

Zadeva C-300/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

7. julij 2020

Predložitveno sodišče:

Bundesverwaltungsgericht (Nemčija)

Datum predložitvene odločbe:

4. maj 2020

Vlagateljica zahtevka in revizije:

Bund Naturschutz in Bayern e. V.

Nasprotna stranka v postopku o zahtevku in revizijskem postopku:

Landkreis Rosenheim

Intervenienta:

Landesanstaltschaft Bayern, Vertreter des Bundesinteresses beim
Bundesverwaltungsgericht

Predmet postopka v glavni stvari

Dopustnost in utemeljenost zahtevka okoljskega druženja za preučitev zakonitosti nacionalne uredbe za območje varovane krajine

Predmet in pravna podlaga predloga

Predlog za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 267 PDEU za razjasnitev vprašanja, ali pravo Unije zahteva, da se pred sprejetjem naravovarstvene uredbe za območje varovane krajine izvede strateška okoljska presoja ali da država članica vsaj odloči o izvedbi takšne presoje

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 157) 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 možnostjo oprostitev in obveznostmi pridobitve dovoljenja, ki niso posebno povezane s projekti iz prilog k Direktivi PVO?
2. Ali je treba člen 3(2)(a) Direktive 2001/42/ES 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 strokovnih področij? 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 odobritev številnih projektov in rabe ter lahko posredno („refleksno“) vplivajo na enega ali več teh področij?
3. Ali je treba člen 3(4) Direktive 2001/42/ES 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 dovoljenja, dejanski projekti pa ob sprejetju niso niti predvidljivi niti predvideni in zato ni posebne povezave z dejanskimi projekti?

Navedene določbe prava Unije

Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (v nadaljevanju: Direktiva SOP), zlasti uvodni izjavi 10 in 11 ter člen 3

Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (v nadaljevanju: Direktiva PVO) (UL 2012, L 26, str. 1), zlasti prilogi I in II

Navedene nacionalne določbe

Verwaltungsgerichtsordnung (zakon o upravnem sporu, v nadaljevanju: VwGO), člen 47

Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (zakon o dopolnilnih določbah o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah v skladu z Direktivo 2003/35/ES, poimenovan Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, v nadaljevanju: UmwRG), člena 1 in 2

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (zakon o presoji vplivov na okolje, UVPG), člena 2 in 35

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (zakon o varstvu narave in ohranjanju krajine, poimenovan Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG), člena 20 in 26

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, poimenovan Bayerisches Naturschutzgesetz, BayNatSchG), členi 12, 18 in 51

Uredba okrožja Landkreis Rosenheim o območju varovane krajine „Inntal Süd“ z dne 10. aprila 2013 (v nadaljevanju: uredba OVK), členi 1, 3, 4, 5 in 7

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Vprašanja se zastavljajo v okviru pravnega spora, ki poteka med združenjem (vlagateljica zahtevka), priznanim na podlagi UmwRG, in okrožjem Landkreis Rosenheim (nasprotna stranka) glede učinkovitosti uredbe za območje varovane krajine.
- 2 Nasprotna stranka je sprejela uredbo OVK z učinkom od 27. aprila 2013. V postopek za sprejetje uredbe je nasprotna stranka vključila vlagateljico zahtevka, vendar ni izvedla niti strateške okoljske presoje niti predhodne presoje za takšno presojo.
- 3 Z uredbo OVK je določeno varovanje območja v velikosti 4021 hektarjev. V območju varovane krajine so prepovedana vsa dejanja, ki bi spremenila značilnost območja ali bila v nasprotju z varstvenim namenom območja varovane krajine.
- 4 Vlagateljica zahtevka je zoper uredbo OVK vložila zahtevek za preučitev zakonitosti predpisa. Prvostopenjsko sodišče je zahtevek zavrglo kot nedopusten. Predložitveno sodišče odloča o reviziji.

