



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 21. decembra 2016 *

„Predhodno odločanje — Okolje — Direktiva 2001/42/ES — Presoja vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje — Člen 3(3) — Načrti in programi, pri katerih je okoljska presoja potrebna le, kadar države članice ugotovijo, da bi lahko znatno vplivali na okolje — Veljavnost glede na Pogodbo DEU in Listino Evropske unije o temeljnih pravicah — Pojem rabe „majhnega območja na lokalni ravni“ — Nacionalna zakonodaja, ki se sklicuje na površino zadevnih območij“

V zadevi C-444/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (deželno upravno sodišče za Benečijo, Italija) z odločbo z dne 16. julija 2015, ki je prispela na Sodišče 17. avgusta 2015, v postopku

Associazione Italia Nostra Onlus

proti

Comune di Venezia,

Ministero per i beni e le attività culturali,

Regione Veneto,

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero della Difesa – Capitaneria di Porto di Venezia,

Agenzia del Demanio,

ob udeležbi

Società Ca' Roman Srl,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik senata, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (poročevalec) in D. Šváby, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

* Jezik postopka: italijanščina.

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Associazione Italia Nostra Onlus F. Mantovan, P. Mantovan in P. Piva, odvetniki,
- za Comune di Venezia A. Iannotta, M. Ballarin in N. Ongaro, odvetniki,
- za Società Ca' Roman Srl G. Zago, odvetnik,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z P. Grassom, avvocato dello Stato,
- za Evropski parlament A. Tamás in M. Menegatti, agenta,
- za Svet Evropske unije M. Simm in S. Barbagallo, agentki,
- za Evropsko komisijo L. Pignataro in C. Hermes, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 8. septembra 2016

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost člena 3(3) 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) ter na razlago člena 3(2) in (3) te direktive.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Associazione Italia Nostra Onlus (Italija) na eni strani ter Comune di Venezia (občina Benetke, Italija), Ministero per i Beni e le Attività Culturali (ministrstvo za kulturno dediščino in dejavnosti, Italija), Regione Veneto (dežela Benečija, Italija), Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ministrstvo za infrastrukturo in promet, Italija), Ministero della Difesa – Capitaneria di Porto di Venezia (ministrstvo za obrambo – pristaniška kapitanija Benetk, Italija) in Agenzia del Demanio (finančna uprava za državne nepremičnine) na drugi strani v zvezi z obveznostjo izvedbe okoljske presoje v skladu z Direktivo 2001/42 v primeru projekta gradnje nepremičnin, načrtovanega na otoku v Beneški laguni (Italija).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 92/43/EGS

- 3 Člen 1(k) in (l) 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, v nadaljevanju: Direktiva o habitatih) vsebuje naslednje opredelitve:

„(k) *območje, pomembno za Skupnost*, pomeni območje, ki v biogeografski regiji ali regijah pomembno prispeva k ohranitvi ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti naravnega habitatnega tipa iz Priloge I ali vrste iz Priloge II in lahko tudi pomembno prispeva k usklajenosti Nature 2000 iz člena 3 in/ali pomembno prispeva k ohranjanju biološke raznovrstnosti v tej biogeografski regiji ali regijah;

[...]

(l) *posebno ohranitveno območje* pomeni območje, pomembno za Skupnost, ki ga države članice določijo z zakonskim, upravnim in/ali pogodbenim aktom in kjer se uporabljajo potrebni ohranitveni ukrepi za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in/ali populacij vrst, za katere je bilo območje določeno“.

- 4 Člen 2 te direktive določa:

„1. Cilj te direktive je prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov in prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst na evropskem ozemlju držav članic, za katerega se uporablja Pogodba.

2. Ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, so namenjeni vzdrževanju ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst v interesu Skupnosti.

3. Ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, upoštevajo gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti.“

- 5 Člen 3(1) navedene direktive določa:

„Vzpostavi se usklajeno evropsko ekološko omrežje posebnih ohranitvenih območij, imenovano Natura 2000. To omrežje, ki ga sestavljajo območja z naravnimi habitatnimi tipi iz Priloge I in habitatni vrste iz Priloge II, omogoča, da se vzdržuje ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje ohranjenosti zadevnih naravnih habitatnih tipov in habitatov teh vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti.

