

Zadeva C-24/19

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

Datum vložitve:

15. januar 2019

Predložitveno sodišče:

Raad voor Vergunningsbetwistingen (Belgija)

Datum predložitvene odločbe:

4. december 2018

Tožeče stranke:

A

B

C

D

E

Tožena stranka:

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement
Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen

Predmet postopka v glavni stvari

Tožeče stranke (A, B, C, D, E) terjajo razveljavitev odločbe gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (regionalni urbanistični javni uslužbenec oddelka za prostor Flandrije, pododdelek vzhodna Flandrija, v nadaljevanju: tožena stranka) z dne 30. novembra 2016, s katero je bilo podjetju NV Electrabel (v nadaljevanju: vlagatelj), pod pogojem izpolnitve nekaterih zahtev, podeljeno urbanistično dovoljenje za izgradnjo petih vetrnih elektrarn na zemljiščih, ki ležijo vzdolž avtoceste E40 na območju krajev Aalter in Nevele.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Vloga na podlagi člena 267 PDEU

Predložitveno sodišče želi v bistvu ugotoviti, ali je možno določbe iz odredbe flamske vlade (oddelek 5.20.6 VLAREM II) in okrožnice iste vlade obravnavati kot „načrt ali program“ v smislu Direktive 2001/42/ES (v nadaljevanju: Direktiva SPVO), in če je na to vprašanje treba odgovoriti pritrdilno, in se izkaže, da noben od obeh instrumentov ni skladen z navedeno direktivo, katere posledice more ali mora predložitveno sodišče kot upravno sodišče povezati s tem.

Vprašanja za predhodno odločanje

Ali pomenita člena 2(a) in 3(2)(a) Direktive 2001/42/EGS, da je treba člen 99 Besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (odredba flamske vlade z dne 23. decembra 2011 o spremembi odredbe flamske vlade z dne 6. februarja 1991 o določitvi flamskega pravilnika glede izdaje okoljskega dovoljenja in odredbe flamske vlade z dne 1. junija 1995 glede splošnih in sektorskih določb o okoljski higieni, v nadaljevanju: odredba z dne 23. decembra 2011), s katerima se navedeni odredbi prilagajata razvoju tehnologije, ki jo oddelek 5.20.6 v zvezi z nameščenimi napravami za pridobivanje električne energije s pomočjo vetrne energije uvaja v VLAREM II, in Omzendbrief „Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windelektrarnes“ (okrožnica „okvir za presojo in pogoji za namestitev vetrnih elektrarn“, v nadaljevanju: okrožnica) iz leta 2006 (v nadaljevanju: tudi s skupnim poimenovanjem: zadevna instrumenta), pri čemer oba vsebujeta različne določbe za namestitev vetrnih elektrarn, med drugim tudi varnostne ukrepe, glede na v načrtovalskih območjih določene norme v zvezi s povzročanjem sence in hrupa, razumeti kot „načrt ali program“ v smislu določb te direktive? Če se izkaže, da bi bilo treba pred izdajo zadevnih instrumentov izvesti presojo vplivov na okolje, ali lahko predložitveno sodišče pravne učinke teh nezakonitih instrumentov začasno obdrži v veljavi? V zvezi s tem je treba zastaviti nekaj podvprašanj:

1. Ali se lahko upravni ukrep, kot je zadevna okrožnica, ki jo zadevni organ sprejme na podlagi svojega polja proste presoje in upravnih pooblastil, tako da pristojni organ dejansko ni bil zadolžen za izdelavo „načrta ali programa“, in za katerega tudi ni predpisan formalni postopek sprejemanja, šteje za načrt ali program v smislu člena 2(a) Direktive SPVO?
2. Ali za to, da bi se instrument upravljanja ali splošno pravilo, kot npr. zadevna instrumenta, lahko štel za „načrt ali program“ v smislu člena 2(a) Direktive SPVO, zadostuje, da delno omejuje polje proste presoje organa, pristojnega za izdajanje dovoljenj, tudi če ne predstavlja zahteve ali nujnega

pogoja za izdajo dovoljenja ali ni namenjen določanju okvira za prihodnja soglasja, ne glede na to, da evropski zakonodajalec ta namen šteje za sestavni element opredelitve pojma „načrti in programi“?

3. Ali lahko instrument upravljanja, kot je zadevna okrožnica, izdelavo katerega narekuje pravna varnost in je zato posledica povsem svobodne odločitve, opredelimo kot „načrt ali program“ v smislu člena 2(a) Direktive SPVO in ali taka razlaga ni v nasprotju s sodno prakso Sodišča, da teleološka razlaga direktive ne sme bistveno odstopati od jasno izražene volje zakonodajalca Unije?

4. Ali je možno oddelek 5.20.6 VLAREM II, ki vsebuje pravila, katerih sprejetje ni bilo predpisano, opredeliti kot „načrt ali program“ v smislu člena 2(a) Direktive SPVO in ali taka razlaga ni v nasprotju s sodno prakso Sodišča, da teleološka razlaga direktive ne sme bistveno odstopati od jasno izražene volje zakonodajalca Unije?

5. Ali lahko instrument upravljanja in normativna odredba vlade, kakršna sta zadevna instrumenta, ki imata omejeno usmerjevalno vrednost, ali vsaj ne predstavljata okvira, iz katerega bi izhajala pravica do izvedbe projekta, in ki ne določata pravice do okvira, v skladu s katerim bi bilo mogoče dovoljevati projekte, šteti za „načrte ali programe“ v smislu člena 2(a) in 3(2) Direktive SPVO „ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov“ in ali taka razlaga ni v nasprotju s sodno prakso Sodišča, da teleološka razlaga direktive ne sme bistveno odstopati od jasno izražene volje zakonodajalca Unije?