Kratka predstavitev utemeljitve predloga

Pomembnost vprašanj za predhodno odločanje

- 5 Na podlagi nacionalnega prava revizija vlagateljice zahtevka ni dopustna. Za zahtevek za preučitev zakonitosti predpisa na podlagi VwGO ni izpolnjen pogoj upravičenosti do vložitve zahtevka, saj se vlagateljica ne more sklicevati na kršitev prava. Zahtevek za preučitev zakonitosti predpisa v okoljski zadevi na podlagi UmwRG ni dopusten, ker uredba OVK ni odločba v smislu UmwRG. Za sprejetje uredbe namreč v skladu z nacionalnim pravom strateške okoljske presoje ali predhodne presoje ni bilo treba izvesti.

- 6 Na podlagi odgovorov na predložena vprašanja bi se zahtevku vlagateljice lahko ugodilo. Namen prvih dveh vprašanj je razjasniti, ali je za uredbo OVK v skladu s členom 3(2)(a) Direktive SOP obstajala obveznost, da se izvede strateška okoljska presoja. V tem primeru bi bilo pravno sredstvo iz UmwRG dopustno. Če bi bilo pred sprejetjem uredbe OVK treba izvesti strateško okoljsko presojo iz člena 3(2)(a) Direktive SOP, bi bila revizija vlagateljice zahtevka tudi vsebinsko uspešna. V tem primeru bi predložitveno sodišče uredbo OVK verjetno moralo razglasiti za neveljavno, ker je bil opuščen postopkovni korak, ki je za sprejetje uredbe obvezen.
- 7 Tretje vprašanje, ki se nanaša na člen 3(4) Direktive SOP, je ravno tako pomembno za odločitev o zadevi. Če bi bil z uredbo OVK določen okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov v smislu člena 3(4) Direktive SOP, bi v skladu z nacionalnim pravom nasprotna stranka za uredbo OVK morala izvesti predhodno presojo in s tem posamezno preučevanje v smislu člena 3(5) Direktive SOP. V tem primeru bi bilo pravno sredstvo s smiselno uporabo UmwRG dopustno. Pravno sredstvo bi vsekakor bilo utemeljeno, če bi iz predhodne presoje morala izhajati obveznost, da se izvede strateška okoljska presoja. V tem primeru bi bilo treba uredbo OVK razglasiti za neveljavno.
- 8 Predložitveno sodišče opozarja, da so vprašanja pomembna za več kot le posamezni primer. V Zvezni republiki Nemčiji se je v praksi do zdaj predpostavljalo, da za določitev ohranitvenih območij, vključno z odločitvijo posebnih ohranitvenih območij v skladu z Direktivo 92/43/EGS, ni treba izvesti strateške okoljske presoje niti ustrezne predhodne presoje. Takšne presoje se zato niso izvajale. Če bo iz odgovorov Sodišča Evropske unije izhajala obveznost, da je v skladu s pravom Unije treba izvesti strateško okoljsko presojo ali vsaj v skladu z nacionalnim pravom izvesti predhodno presojo, bi to predvidoma pomenilo, da je v zelo veliko postopkih o določitvi ohranitvenih območij, ki so bili opravljeni po izteku roka za prenos Direktive SOP 21. julija 2004, prišlo do postopkovnih napak. V skladu z nacionalnim pravom takšna postopkovna napaka načeloma povzroči neučinkovitost uredbe, potrebne za določitev. Z obveznostjo strateške okoljske presoje ali predhodne presoje bi se raven varstva narave in krajine, dosežena v Nemčiji, lahko znatno znižala (v zvezi s tem glej tudi nedavne sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Camposa Sánchez-Bordone v zadevi A in drugi, naprave za proizvodnjo vetrne energije v občinah Aalter in Nevele, C-24/19, EU:C:2020:143).

Prvo vprašanje

- 9 Predložitveno sodišče dvomi, ali iz člena 3(2)(a) Direktive SOP za sprejetje uredbe o območju varovane krajine izhaja obveznost izvedbe strateške okoljske presoje.
- 10 V skladu s členom 3(1) Direktive SOP se okoljska presoja v skladu s členi 4 do 9 Direktive SOP izvede pri načrtih in programih iz člena 3, od (2) do (4), Direktive SOP, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje. V skladu s členom 3(2)(a)

Direktive SOP se okoljska presoja – ob upoštevanju odstavka 3 – 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 in ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi 85/337/EGS – zdaj k Direktivi 2011/92/EU (glej člen 14(2) Direktive PVO).