Omrežje Natura 2000 vključuje posebna območja varstva, ki so jih države članice določile na podlagi Direktive 79/409/EGS [Sveta z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 98)].“

- 6 Člen 6 Direktive o habitatih določa:

„1. Za posebna ohranitvena območja države članice določijo potrebne ohranitvene ukrepe, ki po potrebi vključujejo ustrezne načrte upravljanja, pripravljene posebej za ta območja ali zajete v drugih razvojnih načrtih, ter ustrezne zakonske, upravne ali pogodbene ukrepe, ki ustrezajo ekološkim zahtevam naravnih habitatnih tipov iz Priloge I in vrst iz Priloge II na teh območjih.

2. Države članice storijo vse potrebno, da na posebnih ohranitvenih območjih preprečijo slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst, za katere so bila območja določena, kolikor bi tako vznemirjanje lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive.

3. Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.

4. Če je treba kljub negativni presoji posledic za območje izvesti načrt ali projekt iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa, vključno tistih socialne ali gospodarske narave, in ni drugih ustreznih rešitev, država članica izvede vse izravnalne ukrepe, potrebne za zagotovitev varstva celovite usklajenosti Nature 2000. O sprejetih izravnalnih ukrepih obvesti Komisijo.

Če je zadevno območje s prednostnim naravnim habitatnim tipom in/ali prednostno vrsto, se lahko upoštevajo le razlogi, povezani z zdravjem ljudi ali javno varnostjo, ali koristnimi posledicami bistvenega pomena za okolje ali drugimi, po predhodnem mnenju Komisije nujnimi razlogi prevladujočega javnega interesa.“

7 Člen 7 te direktive določa:

„Obveznosti iz člena 6(2), (3) in (4) te direktive nadomestijo vse obveznosti iz prvega stavka člena 4(4) Direktive [79/409] za območja, določena na podlagi člena 4(1) ali podobno priznana po členu 4(2) navedene direktive, od datuma začetka izvajanja te direktive ali datuma, ko država članica določi ali prizna ta območja po Direktivi [79/409], če je slednji datum kasnejši.“

Direktiva 2001/42

8 V uvodnih izjavah 9 in 10 Direktive 2001/42 je navedeno:

„(9) Ta direktiva je postopkovne narave in njene zahteve naj bi se vključile bodisi v obstoječe postopke v državah članicah bodisi v postopke, uvedene posebej v ta namen. Da bi države članice preprečile podvajanje presoje, naj bi, kadar je to primerno, upoštevale dejstvo, da se bo presoja izvedla na različnih ravneh hierarhije načrtov in programov.

(10) Vsi načrti in programi, ki se pripravijo za več sektorjev in določajo okvir za prihodnje soglasje za izvedbo projektov iz prilog I in II Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 3, str. 151)], ter vsi načrti in programi, pri katerih je bilo ugotovljeno, da je zanje potrebna presoja skladno z Direktivo [o habitatih] bodo verjetno [bi lahko] znatno vplivali na okolje in praviloma naj bi se zanje izvedla sistematska okoljska presoja. Kadar načrti in programi opredeljujejo rabo majhnih območij na lokalni ravni ali pomenijo le manjše spremembe prej navedenih načrtov in programov, naj bi se presojali le, kadar države članice ugotovijo, da bodo verjetno [bi lahko] znatno vplivali na okolje.“

9 Člen 1 Direktive 2001/42, naslovljen „Cilji“, določa:

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

10 Člen 2(a) in (b) te direktive vsebuje te opredelitve:

„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 4 do 9“.

11 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„1. Okoljska presoja v skladu s členi [od] 4 do 9 se izvede pri načrtih in programih iz odstavkov [od] 2 do 4, ki bodo verjetno [bi lahko] znatno vplivali na okolje.

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

- (a) ki so pripravljeni za kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, energetiko, industrijo, promet, ravnanje z odpadki, upravljanje voda, telekomunikacije, turizem, prostorsko načrtovanje ali rabo zemljišč in ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi [85/337]; 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 [o habitatih].

