



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MANUELA CAMPOSA SANCHEZ-BORDONE,  
predstavljeni 16. septembra 2021<sup>1</sup>

**Zadeva C-300/20**

**Bund Naturschutz in Bayern e.V.**

**proti**

**Landkreis Rosenheim,**

**ob udeležbi**

**Landesanwaltschaft Bayern,**

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (vrhovno upravno sodišče, Nemčija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Okolje – Presoja vplivov določenih načrtov in programov na okolje – Strateška okoljska presoja – Pojem načrtov in programov – Uredba o varstvu krajine, ki določa splošne prepovedi in zahteve za soglasje, ni pa posebej povezana s konkretnimi projekti – Pravne posledice neobstoja strateške okoljske presoje – Časovna omejitev učinkov sodbe – Možnost nacionalnega sodišča, da začasno ohrani učinke nacionalnih aktov“

1. V tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe so izpostavljene določene težave, ki so podobne tistim, s katerimi se je Sodišče ukvarjalo v sodbi z dne 25. junija 2020 v zvezi z vetrnimi elektrarnami v Aalterju in Neveleju,<sup>2</sup> glede okoljske presoje načrtov in programov (v nadaljevanju: SOP).

2. V sklepnih predlogih, ki sem jih predstavil v navedeni zadevi, sem trdil, da je presoja vplivov na okolje določenih „projektov“ ali določenih „načrtov in programov“ eden od glavnih instrumentov prava Unije za doseganje visoke ravni varstva okolja.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: španščina.

<sup>2</sup> Sodba A in drugi (Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju) (C-24/19, EU:C:2020:503; v nadaljevanju: sodba Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju).

<sup>3</sup> Sklepni predlogi v zadevi Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (C-24/19, EU:C:2020:143, točka 1; v nadaljevanju: sklepnih predlogi v zadevi Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju).

3. Okoljska presoja *projektov* je urejena z Direktivo 2011/92/EU;<sup>4</sup> okoljska presoja *načrtov in programov* pa z Direktivo 2001/42/ES.<sup>5</sup> Obe direktivi se dopolnjujeta, saj zadnjenavedena „poskuša premakniti analizo vpliva na okolje v fazo strateškega načrtovanja ukrepov nacionalnih organov. Okoljska presoja, ki jo zahteva, je torej širša ali obsežnejša kot presoja v zvezi s posameznim projektom.“<sup>6</sup>

4. Kot sem takrat pojasnil, je „[n]a podlagi te premise [...] težko pojasniti, do kod segajo zahteve [strateške okoljske presoje iz Direktive] SOP. Jasno je, da je nad presojo posameznih projektov, vendar tudi, da se ne bi smela razširiti na vso zakonodajo države članice, ki vpliva na okolje“.<sup>7</sup>

5. Ta zadeva je dober pokazatelj te težave, ki očitno obstaja še naprej kljub pojasnilom v sodbi Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju. Poleg tega bo treba še dodatno opredeliti, kdaj načrt ali program vsebuje referenčni okvir za pripravo projektov, zajetih s prilogama I in II k Direktivi PVO, in je zato potrebna predhodna SOP.

## I. Pravni okvir

### A. Pravo Unije. Direktiva 2001/42

6. Člen 1 določa:

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

7. Člen 2 določa:

„V tej direktivi:

- (a) ‚načrti in programi‘ pomenijo načrte in programe, vključno s tistimi, ki jih sofinancira Evropska Skupnost, ter vse njihove spremembe:
- ki jih pripravi in/ali sprejme organ na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni ali jih pripravi organ, sprejme pa jih parlament ali vlada v zakonodajnem postopku in
  - ki so zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi;
- (b) ‚okoljska presoja‘ pomeni pripravo okoljskega poročila, izvajanje posvetovanj, upoštevanje okoljskega poročila in izidov posvetovanj pri odločanju ter zagotovitev informacij o odločitvi skladno s členi od 4 do 9;

<sup>4</sup> Direktiva 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, v nadaljevanju: Direktiva PVO).

<sup>5</sup> Direktiva 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). Prav tako znana kot Direktiva o „strateški okoljski presoji“ (v nadaljevanju: Direktiva SOP).

<sup>6</sup> Sklepni predlogi v zadevi Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (točka 36).

<sup>7</sup> Prav tam (točka 37).

[...]“.

8. Člen 3 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 pripravljene 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) pri katerih je bilo glede na možne vplive na območja ugotovljeno, da je zanje potrebna presoja skladno s členom 6 ali 7 Direktive 92/43/EGS.

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.

[...]“.

## **B. Nemško pravo**

1. *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (zakon o presoji vplivov na okolje)*

9. Člen 2(7)<sup>8</sup> določa:

„(7) Za namene tega zakona se za načrte in programe štejejo samo načrti in programi, ki jih določa zvezna zakonodaja ali pravni akti Evropske unije,

1. ki jih pripravi in sprejme javni organ,

2. ki jih pripravi javni organ, sprejme pa jih vlada ali pa se sprejmejo v zakonodajnem postopku, ali

<sup>8</sup> Različica z dne 24. februarja 2010 (BGBl. I, str. 94), kakor je bil spremenjen s členom 2 zakona z dne 12. decembra 2019 (BGBl. I, str. 2513).

3. ki jih pripravi tretja oseba, sprejme pa jih javni organ.

[...]“.

10. Člen 35 določa:

„(1) Strateško okoljsko presojo je treba izvesti za načrte in programe:

1. naštete v Prilogi 5, točka 1, ali

2. naštete v Prilogi 5, točka 2, ki določajo okvir za odločitve o sprejemljivosti projektov, naštetih v Prilogi 1, ali projektov, za katere je v skladu z zakonodajo zvezne dežele potrebna presoja vplivov na okolje ali predhodna presoja posameznega primera.

(2) Za načrte in programe, ki niso navedeni v odstavku 1, je potrebna strateška okoljska presoja, le če določajo okvir za odločitev o sprejemljivosti projektov iz Priloge 1 ali drugih projektov, in če je po predhodni presoji konkretnega primera v smislu odstavka 4 verjetno, da bodo znatno vplivali na okolje [...].

(3) Načrti in programi določajo okvir za odločitev o sprejemljivosti projektov, če vsebujejo pomembna merila za poznejše odločbe o soglasju zlasti glede nujnosti, obsega, lokacije, narave ali pogojev delovanja projektov ali rabe virov.

[...]“.

*2. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) (zvezni zakon o varstvu narave in ohranjanju krajine z dne 29. julija 2009)*

11. Člen 20<sup>9</sup> določa:

„[...]

(2) Deli narave in krajine se lahko varujejo

[...]

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

[...]“.

12. Člen 26 določa:

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

<sup>9</sup> Različica z dne 29. julija 2009 (BGBl. I, str. 2542), kakor je bil spremenjen s členom 1 zakona z dne 15. septembra 2017 (BGBl. I, str. 3434).

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 svojega 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.“<sup>10</sup>

*3. Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (bavarski zakon o varstvu narave, ohranjanju krajine in rekreacijski dejavnosti na prostem) z dne 23. februarja 2011*

13. Člen 12(1)<sup>11</sup> določa:

„1. Varstvo delov narave in krajine v skladu s členom 20(2), točke 1, 2, 4, 6 in 7, zveznega zakona o varstvu narave in ohranjanju krajine se izvaja s podzakonskimi predpisi, razen če ta zakon določa drugače [...]“.

14. Člen 18 določa:

„1. Uradno soglasje, ki se zahteva na podlagi podzakonskega predpisa o varstvu, se nadomesti z uradnim soglasjem, ki se zahteva na podlagi drugih določb; to soglasje se lahko izda samo, če so izpolnjeni pogoji za izdajo soglasja, ki se zahteva v skladu z podzakonskim predpisom o varstvu in s soglasjem organa, ki je pristojen v skladu z zakonodajo s področja varstva narave.

[...]“

15. Člen 51 določa:

„(1) Pristojni so:

[...]

3. okrožja in neodvisne občine za sprejetje uredb o območjih varstva krajine iz člena 26 BNatSchG,

[...]“.

<sup>10</sup> Po obravnavi v tej zadevi je bil člen 22 BNatSchG dopolnjen z odstavkoma 2a in 2b, s čimer je bila omogočena ohranitev pravnih aktov, s katerimi so bila območja varstva narave in krajine opredeljena v nasprotju z Direktivo SOP, saj niso bila predmet predhodne SOP, v veljavi.

<sup>11</sup> GVBl., str. 82, kakor je bil spremenjen s členom 11a(4) zakona z dne 10. decembra 2019 (GVBl., str. 686).

4. *Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“ (uredba okrožja Rosenheim o območju varstva krajine „Inntal Süd“) z dne 10. aprila 2013*

16. Člen 1 te uredbe<sup>12</sup> določa: „[...] Zavaruje se tok reke Inn, vključno s porečjem in lokami“.

17. Člen 3 v zvezi s ciljem varstva določa:

„Cilj območja varstva krajine ‚Inntal Süd‘ je

1. zagotavljanje zmogljivosti ekosistema; zlasti ohranjati, spodbujati in obnavljati aluvialne gozdove in mrtve rečne rokave ter življenjske razmere 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 zadrževanje 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.“

18. V skladu s členom 4, ki se nanaša na prepovedi, so „na območju varstva krajine prepovedana vsa tista ravnanja, ki spreminjajo njeno naravo ali ki so v nasprotju z zastavljenim ciljem varstva (člen 3)“.

19. Člen 5 določa:

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

1. graditi, obnavljati ali spreminjati uporabo katere koli vrste objekta (člen 2(1) Bayerische Bauordnung (bavarski gradbeni zakonik)), čeprav ni potrebno dovoljenje v skladu z zakonodajo s področja gradnje; 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) vkrkališča in objekti na bregu;
  - (d) spremembe površine zemljišča, ki so posledica izkopavanj ali nasipov, zlasti odpiranje in obratovanje novih kamnolomov, gramoznic, peskokopov, glinokopov ter drugih izkopov in odlagališča odpadkov. To ne velja za nasipe ali izkopavanja površine do 500 m<sup>2</sup> in do 0,3 m višine ali globine z namenom izboljšanja tal, ki so že v kmetijski uporabi;

<sup>12</sup> Uradni list Landkreises Rosenheim št. 5 z dne 26. aprila 2013 (v nadaljevanju: uredba Inntal Süd ali uredba).