6. Ali je mogoče instrumenta upravljanja, kakršna sta okrožnica EME/2006/01-RO/2006/02, ki ima samo usmerjevalno vrednost, in/ali normativna odredba vlade, kot je oddelek 5.20.6 VLAREM II, ki določa samo minimalne okvire za podelitev dovoljenj in poleg tega kot splošno pravilo deluje popolnoma avtonomno, pri čemer oba vsebujeta samo omejeno število meril in rešitev in noben od njiju izključno ne določa niti enega merila ali rešitve, zaradi česar je mogoče zastopati stališče, da je mogoče na podlagi objektivnih okoliščin izključiti možnost, da bi lahko znatno vplivala na okolje, razumeti kot „načrt ali program“ v smislu člena 2(a) in člena 3(1) in (2) Direktive SPVO in zato kot pravna akta, ki z določitvijo pravil in kontrolnih postopkov, ki jih je treba uporabiti za zadevno področje, tvorita celovit skupek meril in rešitev za odobritev in izvrševanje enega ali več projektov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje?

7. Ali lahko sodišče, če je odgovor na prejšnje vprašanje nikalen, to ugotovi samo, potem ko je odredba ali psevdo-zakonodaja (kot so zadevni standardi VLAREM in okrožnica) sprejeta?

8. Ali lahko sodišče, če je pristojno samo posredno zaradi ugovora, katerega rezultat velja le *inter partes*, in če iz odgovora na vprašanja za predhodno odločanje izhaja, da so zadevni instrumenti nezakoniti, odloči, da bo učinke nezakonite odredbe in/ali nezakonite okrožnice obdržalo v veljavi, če nezakoniti instrumenti prispevajo k cilju varstva okolja, ki se ga želi doseči tudi z direktivo v

smislu člena 288 PDEU in so izpolnjeni pogoji prava Unije za tako obdržanje v veljavi (kot je navedeno v sodbi Association France Nature Environnement (zadeva C-379/15))?

9. Ali lahko sodišče, če je odgovor na vprašanje 8 nikalen, odloči, da bo učinke izpodbijanih projektov obdržalo v veljavi, da bi s tem posredno izpolnilo zahteve prava Unije za obdržanje učinkov načrtov in programov, ki niso skladni z Direktivo SPVO, v veljavi (kot je določeno v sodbi Association France Nature Environnement)?

Navedene določbe prava Unije

Člen 2(a) in 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 2001, L 197, str. 30)

Direktiva 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES (UL 2009, L 140, str. 16)

Direktiva Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGS) (Direktiva o PVO, UL 1985, L 175, str. 40)

Člen 3(3) PEU

Člen 191(2) in člen 288 PDEU

Člen 37 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina)

Navedene določbe nacionalnega prava

Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (flamska odredba z dne 5. aprila 1995 o splošnih določbah v zvezi z okoljsko politiko (v nadaljevanju: odredba z dne 5. aprila 1995)

Vlaams decreet betreffende de milieuvergunning van 28 juni 1985 (flamska odredba o izdaji okoljskih dovoljenj z dne 28. junija 1985, v nadaljevanju: odredba z dne 28. junija 1985)

Oddelek 5.20.6 Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (odredba flamske vlade z dne 1. junija 1995 o splošnih in sektorskih določbah v zvezi z okoljsko higieno (v nadaljevanju: VLAREM II)

Člen 99 Besluit van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams

reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake

Omzendbrief R0/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windelektarnes (okrožnica R0/2014/02 z dne 25. aprila 2014 o okviru za prsojo in pogojih za namestitev vetrnih elektrarn (v nadaljevanju: okrožnica)

Člen 4.3.3 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (flamski zakonik o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju: VCRO))

Člen 36 Decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (odredba z dne 4. aprila 2014 glede organizacije in postopku nekaterih flamskih upravnih sodišč (v nadaljevanju: odredba z dne 4. aprila 2014)

Člen 159 Grondwet (belgijska ustava)

Načela dobrega upravljanja

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 De Raad voor Vergunningsbetwistingen (svet za spore v zvezi z izdajo dovoljenj, v nadaljevanju: predložitveno sodišče) je neodvisno flamsko upravno sodišče, ki sodi o tožbah zoper odločbe o registracijah in odločbe o podelitvi ali zavrnitvi urbanističnega dovoljenja ali dovoljenja za razdelitev zemljišča kot tudi o sporih v zvezi z okoljskimi dovoljenji in razlastitvami.
- 2 Tožeče stranke zahtevajo razveljavitev urbanističnega dovoljenja, ki je bilo 30. novembra 2016 podeljeno vlagatelju za namestitev nekaj vetrnih elektrarn na območju občin Aalter in Nevele ob avtocesti E40 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba). Zemljišča, na katerih naj bi bile nameščene vetrne elektrarne, ležijo na podlagi veljavnih regionalnih načrtov delno na kmetijskih zemljiščih in delno na dobrih kmetijskih zemljiščih.
- 3 Vlagatelj je 25. marca 2011 pri toženi stranki vložil prošnjo za urbanistično dovoljenje za namestitev osmih vetrnih elektrarn. V postopku je bila prošnja za eno od teh elektrarn umaknjena. V končni fazi so izdali dovoljenja za pet vetrnih elektrarn.
- 4 Izpodbijana odločba je bila sprejeta po pregledu vloženih ugovorov in stališč. Ugovori so se med drugim navezovali na vpliv na vizualno podobo okolja, obremenitev s hrupom, prostorsko načrtovanje, povzročanje senc in varnost.
- 5 Izpodbijana odločba razglša, da so ugovori zainteresiranih strank dopustni, vendar neutemeljeni (razen za eno elektrarno) in se obsežno ukvarja s preskusom vode, poročilom o vplivih na okolje, oceno dobrega prostorskega načrtovanja in

tudi z uporabljenimi postopki posvetovanja. V obrazložitvi se navezuje na relevantno flamsko zakonodajo, vključno s VLAREM II in okrožnico, ki sta razlog za zastavljena vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je zastavilo predložitveno sodišče. Dovoljenje je bilo omejeno s pogoji.