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 [bi lahko] znatno vplivali na okolje.

4. Države članice ugotovijo, ali je verjetno [možno], 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 [možno], 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 [možnimi] znatnimi vplivi na okolje zajeti s to direktivo.

[...]“

12 Člen 4 Direktive 2001/42, naslovljen „Splošne obveznosti“, določa:

„1. Okoljska presoja iz člena 3 se izvede med pripravo načrta ali programa in preden se ta sprejme ali vloži v zakonodajni postopek.

2. Določila te direktive se prenesejo bodisi v obstoječe postopke za sprejemanje načrtov in programov v državah članicah bodisi v postopke, vpeljane za uskladitev s to direktivo.

3. Kadar so načrti in programi del hierarhije prostorskih aktov, države članice v preprečitev podvajanja presoje upoštevajo dejstvo, da se bo presoja skladno s to direktivo izvedla na različnih ravneh te hierarhije. Države članice med drugim za preprečitev podvajanja presoje uporabljajo člen 5(2) in (3).“

13 Člen 5 te direktive, naslovljen „Okoljsko poročilo“, v odstavkih (1) in (2) določa:

„1. Kadar je na podlagi člena 3(1) zahtevana okoljska presoja, se pripravi okoljsko poročilo, v katerem so opredeljeni, opisani in ovrednoteni verjetni znatni vplivi izvajanja načrta ali programa na okolje in primerne druge možnosti, ki upoštevajo cilje in območje uporabe načrta ali programa. Informacije, ki jih je treba predložiti v ta namen, so določene v Prilogi I.

2. V okoljskem poročilu, pripravljenem na podlagi odstavka 1, se navedejo informacije, ki jih je smiselno zahtevati glede na trenutno znanje in metode presoje, glede na vsebino in natančnost načrta ali programa ter glede na to, na kateri stopnji odločanja je načrt ali program in koliko je nekatere zadeve primerneje presojati na različnih ravneh tega procesa, da se prepreči podvajanje presoje.“

14 V Prilogi II k Direktivi 2001/42 so navedena merila za določitev verjetnega znatnega vpliva na okolje v smislu člena 3(5) te direktive.

Italijansko pravo

15 Direktiva 2001/42 je bila prenesena v italijanski pravni red z decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale (zakonska uredba št. 152, ki se nanaša na predpise z okoljskega področja) z dne 3. aprila 2006 (redni dodatek h GURI št. 88 z dne 14. aprila 2006).

16 Člen 6 te uredbe v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja postopka v glavni stvari, določa:

„1. Strateška okoljska presoja se nanaša na načrte in programe, ki bodo verjetno [bi lahko] znatno vplivali na okolje in kulturno dediščino.

2. Ob upoštevanju odstavka 3 se presoja izvede za vse načrte in programe:

(a) ki so za ocenjevanje in upravljanje kakovosti zunanega zraka pripravljeni za kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, energetiko, industrijo, promet, ravnanje z odpadki, upravljanje voda, telekomunikacije, turizem, prostorsko načrtovanje ali rabo zemljišč in ki določajo referenčni okvir za potrditev, odobritev, lokalizacijo ali izvedbo projektov iz prilog II, III in IV te uredbe;

(b) pri katerih se je glede na možne vplive na cilje varstva območij, ki so opredeljena kot posebna območja varstva, zaradi ohranjanja prosto živečih ptic, in območij, ki so razvrščena kot območja, pomembna za Skupnost, zaradi ohranjanja naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, štelo, da je treba opraviti presojo vplivov v smislu člena 5 uredbe predsednika republike št. 357 z dne 8. septembra 1997 in njene poznejše spremembe.

3. V zvezi z načrti in programi iz odstavka 2, ki določajo rabo majhnih območij na lokalni ravni, ter manjšimi spremembami načrtov in programov iz odstavka 2 je okoljska presoja potrebna le, kadar pristojni organ meni, da v skladu z določbami člena 12 znatno vplivajo na okolje [...].

3a. Pristojni organ v skladu z določbami člena 12 presodi, ali bi lahko načrti in programi, ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov in ki niso programi iz odstavka 2, znatno vplivali na okolje.

