



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 25. januarja 2018¹

Zadeva C-671/16

**Inter-Environnement Bruxelles ASBL,
Groupe d'Animation du Quartier Européen de la Ville de Bruxelles ASBL,
Association du Quartier Léopold ASBL,
Brusselse Raad voor het Leefmilieu ASBL,
Pierre Picard,
David Weytsman
proti
Région de Bruxelles-Capitale**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Conseil d'État (Belgija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Okolje – Direktiva 2001/42/ES – Presoja vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje – Načrti in programi – Definicija – Območna regionalna urbanistična uredba“

I. Uvod

1. Pojem „načrti in programi“ je osrednjega pomena za določitev področja uporabe Direktive o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje² (v nadaljevanju: Direktiva SOP, SOP pomeni strateško okoljsko presoj). Sicer je Sodišče nedavno ta pojem podrobneje obrazložilo,³ vendar kot izhaja tudi iz zadeve Thybaut in drugi (C-160/17), v kateri danes prav tako predstavljam svoje sklepne predloge, se še vedno odpirajo vprašanja, na katera je treba v zvezi s tem odgovoriti.

2. Predmet obravnavanega postopka je regionalna območna urbanistična uredba, ki vsebuje določene pogoje za izvajanje gradenj v Evropski četrti v Bruslju. Vendar želi zlasti Belgija z obravnavanim postopkom doseči, da se Direktiva SOP ne bi uporabljala za splošne predpise, ki imajo podobne učinke kot zakoni.

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).

³ Sodba z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi (C 290/15, EU:C:2016:816, točka 49).

II. Pravni okvir

A. *Pravo Unije*

3. Cilji Direktive SOP izhajajo predvsem iz člena 1 te direktive:

„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.“

4. Načrti in programi so opredeljeni v členu 2(a) Direktive SOP:

„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.“

5. V postopku v glavni stvari je pomembna zlasti obveznost izvedbe strateške okoljske presoje na podlagi člena 3(2)(a):

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

- (a) ki so pripravljani 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 o PVO⁴] [...]“

B. *Nacionalno pravo*

6. Člena 88 in 89 Code bruxellois de l'aménagement du territoire (bruseljskega zakonika o prostorskem načrtovanju) urejata predmet in sprejem urbanističnih uredb.

III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

7. Predlog za sprejetje predhodne odločbe temelji na tožbi združenja Inter-Environnement Bruxelles in drugih zoper odlok vlade Regije Bruselj-glavno mesto (Belgija) z dne 12. decembra 2013 o odobritvi regionalne območne urbanistične uredbe in sestave dokumentacije za vlogo za izdajo urbanističnega potrdila in gradbenega dovoljenja za območje ulice rue de la Loi in njene okolice.

⁴ Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2011, L 26, str. 1), kakor je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 (UL 2014, L 124, str. 1).

8. Regionalne urbanistične uredbe, imenovane „območne“, v bistvu za dano četrt (območje) opredeljujejo standarde, ki veljajo za stavbe (višina, zunanje dimenzije objekta, gradbena linija, zazidana površina, streha, antena), proste površine (minimalna površina, ureditev) in odprte (javne) prostore. Ti posebni standardi za zadevno četrt nadomeščajo splošne standarde, določene v (splošni) regionalni urbanistični uredbi.

9. Vlada je 12. decembra 2013 sprejela uredbo, ki se zdaj izpodbija.

10. Isti dan je vlada sprejela odlok o izvajanju projekta opredelitve urbane oblike za ulico rue de la Loi in njeno okolico v Evropski četrti po posameznih posebnih prostorskih načrtih. V njem je med drugim raba razdeljena med stanovanja, pisarne, trgovine, hotele in objekte v skupnem interesu oziroma za namen javnih služb. Nanaša se tudi na vožnjo, parkiranje in dostop do lokacije. Zoper ta odlok je bila vložena tožba za razveljavitev, ki je bila zavržena z drugo sodbo Conseil d'État (Belgija) z dne 14. decembra 2016.