2. če ne gre za objekte iz točke 1,
  - (a) postavitve tabel in panojev, zlasti tudi reklamnih panojev, s površino nad 0,5 m<sup>2</sup>, če na njih niso navedene označbe stanovanj in trgovin v stanovanjih in poslovnih prostorih;
  - (b) namestitve žic, kablov ali cevovodov na površino ali pod njo in postavitve drogov;
  - (c) gradnja ali bistveno spreminjanje cest, poti, prostorov, zlasti kampov, športnih igrišč, igrišč in kopališč ali podobnih objektov;
  - (d) postavitve prodajnih vozil ali gradnja, postavitve in upravljanje prodajnih mest in prodajnih avtomatov;
3. vožnja z vsako vrsto motornih vozil zunaj cest, poti in prostorov, namenjenih javnemu prometu, ali njihovo parkiranje na takih mestih;
4. črpanje površinske vode nad dovoljeno splošno rabo ali podzemne vode, spreminjanje vodotokov, njihovih obrežij ali strug, pritokov ali odtokov voda ali nivoja podtalnice, vzpostavljanje novih vodotokov ali namestitvev drenažnih sistemov;
5. odvodnjavanje, izsuševanje ali uničevanje ali povzročanje znatne škode 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, travniki s stožko, območjem izvirov, barjanskim, močvirskim in aluvialnim gozdom 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. oranje stelnih travnikov, spreminjanje, gnojenje, paša na in pogozdovanje travinja, ki ga poplavi večkrat letno;
7. sledenje prostoživečim živalim, njihovo lovljenje ali ubijanje ali odstranjevanje njihovih razmnoževališč oziroma bivališč ter njihovih legel;
8. sekanje, podiranje ali kakršno koli drugo odstranjevanje posameznih dreves, žive meje ali poljskega grmičevja ali goščave, ki so značilni za krajino, v naravi in zunaj gozda; [...]
9. popolna ali delna sečnja gozdnih sestojev, izvedba prvega pogozdovanja ali izvedba goloseka več kot 0,5 hektarov v tem okviru, preoblikovanje listnatih, mešanih in aluvialnih gozdov v gozdove s prevladujočimi iglavci ali vzpostavitev posebnih kultur (npr. drevesnic);
10. uničevanje ali bistveno spreminjanje, na obrežjih vodotokov, obrežne vegetacije, sestojev trstja oziroma ločja ali sestojev vodnih rastlin, prodiranje v sestoje trstja ali vodnih rastlin in uporabljanje kemičnih sredstev za odstranjevanje ali nadzor nad trstjem ali za čiščenje jarkov; [...]
11. odlaganje odpadkov, gradbenega odpadnega materiala in drugih predmetov na krajih, kjer to ni dovoljeno, če zanje ne veljajo že predpisi o odpadkih, čeprav ni predvideno zasipavanje v smislu gradbenih predpisov;

12. kampiranje ali parkiranje prikolic (vključno s šotorskimi prikolicami) ali avtodomov tam, kjer ni dovoljeno, ali dovoljevanje takega ravnanja;

13. dopuščanje, da zrakoplovi v smislu Luftverkehrsgesetz (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 odstavka 4 ali če je take učinke mogoče izravnati z dodatnimi določbami.

[...]“.

20. Glede oprostitev člen 7 določa:

„1. Pod pogoji, določenimi v členu 67 BNatSchG, se lahko v posameznih primerih odobri izjema od prepovedi iz člena 4 te uredbe [...]“.

## **II. Dejansko stanje, spor in vprašanja za predhodno odločanje**

21. Landkreis Rosenheim (okrožje Rosenheim, Nemčija) je z učinkom od 27. aprila 2013 sprejelo uredbo Inntal Süd, ne da bi v zvezi z njo opravilo SOP ali predhodno presojo.

22. Uredba varuje območje s površino 4021 hektarjev, približno 650 hektarjev manj od površine, na katero se nanašajo prejšnji predpisi iz let 1952 in 1977, ki so bili v celoti ali delno razveljavljeni.

23. Bund Naturschutz in Bayern e.V. (v nadaljevanju: Bund Naturschutz) je okoljsko združenje, ki je sodelovalo v postopku priprave uredbe Inntal Süd. Ker se ni strinjalo z njeno vsebino, jo je izpodbijalo pri Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče dežele Bavarske, Nemčija), ki je njegovo tožbo zavrglo kot nedopustno.

24. Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) odloča o reviziji, vloženi zoper prvostopenjsko odločbo.

25. Po mnenju predložitvenega sodišča revizija v skladu z nacionalno zakonodajo ni dopustna. Kar zadeva predlog za nadzor zakonitosti, revident ne more uveljavljati nobene kršitve zakona, zaradi česar naj ne bi imel aktivne procesne legitimacije. Predlog naj ne bi bil dopusten, ker uredba Inntal Süd ni odločba in zanj v skladu z nacionalnim pravom ne velja obveznost izvedbe SOP ali predhodne presoje.

26. Vendar dodaja, da bi odgovor na vprašanja za predhodno odločanje lahko pripeljal do tega, da bi se predlogom Bund Naturschutz ugodilo.

27. Namen prvih dveh vprašanj je razjasniti, ali je bilo v skladu s členom 3(2)(a) Direktive SOP obvezno izvesti SOP v zvezi z uredbo. Če je tako, bi bila revizija dopustna in bi ji bilo treba ugoditi tudi z vsebinskega vidika: sodišče bi zagotovo moralo razglasiti neveljavnost uredbe Inntal Süd, ker se je izpustila nujna faza postopka za njeno sprejetje.

28. Tretje vprašanje, ki se nanaša na člen 3(4) Direktive SOP, je prav tako pomembno za rešitev spora. Če je z uredbo Inntal Süd določen okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov v smislu navedene določbe, bi v skladu z nacionalnim pravom Landkreis Rosenheim moralo

izvesti predhodno presojo v zvezi s to uredbo in bi torej moralo preučiti vsak primer posebej v smislu člena 3(5) Direktive SOP. V tem primeru bi bila revizija dopustna in utemeljena, zaradi česar bi bilo treba uredbo razveljaviti.

29. V teh okoliščinah Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) postavlja ta vprašanja za predhodno odločanje:

- „1. Ali je treba člen 3(2)(a) Direktive [SOP] razlagati tako, da je okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi 2011/92/EU (v nadaljevanju: Direktiva PVO) določen že, če so v uredbi za varstvo narave in krajine določene splošne prepovedi (z izjemami) in obveznostmi pridobitve dovoljenja, ki niso konkretno povezane s projekti iz prilog k Direktivi PVO?
2. Ali je treba člen 3(2)(a) Direktive [SOP] razlagati tako, da so bili pripravljene 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 lahko posredno („refleksno“) vplivajo na enega ali več teh sektorjev?
3. Ali je treba člen 3(4) Direktive [SOP] 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, dejanski projekti pa ob sprejetju niso niti predvidljivi niti predvideni in zato ni posebne povezave s konkretnimi projekti?“

30. Pisna stališča so predložili Bund Naturschutz, Landkreis Rosenheim, Landesanstalt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz Bayern, nemška, češka in irska vlada ter Evropska komisija. Vsi razen češke vlade so se udeležili obravnave 7. junija 2021.

### III. Presoja

#### A. Prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje

31. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali je treba člen 3(2)(a) Direktive SOP razlagati tako, da ureditev, kakršna je sporna uredba, pomeni načrt ali program, za katerega velja obveznost SOP.

32. V sodbi Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju je Sodišče med drugim navedlo naslednje:

- „– Namen te direktive je [...], kot je opozorjeno v njenem členu 1, zagotoviti visoko raven varstva okolja in prispevati k vključevanju okoljskih vidikov v pripravljane in sprejemanje načrtov in programov, zato da se spodbuja trajnostni razvoj.“
- „– Kot je razvidno iz navedenega člena 1, je glavni cilj Direktive [SOP] to, da se pri pripravljanju in pred sprejetjem načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje, izvede okoljska presoja.“

„– Poleg tega je široka razlaga pojma „načrti in programi“ v skladu z mednarodnimi zavezami Unije, kot izhajajo zlasti iz člena 2(7) Konvencije iz Espooja.“<sup>13</sup>

33. Pravila, ki urejajo področje uporabe Direktive SOP, so v glavnem v dveh med seboj povezanih členih:

- Člen 2(a) določa kumulativna pogoja, ki ju morajo izpolnjevati načrti in programi, da bi se zanje uporabljala Direktiva: (a) da „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 (b) da so zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi.
- Člen 3(2)(a) določa pogoje, da se med temi načrti in programi določijo tisti, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje in je torej v zvezi z njimi treba izvesti SOP: (a) njihovo pripravo v zvezi z določenimi gospodarskimi sektorji in dejavnostmi (občutljivimi) ter (b) nujnost, da „določajo“ okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov.

34. Člen 3(4) Direktive SOP razširja obveznost SOP na načrte in programe, ki se nanašajo na neobčutljive dejavnosti, ki pa imajo velik vpliv na okolje. Tretje vprašanje za predhodno odločanje se nanaša na te načrte in programe.

35. Iz kombinacije teh določb izhajajo dejansko štirje pogoji, z analizo katerih bom ugotovil, ali je lokalna ureditev, kot je uredba Inntal Süd, načrt ali program iz člena 3(2)(a) Direktive SOP.

36. Premisa, iz katere izhaja predložitveno sodišče, je, da je glede na sodno prakso Sodišča ta uredba „načrt ali program v smislu člena 2(a) Direktive [SOP]“.<sup>14</sup> Kot bom pojasnil, se s to trditvijo strinjam.