[...]“

Dejansko stanje v postopku v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 17 V Beneški laguni, na skrajnem jugu otoka Pellestrina, leži otok imenovan „Ca' Roman“, ki je del Comune di Venezia. Glede na pomembnost njegovega naravnega prostora je biotop Ca' Roman med drugim vključen v omrežje Natura 2000.
- 18 Ta biotop je najjužnejši del območja, pomembnega za Skupnost (v nadaljevanju: OPS), in posebnega območja varstva (v nadaljevanju: POV), ki sta vpisani pod imenom „Lido di Venezia: obalni biotop“ (koda IT 3250023), in leži ob OPS in ob POV, ki sta vpisana pod imenom „Beneška laguna“ (koda IT 3250046), in OPS, ki je vpisano pod imenovanjem „srednje-nizka Beneška laguna“ (koda IT 3250030). Po mnenju predložitvenega sodišča je na otoku Ca' Roman območje, ki je sosednje glede na OPS in POV, na katerem se nahajajo trenutno zapuščene stavbe.
- 19 Zakonodaja, ki na ozemlju Comune di Venezia velja na področju urbanističnega načrtovanja, omogoča obnovo, z uničenjem in ponovno izgradnjo ničvrednih stavb, katerih namembnost se spremeni po pripravi izvedbenega načrta, ki opredeljuje urbano organizacijo na področju krajevnega infrastrukture in arhitekture.
- 20 Družba Ca' Roman je pripravila takšen izvedbeni načrt za zapuščene stavbe iz točke 18 te sodbe. Načrtuje, da bi na njihovem mestu zgradila 84 stanovanjskih enot, razdeljenih v 42 stavb in razvrščenih v pet skupin nepremičnin, na skupni površini 29.195 m².
- 21 Občinski svet Comune di Venezia je s sklepom z dne 31. maja 2012 je potrdil zadevni načrt, ki je bil dan v presojo vplivov na okolje v skladu z Direktivo o habitatih. Rezultat te presoje je bil ugoden, pri čemer je bil ta načrt predmet številnih predpisov, s katerimi se je skušalo zaščititi zadevni OPS in POV.
- 22 Vendar ni bila opravljena okoljska presoja v skladu z Direktivo 2001/42. Z mnenjem z dne 4. junija 2013 je namreč pristojna deželna komisija menila, da se je zadevni načrt nanašal predvsem na uporabo majhnih območij na lokalni ravni in da se za načrte v zvezi s temi območji, ker nimajo znatnih vplivov na okolje, ne zahteva okoljska presoja.
- 23 S sklepom z dne 2. oktobra 2014, ki je bil sprejet v okviru pristojnosti občinskega sveta, je commissario straordinario (izredni pooblaščenec) Comune di Venezia, po preučitvi, ali je potrebna okoljska presoja v skladu z Direktivo 2001/42, odobril zadevni načrt, ne da bi predlagal kakršne koli spremembe glede na različico tega načrta, v zvezi s katero je bila izdana predhodna odobritev.
- 24 Associazione Italia Nostra Onlus, katere cilj je prispevati k varstvu in valorizaciji italijanske zgodovinske, umetniške in kulturne dediščine, je pred Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (deželno upravno sodišče za Benečijo, Italija) zoper ta sklep o odobritvi, pa tudi zoper druge akte, vložila tožbo, s katero je v bistvu glede teh aktov med drugim izpodbijala veljavnost člena 3(3) Direktive 2001/42 glede na pravo Unije.