11. Conseil d'État v obravnavanem postopku Sodišču zastavlja naslednje vprašanje:

Ali je treba člen 2(a) Direktive SOP razlagati tako, da pojem „načrti in programi“ zajema urbanistično uredbo, ki jo sprejme regionalni organ in ki

- vsebuje zemljevide, ki določajo območje uporabe, omejeno le na eno četrt, in znotraj tega območja opredeljujejo različne stavbne bloke, za katere se uporabljajo različna pravila glede umestitve in višine stavb; in
- vsebuje tudi posebne ureditvene določbe za območja okoli stavb ter natančne navedbe o prostorski uporabi nekaterih pravil, ki jih določa ob upoštevanju ulic, ravnih črt, ki potekajo pravokotno na te ulice, in razdalj od gradbenih linij teh ulic; in
- uresničuje cilj preoblikovanja zadevne četrti ter
- določa pravila za pripravo dokumentacije za vloge za izdajo gradbenega dovoljenja, za katere je treba pripraviti okoljsko presojo za to četrt?

12. Pisna stališča so podali združenje Inter-Environnement Bruxelles in drugi, Kraljevina Belgija, Češka republika in Evropska komisija. Razen Češke republike so se ti udeleženci in Kraljevina Danska udeležili obravnave 30. novembra 2017, katere predmet je tako obravnavana zadeva kot tudi zadeva C-160/17 – Thybaut in drugi.

IV. Pravna presoja

13. Conseil d'État želi izvedeti, ali je mogoče sporno območno urbanistično uredbo opredeliti kot načrt ali program v skladu s členom 2(a) Direktive SOP.

14. V zvezi s tem bom najprej na kratko predstavila „opredelitev“ načrtov in programov v členu 2(a) Direktive SOP in nato razlago tega pojma s strani Sodišča. Na tej podlagi je mogoče podati izhodišča za presojo, ali sporna urbanistična uredba pomeni načrt ali program, na koncu pa je treba preučiti še ugovore, ki jih zoper sodno prakso Sodišča navaja zlasti Belgija.

A. Člen 2(a) Direktive SOP

15. V skladu s členom 2(a) Direktive SOP „načrti in programi“ pomenijo načrte in programe ter vse njihove spremembe, ki jih, prvič, 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, drugič, zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi.

16. Ta pogoja v obravnavanem primeru nista sporna. Urbanistično uredbo je sprejel regionalni organ, in sicer vlada Regije Bruselj-glavno mesto. Glede drugega pogoja iz predloga za predhodno odločbo sicer ni razvidna obveznost sprejetja urbanistične uredbe, vendar zadošča, če je ukrep urejen z nacionalnimi zakonskimi ali drugimi predpisi, ki določajo organe, ki so pristojni za njihovo sprejetje, in postopek njihove priprave.⁵ Člena 88 in 89 bruseljskega zakonika o prostorskem načrtovanju, ki sta navedena v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, vsebujeta ustrezna pravila o urbanističnih uredbah.

17. Glede na navedeno sporna urbanistična uredba izpolnjuje pogoje iz člena 2(a) Direktive SOP.

B. Razlaga pojma „načrti in programi“ ob upoštevanju sodbe D'Oultremont

18. Dejansko Conseil d'État ne zanima člen 2(a) Direktive SOP, temveč, ali so podane druge značilnosti, ki so pomembne za vprašanje, ali ukrep, kot je tukaj sporna območna urbanistična uredba, pomeni načrt ali program.

19. Pri odgovoru na to vprašanje je treba izhajati iz tega, da je okoljska presoja, kot izhaja iz uvodne izjave 4 Direktive SOP, pomembno orodje za vključevanje okoljskih vidikov v pripravljane in sprejemanje nekaterih načrtov in programov.⁶ Dalje mora biti razmejitev pojma „načrti in programi“ v primerjavi z drugimi ukrepi, ki ne spadajo na stvarno področje uporabe Direktive, usklajena z bistvenim ciljem iz člena 1, in sicer, da se izvede okoljska presoja načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje.⁷ Zato je treba ob upoštevanju cilja te direktive, ki je zagotavljanje visoke ravni varstva okolja, določbe, ki opredeljujejo področje uporabe te direktive, zlasti pa tiste, ki opredeljujejo akte, določene s to direktivo, razlagati široko.⁸

20. Predmet dosedanje sodne prakse so bili v glavnem načrti in programi, za katere se okoljska presoja izvede na podlagi člena 3(2)(a) Direktive SOP. V skladu z navedeno določbo se okoljska presoja izvede za vse načrte in programe, ki so pripravljani 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 Direktive o PVO. Poleg tega se lahko na podlagi člena 3(4) Direktive SOP okoljska presoja zahteva tudi za okvir za odobritev projektov, za katere se ne uporablja Direktiva o PVO.⁹

⁵ Sodba z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2012:159, točka 31).