#### *1. Priprava ali sprejetje načrta ali programa organa države članice*

37. Prvi pogoj, katerega presoja ne bi smela povzročati hermenevtičnih težav, je, da je zakonodajo sprejel ali pripravil organ države članice na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni.

38. V obravnavanem primeru ni sporno, da je uredbo sprejel nemški lokalni organ, in sicer Landkreis Rosenheim.

#### *2. Načrt ali program, ki ga določajo zakonski in drugi predpisi*

39. V skladu s členom 2(a), druga alineja, Direktive SOP so načrti ali programi, ki so jih sprejeli organi države članice in ki spadajo na področje uporabe te direktive, tisti, ki so „zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi“.

<sup>13</sup> Točke 45, 46 in 49 s sklicevanjem na sodbi z dne 22. septembra 2011, Valčiukienė in drugi (C-295/10, EU:C:2011:608, točka 37), in z dne 7. junija 2018, Thybaut in drugi (C-160/17, EU:C:2018:401, točka 61; v nadaljevanju: sodba Thybaut in drugi).

<sup>14</sup> Točka 19 predložitvene odločbe.

40. Od sodbe Inter-Environnement Bruxelles in drugi dalje je treba za „zahtevane“ v smislu navedene direktive in za njeno uporabo šteti tiste načrte in programe, katerih sprejetje je urejeno z nacionalnimi zakonskimi ali drugimi predpisi, ki določajo organe, ki so pristojni za njihovo sprejetje, in postopek njihove priprave.<sup>15</sup>

41. Sodišče je s tem podalo *velikodušno* razlago Direktive 2001/42, saj je menilo, da velja za načrte in programe, določene v nacionalnih zakonih in drugih predpisih, če je njihovo sprejetje *obvezno* in tudi če *ni obvezno*.<sup>16</sup>

42. V zadevi Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju se je ta sodna praksa „izpodbijala“, Sodišče pa je bilo izrecno pozvano, naj jo spremeni.

43. Vendar Sodišče v tej zadevi ni hotelo spremeniti svoje predhodne sodne prakse. Potrdilo je, da bi bili „cilji [Direktive] [...] ogroženi, če bi se [njen] člen 2(a) [...] razlagal tako, da obveznost okoljske presoje, ki jo določa ta direktiva, zajema le načrte ali programe, katerih sprejetje je obvezno. Po eni strani namreč [...] sprejetje navedenih načrtov ali programov pogosto ni določeno na splošno. Po drugi strani bi taka razlaga omogočila državi članici, da bi zlahka zaobšla to obveznost okoljske presoje s tem, da bi se namerno izognila določitvi, da morajo pristojni organi take načrte ali programe sprejeti.“<sup>17</sup>

44. Člen 2(a), druga alineja, Direktive SOP je treba torej razlagati „tako, da je treba za načrte in programe, katerih sprejetje je urejeno z nacionalnimi zakonskimi ali drugimi predpisi, ki določajo organe, ki so pristojni za sprejetje teh programov in načrtov, in postopek njihove priprave, šteti, da ‚so zahtevani‘ v smislu te direktive in za njeno uporabo“.<sup>18</sup>

45. Landesanstalt für Umwelt, Fernstudien Bayern znova poziva Sodišče, naj spremeni svojo sodno prakso,<sup>19</sup> vendar po mojem mnenju ne navaja novih tehtnih argumentov v podporo svoji tezi. Predložitveno sodišče pa v zvezi s tem ne postavlja nobenega vprašanja.

46. Po sodbi Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju menim, da je o vprašanju dokončno odločil veliki senat Sodišča in da ni razloga, da bi se ta sodna praksa ponovno pregledala.

47. Po mnenju predložitvenega sodišča<sup>20</sup> pooblastila za sprejetje uredbe Inntal Süd izhajajo iz določb BNatSchG. Šlo naj bi torej za uredbo, *prevидeno* z zakonskimi določbami, čeprav njena priprava ni bila *obvezna*. Izpolnjuje torej drugi pogoj, da se šteje, da gre za načrt ali program, za katerega velja obveznost SOP.

<sup>15</sup> Sodba z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2012:159, točka 31; v nadaljevanju: sodba Inter-Environnement Bruxelles in drugi); sodba Thybaut in drugi (točka 43), in sodba z dne 12. junija 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, točka 54; v nadaljevanju: sodba CFE).

<sup>16</sup> V zadevi Inter-Environnement Bruxelles in drugi je generalna pravobranilka J. Kokott predlagala ožjo razlago: da bi se izvedba SOP zahtevala samo za načrte in programe, katerih sprejetje bi bilo *obvezno*, ker bi ga nalagala določba nacionalne zakonodaje (sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Inter-Environnement Bruxelles in drugi, C-567/10, EU:C:2011:755, točki 18 in 19). Generalna pravobranilka J. Kokott je v sklepnih predlogih v zadevi Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-671/16, EU:C:2018:39, točki 41 in 42) ponovno zagovarjala svoje stališče, saj je bila prepričana, da je Sodišče razširilo področje uporabe Direktive SOP prek tega, kar je nameraval zakonodajalec in kar so lahko predvidele države članice.

<sup>17</sup> Sodba Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (točka 48).

<sup>18</sup> Sodba Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (točka 52).

<sup>19</sup> Točka 10 pisnega stališča Landesanstalt für Umwelt, Fernstudien Bayer.

<sup>20</sup> Točka 19 predložitvene odločbe, ki kot pravno podlago uredbe navaja člene 12(1), prvi stavek, 20(2) in 26 BNatSchG (urejajo pooblastilo za sprejetje, spremembo ali dopolnitev predpisov o območjih varstva krajine) v povezavi s členoma 51(1), točka 3, in 52 BNatSchG (določajo pristojni upravni organ, v tem primeru Landkreis Rosenheim, in postopek).

### 3. Načrt ali program, pripravljen za (občutljiv) gospodarski sektor, zajet z Direktivo SOP

48. Člen 3(2)(a) Direktive SOP določa, da se ob upoštevanju odstavka 3 „okoljska presoja izvede za vse načrte in programe, [...] ki so pripravljene za kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, energetiko, industrijo, promet, ravnanje z odpadki, upravljanje voda, telekomunikacije, turizem, prostorsko načrtovanje ali rabo zemljišč“.

49. Po mnenju Sodišča „[č]len 3 Direktive 2001/42 obveznost izvedbe okoljske presoje posameznega načrta ali programa pogojuje s tem, da bo načrt ali program iz te določbe verjetno znatno vplival na okolje [...]. Natančneje, v skladu s členom 3(2)(a) te direktive je treba izvesti sistematično okoljsko presojo pri načrtih in programih, ki so pripravljene za nekatere sektorje ter ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi 2011/92 [...]“.<sup>21</sup>

50. Gre za občutljive sektorje z okoljskega vidika, kot izhaja iz prilog I in II k Direktivi PVO in iz Direktive 92/43/EGS,<sup>22</sup> ki so sistematično podvrženi SOP.<sup>23</sup>

51. Po mnenju predložitvenega sodišča je bila uredba Inntal Süd sprejeta za sektor (sektor varstva narave in ohranjanja krajine), ki naj ne bi bil v skladu z zahtevami iz člena 5 Direktive SOP in naj zato ne bi bil naveden med tistimi iz člena 3(2)(a) te direktive.<sup>24</sup>

52. Dodaja, da se je Sodišče poleg tega redko izreklo o pogoju „priprave“ za določen sektor, zaradi česar prosi, naj odloči:

- ali „priprava“ vključuje posebno in namensko usmeritev v enega od sektorjev, ki so podrobno opredeljeni v členu 3(2)(a) Direktive SOP; oziroma
- ali zadostuje, da načrti in programi dejansko vplivajo na te sektorje (v tej zadevi: kmetijstvo, gozdarstvo in rabo zemljišč), tudi če so bili pripravljene za drug sektor, ki ni omenjen v tej določbi (v tej zadevi: varstvo narave in ohranjanja krajine).<sup>25</sup>

53. Res je, da se Sodišče ni izkazalo kot posebej zahtevno pri analizi tega pogoja, ko je odločalo, ali je za načrt ali program pred njegovim sprejetjem potrebna SOP. Zadostuje, da se načrt ali program nanaša na enega od teh sektorjev, nanj vpliva, se sklicuje ali vanj posega, da se šteje za pripravljeno za ta sektor, če je naveden med sektorji, vključenimi v člen 3(2)(a) Direktive SOP.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Sodba Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (točka 65).

<sup>22</sup> Direktiva Sveta 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).

<sup>23</sup> Vendar če načrti in programi v teh občutljivih sektorjih določajo uporabo majhnih območij na lokalni ravni in manjše spremembe teh načrtov ali programov, se presojajo le takrat, kadar države članice ugotovijo, da bodo verjetno znatno vplivali na okolje (člen 3(3) Direktive SOP). Glej uvodno izjavo 10 te direktive.

<sup>24</sup> Točka 27 predložitvene odločbe. Predložitveno sodišče iz uvodne izjave 10 Direktive SOP, njenega člena 3(2)(a) in člena 5 sklepa, da se predhodna SOP zahteva za načrte in programe, ki so bili izdelani za in izrecno osredotočeni na enega od sektorjev iz člena 3(2)(a), med katerimi ni sektorja iz tega spora.

<sup>25</sup> Točka 29 predložitvene odločbe.

<sup>26</sup> Glej sodbo Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (točka 66) in sodbi z dne 8. maja 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus“ in drugi (C-305/18, EU:C:2019:384, točka 48), in z dne 7. junija 2018, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-671/16, EU:C:2018:403, točke od 42 do 45; v nadaljevanju: sodba Inter-Environnement Bruxelles in drugi), ter sodbo Thybaut in drugi (točke od 47 do 49), in sodbo z dne 27. oktobra 2016, D’Oultremont in drugi (C-290/15, EU:C:2016:816, točka 44; v nadaljevanju: sodba D’Oultremont in drugi).