Bistvene trditve strank postopka v glavni stvari

- 6 Predložitveno sodišče obravnava v vmesni sodbi samo tretji tožbeni razlog tožečih strank.
- 7 Tožeče stranke se v tretjem tožbenem razlogu vsebinsko sklicujejo na kršitev člena 2(a) in člena 3(2)(a) Direktive SPVO; člena 4.1.1(1), točka 4, odredbe iz 5. aprila 1995; člena 20 odredbe z dne 28. junija 1985; oddelka 5.20.6 VLAREM II; člena 99 odredbe z dne 23. decembra 2011; okrožnice, člena 4.3.3 VCRO, člena 159 belgijske ustave in načel dobrega upravljanja.
- 8 Natančneje, trdijo, da so bile te določbe kršene, ker je bila izpodbijana odločba izdana v skladu s sektorskimi pogoji iz oddelka 5.20.6 VLAREM II in okrožnico, in da je bila skladnost s standardi VLAREM uvedena kot pogoj za izdajo dovoljenja, medtem ko je bil ta oddelek 5.20.6 uveden brez izvedbe (obvezne) okoljske presoje, čeprav je ta oddelek „program“ v smislu Direktive SPVO. Tudi okrožnica, na katero se sklicuje tožena stranka v izpodbijani odločbi, je po mnenju tožečih strank tovrsten „program“.
- 9 Po mnenju tožečih strank sta oddelek 5.20.6 VLAREM II in okrožnica nezakonita zaradi navedene nezdružljivosti z Direktivo SPVO, kar pomeni, da morata biti na podlagi člena 159 belgijske ustave izvzeta iz uporabe. Ta nezakonitost se nadaljuje v izpodbijani odločbi. Tožeče stranke zato podredno predlagajo, da se Sodišču Evropske unije o tej zadevi zastavi vprašanje za predhodno odločanje.
- 10 Po mnenju tožene stranke razglasitev o nezakonitosti oddelka 5.20.6 VLAREM II ne vodi v nezakonitost izpodbijane odločbe, ker ta oddelek ni pravna podlaga izpodbijane odločbe, ampak vsebuje le sektorske pogoje, pod katerimi se lahko določi raba.
- 11 Poleg tega navaja, da prosilci nimajo osebnega interesa za tožbeni razlog: razglasitev neuporabe oddelka 5.20.6 VLAREM II bi imela za posledico odsotnost sektorskih okoljskih pogojev za vetrne elektrarne in bi tako ustvarila pravno praznino, ki bi bila bolj škodljiva za okolje, kar ni v korist tožečih strank in bi bilo v nasprotju s cilji Direktive SPVO.
- 12 Ob tem tudi navaja, da sektorskih okoljskih pogojev ni mogoče šteti za „načrt ali program“ v smislu Direktive, ampak tvorijo samostojno normativno ureditev, ki sicer vsebuje sektorske pogoje, ki jih mora izvajalec upoštevati, vendar ne tvori celovitega sistema za projekte vetrnih elektrarn.

- 13 Priprava sektorskih okoljskih pogojev ni „predpisana“ z zakonskimi ali upravnimi določbami. Dejstvo, da so sektorski okoljski pogoji določeni na podlagi odredbe, v to nikakor ne posega. Po mnenju tožene stranke sektorski okoljski pogoji iz oddelka 5.20.6 VLAREM II vsebujejo manj celovit okvir kot valonska zakonodaja, ki je bila predmet sodbe v zadevi C-290/15, ki so jo navedle tožeče stranke (sodba z dne 26. oktobra 2015 (C-290/15, D'Oultremont)), v kateri je Sodišče Evropske unije razsodilo, da zadevna valonska zakonodaja spada pod pojem „načrti in programi“.
- 14 Poleg tega tožena stranka trdi, da je namen Direktive SPVO dosežen, ker v njej zapisana obveznost izvedbe okoljske presoje za načrte in programe predvideva, da se že pred sprejetjem načrtov in programov, ki bi lahko znatno vplivali na okolje, upošteva vpliv njihovega izvajanja na okolje. V zvezi s tem sektorski okoljski pogoji ne bi povzročili „znatnih“ okoljskih učinkov in bi prav nasprotno s temi pogoji zagotovili visoko raven varstva okolja.
- 15 Nazadnje, tožena stranka trdi, da okrožnica ni „načrt ali program“, saj ni regulativne narave in je od nje možno odstopati, zaradi česar ne tvori okvira za izdajo dovoljenja.
- 16 Tožena stranka meni, da vprašanja za predhodno odločanje niso potrebna za reševanje spora.
- 17 Tožeče stranke odgovarjajo, da imajo pri svojem zahtevku interes, saj je skladnost z oddelkom 5.20.6 VLAREM II uvedena kot pogoj za izdajo dovoljenja in je ta pogoj neločljivo povezan z dovoljenjem, zaradi česar tudi njegova nezakonitost samodejno vpliva na zakonitost dovoljenja. Nezakonitost sektorskih pogojev bi lahko tudi pomenila, da jim ni zagotovljeno varstvo, do katerega bi morale biti upravičene: če bi bila za oba instrumenta izvedena okoljska ocena (v smislu Direktive SPVO), bi bili lahko določeni (še) strožji standardi.
- 18 Glede analogije s sektorskimi pogoji Valonije, na katere se je Sodišče Evropske unije že sklicevalo v prejšnjem predhodnem odločanju, trdijo, da primerjava z oddelkom 5.20.6 VLAREM II nujno vodi do sklepa, da gre za podoben, skoraj vzporeden sektorski okvir za izdajo dovoljenj za vetrne elektrarne. Zato je treba uporabiti sodbo Sodišča z dne 26. oktobra 2015 (C-290/15, D'Oultremont), zaradi česar je oddelek 5.2.6 VLAREM II nezakonit.
- 19 Kar se tiče okrožnice: po mnenju tožečih strank je zanjo veljala obveznost izvedbe okoljske ocene v smislu Direktive SPVO (PVO), saj vsebuje različne določbe, ki jih je treba izpolnjevati ob izdaji dovoljenj. Zato lahko govorimo o „načrtu ali programu“ v smislu Direktive SPVO.