- 25 Po mnenju predložitvenega sodišča je ta določba neveljavna glede na člen 191 PDEU in člen 37 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), ker določa, da pri načrtih in programih, za katere je treba v skladu s členoma 6 in 7 Direktive o habitatih izvesti presojo vplivov na okolje, ni potrebna strateška okoljska presoja v skladu z Direktivo 2001/42.
- 26 Že sam preizkus obveznosti predložitve posameznega načrta ali programa v takšno okoljsko presojo bi namreč nasprotno od obvezne in sistematične okoljske presoje za nacionalne organe pomenil priložnost, da se izognejo ciljem varstva okolja, ki mu sledita Direktiva o habitatih in Direktiva 2001/42.
- 27 Poleg tega bi bilo s členom 3(3) Direktive 2001/42 kršeno „načelo razumnosti“ glede na neustreznost in nezadostnost ravni varstva, ki ga ta člen določa v zvezi s cilji Direktive o habitatih, ter s sklicevanjem na povsem kvantitativno merilo površine, na katero se nanašajo načrti ali programi, ki spadajo na področje uporabe navedene določbe.
- 28 V zvezi s tem predložitveno sodišče trdi, da so območja, ki so uvrščena v omrežje Natura 2000, glede na svoje značilnosti občutljiva na najmanjše spremembe, ki izhajajo iz vplivov, ki so jim izpostavljeni favna, flora, prst in voda. Zato naj vpliv sprememb glede teh območij, katerih namen je med drugim lahko zaščita redkih ali ogroženih vrst, ne bi bil povezan s površino območja, na katero se nanaša neki načrt ali program. Ta vpliv bi izhajal predvsem iz kvalitativnih vidikov, kot so narava, lokacija ukrepa ali ustreznost oziroma neustreznost načrtovanih bistvenih trajnih sprememb.
- 29 Predložitveno sodišče se sklicuje na sodno prakso Sodišča, v skladu s katero bi država članica, ki bi določila merila in/ali pragove tako, da bi se upoštevala zgolj velikost projektov, ne pa njihova narava in lokacija, prekoračila svoje polje proste presoje (v zvezi z Direktivo 85/337 glej sodbi z dne 21. septembra 1999, Komisija/Irska, C-392/96, EU:C:1999:431, točke od 64 do 67, in z dne 16. marca 2006, Komisija/Španija, C-332/04, neobjavljena, EU:C:2006:180, točke od 76 do 81).
- 30 Ne bi bilo torej upravičeno, če bi iz obvezne in sistematične okoljske presoje izvzeli načrte in programe iz Direktive 2001/42 na podlagi povsem kvantitativnega merila, kot je merilo rabe „majhnih območij na lokalni ravni“, v smislu člena 3(3) te direktive.
- 31 Predložitveno sodišče dodaja, da če bi Sodišče ugotovilo, da ta določba ni neveljavna ob upoštevanju Pogodbe DEU in Listine, bi se torej postavilo vprašanje, ali se pojem „majhna območja na lokalni ravni“ lahko opredeli z nacionalno zakonodajo le kvantitativno, kot je to v primeru Italije.
- 32 Italijanski zakonodajalec naj namreč ne bi podal opredelitve izraza „majhna območja na lokalni ravni“ in nacionalna sodna praksa naj bi kot osnovo opredelitve med drugim uporabila naslednje elemente, in sicer za projekte razvoja urbanih območij, novonastalih ali v procesu širitve, območja, ki merijo do 40 hektarov, ter za projekte prenove ali razvoja urbanih območij znotraj že obstoječih urbanih območij območja, ki merijo do 10 hektarov. Ti elementi, povsem kvantitativni, naj bi pomenili previsoke prage, kar bi pomenilo težavo glede na Direktivo 2001/42.
- 33 V teh okoliščinah je Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (deželno upravno sodišče za Benečijo) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je odstavek 3 člena 3 Direktive 2001/42 v delu, v katerem se nanaša tudi na položaj, določen v odstavku 2(b) istega člena, veljaven ob upoštevanju okoljskih predpisov iz Pogodbe DEU in Listine v delu, v katerem se za načrte in programe, pri katerih je bilo ugotovljeno, da je zanje potrebna presoja posledic na okolje skladno s členoma 6 in 7 Direktive ‚o habitatih‘, odpravlja potreba po sistematski strateški presoji vplivov na okolje?