54. Sodišče je razlagalo široko tudi občutljive sektorje, naštete v tem členu. In sicer:

- Navedlo je, da omemba „prostorskega načrtovanja“ in „rabe zemljišč“ kaže, da „zadevni sektor 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“.<sup>27</sup>
- Razložilo je, da odlok, s katerim se uvede urbano komasacijsko območje, ki dopušča odstopanje od urbanističnih predpisov, ki se nanašajo na izgradnjo in prostorsko načrtovanje, spada na področje „prostorskega načrtovanja ali rabe zemljišč“ v smislu člena 3(2)(a) Direktive SOP.<sup>28</sup>
- Odločilo je, da je za predsedniški odlok, s katerim se določijo ukrepi varstva na območju gorovja in določenih metropolitanskih parkov,<sup>29</sup> katerega člen 1 je med drugim določal, da je njegov cilj „varstvo krajine“, potrebna SOP.<sup>30</sup>

55. Menim, da nič ne nasprotuje temu, da se nacionalni ukrepi za varstvo narave in krajine *pripravijo za* občutljive sektorje, opredeljene v členu 3(2)(a) Direktive SOP, čeprav njuno ohranjanje ni njihov neposreden niti specifičen namen, temveč je ta namen posreden. Zato bo za ustrezne načrte in programe, če bodo izpolnjeni ostali pogoji, praviloma pred njihovim sprejetjem potrebna SOP.

56. Komisija v pisnem stališču trdi, da člen 3(2)(a) Direktive SOP vsebuje izčrpen seznam posameznih sektorjev, ki ga ni mogoče povečati niti razširiti na druge sektorje, ki niso izrecno navedeni, ker je bila to volja zakonodajalca.<sup>31</sup>

57. V sodbah Sodišča se na ta izčrpen seznam ne vključujejo novi občutljivi sektorji. V njih se sektorji, navedeni na seznamu, zgolj nerestriktivno razlagajo in se ne zahteva, da je načrt ali program izdelan z neposredno in izrecno usmeritvijo k enemu ali več od teh sektorjev ter zadostuje, da se nanaša nanje, se sklicuje nanje ali vanje posega.

58. Strinjam se z razlago Sodišča in ne vidim razloga, da bi predlagal spremembo te usmeritve sodne prakse.

59. Besedilo člena 3(2)(a) Direktive SOP potrjuje to razumevanje te določbe. V različnih jezikovnih različicah je uporabljena terminologija, ki potrjuje njeno uporabo za vsak načrt ali program, pripravljen *za* občutljive sektorje.<sup>32</sup> Na podlagi tega izraza je besedilo mogoče razlagati tako, da načrt ali program ni izrecno in izključno usmerjen k enemu od teh sektorjev: dovolj je, da nanj pomembno vpliva.

<sup>27</sup> Sodba Inter-Environnement Bruxelles in drugi (točka 43).

<sup>28</sup> Sodba Thybaut in drugi (točki 48 in 49).

<sup>29</sup> Šlo je za predsedniški odlok št. 187/2011 z dne 14. junija 2011 o določitvi varstvenih ukrepov na območju gorovja Himet (Ymittos) in metropolitanskih parkov Goudi in Ilisia, v Grčiji, da bi se varstvo te pokrajine uskladilo s prostorskim načrtom za ureditev v širši atenski regiji. V skladu z njegovim členom 1 je „[p]redmet tega odloka [...] učinkovito varstvo gorovja Himet in njegovih perifernih površin z upravljanjem in ekološkim ohranjanjem habitatov, rastlinstva in živalstva, s spodbujanjem njegovih ekoloških dejavnosti, ki so pomembne za atiško nižino, *varovanjem pokrajine* in nadzorom gradenj“ (moj poudarek).

<sup>30</sup> Sodba z dne 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, točka 20).

<sup>31</sup> V predlogu direktive Sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (COM/96/0511 final; UL 1997, C 129, str. 14) je Komisija predlagala odprt in neizčrpen seznam občutljivih sektorjev, v zvezi s katerimi bi bila za načrte in programe obvezna predhodna SOP. Vendar je bilo v Skupnem stališču, ki ga je potrdil Svet 30. marca 2000 (UL 2000, C 137, str. 11) za sprejetje direktive Evropskega parlamenta in Sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje, odločeno za izčrpen seznam občutljivih sektorjev.

<sup>32</sup> Načrti in programi, „que se elaboran con respecto a“ (španska različica); „élaborés pour“ (francoska različica); „which are prepared for“ (angleška različica); „che sono elaborati per“ (italijanska različica); „que tenham sido preparados para“ (portugalska različica). Zdi se, da je nemška različica bolj restriktivna, saj navaja načrte in programe, ki se „in den Bereichen [...] ausgearbeitet werden“.

60. V nasprotju s trditvami nemške, irske in češke vlade taka razlaga ne pomeni neutemeljene razširitve področja uporabe člena 3(2) Direktive SOP v škodo odstavka 4 tega člena. Po mojem mnenju je njen namen prepričati, da bi se države članice izognile obveznosti SOP v načrtih in programih, ki vplivajo na občutljive sektorje, tako da bi jih prikrile z drugačno terminologijo, ko bi na primer navedle, da so usmerjeni k varstvu narave in krajine.

61. Ugovori v zvezi s tem dejansko temeljijo na določeni terminološki zmoti: varstvo narave in krajine pravzaprav ni *sektor*, ki bi ga bilo mogoče izenačiti s tistimi, ki so posebej naštetih v členu 3(2)(a) Direktive SOP. Če bi bilo tako izenačenje mogoče, bi šlo za hermenevtično pravilo *inclusio unius, exclusio alterius* in bi to, da ta *domnevni sektor* ni naštet, pomenilo, da je izključen.

62. Vendar se zgodi, da sektorji, naštetih v določbi, pokrivajo natančno določena področja delovanja (kmetijstvo, ribištvo, promet, energijo, telekomunikacije itd.), medtem ko je varstvo narave in krajine vsesplošni cilj, ki lahko sam po sebi navdahne in utemelji ukrepe, ki bolj ali manj neposredno vplivajo na vsakega od teh občutljivih sektorjev.

63. Ne vidim razloga, zakaj bi se zahteve iz člena 5(1) Direktive SOP lahko „prilegale“<sup>33</sup> načrtom in programom naštetih sektorjev, ne pa uredbi, ki se neposredno nanaša na varstvo narave in krajine ter nanje posredno vpliva. Menim, da nič ne ovira priprave poročila, v katerem se identificirajo, opišejo in ocenijo verjetni znatni vplivi na okolje, ki izvirajo iz izvajanja načrta ali programa, katerega cilj je varstvo narave in krajine.<sup>34</sup>

64. Uredba Inntal Süd s tem, da varuje naravo in krajino na enem od območij, določenih z bavarsko zakonodajo (ki pokriva približno 30 % ozemlja te zvezne dežele), hkrati vpliva na nekatere od zgoraj navedenih *občutljivih sektorjev*.

65. Bund Naturschutz navaja njen vpliv na „rabo zemljišč“, ki je sektor, ki izrecno spada v člen 3(2)(a) Direktive SOP. Uredba med drugim določa pravila za izvedbo gradbenih del ter opravljanje kmetijskih in gozdarskih dejavnosti, tako da povezava z „rabo zemljišč“ (vključno s „prostorskim načrtovanjem“) ni sporna.<sup>35</sup>

66. Uredba zahteva predhodno upravno dovoljenje za ogromno dejavnosti na varovanem območju.<sup>36</sup> Ta dovoljenja *varujejo* zemljišča pred določeno vrsto rabe in po mojem mnenju pomenijo ukrepe v zvezi z rabo zemljišč in prostorskim načrtovanjem: oba sektorja, naj ponovim, sta navedena v členu 3(1)(a) Direktive SOP.

<sup>33</sup> Točka 27 predložitvene odločbe.

<sup>34</sup> Nič naj ne bi preprečevalo, da se identificirajo, opišejo in ocenijo tako pozitivni kot negativni vplivi predpisa, kot je uredba, na okolje (na primer tisti, ki so posledica zmanjšanja njegovega ozemeljskega področja uporabe v primerjavi s prejšnjimi predpisi, tako da omogoča gradnjo stanovanj na dotlej varovanih površinah). To pa ne vpliva na dejstvo, da zanj ni treba nujno opraviti SOP, ker ni vključen v pravi referenčni okvir, kot bom preučil v nadaljevanju.

<sup>35</sup> Predložitveno sodišče priznava (točka 22 predložitvene odločbe), da „uredba določa [...] nekatere splošne prepovedi in obveznosti odobritve za številne projekte in uporabe“. Moj poudarek.

<sup>36</sup> Generalna pravobranilka J. Kokott je v sklepnih predlogih v združenih zadevah CFE in Terre wallonne (C-43/18 in C-321/18, EU:C:2019:56, točka 43) navedla le, da so „[d]vomi različnih strank, ali je določitev posebnega ohranitvenega območja oziroma določitev ciljev ohranjanja za območja Natura 2000 v posamezni regiji mogoče uvrstiti v enega od teh področij [določenih v členu 3(1)(a) Direktive 2001/43], [...] povsem razumljivi“.

67. Natančneje, v členu 5 uredbe je določeno, da je med drugim za gradnjo nepremičnin,<sup>37</sup> upravljanje voda,<sup>38</sup> ohranjanje travnikov<sup>39</sup> ali sečnjo gozdov<sup>40</sup> potrebno dovoljenje.<sup>41</sup>

*4. Načrt ali program, ki določa referenčni okvir za prihodnje soglasje za izvedbo projektov, zajetih z Direktivo PVO*

68. Poleg tega, da je treba pripraviti načrt ali program za nekatere občutljive sektorje, je treba v skladu s členom 3(2)(a) Direktive SPO zanj obvezno izvesti SOP, če določa okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi PVO.<sup>42</sup>

69. Ta člen torej za to, da se za načrt ali program opravi SOP, zahteva:

- da načrti ali programi določajo okvir za prihodnje soglasje za izvedbo projektov; in
- da gre za projekte iz prilog I in II k Direktivi PVO.