⁶ Sodba z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi (C-290/15, EU:C:2016:816, točka 38).

⁷ Sodba z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi (C-290/15, EU:C:2016:816, točka 39).

⁸ Sodbe z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2012:159, točka 37); z dne 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, točka 50), in z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi (C-290/15, EU:C:2016:816, točka 40).

⁹ Zaradi popolnega pregleda pa je treba poudariti, da obstaja vsaj še ena obveznost izvedbe okoljske presoje načrtov in programov, ki ni odvisna od okvira za odobritev projekta, in sicer člen 3(2)(b) Direktive SOP. V skladu z navedeno določbo je treba izvesti presojo načrtov in programov, ki so predmet posebne presoje vplivov na podlagi člena 6(3) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102), ki obsega samo del vplivov na okolje.

21. Določitev okvira za prihodnje odločitve je značilna za ukrepe, ki so del hierarhije pravil. Pri tem so pogoji določeni toliko bolj natančno, kolikor bližje je dokončna odločitev v posameznem primeru, na primer izdaja gradbenega dovoljenja. Hkrati pri odločanju v posameznem primeru morebitno polje proste presoje praviloma omejujejo hierarhično višji ukrepi, kot so v primeru gradbenega dovoljenja primeroma pravila o morebitni zazidavi ali uporabi določenih površin. V tem hierarhičnem modelu se z Direktivo SOP zagotavlja, da se ukrepi, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje, sprejmejo šele po presoji teh vplivov.¹⁰

22. Glede na navedeno je treba upoštevati sodbo Sodišča v zadevi D'Oultremont: v skladu s to sodbo se pojem „načrti in programi“ „nanaša na vsak akt, ki z opredelitvijo pravil in postopkov nadzora, ki veljajo za zadevni sektor, določa velik nabor meril in pogojev za odobritev in izvedbo enega ali več projektov, za katere je verjetno, da bodo znatno vplivali na okolje“.¹¹

23. Takšna razlaga pojma „načrti in programi“ v sodbi D'Oultremont po eni strani v okviru hierarhije pravil zagotavlja okoljsko presojo projektov, ki povzročajo znatne vplive na okolje. Po drugi strani pa v smislu pravila *de minimis* preprečuje, da bi se že za posamično določitev posameznih meril ali pogojev zahtevalo izvedbo okoljske presoje.

24. Danska zato poudarja, da velik nabor meril in pogojev zahteva večje število določitev in da jim je poleg tega treba priznati določen pomen.

25. Vendar me *kvantitativni* pristop, ki se osredotoča na število določitev, ne prepriča. Sodišče je namreč prav tako poudarilo, da se je treba izogibati mogočim strategijam za izogibanje obveznosti iz Direktive SOP, kar se kaže v obliki drobljenja ukrepov, s čimer se zmanjša polni učinek te direktive.¹²

26. Konkretizacija merila „velikega nabora“ mora zato *kvalitativno* upoštevati cilj, ki izhaja zlasti iz člena 1 Direktive SOP, da se izvede okoljska presoja načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje.¹³

27. Pri določitvi meril in pogojev za odobritev in izvedbo projektov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje, gre zato za velik nabor in s tem za načrt ali program, če ti okoljski vplivi projektov neposredno izhajajo iz zadevnih meril in pogojev. Če pa tako določena merila in pogoji ne morejo povzročiti znatnega vpliva na okolje, ni mogoče govoriti o velikem naboru in posledično tudi ne o načrtu ali programu.

28. Pri presoji, ali je podan načrt ali program v smislu člena 2(a) Direktive SOP, je glede na navedeno treba preučiti, ali bo zadevni ukrep verjetno znatno vplival na okolje.

