu (Danska), sprejeta pa je bila s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL L 124, str. 1).

12 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 466).

13 — V opombi 3 navedena sodba Terre wallonne, točka 37 in naslednje.

14 — V opombi 3 navedena sodba Terre wallonne, točka 35.

15 — Direktiva Sveta z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (91/676/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 68).

16 — Glej sodbo z dne 25. marca 2010 v zadevi Komisija proti Španiji (C 392/08, ZOdl., str. I-2537, točka 14 in naslednje).

30. Če povzamemo, se pojem „zahtevani“ iz člena 2(a) Direktive SOP razume tako, da ta opredelitev ne zajema načrtov in programov, ki so sicer urejeni v predpisih, ampak ni določena obveznost glede njihove priprave. Načrte ali programe, ki se lahko pod določenimi pogoji prostovoljno izdelajo, ta opredelitev vključuje le v primerih, kadar je podana obveznost sprejetja.

B – *Prvo vprašanje – razveljavitev načrtov ali programov*

31. S prvim vprašanjem želi belgijsko ustavno sodišče pojasnitev, ali je razveljavitev načrtov ali programov zajeta z Direktivo SOP.

1. Nujnost odgovora na prvo vprašanje

32. Češka republika meni, da za postopek v glavni stvari ni več podanega interesa glede tega vprašanja, če Direktiva SOP velja le za načrte in programe, katerih sprejetje je obvezno. Belgijsko ustavno sodišče naj bi v drugem vprašanju za predhodno odločanje izhajalo iz tega, da sprejetje posebnih načrtov rabe zemljišča v skladu s členom 40 CoBAT ni obvezno. V tem primeru ti načrti ne bi bili zajeti z Direktivo SOP in za njihovo razveljavitev ne bi bila potrebna okoljska presoja.

33. Vendar sem že pojasnila, da bi bila lahko v nekaterih primerih podana obveznost izdelave navedenih načrtov.[17] Kot poudarja Komisija, to izhaja iz predstavljenega nacionalnega prava v obrazložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe, čeprav se zdi, da je besedilo drugega vprašanja za predhodno odločanje v nasprotju s tem.[18] Tako ni mogoče z gotovostjo izključiti, da bo ustavno sodišče zadevne določbe nacionalnega prava vendarle razlagalo v smislu pravne obveznosti. Sicer pa se prvo vprašanje ne postavlja za primer, da bo na drugo vprašanje podan določen odgovor. Ne glede na odgovor na drugo vprašanje tako ni mogoče zaključiti, da prvo vprašanje ni v nobeni zvezi z resničnostjo oziroma s predmetom postopka v glavni stvari ali da je problem hipotetičen.[19]

34. Zato bi Sodišče moralo odgovoriti na prvo vprašanje.

2. Razveljavitev načrtov in programov

35. Izhodišče prvega vprašanje je okoliščina, da člen 2(a) Direktive SOP zajema „načrt[e] in program[e] […] ter vse njihove spremembe“, vendar razveljavitve izrecno ne omenja. Predvsem Belgija in Združeno kraljestvo izključujeta možnost, da bi bilo celotno razveljavitev mogoče obravnavati kot spremembo.

36. Ustavno sodišče, Inter-Environnement-Bruxelles in Komisija pa navajajo, da je pojem spremembe vsekakor mogoče razlagati tako, da vključuje razveljavitev načrta ali programa. Načeloma je namreč vsaka sprememba sestavljena iz razveljavitve obstoječe in določitve nove ureditve. „Čista“ razveljavitev nadomešča obstoječo ureditev z neobstojem ureditve. Tedaj velja zadevno splošnejše pravilo. Tudi to je sprememba.

37. Tako bi po razveljavitvi nemških prostorskih načrtov veljale določbe nemškega zakona o graditvi objektov glede dovoljenosti projektov znotraj urbanih con (člen 34 zakona o graditvi objektov) ali zunaj njih (člen 35 zakona o graditvi objektov). Z razveljavitvijo načrta bi se tako spremenil regulativni okvir za ta projekt.

38. Belgija in Združeno kraljestvo pa menita, da se Direktiva SOP nanaša na določitev novih vsebin načrtov. Pri tem se sklicujeta predvsem na to, da so načrti in programi v skladu s členom 3(2) in (4) podvrženi okoljski presoji, če določajo okvire nekaterih projektov. Z razveljavitvijo naj se ne bi ustvarile take vsebine.

17 — Glej zgoraj točko 29.

18 — Glej zgoraj točko 8.

19 — Glej sodbo z dne 15. septembra 2011 v združenih zadevah Gueye (C-483/09 in C-1/10, ZOdl., str. I-8263, točka 40).