*a) Načrt ali program, ki predvideva soglasje za projekte iz prilog I in II k Direktivi PVO*

70. V skladu s členom 1(2) Direktive PVO pojem „gradnja“ pomeni:

- izvedbo gradbenih del ali drugih instalacij ali shem,
- druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo pridobivanje mineralnih virov.

71. Izraz „projekt“ v opredelitvi (zlasti v prvi alineji člena 1(2)(a) Direktive PVO) ustreza delom ali posegom, ki spreminjajo fizično stvarnost območja.<sup>43</sup>

72. V skladu s členom 2(1) Direktive PVO so projekti, za katere je treba izvesti presojo, tisti, ki bodo verjetno „pomembno vplivali na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije“, kot so opredeljeni v členu 4 te direktive, ki napolnjuje na tiste, ki so naštetih v prilogah I in II k tej direktivi.<sup>44</sup>

<sup>37</sup> Člen 5(1), točka 1.

<sup>38</sup> Člen 5(1), točki 4 in 5.

<sup>39</sup> Člen 5(1), točka 6.

<sup>40</sup> Člen 5(1), točke 8, 9 in 10.

<sup>41</sup> Po mnenju Bund Naturschutz (str. 17 francoske različice njegovega pisnega stališča) bi ta člen lahko vplival na rabo zemljišč, ker bi posegal v prihodnja gradbena dela, ker ni bila vključena „preventivna klavzula o izvzetju“, kot se razlaga v nacionalni sodni praksi. Odgovor na to trditev pa bo odvisen od razlage nacionalnega prava.

<sup>42</sup> Sodba z dne 8. maja 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus“ in drugi (C-305/18, EU:C:2019:384, točka 47), in sodba Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (točka 65).

<sup>43</sup> Sodbe z dne 19. aprila 2012, Pro-Braine in drugi (C-121/11, EU:C:2012:225, točka 31); z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, točka 62); in z dne 9. septembra 2020, Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, točka 32).

<sup>44</sup> Sodbi z dne 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest in drugi (C-275/09, EU:C:2011:154, točka 25); in z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, točka 74).

73. Iz člena 2(1) v povezavi s členom 4(1) Direktive PVO očitno izhaja, da projekti, naštetih v Prilogi I k tej direktivi, že po svoji naravi pomenijo tveganje za pomembno vplivanje na okolje in morajo biti obvezno predmet PVO.<sup>45</sup>

74. Pri projektih, naštetih v Prilogi II, države članice določijo, ali zanje velja PVO, s preverjanjem vsakega primera posebej ali na podlagi predhodno določenih pragov ali meril.

75. Uredba Inntal Süd vsebuje določbe o dejavnostih, ki niso zajete z zgoraj opisanim pojmom projekta iz Direktive PVO, skupaj z drugimi, ki so zajete s tem pojmom.

76. Kot navaja Komisija,<sup>46</sup> uredba namreč zajema nekatere dejavnosti, ki sicer potrebujejo predhodno upravno dovoljenje, vendar niso povezane s pojmom projekta.<sup>47</sup> Nobena od teh dejavnosti ne pomeni izvajanje gradbenih del ali drugih instalacij ali shem, niti drugih fizičnih posegov v naravno okolje ali krajino. Zato niso zajete s pojmom projekta iz Direktive PVO in za predpis, s katerim so sprejete, torej ni potrebna predhodna SOP.

77. Vendar je v uredbi Inntal Süd hkrati določeno, da je na območju varstva potrebno soglasje za opravljanje drugih dejavnosti, ki spadajo v okvir nabora projektov, naštetih v prilogah I in II k Direktivi PVO. To velja za več tistih, ki so opisane v členih 4 in 5.<sup>48</sup> Naj poleg tega spomnim, da je taka tudi presoja predložitvenega sodišča.<sup>49</sup>

78. Te zadnje dejavnosti (za katere je potrebno soglasje v skladu s členom 5 uredbe) so, naj ponovim, brez težav med projekti, navedenimi v prilogah I in II k Direktivi PVO.<sup>50</sup>

79. Poleg tega člen 5(1), točka 1, uredbe govori o nujnosti izdaje soglasja za „gradnjo, spremembo ali spremembo uporabe *kakršnih koli del*,<sup>[51]</sup> tudi če za njih ni potrebno gradbeno dovoljenje“. Več vrst projektov, navedenih v prilogah I in II k Direktivi PVO, omenja ta dela.

80. Skratka, uredbo Inntal Süd bi bilo načeloma mogoče opredeliti kot enega od načrtov ali programov, za katere je predvideno soglasje za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi PVO, zaradi česar je potrebna predhodna SOP.

<sup>45</sup> Sodbe z dne 24. novembra 2011, Komisija/Španija (C-404/09, EU:C:2011:768, točka 74); z dne 11. februarja 2015, Marktgemeinde Straßwalchen in drugi (C-531/13, EU:C:2015:79, točka 20); in z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, točka 75).

<sup>46</sup> Točka 22 njenega pisnega stališča.

<sup>47</sup> Med katerimi so: „postavitev prodajnih vozil ali gradnja, postavitve in upravljanje prodajnih mest in prodajnih avtomatov“ (člen 5(1), točka 2 (d)); „vožnja z vsako vrsto motornih vozil zunaj cest, poti in prostorov, namenjenih javnemu prometu, ali njihovo parkiranje na takih mestih“ (člen 5(1), točka 3); „kampiranje ali parkiranje prikolic (vključno s šotorskimi prikolicami) ali avtomatov tam, kjer ni dovoljeno, ali dovoljevanje takega ravnanja“ (člen 5(1), točka 12); „dopušcanje, da zrakoplovi v smislu Luftverkehrsgesetz (zakon o letalstvu) vzletajo ali pristajajo zunaj odobrenih letališč“ (člen 5(1), točka 13).

<sup>48</sup> V skladu s členom 4 so „na območjih varstva krajine prepovedana vsa tista ravnanja, ki spreminjajo njeno naravo ali ki so v nasprotju z zastavljenim ciljem varstva“. V členu 5 se prepoved razteza na „grad[n]jo, obn[ovo] ali sprem[in]janje uporab[e] katere koli vrste objekta“ (odstavek 1, točka 1); „namestitev žic, kablov ali cevovodov na ali pod površino in postavitve drogov“ (odstavek 1, točka 2(b)); „gradnj[o] ali bistveno spreminjanje cest, poti, prostorov, zlasti kampov, športnih igrišč, igrišč in kopalnišč ali podobnih objektov“ (odstavek 1, točka 2(c)); „črpanje površinske vode nad dovoljeno splošno rabo ali podzemne vode, spreminjanje vodotokov, njihovih obrežij ali strug, pritokov ali odtokov voda ali nivoja podtalnice, vzpostavljanje novih vodotokov ali namestitev drenažnih sistemov“ (odstavek 1, točka 4); „sekanje, podiranje ali kakršno koli drugo odstranjevanje posameznih dreves, žive meje ali poljskega grmičevja ali goščave, ki so značilni za krajino, v naravi in zunaj gozda“ (odstavek 1, točka 8); „popoln[o] ali deln[o] sečnj[o] gozdnih sestojev, izvedb[o] prvega pogozdovanja ali izvedb[o] goloseka več kot 0,5 hektarov v tem okviru, preoblikovanje listnatih, mešanih in aluvialnih gozdov v gozdove s prevladujočimi iglavci ali vzpostavitev posebnih kultur (npr. drevesnic)“ (odstavek 1, točka 9).

<sup>49</sup> Točka 36 teh sklepnih predlogov.

<sup>50</sup> Projekti „gradnje avtocest in hitrih cest“ (priloga I, točka 7 (b)); „gradnje nove ceste s štirimi ali več pasovi“ (priloga I, točka 7(c)); „gospodarjenje z vodnimi viri za kmetijstvo, vključno z namakanjem in izsuševanjem tal“ (priloga II, točka 1(c)), ali „začetno pogozdovanja in izsekavanje za namene spreminjanja v drugo vrsto rabe zemljišč“ (priloga II, točka 1(d)).

<sup>51</sup> Moj poudarek.

81. Naslednji korak je preveriti, ali uredba vsebuje tudi referenčni okvir za prihodnjo pripravo projektov, zajetih z Direktivo PVO.

*b) Načrt ali program, ki določa okvir za soglasje za izvedbo projektov*

82. Člen 3(2)(a) Direktive SOP zahteva, da načrt ali program opredeli okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov, naštetih v prilogah I in II k Direktivi PVO.

83. Ta pogoj povzroča največ težav pri uporabi Direktive SOP. Kot sem enkrat navedel, „zahtev[a], da ti načrti in programi vključujejo *zakonodajni okvir* za naknadno soglasje za izvedbo projektov s pomembnimi vplivi na okolje, [je] odločilen element za natančno določitev področja uporabe Direktive SOP, ne da bi se pretirano posegalo v zakonodajno dejavnost držav članic“. <sup>52</sup>

84. Izraz „ki določajo okvir za prihodnje soglasje za izvedbo projektov“ ne napotuje na nacionalno pravo. Torej gre za avtonomni pojem prava Unije, ki ga je treba na njenem ozemlju razlagati enotno. <sup>53</sup>

85. Načrt ali program določa okvir za prihodnje soglasje za izvedbo projektov, zajetih z Direktivo PVO, če gre za „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“. <sup>54</sup>

86. Na ta način se zagotavlja okoljska presoja zahtev, ki bodo verjetno znatno vplivale na okolje <sup>55</sup> v zaporedju zakonodajnih aktov; *a sensu contrario* preprečuje, da bi merila ali pogoji, določeni posamično, nalagali SOP.