Kratka predstavitev razlogov za predložitev

- 20 Predložitvenemu sodišču je jasno, da izpodbijana odločba tožene stranke, organa za izdajanje dovoljenj, deloma temelji na oddelku 5.20.6 VLAREM II in okrožnici.
- 21 Za presojo vsebine zadeve mora predložitveno sodišče preveriti zakonitost zadevnih instrumentov. Ni sporno, da oddelek 5.20.6 VLAREM II in okrožnica nista bila izpostavljena nobeni okoljski presoji v smislu Direktive SPVO. Predložitveno sodišče meni, da ti instrumenti niso zakoniti, in zato ne morejo služiti kot odločilna podlaga za izpodbijano odločbo, v primeru, da bi se izkazalo, da se zanju zahteva okoljska presoja na podlagi Direktive SPVO.
- 22 Stranke v postopku so v sporu glede vprašanja, ali se za oddelek 5.20.6 VLAREM II in okrožnico uporablja Direktiva SPVO. Predložitveno sodišče kljub pojasnilom, ki jih je Sodišče med drugim podalo v sodbi D'Oultremont (zadeva C-290/15), dvomi, ali je za navedena instrumenta treba izvesti okoljsko presojo na podlagi Direktive SPVO.
- 23 Iz prava Unije predložitveno sodišče izvaja, da je glavni cilj Direktive SPVO, da so načrti in programi, ki bi lahko imeli znaten vpliv na okolje, pri pripravi in pred sprejetjem podvrženi okoljski presoji. Predložitveno sodišče nadalje navaja, da iz sodne prakse izhaja tudi, da se področja uporabe te direktive ne sme razlagati ozko, če naj bi zagotovili visoko raven varstva okolja (člen 3(3) PEU, člen 37 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člen 191(2) PDEU), in da se ne sme posegati v polni učinek Direktive SPVO. Tudi določbe, ki opredeljujejo področje uporabe Direktive, je treba razlagati široko. Še posebej predložitveno sodišče navaja sodbe Sodišča Evropske unije v zadevi C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles*; v zadevi C-160/17, *Thybaut* in drugi; v zadevi C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles* in drugi; v zadevi C-290/15, *D'Oultremont* in drugi in v zadevi C-473/14, *Dimos Kropias Attikis*.

Instrumenti, združljivost katerih s pravom Evropske unije tvori predmet vprašanj za predhodno odločanje

- 24 Oddelek 5.20.6 VLAREM II ima naslov „Installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie“ (naprave za pridobivanje električne energije s pomočjo vetrne energije). V tem oddelku so določeni splošno oblikovani standardi, ki se nanašajo na povzročanje senc, nekatere varnostne vidike in hrup.
- 25 Okrožnica ima naslov *Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines* (Okvir za presojo in pogoji za namestitev vetrnih elektrarn) in je namenjena Colleges van burgemeesters en schepenen (odbori županov in svetnikov), Provinciegouverneurs (guvernerji provinc), Leden van de bestendige (provinciale) deputaties (člani stalnih (provincialnih) odborov) in javnim uslužbencem, ki obravnavajo vloge za izdajo dovoljenj. Okrožnica vsebuje

politične smernice flamske vlade in ima za cilj zmanjšati učinke na različne sektorje (vključno z naravo, pokrajino, bivalnim in življenjskim okoljem, gospodarstvom, hrupom, varnostjo, energetske učinkovitostjo itd.) in ponuditi dovolj razvojnih možnosti za vetrno energijo na kopnem. Za vsakega od relevantnih sektorjev so formulirani standardi, pri čemer se – kot v standardih VLAREM – podrobneje obravnava hrup, povzročanje sence, varnost in narava.

- 26 Okrožnica temelji na trajnostnem prostorskem razvoju, trajnostni porabi energije, prednostih vetrne energije v primerjavi z ostalimi energetskimi viri in gospodarsko dodano vrednostjo vetrne energije. Prostorsko načelo dekoncentriranega združevanja ali razvrščanja v skupine je osrednje: z združevanjem vetrnih elektrarn v največji možni meri je treba zagotoviti ohranitev preostalega odprtega prostora v visoko urbanizirani Flandriji. Okrožnica poleg tega opisuje tudi vlogo tako imenovane delovne skupine za vetrno energijo „Windwerkgroep“, ki ima za nalogo izbiranje lokacij za velike skupine vetrnih elektrarn, ki jih potem predloži Minister van Ruimtelijke ordening (minister za prostorsko načrtovanje). Nadalje delovna skupina nudi svetovanje pri konkretnih vlogah za izdajo dovoljenj kot v zadevnem primeru.
- 27 V zvezi z odgovori na vprašanja za predhodno odločanje vsebuje vmesna sodba predložitvenega sodišča pojasnilo pravne podlage in posledic zadevnih instrumentov.
- 28 VLAREM II je bila izdana v okviru izvrševanja odredbe z dne 28. junija 1985, katerega namen je preprečiti in omejiti nesprejemljive obremenitve in tveganja zaradi nekaterih obratov ter, v primeru njenega nastanka, odpraviti škodo, ki jo je povzročila uporaba obrata ali dejavnosti na okolju. V odredbi z dne 28. junija 1985 je pojasnjeno, da sektorski okoljski pogoji (kot npr. oddelek 5.20.6 VLAREM II) veljajo za določene tipe ali kategorije navedenih obratov ali dejavnosti.
- 29 Podlaga za okrožnico so upravna pooblastila in polje proste presoje, ki jih imajo organi pri izdajanju „okoljskih dovoljenj“. Vsebuje smernice, ki jih organi sami upoštevajo pri presoji, vsakokrat, ko morajo presojati konkretno vlogo za izdajo dovoljenja. Vedno, ko ima vlada široko polje proste presoje (kar zagotovo velja pri presoji, ali je vloga skladna z dobrim prostorskim načrtovanjem), lahko tudi navede, kako bo uporabila ta upravna pooblastila in polje proste presoje.
- 30 Kar se tiče posledic navedenih instrumentov, predložitveno sodišče navaja, da imajo splošni in sektorski pogoji neposreden učinek ne glede na obstoj dovoljenja. Omejujejo polje proste presoje organa, ki izdaja dovoljenje. Poleg tega lahko pristojni organ odloči, da je delovanje nekega obrata odvisno od izpolnjevanja posebnih okoljskih pogojev, ali kot v tem primeru, obremenitve z uporabo načela dobrega prostorskega načrtovanja omeji z urbanističnimi pogoji, ki se lahko med drugim sklicujejo na splošne in sektorske pogoje. Posebni okoljski pogoji in pogoji urbanistične narave so v tem primeru pogoj za izdajo dovoljenja ali potrdila o prijavi.