39. Za razlago Direktive SOP pa ne bi smelo biti odločilno ozko razumevanje besedila, ampak njeni cilji v skladu s členom 1, namreč okoljska presoja načrtov in programov, ki bi verjetno lahko znatno vplivali na okolje.[20] Sicer Češka republika in Združeno kraljestvo menita, da načrt ali program po razveljavitvi ne more vplivati na okolje, vendar je to razumevanje napačno.

40. Če načrti in programi določajo okvire projektov tako, da jim postavljajo meje, lahko odstranitev teh meja, kot pravilno poudarja ustavno sodišče, namreč vsekakor znatno vpliva na okolje.

41. Primer, ki so ga predstavili Inter-Environnement Bruxelles in drugi to nazorno kaže: poseben načrt rabe zemljišča je bil razveljavljen, da bi se omogočila gradnja poslovne stavbe velikosti 44 000 m^2, ker je načrt dopuščal le objekt velikosti 20 000 m^2. Okvir dovoljenja za poslovno stavbo je bil tako z razveljavitvijo posebnega načrta rabe zemljišča znatno razširjen. Očitno je, da lahko odstranitev takšnih omejitev vpliva na okolje. Večja poslovna stavba pomeni več prometa, morda zahteva več zemljišča in lahko na primer znatneje vpliva na lokalno mikroklimo kot tudi vodni režim.

42. Če vplivi takšnih projektov hkrati spadajo na področje uporabe Direktive PVO[21], to, v nasprotju z mnenjem Češke republike, ni v nasprotju z uporabo Direktive SOP. Predvsem ne pride do obveznosti dvojne presoje vpliva na okolje, ker druga presoja ni potreba, če so bili cilji s prvo presojo v celoti doseženi.[22] Če pa se obe presoji v obsegu ali vsebini razlikujeta, je druga presoja smiselna. Stroški se lahko ravno v primerih, kot je navedeni, zmanjšajo, če se postopek za razveljavitev načrta ali programa kombinira ali vsaj koordinira s postopkom izdaje dovoljenja za projekt.

43. Poleg tega je lahko okoljsko poročilo zaradi razveljavitve ukrepa nepotrebno ali vsaj glede obsega omejeno, če je bila pri sprejetju tega ukrepa opravljena ustrezna presoja. Okoljsko poročilo namreč obsega v skladu s Prilogo I, točka b, k Direktivi SOP pomembne vidike trenutnega stanja okolja in verjeten razvoj stanja okolja, če se ukrep ne bi izvedel. Pri presoji razveljavitve se morajo tako v glavnem upoštevati spremembe stanja okolja v vmesnem času. Udeležbi javnosti se ni mogoče odpovedati, ker stališča glede izdelave načrta ali programa nujno ne ustrezajo stališčem glede njegove razveljavitve.

44. Češka republika in Združeno kraljestvo na koncu izključujeta možnost uporabe Direktive SOP glede razveljavitve načrtov in programov zaradi sistematičnih razlogov. Več določb in uvodnih izjav naj bi se nanašalo na sprejemanje in pripravljanje instrumenta. Nasprotno pa naj se razveljavitev ne bi ne sprejemala ne pripravljala.

45. Ta argumentacija pa spregleda, da se lahko posamezne ureditve uporabijo tudi za razveljavitev načrtov in programov. Sprejemanju ukrepa, kot je določeno v različnih določbah Direktive SOP, ustreza odločanje o razveljavitvi. Razveljavitev pa vsaj v omejenem obsegu zahteva pripravljanje, v okviru katerega se preveri, v kakšnem obsegu naj se instrument razveljavi. Okoljska presoja bi se v zvezi s tem, v nasprotju z mnenjem Združenega kraljestva, raztezala na vprašanje, koliko lahko razveljavitev nekaterih vsebin vpliva na okolje. Če bi se pri tem lahko ugotovila možnost znatnega vpliva, bi lahko postala predmet zahtevanega spremljanja in nadzora okolja iz člena 10.

46. V nasprotju z mnenjem Češke republike na obravnavi te ugotovitve ne izpodbije niti primerjava s sodno razveljavitvijo ukrepa ali s primerom časovno omejenega načrta. Kot so Komisija in Inter-Environnement Bruxelles in drugi prepričljivo ponazorili, Direktiva SOP v teh dveh primerih ne bi zahtevala okoljske presoje. Odločitve sodišč ne spadajo pod opredelitev načrtov in programov iz člena 2(a).[23] Potek časovno omejenega ukrepa pa mora biti del presoje že pri njegovi pripravi.

20 — Glej sklicevanja v opombi 10.

21 — Direktiva 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).

22 — V opombi 10 navedena sodba Valčiukienė in drugi, točka 62.