87. Sodišče je pojasnilo, da je treba „velik nabor meril in pogojev“ razumeti kakovostno in ne količinsko. Zadostuje, da je *nabor velik*, ne pa izčrpen, da bi bila za načrt ali program, ki ga določa, potrebna SOP. Tako se izogne tudi mogočim strategijam za izogibanje obveznosti iz Direktive SOP, kot je na primer v obliki drobljenja ukrepov, s čimer se zmanjša polni učinek navedene direktive. <sup>56</sup>

88. Nacionalna zakonodaja določa okvir za pripravo projektov iz prilog I in II k Direktivi PVO le, če je ta okvir primeren za določanje teh projektov. <sup>57</sup>

89. Ni nujno, da so projekti izrecno in podrobno določeni v načrtu ali programu, ampak se mi zdi nujno, da je v njem dovolj meril, ki jih je treba upoštevati pri določitvi vsebine, izdelave in izvedbi projektov.

<sup>52</sup> Sklepni predlogi v zadevi Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (točka 74).

<sup>53</sup> Sodba Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (točka 75).

<sup>54</sup> Sodbe D'Oultremont in drugi (točka 49), Inter-Environnement Bruxelles in drugi (točka 53), CFE (točka 61) in Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (točka 67).

<sup>55</sup> Sodba z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 42; v nadaljevanju: sodba Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne), ter sodbi Inter-Environnement Bruxelles in drugi (točka 54) in Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (točka 68).

<sup>56</sup> Sklepni predlogi v zadevi Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (točka 90). Glej sodbe Inter-Environnement Bruxelles in drugi (točka 55), CFE (točka 64) in Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (točka 70).

<sup>57</sup> To idejo delijo v svojih pisnih stališčih Komisija ter nemška vlada (točka 22 pisnega stališča), češka vlada (točke 14, 19 in 23 pisnega stališča) in irska vlada (točki 32 in 40 pisnega stališča).

90. Drugače povedano, načrt ali program lahko pomembno vpliva na okolje in bo potrebna predhodna SOP, če uvaja določbe o lokaciji, značilnostih, velikosti, pogojih delovanja ali dodelitvi virov v teh projektih.

91. Na podlagi te sodne prakse so vzpostavile okvir za prihodnja soglasja k izvedbi projektov, tako da so vključile pomemben nabor meril in pogojev za njihovo pripravo, med drugim:

- Valonska ureditev, ki se sklicevala zlasti „na tehnične standarde, načine uporabe (zlasti migetajoče sence), preprečevanje nesreč in požarov (med drugim zaustavitev vetrne elektrarne), standarde glede ravni hrupa, sanacijo lokacije in zagotovitev finančnega jamstva za vetrne elektrarne“.<sup>58</sup>
- Zakonodaja regije Flandrije (dekret in okrožnica) z določbami o gradnji in obratovanju vetrnih elektrarn, med katerimi so ukrepi v zvezi s senčnim migotanjem, varnostjo in standardi hrupa.<sup>59</sup>
- Urbanistična uredba (Bruselj – glavno mesto), ki je vsebovala nekatere predpise v zvezi z izvedbo nepremičninskih projektov in pravila, ki se uporabljajo za vse stavbe, to je nepremičnine, ne glede na njihovo vrsto, in vso njihovo okolico, vključno z „odprtimi prostori“ in „območji poti“, ne glede na to, ali so zasebni ali dostopni javnosti.<sup>60</sup>

92. Tako so načrti in programi, ki jih je Sodišče preučilo v zadevah D’Oultremont in drugi, Inter-Environnement Bruxelles in drugi ter Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju, določali okvir za odobritev projektov in so zato zahtevali izvedbo SOP pred njihovim sprejetjem.

93. Ali to velja tudi za uredbo Inntal Süd? Predložitveno sodišče mora preučiti, ali je tako in ali taka uredba vsebuje številna merila, ki se uporabljajo za določitev vsebine, postopka priprave in izvajanja projektov, določenih v prilogah I in II k Direktivi 2001/42. Zdi se, da v predložitveni odločbi trdi, da ne, s čimer – kakor bom v nadaljevanju pojasnil – se v bistvu strinjam.

94. Predložitveno sodišče dvomi, ali uredba Inntal Süd dejansko določa referenčni okvir za pripravo projektov. Po njegovem mnenju uredba „ne vsebuje posebnih pravil v zvezi s soglasjem za izvedbo projektov [niti] ne ureja soglasja (v konkretnem sektorju) za izvedbo projektov, ampak je namenjena predvsem preprečevanju projektov oziroma vsaj zagotavljanju, da upoštevajo varstvo narave“.<sup>61</sup>

95. Informacije, predložene Sodišču v tej zadevi, potrjujejo to presojo.

96. Prvič, uredba Inntal Süd (člen 4) na varovanem območju na splošno prepoveduje vsa dejanja, ki spreminjajo naravo območja ali so v nasprotju s ciljem varstva. Zdi se, da ta splošna prepoved sovпада s prepovedjo, ki jo na zvezni ravni določa člen 26(2) BNatSchG, in ne vsebuje nadaljnjih sprememb, na podlagi katerih bi bilo mogoče uredbo opredeliti kot načrt ali program, ki določa okvir za pripravo projektov.

<sup>58</sup> Sodba D’Oultremont in drugi (točka 50), v kateri je Sodišče dodalo, da so „[t]akšni standardi [...] dovolj pomembni in obsežni pri opredelitvi pogojev, ki veljajo za zadevni sektor; izbira, ki se nanaša predvsem na okoljske značilnosti teh standardov, pa mora določiti pogoje, v skladu s katerimi bodo lahko v prihodnje odobreni dejanski projekti postavitve in uporabe vetrnih elektrarn“.

<sup>59</sup> Sodba Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju.

<sup>60</sup> Sodba Inter-Environnement Bruxelles in drugi (točke od 48 do 50).

<sup>61</sup> Točka 25 predložitvene odločbe.

97. Drugič, res je, da člen 5 uredbe Inntal Süd predvideva soglasja za dejavnosti na območju varstva in določa natančne omejitve v nekaterih primerih (na primer člen 5(1), točka 1(a) in (c), člen 5(2)(a) in člen 5(1), točka 9). Vendar je večina prepovedi in soglasij splošna in se zahteva nadaljnje ukrepanje, da bi lahko neposredno določale razvoj in izvajanje projektov, zajetih z Direktivo PVO.

98. Kot navaja Komisija,<sup>62</sup> nedoločitev pravil iz uredbe pomeni, da ta ne vsebuje posebnih meril in podrobnosti za izdajo soglasja za izvedbo projektov. Za pripravo navedenih projektov je treba uporabiti druge določbe, tako da sama uredba ne ponuja referenčnega okvira za soglasje za izvedbo projektov, zajetih z Direktivo SOP.

99. Sodba CFE temu ne nasprotuje, kot sem ravno pojasnil, ampak prej nasprotno. Sporna ureditev v navedeni zadevi je bila odlok vlade regije Bruselj – glavno mesto, s katero je bilo določeno območje Natura 2000.<sup>63</sup> V njem so bili za uresničitev ciljev ohranjanja in varstva, ki so v njem opredeljeni, določeni preventivni ukrepi ter splošne in posebne prepovedi. Za to je izražal odločitve in je bil umeščen v hierarhijo ukrepov, namenjenih varstvu okolja, zlasti prihodnjih načrtov upravljanja.

100. Sodišče je kljub presoji predložitvenega sodišča<sup>64</sup> razsodilo, da „odlok, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, s katerim država članica določi posebno ohranitveno območje (POO) in opredeli cilje ohranjanja in nekatere preventivne ukrepe, ni eden od ‚načrtov in programov‘, za katere je presoja vplivov na okolje obvezna“.<sup>65</sup>

101. Podobnosti med členom 5 uredbe Inntal Süd in členom 15 belgijskega odloka so številne.

102. Na koncu Sodišču predlagam, naj člen 3(2)(a) Direktive SOP razlaga tako, da uredba, katere namen je varovanje narave in krajine in ki določa splošne prepovedi (z izjemami) in obveznosti soglasja, vendar ne določa dovolj natančnih pravil glede vsebine, priprave in izvajanja projektov, navedenih v prilogah I in II k Direktivi PVO, ne spada na njegovo področje uporabe, čeprav vključuje nekatere ukrepe v zvezi z dejavnostmi, omenjenimi v navedenih projektih.

### ***B. Tretje vprašanje za predhodno odločanje***

103. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali je treba člen 3(4) Direktive SOP razlagati tako, da uredba, kakršna je tu sporna, pomeni vsaj načrt ali program, ki pomembno vpliva na okolje v drugih sektorjih kot tistih, ki so navedeni v odstavku 2 te določbe.

104. Naj spomnim, da člen 3(4) Direktive SOP razširja področje uporabe te direktive. V nasprotju s členom 3(2) pa se z njim ne domneva samodejno, da nekateri načrti in programi znatno vplivajo na okolje, ampak se zahteva, da države članice to ugotovijo. Načrti in programi, na katere se nanaša, so tisti, ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov vendar niso zajeti v členu 3(2).

<sup>62</sup> Pisno stališče (točka 33).

<sup>63</sup> „Gozd Soignes z obronki in sosednjimi pogozdenimi zemljišči ter dolina Woluwe – kompleks gozd Soignes – dolina Woluwe“.

<sup>64</sup> Predložitveno sodišče je menilo, da ima določitev območja, kot je POO, pravne učinke na sprejetje načrtov in preučitev vloge za dovoljenje za to območje, tako v zvezi s postopkom kot v zvezi z merili odločanja, zaradi česar je prispevala k opredelitvi okvira ukrepov, ki bodo načeloma dovoljeni, spodbujani ali prepovedani, in torej ni nepovezan s pojmom načrta ali programa (sodba CFE, točka 63).

<sup>65</sup> Sodba CFE (točki 62 in 74).