- 31 Izpolnjevanje splošnih in sektorskih pogojev VLAREM II ne pomeni pravice do izdaje urbanističnega dovoljenja ali okoljskega dovoljenja. Ne zadošča, da organ, ki izdaja dovoljenje, samo preveri, če so izpolnjeni pogoji iz VLAREM II, ampak mora, upoštevaje vse konkretne vidike zadeve, preučiti tudi morebitne negativne vplive in tveganja za človeka in okolje in ustrezno končno odločitev sprejeti šele ob upoštevanju natančnih ugotovitev te preučitve. Dovoljenja, ki upoštevajo splošne in sektorske pogoje, ne smejo kršiti zakonov in drugih predpisov. Predložitveno sodišče tudi opozarja, da nacionalna sodna praksa izhaja iz tega, da izpolnjevanje regulativnih standardov VLAREM II za vlagatelja pomeni obveznost rezultata in da lahko v določenem primeru ti standardi zagotovijo zadostna jamstva, da se bo mogoče v njih upoštevanim morebitnim obremenitvam okolja z urbanističnega vidika izogniti ali zmanjšati.
- 32 Okrožnica ni regulativne narave in zato neupoštevanje njene vsebine tudi ne vodi v nezakonitost izpodbijane odločbe. Vendarle pa ta okrožnica ponuja okvir za presojo, ki lahko velja kot okvir za presojo na področju prostorske politike (izdajanja dovoljenj) za vetrne elektrarne. Ta okrožnica ne more posegati v teste, ki morajo biti izvedeni na podlagi regulativnih instrumentov in instrumentov, ki so določeni z odredbami.
- 33 Ni sporno, da obsegata zadevna instrumenta različne določbe, med drugimi ukrepe glede varnosti, in ob upoštevanju območij načrtovanja določene standarde povzročanja senc in standarde glede hrupa. Poleg tega po mnenju predložitvenega sodišča ni sporno, da sta usmerjena v „prostorsko načrtovanje območij in rabo zemljišč“ v smislu sodne prakse Sodišča (zadeva C-290/15, D'Oultremont). Nadalje je ugotovljeno, da vplivata vsaj še na energetske sektor in spodbujata izvedbo projektov, ki so omenjeni v prilogi II Direktive SPVO.

Določbe prava Unije, v zvezi s katerimi se zastavljajo vprašanja predložitvenega sodišča

- 34 Predložitveno sodišče se sklicuje na uvodno izjavo 4 Direktive SPVO, opredelitev njenih ciljev iz člena 1 te direktive in na različne elemente v povezavi z zgodovino nastanka Direktive SPVO. Osrednji določbi v preizkusu, ki ga mora izvesti predložitveno sodišče, sta člena 2 in 3 te direktive.
- 35 Člen 2(a) Direktive SPVO določa, da „načrte ali programe“ „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“ (predložitveno sodišče izrecno poudarja, da gre za kumulativne pogoje).
- 36 V skladu s čl. 3(2)(a) Direktive SPVO je treba izvesti sistematično okoljsko presojo načrtov in programov, ki so – prvič – pripravljeni za določene sektorje in – drugič – ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi o PVO (sodbi v zadevah C- 671/16 in C-160/17). Drugi načrti in programi morajo biti predmet tovrstne presoje, kadar „določajo okvir za

prihodnja soglasja za izvedbo projektov“, pod pogojem, da „[bodo verjetno] znatno vplivali na okolje“ (čl. 3(4) Direktive SPVO).