Obstoj načrta ali programa v smislu člena 2(a) Direktive SOP

- 11 Predložitveno sodišče na podlagi sodne prakse Sodišča (sodbi z dne 11. septembra 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi*, C-43/10, EU:C:2012:560, točki 94 in 95, in z dne 27. oktobra 2016, *D'Oultremont in drugi*, C-290/15, EU:C:2016:816, točka 52; glej tudi sodbo z dne 12. junija 2019, *CFE*, C-43/18, EU:C:2019:483, točka 54 z nadaljnjim sklicevanjem, ter sodbo z dne 22. marca 2012, *Inter-Environnement Bruxelles in drugi*, C-567/10, EU:C:2012:159, točka 41) domneva, da gre pri uredbi OVK za načrt ali program v smislu člena 2(a) Direktive SOP.

Določitev okvirja za soglasja za izvedbo projektov

- 12 Člen 3(2)(a) Direktive SOP predpostavlja, da se z načrtom ali programom določi okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi PVO. V skladu s sodno prakso Sodišča se pojem „načrti in programi“ nanaša na vsak akt, ki z opredelitvijo pravil in postopkov določa velik nabor meril in pogojev za odobritev in izvedbo enega ali več projektov, za katere je verjetno, da bodo znatno vplivali na okolje (sodbe z dne 11. septembra 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi*, C-43/10, EU:C:2012:560, točki 94 in 95; z dne 27. oktobra 2016, *D'Oultremont in drugi*, C-290/15, EU:C:2016:816, točka 52; z dne 8. maja 2019, *Verdi Ambiente e Società [VAS] – Aps Onlus in drugi*, C-305/18, EU:C:2019:384, točka 50, in z dne 12. junija 2019, *CFE*, C-43/18, EU:C:2019:483, točka 61). V skladu s sodbama z dne 7. junija 2018 v zadevi *Inter-Environnement Bruxelles in drugi* (C-671/16, EU:C:2018:403, točka 55) in z dne 7. junija 2018 v zadevi *Thybaut in drugi* (C-160/17, EU:C:2018:401, točka 55) je treba pojem „velik nabor meril in pogojev“ razumeti kvalitativno. S tem naj bi se preprečevale mogoče strategije za obid obveznosti iz Direktive SOP, ki se lahko kažejo v obliki drobljenja ukrepov, s čimer se zmanjša polni učinek te direktive (glej tudi sodbo z dne 8. maja 2019, *Verdi Ambiente e Società [VAS] – Aps Onlus in drugi*, C-305/18, EU:C:2019:384, točka 51).
- 13 Za ugotovitev, ali načrt oziroma program določa okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi PVO, je treba preučiti vsebino in namen tega načrta/programa, ob upoštevanju obsega okoljske presoje projektov, kot ga določa navedena direktiva (sodba Sodišča z dne 17. junija 2010, *Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 in C-110/09, EU:C:2010:355, točka 45).