2. Ali je treba v primeru potrditve veljavnosti navedenega predpisa odstavka 2 in 3 člena 3 Direktive 2001/42/ES v povezavi z uvodno izjavo 10 iste direktive, v skladu s katero bi lahko „vsi načrti in programi, pri katerih je bilo ugotovljeno, da je zanje potrebna presoja skladno z Direktivo „o habitatih“, znatno vplivali na okolje in naj bi se zanje praviloma izvedla sistematska okoljska presoja“, razlagati tako, da nasprotujeta zakonodaji, kakršna je nacionalna, v kateri je pojem „majhno območje na lokalni ravni“ iz člena 3(3) Direktive 2001/42/ES opredeljen le na podlagi kvantitativnih podatkov?
3. Ali je treba v primeru nikalnega odgovora na prejšnje vprašanje odstavka 2 in 3 člena 3 Direktive 2001/42 v povezavi z uvodno izjavo 10 iste direktive, v skladu s katero bi lahko „vsi načrti in programi, pri katerih je bilo ugotovljeno, da je zanje potrebna presoja skladno z Direktivo „o habitatih“, znatno vplivali na okolje in naj bi se zanje praviloma izvedla sistematska okoljska presoja“, razlagati tako, da nasprotujeta zakonodaji, kakršna je nacionalna, ki izključuje samodejno in obvezno izvedbo postopka strateške okoljske presoje za vse razvojne projekte na zadevnih urbanih območjih, ki so novonastala ali v procesu širitve in merijo do 40 hektarov, ter projekte prenove ali razvoja urbanih območij znotraj že obstoječih urbanih območij, ki merijo do 10 hektarov, čeprav je bilo ob upoštevanju morebitnih učinkov na območja že ugotovljeno, da je zanje potrebna presoja vplivov skladno s členoma 6 in 7 Direktive „o habitatih“?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 34 Comune di Venezia in Società Ca' Roman trdita, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe nedopusten.
- 35 Trdita, da območje, na katerega se nanaša načrt iz postopka v glavni stvari, leži zunaj OPS in PVO, navedenih v točki 18 te sodbe. Tako naj v zvezi s tem območjem ne bi bila nujna presoja vplivov na okolje v skladu s členoma 6 in 7 Direktive o habitatih, zaradi česar naj okoljska presoja v skladu z Direktivo 2001/42 ne bi bila potrebna, ker pogoji iz člena 3(2)(b) te direktive niso izpolnjeni. V teh okoliščinah naj odgovor na vprašanja, ki jih je zastavilo predložitveno sodišče, ne bi bil pomemben za rešitev spora o glavni stvari.
- 36 V zvezi s tem je treba navesti, da se domneva upoštevnost vprašanj v zvezi z razlago prava Unije, ki jih postavi nacionalno sodišče v normativnem in dejanskem okviru, ki ga opredeli v okviru lastne odgovornosti in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša. Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, le takrat, kadar je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem oziroma kadar Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na postavljena vprašanja podalo uporabne odgovore (glej zlasti sodbi z dne 13. marca 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, točka 39, in z dne 21. septembra 2016, Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, točka 27).
- 37 V obravnavanem primeru – kot je generalna pravobranilka ugotovila v točki 22 sklepnih predlogov – ni mogoče izključiti, da načrt iz postopka v glavni stvari, tudi ob predpostavki, da neposredno zadeva le območje zunaj OPS in PVO iz točke 18 te sodbe, zahteva presojo vpliva na okolje v skladu s členoma 6 in 7 Direktive o habitatih. Namreč, načrt ali program, ki se nanaša na območje zunaj OPS in/ali PVO, vseeno lahko, glede na okoliščine, vpliva na ta območja.
- 38 Iz predložitvene odločbe izhaja, da v obravnavanem primeru predložitveno sodišče, ki poudarja, da se načrt iz postopka v glavni stvari nanaša na območje, ki je sosednje glede na OPS in POV iz točke 18 te sodbe, meni, da je tako, česar pa Sodišču ni treba preverjati.

- 39 V teh okoliščinah ni očitno, da zaprošena razlaga Direktive 2001/42 nima nobene zveze z resničnostjo ali predmetom spora.