105. Obveznost iz člena 3(4) Direktive SOP (tako kot obveznost iz člena 3(2)(a)) je odvisna od tega, ali zadevni načrt ali program opredeljuje okvir za prihodnje soglasje za izvedbo projektov.<sup>66</sup>

106. Ker sem predlagal, naj se na prvi dve vprašanji za predhodno odločanje odgovori, da uredba, kakršna je obravnavana, ne opredeljuje okvira za prihodnje soglasje za izvedbo projektov, moram ugotoviti, da ni zajeta niti s pojmom načrtov in programov v drugih sektorjih, za katere člen 3(4) Direktive SOP zahteva predhodno SOP.

107. Tako načrti in programi v občutljivih sektorjih iz člena 3(2) kot načrti in programi v drugih neobčutljivih sektorjih, ki pa vplivajo na okolje, iz člena 3(4) Direktive SOP morajo določiti okvir za odobritev in izvedbo konkretnih projektov. Na tej točki menim, da se ti vrsti načrtov in programov ujemata.

108. Zato ne bi bilo dosledno, če bi se štelo, da uredba Inntal Süd ne vključuje okvira za izvedbo projektov v občutljivih sektorjih, hkrati pa bi se priznalo, da ga vključuje v primeru neobčutljivih sektorjev.

### ***C. Morebitna omejitev učinkov sodbe Sodišča***

109. Landesanstalt für Umwelt, Natur und Erbschutz Bayern in nemška vlada želita, da Sodišče omeji učinke svoje sodbe, če bo presodilo, da uredba Inntal Süd zahteva predhodno SOP: omejiti bi bilo treba njene časovne učinke oziroma prav tako časovno odložiti učinek izrinjenja, ki ga ima primarnost Direktive SOP.

110. Glede na do sedaj navedeno menim, da priprava SOP pred sprejetjem predpisov, kot je uredba Inntal Süd, ni obvezna. V tem primeru se odpravijo bojazni glede pravne praznine, ki sta jih izrazila Landesanstalt für Umwelt, Natur und Erbschutz Bayern in nemška vlada.

111. Zato ni nujno preučiti omejitve učinkov razlagalne sodbe Sodišča ali odložitve učinka izrinjenja, ki ga ima primarnost Direktive SOP nad nacionalnim predpisom, ki je v nasprotju z njo.

112. Če pa se Sodišče ne bi strinjalo z mojim stališčem in bi odločilo, da predpis, kot je uredba Inntal Süd, zahteva predhodno SOP, bom podredno analiziral možnosti omejitve posledic njegove sodbe.

113. Predložitveno sodišče opozarja, da se je v Zvezni republiki Nemčiji do zdaj menilo, da za območja varstva narave in krajine, vključno s posebnimi ohranitvenimi območji v smislu Direktive 92/43,<sup>67</sup> ni bila potrebna predhodna SOP. Dodaja, da:

- Če bi Sodišče ugotovilo, da na podlagi prava Unije obstaja obveznost izvedbe SOP oziroma vsekakor predhodne presoje v skladu z nacionalnim pravom, je verjetno, da so pri številnih določitvah zaščitene območij po izteku roka za prenos Direktive SOP, torej 21. julija 2004, podane postopkovne nepravilnosti.

<sup>66</sup> Sodba CFE (točka 60).

<sup>67</sup> V tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe ni postavljeno nobeno vprašanje o naravnih habitatih ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrstah v interesu Skupnosti, kar je urejeno z Direktivo 92/43. Predpisi o načrtih in programih Direktive SOP se ne smejo kar tako uporabiti za pravno ureditev teh habitatov in vrst.

– V skladu z nacionalnim pravom taka nepravilnost načeloma pomeni, da zadevna podzakonska določba ne učinkuje.<sup>68</sup> Tako bi lahko obveznost izvedbe SOP ali predhodna presoja „znatno zmanjšala raven varstva narave in krajine, dosežene v Nemčiji“.<sup>69</sup>

114. Vendar na podlagi teh ugotovitev predložitveno sodišče ne predlaga omejitve učinkov (prihodnje) sodbe Sodišča. Njegov molk v zvezi s tem je po mojem mnenju pomemben indic, da niso podani zadostni razlogi za utemeljitev take omejitve.<sup>70</sup>

115. Landesanstalt für Umwelt, Naturschutz und Agrarische Landschaftspflege Bayern in nemška vlada sta, nasprotno, na obravnavi poudarila negativne posledice za varstvo okolja, ki bi jih povzročila razveljavitev območij varstva narave in pokrajine, pri čemer sta ponovila svojo trditev, ki sta jo navedli že v pisnem postopku.<sup>71</sup>

116. Da bi se ta položaj omilil, je Bund Naturschutz na obravnavi predlagalo, naj se Direktiva SOP ne uporabi za prvotno določitev območij varstva narave, ki naj bi imela pozitiven učinek. Direktiva naj bi veljala samo za poznejše spremembe teh območij, če zmanjšujejo varstvo okolja.

117. S to rešitvijo se ne strinjam. Direktiva SOP v zvezi z zahtevo po predhodni SOP ne razlikuje med prvotno odobritvijo in poznejšo spremembo načrtov in programov. Poleg tega je Sodišče navedlo, da SOP velja tudi za načrte in programe s pozitivnimi učinki na okolje.<sup>72</sup>

118. Naj spomnim, da je po mnenju Sodišča glede na to, da „v Direktivi 2001/42 ni določb o posledicah kršitve v njej vsebovanih postopkovnih določb, naloga držav članic, da v mejah svojih pristojnosti sprejmejo vse potrebne splošne ali posebne ukrepe, da se pred sprejetjem vseh ‚načrtov‘ ali ‚programov‘, ki bodo verjetno ‚znatno vplivali na okolje‘ v smislu te direktive, opravi okoljska presoja v skladu s procesnimi pravili in merili, določenimi v navedeni direktivi“.<sup>73</sup>

119. Iz ustaljene sodne prakse prav tako izhaja, da morajo države članice v skladu z načelom lojalnega sodelovanja (člen 4(3) PEU) odpraviti nezakonite posledice take kršitve prava Unije. Zato morajo pristojni nacionalni organi, vključno z nacionalnimi sodišči, pri katerih je vložena tožba zoper akt nacionalnega prava, ki je v nasprotju s pravom Unije, v okviru svojih pristojnosti sprejeti vse potrebne ukrepe za odpravo posledic opustitve SOP.<sup>74</sup>

120. V skladu s to splošno obveznostjo bi moralo nacionalno sodišče načrt ali program, sprejet brez SOP in s kršitvijo Direktive SOP, zadržati, načrt razveljaviti ali ga ne uporabiti, zato da bi se izvajala primarnost prava Unije. *A fortiori*, enaka usoda bi morala doleteti soglasja za izvedbo projektov, ki temeljijo na njih.<sup>75</sup>

<sup>68</sup> Predložitveno sodišče meni (točka 16 predložitvene odločbe), da se lahko na neobstoj učinkov sklicuje vsaka oseba, ki želi začeti projekt na varovanem območju. V takem primeru bi moralo pristojno sodišče posredno analizirati veljavnost uredbe, ne da bi nacionalno pravo določilo rok, saj, dodaja, uredbe – v nasprotju z upravnimi akti – ne postanejo pravnomočne.

<sup>69</sup> Točka 16, *in fine*, predložitvene odločbe.

<sup>70</sup> Predložitveno sodišče poudarja (točka 16 predložitvene odločbe) pomen postavljenih vprašanj, vendar, naj ponovim, Sodišču ne predlaga izrecno, naj omeji učinke morebitne sodbe, iz katere bi izhajala nezdržljivost uredbe z Direktivo SOP.

<sup>71</sup> Prav tako sta opozorila na upravno breme kot posledico ponovnega odprtja postopkov za določitev območij in izvedbo predhodnih SOP, če bi bile potrebne.

<sup>72</sup> Sodba CFE (točka 41).

<sup>73</sup> Sodba Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (točka 82) in sodba z dne 28. julija 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, točka 30; v nadaljevanju: sodba Association France Nature Environnement).

<sup>74</sup> Ta premislek in premisleki, ki jih predstavim v nadaljevanju, ustrezajo premislekom v sklepnih predlogih Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju.

<sup>75</sup> Glej v tem smislu sodbo Association France Nature Environnement (točki 31 in 32), sodbo z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (Polje vetrnih elektrarn Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, točka 75), in sodbo Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (točka 83).

## 1. Časovna omejitev učinkov sodbe, izdane v postopku predhodnega odločanja

121. Razlagalne sodbe Sodišča, izdane v postopku predhodnega odločanja, učinkujejo od začetka veljavnosti pravila prava Unije, ki se razlaga.<sup>76</sup>

122. Sodišče le zelo omejeno priznava izjemo od tega pravila na podlagi splošnega načela pravne varnosti, ki je neločljivo povezano s pravnim redom Unije. Za to morata biti podani dobra vera zainteresiranih in nevarnost resnih težav, dokazno breme pa je na strani države, ki se na to sklicuje.<sup>77</sup>

123. Trditve Landesanstalt für Umwelt und Lebensmittelsicherheit Bayern in nemške vlade v zvezi s sprejetjem sporne uredbe po mojem mnenju ne zadostujejo za utemeljitev njenega predloga.

124. Na podlagi razlage členov 2 in 3 Direktive SOP, ki jo je Sodišče podalo v sodbi iz leta 2012 v zadevi Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne, je bilo mogoče vsaj sklepati, da je mogoče nemška pravila, ki urejajo območja varstva, glede na njihovo vsebino opredeliti kot načrte in programe, za katere velja obveznost predhodne SOP, čeprav nacionalne določbe tega niso zahtevale.

125. Prav tako je bilo mogoče predvideti, da Sodišče meni, da bi se morala SOP izvesti ne samo za načrte in programe z negativnim vplivom na okolje, ampak tudi za načrte in programe s pozitivnim vplivom (kot so načrti in programi, ki določajo naravovarstvena območja).<sup>78</sup>

126. To, da Komisija proti Zvezni republiki Nemčiji ni vložila tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti (ker ni izvedla SOP pred sprejetjem načrtov ali programov za območja varstva narave in krajine), samo po sebi ne more biti razlog, da se nemški organi sklicujejo na dobro vero.