C. Uporaba meril za „načrte in programe“

29. V postopku v glavni stvari bi moral Conseil d'État izvesti presojo, ali sporna območna urbanistična uredba ustreza zgoraj navedenim merilom.

10 Predlog za Direktivo Sveta o presoji vplivov določenih načrtov in programov na okolje (COM(96)511 final, str. 6). Glej glede tega moje sklepne predloge v združenih zadevah Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 in C-110/09, EU:C:2010:120, točki 31 in 32) ter z današnjega dne v zadevi Thybaut in drugi (C-160/17, točka 37).

11 Sodba z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi (C-290/15, EU:C:2016:816, točka 49).

12 Sodba z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi (C-290/15, EU:C:2016:816, točka 48).

13 Glej v tem smislu sodbe z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 40); z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2012:159, točka 30), in z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi (C-290/15, EU:C:2016:816, točka 39).

30. Pri tej presoji je pomembno, da območna urbanistična uredba v skladu s predlogom za sprejetje predhodne odločbe vsebuje zlasti pravila glede umestitve in višine stavb ter posebne ureditvene določbe za območja okoli stavb in da kot celota uresničuje cilj preoblikovanja zadevne četrti. Glede na to, kako so ta merila in pogoji opredeljeni, imajo lahko znatne vplive na mestno okolje, na primer na lokalno klimo in biotsko raznovrstnost.

31. Nasprotno na prvi pogled ni razvidno, ali lahko imajo pravila, ki se nanašajo na pripravo dokumentacije za vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja, ki so predmet presoje vplivov na okolje v tej četrti, okoljske vplive.

D. Ugovori Belgije

32. Vendar Belgija ugovarja, da sporna območna urbanistična uredba ne pomeni „načrta ali programa“ že zaradi tega, ker gre za splošni predpis z enakim učinkom kot zakon.

33. Dejansko ni mogoče izključiti možnosti, da lahko celo zakon, ki ga je predlagala vlada države članice, ki ga sprejme parlament, ustreza vsem pogojem iz člena 2(a) Direktive SOP. Tudi zakon je namreč urejen v nacionalnih predpisih, in sicer v vsakokratni ustavi, ki ureja pristojne „organe“ in postopek njegovega sprejemanja.

34. Vendar je treba poudariti, da Sodišče pravilno ni sledilo tako načelni izključitvi zakonodajnih ukrepov iz pojma „načrti in programi“ kot tudi ne analogiji s kategorijami iz Aarhuške konvencije¹⁴ in Kijevskega protokola¹⁵. Zakonodajni ukrepi so namreč po eni strani izrecno del opredelitve iz člena 2(a), prva alineja, Direktive SOP,¹⁶ po drugi strani pa se Direktiva SOP od Aarhuške konvencije in Kijevskega protokola razlikuje v tem, da ta direktiva ne vsebuje posebnih določb o politikah ali splošnih predpisih, ki bi potrebovali razmejitve od „načrtov in programov“.¹⁷

35. Tudi poskus Belgije, da se pojem „načrti in programi“ opredeli bistveno ožje kot v sodbi D'Oultremont, ne prepriča.

36. V bistvu želi Belgija v prvi vrsti zajeti konkretne programe upravljanja, s katerimi si organi postavljajo določene cilje in potrebna sredstva ter časovni okvir za njihovo izvedbo.

37. Temu je treba ugovarjati, da pojem „načrti in programi“ ne vsebuje samo programov, temveč tudi načrte. Zadnjenavedene je mogoče kvečjemu zelo posredno vključiti v programski pristop Belgije, ker praviloma ne usmerjajo zgolj delovanja organov, temveč zlasti, četudi posredno prek pogojev za izdajo soglasja, ravnanje zasebnih akterjev. To izhaja zlasti tudi iz člena 3(2)(a) in (4) Direktive SOP. Predmet obeh različic obveznosti nadzora v prvi vrsti niso programi, temveč okvir za odobritev projektov. Cilj Direktive SOP je namreč zagotoviti okoljsko presojo načrtov, ki so pomembni za projekte, za katere se uporablja Direktiva o PVO.¹⁸

38. Nazadnje Belgija opozarja na pravno negotovost, ki naj bi izhajala iz sodne prakse Sodišča in se nanaša na večje število splošnih predpisov, ki so bili brez okoljske presoje sprejeti po poteku roka za prenos Direktive SOP.