- 14 Glede na to predložitveno sodišče dvomi, ali je z uredbo OVK določen okvir v smislu člena 3(2)(a) SOP.
- 15 Z njo je sicer določena vrsta splošnih prepovedi in obveznosti pridobitve dovoljenja za številne projekte in rabe. Tako so v skladu s členom 4 uredbe OVK v območju varovane krajine prepovedana vsa dejanja, ki bi spremenila značilnost območja ali bila v nasprotju z varstvenim namenom območja varovane krajine. Člen 5(1) in (2) uredbe OVK omogoča odobritev s podelitvijo dovoljenja za različne ukrepe, ki so v skladu s členom 4 uredbe OVK prepovedani. Nazadnje, v členu 6 uredbe OVK so določene izjeme od omejitev te uredbe in v členu 7 uredbe OVK možnost oprostitev.
- 16 Vendar je vprašljivo, ali to zadostuje za predpostavljjanje, da je določen okvir v smislu direktive. Glede na sistematiko člena 3 Direktive SOP se pogoja določitev okvirja za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi PVO in uvrstitev v enega od sektorjev iz člena 3(2)(a) Direktive SOP uporabljata za razmejitev od načrtov in programov, ki spadajo pod člen 3(4) SOP. Takšna razmejitev je potrebna, ker imata določbi različne pravne posledice. Za načrte in programe, ki spadajo pod člen 3(2) Direktive SOP, je strateško okoljsko presojo vedno treba izvesti. Za načrte in programe, ki so zajeti s členom 3(4) SOP, pa je strateško okoljsko presojo treba izvesti le, kadar države članice v skladu s členom 3(5) Direktive SOP ugotovijo, da bodo verjetno znatno vplivali na okolje; sicer pa okoljska presoja ni potrebna (glej tudi uvodno izjavo 11 Direktive SOP).
- 17 Zato predložitveno sodišče meni, da mora biti določitev okvira v smislu člena 3(2)(a) Direktive SOP konkretno usmerjena na projekte iz prilog I in II k Direktivi PVO oziroma mora biti z njimi posebno povezana. Načrti in programi morajo vključevati referenčni oziroma zakonodajni okvir za poznejša soglasja za izvedbo projektov, ki po pojmovanju zakonodajalca Direktive redno znatno vplivajo na okolje, in zato je treba njihove vplive na okolje preučiti že na višji ravni, ki je nadrejena odobritvi dejanskega projekta in se izvede pred njo (glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Camposa Sánchez-Bordone v zadevi A in drugi, naprave za proizvodnjo vetrne energije v občinah Aalter in Nevele, C-24/19, EU:C:2020:143, točke 33, 35 in 74). Da gre za referenčni/regulativni okvir za soglasja za izvedbo projektov v tem smislu je Sodišče na primer ugotovilo za primere, kadar se načrt nanaša na tehnične standarde, načine uporabe, standarde glede ravni hrupa itd. ter opredeljuje pogoje, ki veljajo za zadevni sektor in v skladu s katerimi bodo lahko odobreni dejanski projekti (glej sodbo z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi, C-290/15, EU:C:2016:816, točka 50). Na to sodno prakso se navezuje generalni pravobranilec M. Campos Sánchez-Bordona v sklepnih predlogih v zadevi A in drugi (naprave za proizvodnjo vetrne energije v občinah Aalter in Nevele, C-24/19, EU:C:2020:143, točka 93) in poudarja, da v oni zadevi sporna flamska zakonodaja podrobno določa predpise v zvezi z občutljivimi vprašanji, kakršna so hrup, migetajoče sence, varnost in narava vetrnih turbin. Glede na to predložitveno sodišče meni, da ne more zadostovati, da načrt ali program, na primer zaradi obsega področja njegove uporabe, (naključno)

vključuje tudi „projekte iz prilog I ali II k Direktivi 2011/92/EU“, ne da bi se nanje osredotočal ali zanje odobritev ciljno usmerjal.

- 18 Če je potrebna povezava s projekti, z uredbo OVK okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi PVO ni določen. To izhaja že iz varstvenega namena uredbe OVK. Tudi sicer uredba ne vsebuje posebnih določb za odobritev projektov v smislu prilog I in II k Direktivi PVO. Takšna uredba o območju varovane krajine tudi ne usmerja odobritve projektov, ampak je namenjena predvsem preprečevanju projektov ali vsaj temu, da so oblikovani v skladu z varstvom narave.