127. Niti se mi ne zdijo odločilni razlogi, ki so jih ti organi navedli, ko so trdili, da bi razveljavitev pravil o območjih varstva narave in krajine *eo ipso* povzročila „katastrofalne“ posledice v Nemčiji, kot je na obravnavi navedel eden od intervenientov. Proti tem razlogom govori to:

- prvič, neučinkovanje uredbe Inntal Süd bi lahko imelo celo pozitiven učinek na okolje, če bi, kot trdi Bund Naturschutz, predpostavljala uporabo prejšnje uredbe, kar bi povečalo do tedaj veljavno varstveno območje, ki ga je ta zmanjšala;
- drugič, nadaljnji obstoj sektorskih predpisov za to območje in za vsa podobna območja bi omogočal upravni nadzor nad velikim delom dejavnosti, ki bi lahko vplivale na okolje.

<sup>76</sup> V skladu z ustaljeno sodno prakso razlaga pravila prava Unije, ki jo Sodišče poda pri izvrševanju pristojnosti na podlagi člena 267 PDEU, pojasnjuje in natančneje določa pomen in obseg tega pravila, kot ga je treba ali bi ga bilo treba razumeti in uporabljati od začetka njegove veljavnosti. Iz tega sledi, da sodišča tako razlagano pravilo smejo in morajo uporabiti tudi za pravna razmerja, ki so nastala in so bila oblikovana pred izrekom sodbe, s katero je bilo odločeno o zahtevi za razlago, če so tudi sicer izpolnjeni pogoji za predložitev spora glede uporabe navedenega pravila pristojnemu sodišču (sodbi z dne 3. oktobra 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, točka 60, in z dne 16. septembra 2020, Romenergo in Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, točka 47).

<sup>77</sup> Sodbi z dne 3. oktobra 2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, točka 61), in z dne 16. septembra 2020, Romenergo in Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, točki 48 in 50). V točki 49 zadnje navedene sodbe je pojasnjeno, da je Sodišče to rešitev uporabilo le v natančno določenih okoliščinah, predvsem ko je obstajala nevarnost resnih gospodarskih posledic zlasti zaradi velikega števila pravnih razmerij, ki so bila vzpostavljena v dobri veri na podlagi ureditve, za katero se je štelo, da zakonito velja, in ko se je izkazalo, da so bili posamezniki in nacionalni organi zaradi objektivne in precejšnje negotovosti glede obsega določb prava Unije spodbujeni k ravnanju, ki ni bilo v skladu s pravom Unije, pri čemer je k tej negotovosti morda prispevalo tudi ravnanje drugih držav članic ali Evropske Komisije (sodba z dne 3. oktobra 2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, točka 62 in navedena sodna praksa).

<sup>78</sup> Sodba CFE (točka 41). Že prej sem navedel, da se je to zgodilo z okoljsko presojo projektov, za katere se uporablja Direktiva PVO, v sodbi z dne 25. julija 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, točka 41).

*2. Začasna odložitev učinka izrinjenja, ki ga ima primarnost Direktive 2001/42 nad nacionalnim pravom, ki je v nasprotju z njo*

128. Sodišče je priznalo, da je mogoče izjemoma in iz nujnih razlogov pravne varnosti priznati začasno odložitev učinka izrinjenja, ki ga ima pravilo prava Unije v razmerju do nacionalnega prava, ki je v nasprotju z njim.<sup>79</sup>

129. To pravico ima izključno Sodišče, iz sodne prakse katerega pa izhaja, da:

- če bi imela nacionalna sodišča možnost, da nacionalnim določbam priznajo – pa čeprav le začasno – prednost pred pravom Unije, s katerim so v nasprotju, bi bila namreč ogrožena enotna uporaba prava Unije.<sup>80</sup>
- nacionalno sodišče, če nacionalno pravo to dopušča, lahko izjemoma in v vsakem posamičnem primeru časovno omeji nekatere učinke ugotovitve nezakonnosti nacionalnega akta, ki je bil sprejet v nasprotju z obveznostmi, določenimi v Direktivi SOP.

130. Stranke v sporu se ne strinjajo, ali nemško pravo dopušča začasno ohranitev predpisov, ki se nanašajo na naravovarstvena območja, ko so enkrat razveljavljeni. Landesanstalt für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen trdi, da ne,<sup>81</sup> vendar po mnenju Bund Naturschutz sodna praksa predložitvenega sodišča dopušča tako začasno uporabo v primeru razveljavitve iz postopkovnih razlogov.<sup>82</sup>

131. Predložitveno sodišče mora ugotoviti, ali ima na voljo postopkovne poti, ki mu omogočajo začasno ohranitev predpisov o območjih varstva narave in krajine kljub njihovi neveljavnosti.<sup>83</sup> Če ne bi bilo tako, se sodna praksa Sodišča v zvezi s časovno omejitvijo učinka izrinjenja, ki ga ima primarnost, ne bi mogla uporabiti.

132. Če bi nemško nacionalno pravo to dovoljevalo, bi bilo treba še preveriti, ali je začasno izrinjenje primarnosti upravičeno z nujnim razlogom, povezanim z varstvom okolja, in ali so izpolnjeni ostali pogoji iz sodbe Inter-Environnement Wallonie Terre wallonne.<sup>84</sup>

133. Nujna zahteva v splošnem interesu, na katero se sklicujejo nemški organi, je, da bi bilo varstvo okolja zmanjšano, če bi bilo treba to uredbo in podobne predpise razveljaviti.

<sup>79</sup> Sodba z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, točki 66 in 67), in sodba Association France Nature Environnement (točka 33).

<sup>80</sup> Sodba z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, točka 177), in sodba Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju (točka 84).

<sup>81</sup> Točka 50 njegovega pisnega stališča.

<sup>82</sup> Pisno stališče Bund Naturschutz, str. 25, v katerem se sklicuje na sodbo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) z dne 25. oktobra 1979 – 2 N 1/78 – BVerwGE 59, 48–56, točka 11. Nemška vlada in Landesanstalt für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen sta na obravnavi nasprotovala temu, da je to sodno prakso mogoče prenesti na obravnavani primer.

<sup>83</sup> Po obravnavi je bilo Splošno sodišče obveščeno, da sta bila v člen 22 BNatschGH vstavljena odstavka 2a in 2b, ki omogočata ohranitev območij varstva.

<sup>84</sup> Točke od 59 do 63. V istem smislu sodba Association France Nature Environnement (točka 43).

134. Po mojem mnenju ni bilo v celoti dokazano, da bo morebitna neveljavnost ali neučinkovanje<sup>85</sup> uredb v zvezi z območji varstva narave in krajine (ker niso bile predmet predhodne SOP) neizogibno povzročila tako veliko pravno praznino, da bi ogrozila varstvo okolja. Navesti je mogoče več argumentov v nasprotnem smislu:

- to ne vpliva na območja, ki so bila zavarovana pred začetkom veljavnosti Direktive SOP leta 2004;
- na območjih, katerih varstvo je bilo odobreno po letu 2004, se lahko neučinkovanje (ali, če je to primerno, ničnost) uredb, sprejetih brez predhodne SOP, vsaj delno „nevtralizira“ z uporabo prejšnjih varstvenih predpisov, kot sem že navedel;
- če se lahko, kot opozarja predložitveno sodišče, uredbe, ki so bili sprejete brez predhodne SOP, vendar takrat niso bile predmet neposredne tožbe, izpodbijajo s posrednim mehanizmom (ugovor nezakonitosti ali posredno pravno sredstvo), ni bilo dokazano, da sodba, s katero je bilo odločeno o tej tožbi, učinkuje *erga omnes*;<sup>86</sup>
- zvezni standardi in standardi zveznih dežel, ki vključujejo vsebino Direktive SOP, so še naprej zavezujoči in na njihovi podlagi se lahko onemogoči izvedba projektov, ki bi negativno vplivali na okolje;
- nadzorni mehanizmi na podlagi sektorske zakonodaje za dejavnosti, ki so potencialno škodljive za okolje, obstajajo tudi z izvajanjem urbanističnih predpisov in predpisov, ki se nanašajo na gradnjo, upravljanje voda, rudarstvo, izkopavanja in premikanje zemlje, kmetijstvo, gozdarstvo, turizem in druge podobne dejavnosti.

#### IV. Predlog

135. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) odgovori:

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 uredba o varstvu narave in krajine, ki določa splošne prepovedi (z izjemami) in obveznosti soglasja, vendar ne določa dovolj natančnih pravil glede vsebine, priprave in izvajanja projektov, navedenih v prilogah I in II k Direktivi 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov na nekatere zasebne projekte, ne spada na njeno področje uporabe, čeprav določa nekatere ukrepe v zvezi z dejavnostmi, omenjenimi v navedenih projektih.
2. Člen 3(4) Direktive 2001/42 je treba razlagati tako, da se ne uporablja za uredb o varstvu narave in krajine, ki ni načrt ali program, ki pomembno vpliva na okolje v drugih sektorjih, ki niso navedeni v odstavku 2 tega člena, ker ne vsebuje dovolj natančnih pravil glede vsebine, priprave in izvajanja projektov, naštetih v prilogah I in II k Direktivi 2011/92.

<sup>85</sup> Predložitveno sodišče mora odločiti o vprašanju, ali v nacionalnem pravu to, da ni bila izvedena SOP pred izdajo uredbe, pomeni neveljavnost uredbe (ničnost) ali samo to, da ne bo učinkovala.

<sup>86</sup> Predložitveno sodišče mora presoditi, kakšni so učinki – *erga omnes* ali zgolj omejeni na zadevno *posredno* pravno sredstvo – sodbe, izdane v okviru spora glede zavrnitve izdaje soglasja za izvedbo določenega projekta, potem ko je bila ugotovljena napaka v postopku, ki vpliva na zadevno uredb o. V zvezi s tem napotujem na točke od 125 do 130 mojih sklepnih predlogov v zadevi Vetrne elektrarne v Aalterju in Neveleju.