Vprašanja za predhodno odločanje 1 in 2; člen 2(a) Direktive SPVO: pojem „načrt ali program“

- 37 Iz sodne prakse Sodišča Evropske unije po mnenju predložitvenega sodišča izhaja, da ni razlike med „načrti in programi“ ter „splošnimi ureditvami“ in da splošna dimenzija določene ureditve ne preprečuje, da bi ta ureditev spadala pod pojem „načrti in programi“ (sodba z dne 7. junija 2018, zadeva C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles in drugi, in sodba z dne 27. oktobra 2016, zadeva C-290/15, D'Oultremont).
- 38 Predložitveno sodišče ugotavlja, da pristojnost za sestavljanje okrožnice izhaja iz polja proste presoje in upravnih pooblastil zadevnega organa. Tu ne gre za nalogo pristojnega organa, da sestavi „načrt“ ali „program“, prav tako ni predpisan formalni postopek za njegovo sestavo. Okrožnice imajo usmerjevalno vrednost, saj je mogoče z zadostno utemeljitvijo od njih v mejah razumnosti odstopati. Dokler te smernice ne veljajo za pravno pravilo, jih ni mogoče izpodbijati pred Raad van State (državni svet) ali pred predložitvenim sodiščem.
- 39 Predložitveno sodišče tudi navaja, da je namen zadevnih instrumentov delno ni povezan z oblikovanjem okvira za izdajo dovoljenj. Pri razlagi pojma „načrti in programi“ je treba glede na sodno prakso Sodišča upoštevati sklicevanje na „okvir za prihodnja soglasja“ v členu 3 Direktive SPVO. Ta stavek je bil v evropskem zakonodajnem postopku dodan šele pozno (predlog za direktivo Sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje z dne 4. decembra 1996, COM (96)0511 final).

Vprašanja za predhodno odločanje 3 do 7: člen 2(a) in člen 3 Direktive SPVO, programi, ki „so zahtevani“

- 40 Predložitveno sodišče si zastavlja vprašanje, če gre tukaj za „zahtevane“ načrte ali programe. V pojasnilo svojih dvomov s tem v zvezi se izčrpno sklicuje na sodno prakso Sodišča Evropske unije, podrobneje na sodbo in predloge v prej navedeni zadevi C-671/16 in predloge v združenih zadevah C-105/09 in C-110/09 (Terre wallonne). Prav tako se sklicuje na angleško sodbo v primeru HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor ((2014) UKSC 3). Ozka razlaga pojmov „načrti in programi“, ki iz tega izhaja, omejuje te koncepte na zakonsko predpisane instrumente. Po mnenju predložitvenega sodišča lahko to nasprotuje teleološki razlagi direktiv, ki je uporabljena drugod v sodni praksi (zadeva C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest in drugi).
- 41 Za razliko od stališča tožene stranke predložitveno sodišče meni, da odredba z dne 28. junija 1985 in odredba z dne 5. aprila 1995 ne puščata prostora za trditev, da

priprava sektorskih okoljskih pogojev ni „zahtevana“. Drugače velja za sestavljanje okrožnice, katere namen je zagotavljanje pravne varnosti, ne vsebuje nobenih pravnih pravil in ni zahtevana. Gre za svobodno politično odločanje.

- 42 Kar se tiče oddelka 5.20.6 VLAREM II in v njem vsebovanih sektorskih pogojev, je bilo v vmesni sodbi predložitvenega sodišča še ugotovljeno, da je obveznost priprave določena v odredbi z dne 28. junija 1985, niso pa zahtevani v smislu prava Unije (sicer so predvideni, niso pa obvezni, glej točke od 14 do 30 sklepnih predlogov v zadevi C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles ASBL in drugi). Priprava sektorskih pogojev, konkretno za „obrate za proizvodnjo električne energije s pomočjo vetrne energije“, ni obvezna in vlada bi se lahko odpovedala sprejetju teh pravil.
- 43 Predložitveno sodišče zato tudi meni, da gre tako pri sektorskih okoljskih pogojih kot tudi pri okrožnici za „prostovoljne načrte“, ki bi lahko v kombinaciji z obveznostjo okoljske presoje okrnili cilj Direktive (sklepni predlogi v zadevi C-567/10). Ni bilo obveznosti, da bi te instrumente vzpostavili kot okvir za presojo za izdajo okoljskih dovoljenj v smislu sodne prakse Sodišča, ker sektorski okoljski pogoji kot delujejo tudi avtonomno, kot splošna pravila.
- 44 Okrožnico, ki ima usmerjevalno vrednost, in oddelek 5.20.6 VLAREM II, ki ima avtonomen učinek, je treba šteti za ureditvi, ki ju mora organ, pristojen za izdajanje dovoljenj, upoštevati in imata normativno moč, da omejita polje proste presoje tega organa, s čimer preprečujeta nesprejemljive obremenitve, vendar pa to polje proste presoje nikakor ni omejeno do te mere, da bi bile nesprejemljive obremenitve dopuščene pri izdajanju dovoljenj. Ta instrumenta delujeta kot minimalna meja, od katere ni mogoče odstopati, saj bi to vodilo do nesprejemljivih obremenitev. Povedano drugače, ne spremenijo tega, da ni mogoče izdati dovoljenja, ki je v nasprotju z načelom dobrega prostorskega načrtovanja ali, splošneje, ki bi povzročilo nesprejemljivo tveganje za okolje ali nesprejemljivo obremenitev okolja. Kar se tiče oddelka 5.20.6 VLAREM II, je treba pripomniti, da so sektorski okoljski pogoji avtonomni v taki meri, da jih ni treba naložiti kot pogoje za izdajo dovoljenja, da bi bili izvršljivi.
- 45 Vprašanje je, ali imata zgoraj navedena instrumenta tako normativno moč in namen, da bi ju lahko obravnavali kot načrte ali programe (sklepni predlogi v združenih zadevah C-105/09 in C-110/09). Namen obeh instrumentov ni povezan z načinom, kako je treba izvajati nek projekt, in navedena instrumenta zavezujoče ne urejata, do katerega obsega nek projekt lahko dovoli, v smislu okvira za izdajo dovoljenj. Pri razlagi s strani Sodišča je treba izraz „zahtevani“ v zvezi z načrti in programi razlagati skupaj z besedilom „okvir za prihodnja soglasja“ v členu 3 Direktive SPVO. Po mnenju predložitvenega sodišča je namen (volja zakonodajalca) glede na zgodovino nastanka te direktive pomemben za presojo pojma „okvir“.
- 46 Pojem „okvir“ mora upoštevati namen, da se okoljski učinki vsake odločbe, ki določa pogoje za priznanje prihodnjih izdanih dovoljenj za projekte, upoštevajo že

v kontekstu te odločbe. Načrt ali program tvori okvir, če vpliva na morebitno prihodnjo izdajo dovoljenj za projekte, še posebno, kar se tiče lege, vrste, obsega in pogojev za uporabo ali dodelitev virov (sklepi v združenih zadevah C-105/09 in C-110/09).