Prvo vprašanje

- 40 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je člen 3(3) Direktive 2001/42 veljaven ob upoštevanju določb Pogodbe DEU in Listine.
- 41 Najprej je treba poudariti, da Direktiva 2001/42 temelji na členu 175(1) ES o ukrepih, ki jih mora Evropska unija sprejeti na okoljskem področju, z namenom doseči cilje iz člena 174 ES.
- 42 Člen 191 PDEU, ki ustreza členu 174 ES, in, pred tem, v bistvu členu 130 R Pogodbe ES, v odstavku 2 določa, da je cilj okoljske politike Unije doseči „visoko raven varstva“, pri čemer se upošteva raznolikost razmer v posameznih regijah Unije. Podobno člen 3(3) PEU določa, da si Unija med drugim prizadeva za „visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja“.
- 43 V skladu s sodno prakso Sodišča člen 191(1) PDEU dopušča sprejetje ukrepov, ki zadevajo le določene vidike okolja, če ti ukrepi prispevajo k ohranjanju in varstvu okolja ter izboljšanju njegove kakovosti (glej sodbi z dne 14. julija 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, točka 45, in z dne 14. julija 1998, *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, točka 43).
- 44 Čeprav ni sporno, da člen 191(2) PDEU zahteva, da mora okoljska politika Unije doseči visoko raven varstva, ni nujno, da je takšna raven varstva za to, da bi bila ta raven varstva v skladu s to določbo, na tehnično najvišji ravni. Člen 193 PDEU namreč državam članicam omogoča, da ohranijo ali uvedejo strožje varstvene ukrepe (glej sodbi z dne 14. julija 1998 v zadevi *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, točka 49, in *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, točka 47).
- 45 Zato je treba preveriti, ali je ob upoštevanju te sodne prakse člen 3(3) Direktive 2001/42 veljaven ob upoštevanju člena 191 PDEU.
- 46 V zvezi s tem je treba pojasniti, da se mora glede na potrebo po uravnoteženju določenih ciljev in načel iz člena 191 PDEU ter kompleksnost izvajanja meril sodni nadzor nujno omejiti na vprašanje, ali sta Evropski parlament in Svet Evropske unije ob sprejetju člena 3(3) Direktive 2001/42 storila očitno napako pri presoji (glej v tem smislu sodbe z dne 14. julija 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, točka 37; z dne 14. julija 1998, *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, točka 35, in z dne 15. decembra 2005, *Grčija/Komisija*, C-86/03, EU:C:2005:769, točka 88).
- 47 Glede Direktive 2001/42 je treba spomniti, da je v skladu z njenim členom 1 cilj te direktive zagotoviti visoko raven varstva okolja in prispevati k vključevanju okoljskih vidikov v pripravljane in sprejemanje načrtov in programov, da se spodbuja trajnostni razvoj, in sicer tako, da se zagotovi v skladu z navedeno direktivo izvedena okoljska presoja nekaterih načrtov in programov, ki bi lahko znatno vplivali na okolje.
- 48 Iz člena 3(2)(b) navedene direktive izhaja, da se ob upoštevanju odstavka 3 tega člena okoljska presoja izvede za vse načrte in programe, pri katerih je bilo glede na možne vplive na območja ugotovljeno, da je zanje potrebna presoja vplivov na okolje, skladno s členom 6 in 7 Direktive o habitatih.
- 49 Člen 3(3) Direktive 2001/42 določa, da je pri načrtih in programih, ki določajo rabo majhnih območij na lokalni ravni, ter pri manjših spremembah načrtov in programov okoljska presoja potrebna le, kadar države članice ugotovijo, da bi lahko znatno vplivali na okolje.