Drugo vprašanje

- 19 Drugo vprašanje se nanaša na drugi pogoj iz člena 3(2)(a) Direktive SOP, v skladu s katerim morajo biti načrti in programi pripravljene za kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, energetiko, industrijo, promet, ravnanje z odpadki, upravljanje voda, telekomunikacije, turizem, prostorsko načrtovanje ali raba zemljišč. Predložitveno sodišče dvomi, da je v obravnavanem primeru tako, saj je bila uredba OVK pripravljena za varstvo narave in ohranjanje krajine, torej ravno ne za enega od zgoraj navedenih sektorjev.
- 20 Glede na uvodno izjavo 10 Direktive SOP se pri uvrstitvi v sektor iz člena 3(2)(a) Direktive SOP predpostavlja, da gre v navedenih sektorjih običajno za znatne vplive na okolje in je za načrte zato načeloma treba izvesti strateško okoljsko presojo. S tem se predpostavlja, da je načrt ali program mogoče z gotovostjo uvrstiti v ustrezni sektor. V členu 3(2)(a) Direktive SOP je to izraženo s tem, da mora biti načrt ali program za ta sektor „pripravljen“, torej mora biti ciljno in namensko izdelan za ta sektor. Člen 5 Direktive SOP to ugotovitev potrjuje. V skladu z njim se v okoljskem poročilu med drugim opredelijo, opišejo in ovrednotijo verjetni znatni vplivi izvajanja načrta ali programa na okolje in primerne druge možnosti (odstavek 1) ter navedejo informacije o tem, na kateri stopnji odločanja je načrt ali program (odstavek 2). Te zahteve so ukrojene za načrte in programe iz člena 3(2)(a) Direktive SOP, niso pa primerne za uredbo, ki je namenjena varstvu narave in ohranjanju krajine. Glede na to je logično, da sektorja varstva narave in ohranjanja krajine v členu 3(2)(a) Direktive SOP nista navedena.
- 21 V sodni praksi Sodišča pogoj „priprava“ za posamezen sektor do zdaj ni pritegnil veliko pozornosti (glej na primer sodbo z dne 12. junija 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, točki 61 in 62; glej tudi sodbo z dne 7. junija 2018, Inter-Environnement Bruxelles in drugi, C-671/16, EU:C:2018:403, točki 43 in 44 v zvezi s sektorjema prostorsko načrtovanje in raba zemljišč). Glede na to predložitveno sodišče meni, da je potrebno pojasnilo Sodišča, ali „priprava“ predpostavlja ciljno in namensko usmeritev na enega od sektorjev iz člena 3(2)(a) Direktive SOP ali pa zadostuje, da načrti in programi na navedene sektorje (v tem primeru: kmetijstvo, gozdarstvo, raba zemljišč) dejansko vplivajo, čeprav so bili pripravljene za drug sektor, ki ni zajet s členom 3(2)(a) Direktive SOP (v tem

primeru: varstvo narave in ohranjanje krajine). Posebno pomembno je, da se to vprašanje razjasni, saj so na podlagi „priprave“ za določen sektor načrti in programi v smislu člena 3(2)(a) Direktive SOP razmejeni od načrtov in programov iz člena 3(4) Direktive SOP.

Tretje vprašanje

- 22 Tretje vprašanje se nanaša na razlago člena 3(4) Direktive SOP. Zastavlja se le za primer, če bo Sodišče Evropske unije menilo, da je nujna dejanska povezava s projekti iz prilog I in II k Direktivi PVO (prvo vprašanje), ali pritrdilo, da je potrebna ciljna in namenska priprava za enega od sektorjev iz člena 3(2)(a) Direktive SOP (drugo vprašanje). V tem primeru bi bilo namreč treba šteti, da za uredbo OVK ni bilo treba izvesti strateške okoljske presoje v skladu s členom 3(2)(a) Direktive SOP.
- 23 V skladu s členom 3(4) Direktive SOP države članice na podlagi člena 3(5) Direktive SOP 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 člena 3(2) Direktive SOP, znatno vplivali na okolje. V skladu s sodno prakso Sodišča je treba znak dejanskega stanja „določitev okvirja“ iz člena 3(4) Direktive SOP razlagati enako kot znak dejanskega stanja „določitev okvirja“, uporabljen v členu 3(2)(a) Direktive SOP (glej sodbo z dne 12. junija 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, točka 60). S tem se vprašanja, ki se zastavljajo s prvim vprašanjem, postavljajo tudi pri členu 3(4) Direktive SOP. V skladu z zgoraj navedenim je torej tudi v tem primeru treba zahtevati dejansko povezavo načrtov in programov s „projekti“, za katere se določa okvir. Brez takšne povezave namreč – z izjemo načrtov ali programov, ki vsebujejo zgolj zahteve za projekte, za katere ni potrebno dovoljenje (sodba z dne 12. junija 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, točka 65) – navsezadnje ne bi bilo načrtov ali programov, ki ne bi spadali na področje uporabe Direktive SOP. To bi bilo v nasprotju z enajsto uvodno izjavo Direktive SOP.
- 24 Namen tretjega vprašanja je torej razjasniti, koliko konkretna mora biti povezava načrtov in programov s „projekti“, za katere se določa okvir.