- 47 Po mnenju predložitvenega sodišča iz sodne prakse izhaja, da je treba določitev meril in rešitev za odobritev in izvajanje projektov, ki bi lahko imeli znaten vpliv na okolje, obravnavati kot pomemben sklop in zaradi tega kot načrt ali program, kadar ti okoljski učinki konkretnega projekta izhajajo prav iz zadevnih meril in rešitev. Če pa nasprotno, določena merila in rešitve nimajo znatnih vplivov na okolje, ne moremo govoriti o pomembnem sklopu in torej tudi ne o načrtu ali programu.
- 48 S tem v zvezi in v okviru pojasnil glede delovanja obeh instrumentov in minimalnih standardov, ki jih določata, se poraja vprašanje, ali sta pomen in obseg standardov v tem primeru dovolj velika, da bi lahko govorili o „pomembnem sklopu“ meril in rešitev ter o dovolj skladnem sistemu in dovolj celovitem okviru za presojo pri dodeljevanju dovoljenj. Povedano drugače, ali je pomen tovrstnih standardov dovolj velik, da se z njimi določajo pogoji, ki so v uporabi za zadevni sektor, in da urejajo sprejemanje odločitev, ki se sprejemajo v povezavi s temi standardi, zlasti v zvezi z okoljem, in ali prispevajo k določanju pogojev, pod katerimi bi bili lahko odobreni prihodnji konkretni projekti za gradnjo in uporabo vetrnih elektrarn in ali je skladnost z njimi pogoj za podeljevanje dovoljenj. Povedano še drugače: ali gre tukaj po analogiji s sodbo D'Oultremont za regulativno odločbo, ki vsebuje različne določbe za namestitve vetrnih elektrarn, ki jih je treba upoštevati pri izdaji dovoljenj za gradnjo in obratovanje takšnih naprav, in ali sta pomen in obseg standardov dovolj velika, da lahko govorimo o instrumentih, ki lahko znatno vplivajo na okolje v smislu člena 3(1) in (2) Direktive SPVO.
- 49 Na podlagi prej navedene sodne prakse Sodišča (združeni zadevi C-105/09 in C-110/09; zadeva C-290/15; zadeva C 160/17; zadeva C-41/11; zadeva C-671/16; zadeva C-392/96) se predložitveno sodišče sprašuje, ali imajo lahko zadevni instrumenti znaten vpliv na okolje. Glede na navedeno sodno prakso je preizkus, ki ga je treba izvesti, da bi ugotovili, ali so ti pogoji izpolnjeni, omejen na vprašanje, ali na podlagi objektivnih podatkov lahko izključimo, da bi imel ta načrt ali program znatne vplive na zadevno okolje.
- 50 V tem smislu si je treba zastaviti tudi vprašanje, ali ima lahko odločba, kakršno se obravnava v tem primeru, za posledico spremembo pravnega okvira, ki bi lahko imela znatne vplive na okolje. Vprašanje je, ali se z zadevnima instrumentoma ustvarja „možnost vpliva na okolje“ (izraz iz sklepa v zadevi C-160/17) in ali gre za načrte, ki so pomembni za projekte, za katero se uporablja Direktiva o PVO. Zadevna instrumenta bi lahko le težko vplivala na zahtevo, da se mora, kadar gre za verjeten znaten vpliv na okolje, opraviti presoja vplivov na okolje.

Vprašanja za predhodno odločanje 8 in 9: možnosti, da bi predložitveno sodišče omejilo posledice morebitne neskladnosti z Direktivo SPVO.

- 51 Iz sodbe v zadevi C-379/15 (Association France Nature Environnement) izhaja, da je Sodišče Evropske unije za vsak posamičen primer in izjemoma nameravalo nacionalnemu sodišču omogočiti, da uredi posledice razveljavitve ali nezakonnosti. nacionalne določbe, ki se šteje za nezdržljivo s pravom Unije, na primer z njeno časovno omejitvijo. To izhaja iz člena 3(1) PEU in člena 191(1) in (2) PDEU, s katerima se zagotavlja visoka raven varstva in izboljšanja kakovosti okolja. Uporabo tega pooblastila, ki pomeni izjemo, Sodišče veže na nekaj pogojev.
- 52 Predložitveno sodišče navaja, da oba zadevna instrumenta na prvi pogled spodbujata postavitev vetrnih elektrarn in sta tesno povezana s cilji evropskih in flamskih predpisov v zvezi z obnovljivimi viri energije.
- 53 Predložitveno sodišče je le zakonsko pooblašeno, da na podlagi člena 36(1) in (2) odredbe z dne 4. aprila 2014 na predlog stranke ali na lastno pobudo presodi, da se pravne posledice v celoti ali delno razveljavljene posamične odločbe v celoti ali delno ohranijo do določenega roka. Ta ukrep je možno odrediti le iz izrednih razlogov, ki upravičujejo poseg v načelo zakonitosti, v s posebnimi razlogi obrazloženi odločbi in po izvedeni kontradiktorni obravnavi. Ta odločba lahko upošteva interese tretjih oseb.
- 54 Predložitveno sodišče torej ni pristojno, da odredi obdržanje v veljavi samih instrumentov, ki sta navedena v vprašanjih za predhodno odločanje in sta bila, odvisno od odgovora na vprašanja za predhodno odločanje, sprejeta na (ne)zakonit način. Poleg tega okrožnica zaradi omejene normativne moči ni pravni akt, ki bi ga bilo mogoče izpodbijati pred predložitvenim sodiščem ali Raad van State (državni svet). Predložitveno sodišče ni pristojno, da odredi obdržanje v veljavi zadevnih instrumentov, ker ni pristojno za razveljavitev teh instrumentov, in pristojnosti za obdržanje v veljavi ni mogoče izvajati, če se zakonitost teh instrumentov preizkuša posredno, na podlagi ugovora.
- 55 Vendar pa po flamski zakonodaji obstaja možnost, da sodišča na podlagi načela pravne varnosti preprečijo učinke, ki jih ima ugotovitev nezakonnosti. Predložitveno sodišče se sprašuje, če je mogoče to pooblastilo za obdržanje v veljavi z vidika prava Unije uporabiti, tako da bi lahko začasno ohranili tudi učinke načrta in/ali programa, ki se ga na podlagi izida posrednega preverjanja zakonitosti sicer ne bi smelo več uporabiti, če 1) so izpolnjene zahteve v zadevi C-379/15 in ukrep zadeva pravo Unije in 2) je zadoščeno pogojem iz člena 36(1) in (2) odredbe z dne 4. aprila 2014 (z izjemo zahteve, da gre za razveljavljeno odločbo), pri čemer se zagotovi izjemnost ukrepa obdržanja v veljavi in se čas obdržanja v veljavi omeji na to, kar je nujno za odpravo nezakonnosti.
- 56 S tem v zvezi predložitveno sodišče pripominja, da bi le ugotovitev, da se akt ne uporabi, za katero je predložitveno sodišče pristojno na podlagi prej navedenega