23 — Za primer sodne razveljavitve upoštevni razmisleki so predmet še nerešene zadeve Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11), v kateri naj bi bili moji sklepni predlogi predstavljeni […]

47. Celotna ali delna razveljavitev načrta ali programa je zato sprememba v smislu člena 2(a) Direktive SOP.

3. Nujnost glede obveznosti spremembe ali razveljavitve načrtov ali programov

48. Komisija poleg tega sprašuje, ali spremembe in razveljavitve načrtov in programov spadajo pod Direktivo SOP le, če temeljijo na pravni obveznosti.

49. Besedilo člena 2(a) Direktive SOP glede tega ni jasno. Določbo je predvsem v angleški[24] in francoski[25] različici brez težav mogoče razumeti tako, da velja le za obvezne spremembe načrtov in programov.

50. Vendar pa je tudi v nemški različici[26] zaradi uporabe glagola „erstellen“, ki ne ustreza izrazu sprememba, ravno tako mogoče oziroma celo verjetneje, da se dikcija „die […] erstellt werden müssen“ [ki se morajo izdelati] nanaša izključno na načrte in programe. Tako bi se opredelitev iz člena 2(a) Direktive SOP razširila na načrte in programe, ki so zahtevani, in na njihove spremembe.

51. Tudi to razhajanje jezikovnih različic daje ponovno povod za upoštevanje zgodovine nastanka, sistematike in namena ureditve.[27]

52. Zgodovina nastanka je glede tega vprašanje zgovorna. Omejitev na „načrt[e] in program[e] […] ter vse njihove spremembe […], ki so zahtevani“, je bila zaradi razlogov skupnega stališča Sveta vključena v Direktivo SOP, da bi se pojasnilo, da so „vključeni le načrti in programi, ki so zahtevani z zakoni in drugimi predpisi držav članic“.[28] Zakonodajalec tako ni imel namena, da bi uporabo omejil na obvezno spremembo teh načrtov in programov.

53. Poleg tega, glede na sistematiko in namen Direktive SOP, le ta razlaga prepriča.

54. Kot navaja Komisija s sistematičnega vidika naj bi se spremembe in razveljavitve načrtov in programov praviloma opravile v isti obliki, kot je bilo pripravljanje. Okoljska presoja bi se tako morala opraviti pri spremembi ali razveljavitvi ukrepa, če je bila ta pri pripravljanju potrebna.

55. Kot poudarja Komisija, se poleg tega domneva, da so pravne obveznosti glede spremembe načrtov in programov podane redkeje, tudi če je prvotno pripravljanje posameznega instrumenta temeljilo na taki obveznosti. Zato obstaja bojazen, da bi omejitev na obvezne spremembe in razveljavitve znatno omejila doseg okoljske presoje.

56. Takšna omejitev je v nasprotju s ciljem okoljske presoje načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje. Takšni vplivi lahko izhajajo ne le iz ureditev, ki so bile določene že pri pripravljanju načrtov in programov, ampak tudi iz ureditev, ki se vključijo med spremembami ali pride do njihove uporabe na podlagi razveljavitev obstoječih ureditev.

57. Omejitev na obvezne spremembe ali omejitve bi navsezadnje dajala potuho izogibanju Direktivi SOP. Mogoča bi bila priprava načrta ali programa kot „prazne lupine“, brez ureditve, ki je podvržena okoljski presoji, občutljive ureditve pa bi se dodale pozneje, s „prostovoljno“ spremembo, ta pa bi bila izvzeta iz presoje.

24 — (P)lans and programmes, […], as well as any modifications to them […] which are required […]

25 — (L)es plans et programmes, […], ainsi que leurs modifications […] exigés […]

26 — „Pläne und Programme, […], sowie deren Änderungen, die […] *erstellt* werden müssen“ (moj poudarek).

27 — Glej zgoraj točko 17.

28 — Navedeno v opombi 9.

4. Odgovor na prvo vprašanje

58. Na prvo vprašanje je tako treba odgovoriti, da je postopek celotne ali delne razveljavitve načrta ali programa sprememba v smislu člena 2(a) Direktive SOP, če zadeva načrt ali program v smislu te določbe.

V – Predlog

59. Sodišču zato predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje odgovori tako:

1. Postopek celotne ali delne razveljavitve načrta ali programa je sprememba v smislu člena 2(a) Direktive 2001/42/ES, če zadeva načrt ali program v smislu te določbe.

2. Izraz „zahtevani“ iz člena 2(a) Direktive 2001/42 je treba razumeti tako, da ta opredelitev ne vključuje načrtov in programov, ki so sicer urejeni s predpisi, vendar njihovo sprejetje ni obvezno. Načrte ali programe, ki je pod določenimi pogoji mogoče prostovoljno izdelati, ta opredelitev vključuje le v primerih, kadar je podana obveznost sprejetja.