¹⁴ Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah iz leta 1998 (UL 2005, L 124, str. 4), odobrena s Sklepom 2005/370/ES Sveta z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1)

¹⁵ Protokol iz leta 2003 o strateški presoji vplivov na okolje h Konvenciji UN/ECE iz Espooja iz leta 1991 o presoji čezmejnih vplivov na okolje (UL 2008, L 308, str. 35), odobren s Sklepom Sveta 2008/871/ES z dne 20. oktobra 2008 (UL 2008, L 308, str. 33).

¹⁶ Sodbi z dne 17. junija 2010, Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 in C-110/09, EU:C:2010:355, točka 47), in z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi (C-290/15, EU:C:2016:816, točka 52).

¹⁷ Sodba z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi (C-290/15, EU:C:2016:816, točka 53).

¹⁸ Glej sklice v opombi 10.

39. To pravno negotovost pa se vsaj delno odpravlja s sodbo *Association France Nature Environnement* iz preteklega leta, ki nacionalnim sodiščem dopušča, da pod določenimi pogoji začasno ohranijo učinke ukrepov, ki so bili izdani v nasprotju z Direktivo SOP.¹⁹

40. Glede na navedeno lahko ugotovimo, da ugovori Belgije niso utemeljeni.

41. Vendar želim opozoriti, da je možno, da se je zaradi sodne prakse Sodišča področje uporabe Direktive SOP dejansko razširilo prek tega, kar je nameraval zakonodajalec in kar so lahko predvidevale države članice. Vendar navedeno po mojem mnenju ne izhaja iz opredelitve pojma „načrti in programi“, temveč iz razlage značilnosti na podlagi člena 2(a), druga alineja, v skladu s katerim morajo biti ti zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi.

42. V ta namen, kot navedeno, zadošča, če je ukrep urejen z nacionalnimi zakonskimi ali drugimi predpisi, ki določajo organe, ki so pristojni za njihovo sprejetje, in postopek njihove priprave.²⁰ Tako se ne zahteva bolj redka možnost, da je sprejetje zadevnega ukrepa obvezno, temveč zadošča, če je to dano na voljo kot sredstvo. Navedeno bistveno razširja obveznost okoljske presoje. Kot sem že navedla, je takšna razlaga, ki se opira na upravičeni cilj celovite okoljske presoje, ki obsega vse potrebne ukrepe,²¹ v nasprotju z razvidnim namenom zakonodajalca.²² Supreme Court (Oberster Gerichtshof) Združenega kraljestva jo je zato ostro kritiziralo,²³ vendar Sodišču ni predložilo ustreznega predloga za sprejetje predhodne odločbe.

43. Vendar niti iz obravnavanega predloga za sprejetje predhodne odločbe niti iz stališč udeležencev postopka ne izhajajo dvomi glede te sodne prakse. Zato je Sodišče v obravnavanem postopku ne sme obravnavati in preizkusiti na lastno pobudo, temveč mora počakati na primernejši trenutek.

V. Predlog

44. Sodišču zato predlagam, naj odloči:

Pri presoji, ali gre za načrt ali program v smislu člena 2(a) Direktive 2001/42/ES o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje, je treba preučiti, ali bo vsebina zadevnega ukrepa verjetno znatno vplivala na okolje.

19 Sodba z dne 28. julija 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, EU:C:2016:603).

20 Sodba z dne 22. marca 2012, *Inter-Environnement Bruxelles in drugi* (C-567/10, EU:C:2012:159, točka 31).

21 Sodba z dne 22. marca 2012, *Inter-Environnement Bruxelles in drugi* (C-567/10, EU:C:2012:159, točka 30).

22 Sklepni predlogi v zadevi *Inter-Environnement Bruxelles in drugi* (C-567/10, EU:C:2011:755, točki 18 in 19).

23 *HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor* [2014] UKSC 3, točke od 175 do 189.