posrednega preizkusa zakonitosti (na pravni podlagi člena 159 belgijske ustave), na prvi pogled imela za posledico, da bi posebej za vetrne elektrarne določeni dogovorjeni sektorski okoljski pogoji odpadli. To ugotovitev o neuporabi bi bilo poleg tega mogoče sprejeti ne le v okviru spora v zvezi z izdajo dovoljenja, temveč tudi zunaj njega, saj se sektorski okoljski pogoji uporabljajo kot zavezujoči minimalni standardi za obrate in dejavnosti. Poleg tega bi lahko ugotovitev o neuporabi teh standardov ogrozila zakonitost vseh dovoljenj, ki so bila izdana od 31. marca 2012, če odločilno temeljijo na teh instrumentih. Na nezakonitost teh dovoljenj bi se lahko sklicevali tudi na področju civilnega prava in v kazenskopравnih in upravnopravnih zadevah, ki se nanašajo na obdržanje veljavnosti. Prav tako bi ugotovitev o neuporabi ogrozila pravno varnost, ker bi vplivala na okvir za presojo pri izdaji dovoljenj za vetrne elektrarne in s tem na zastavljene cilje na področju proizvodnje energije iz obnovljivih virov.

- 57 Sprejetje in začetek veljavnosti nove nacionalne ureditve na prvi pogled ne bi mogla preprečiti škodljivih vplivov na okolje, ki bi izhajali iz ugotovitve o neuporabi, saj sprejetje nove odredbe s sektorskimi standardi za vetrne elektrarne načeloma ne more imeti retroaktivnih učinkov in bi ogrozilo izkoriščanje obstoječih vetrnih elektrarn.
- 58 Ugotovitev o neuporabi zadevnih instrumentov bi na prvi pogled imela za posledico tudi, da v zvezi z izvajanjem prava Unije na področju varstva okolja nastane za okolje škodljiva pravna praznina. S tem v zvezi predložitveno sodišče navaja, da sta zadevna instrumenta skladna z zastavljenimi cilji Direktive 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov in s tem prispevata k prenosu te direktive v Flandriji.
- 59 Ugotovitev o neuporabi sektorskih standardov in okrožnice bi lahko tudi povzročila veliko pravno negotovost v zvezi z učinkovanjem – med drugim – okoljskih dovoljenj za vetrne elektrarne, ki so že v uporabi.
- 60 Predložitveno sodišče tudi ugotavlja, da na podlagi odredbe ni pristojno za to, da bi učinke zadevnih instrumentov začasno obdržalo v veljavi, vendar pa je v primeru razveljavitve dovoljenja za projekt na podlagi člena 36(1) in (2) odredbe z dne 4. aprila 2014 pristojno, da pravne učinke tega dovoljenja začasno ohrani v veljavi. S tem v zvezi velja, kot že prej navedeno, nekaj obveznih pogojev. Predložitveno sodišče se zato sprašuje, ali sme, če je odgovor Sodišča na vprašanje št. 8 nikalen, na podlagi pogojev, ki jih postavljata pravo Flandrije in pravo Unije za začasno obdržanje veljave v primeru ugotovitve nezakonitosti zaradi kršitve Direktive SPVO, pravne učinke razveljavljene posamične odločbe začasno obdržati v veljavi.

Obdržanje pravnih učinkov zadevnih instrumentov posledično pomeni, da zakonitost posamičnih projektov ne more biti ogrožena in da regionalni zakonodajalec dobi nujno potreben čas za določitev nove zakonodaje, ki ustreza Direktivi SPVO. Začasno obdržanje pravnih učinkov posamičnega projekta v nujnem časovnem okviru, ki ga regionalni zakonodajalec potrebuje za pripravo

nove zakonodaje, ki ustreza Direktivi SPVO, ima posledice za zakonitost posamičnega projekta in obvezuje zadevnega vlagatelja, da po poteku tega časovnega okvira vložil novo vlogo. Ta pristop nadalje povzroči, da lahko predložitveno sodišče pravno praznino zapolni le *ad hoc*, v kontekstu spora v zvezi z izdajo dovoljenja, to je le za izpodbijano odločbo o izdaji dovoljenja.

61

DELOVNI DOKUMENT