- 50 Iz te določbe, v povezavi z uvodno izjavo 10 Direktive 2001/42, izhaja, da morajo za načrte in programe, ki določajo rabo majhnih območij na lokalni ravni, pristojni organi zadevne države članice predhodno preveriti, ali lahko posamezen načrt ali program znatno vpliva na okolje, in da morajo ti organi nato, če ugotovijo, da bi navedeni načrt ali navedeni program lahko tako vplival na okolje, ta načrt ali ta program obvezno predložiti v okoljsko presojo v skladu s to direktivo.
- 51 V skladu s členom 3(5) Direktive 2001/42 se določitev načrtov ali programov, ki bi lahko znatno vplivali na okolje in ki zato zahtevajo okoljsko presojo na podlagi te direktive, izvede s preučevanjem vsakega primera posebej, z določanjem vrst načrtov ali programov ali s kombinacijo obeh načinov. Zato morajo države članice v vseh primerih upoštevati ustrezna merila iz Priloge II navedene direktive za zagotovitev, da so načrti in programi, ki bi lahko znatno vplivali na okolje, zajeti s to direktivo.
- 52 Cilj mehanizmov presoje načrtov in programov iz člena 3(5) Direktive 2001/42 je olajšati določanje tistih načrtov in programov, za katere je presoja obvezna, ker lahko znatno vplivajo na okolje (glej sodbo z dne 22. septembra 2011, Valčiukienė in drugi, C-295/10, EU:C:2011:608, točka 45).
- 53 Diskrecijsko pravico, ki jo imajo države članice na podlagi člena 3(5) Direktive 2001/42 pri določanju vrst načrtov ali programov, ki lahko znatno vplivajo na okolje, omejuje obveznost iz člena 3(3) te direktive v povezavi z odstavkom 2 tega člena, da je za načrte in programe, ki lahko znatno vplivajo na okolje, obvezna presoja zlasti zaradi njihovih značilnosti, njihovih vplivov ter značilnosti območij, ki bi lahko bila znatno prizadeta (glej sodbo z dne 22. septembra 2011, Valčiukienė in drugi, C-295/10, EU:C:2011:608, točka 46).
- 54 Namen člena 3(2), (3) in (5) Direktive 2001/42 je, da se iz zahteve po presoji vplivov ne izvzame noben načrt, ki bi lahko znatno vplival na okolje (glej sodbo z dne 22. septembra 2011, Valčiukienė in drugi, C-295/10, EU:C:2011:608, točka 53).
- 55 Ta položaj je zato treba razlikovati od položaja, v katerem bi bila posledica povsem kvantitativnega praga v praksi ta, da bi bila dejansko cela kategorija načrtov ali programov vnaprej izvzeta iz zahteve po okoljski presoji na podlagi Direktive 2001/42, čeprav bi ti načrti ali programi lahko znatno vplivali na okolje (glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 2011, Valčiukienė in drugi, C-295/10, EU:C:2011:608, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 56 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da člen 3(3) Direktive 2001/42 s tem, da iz okoljske presoje, v skladu s to direktivo, ne izključuje nobenega načrta ali programa, ki bi lahko znatno vplival na okolje, spada v cilj navedene direktive, ki je zagotoviti visoko raven varstva okolja.
- 57 Predložitveno sodišče pa vseeno trdi, da bi že sam preizkus obveznosti predložitve posameznega načrta ali programa v okoljsko presojo namreč nasprotno od obvezne in sistematčne okoljske presoje za nacionalne organe pomenil priložnost, da se izognejo ciljem varstva, ki jim sledita Direktiva o habitatih in Direktiva 2001/42.
- 58 Vendar, kot izhaja iz Direktive 2001/42, kot jo razlaga Sodišče, je naloga držav članic, da v mejah svojih pristojnosti sprejmejo vse potrebne splošne ali posebne ukrepe, da se pred sprejetjem vseh načrtov ali programov, ki bi lahko znatno vplivali na okolje v smislu te direktive, opravi okoljska presoja v skladu s procesnimi pravili in merili, določenimi v navedeni direktivi (glej sodbo z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 59 Vsekakor samo tveganje, da bi se lahko nacionalni organi s svojim ravnanjem izognili uporabi Direktive 2001/42, ne more povzročiti neveljavnosti člena 3(3) te direktive.

- 60 Zato v obravnavanem primeru ni očitno, da sta Parlament in Svet s sprejetjem člena 3(3) Direktive 2001/42 storila očitno napako pri presoji v zvezi s členom 191 PDEU. Zato iz navedene določbe Direktive 2001/42 v okviru obravnavane zadeve ne izhaja nič takega, kar bi lahko vplivalo na njegovo veljavnost ob upoštevanju člena 191 PDEU.
- 61 Poleg tega je treba glede vprašanja morebitne neveljavnosti člena 3(3) Direktive 2001/42 ob upoštevanju člena 37 Listine spomniti, da zadnji navedeni člen določa, da „[je treba] v politike Unije [...] vključiti visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja, ki se zagotavljata v skladu z načelom trajnostnega razvoja“.
- 62 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 52(2) Listine določa, da se pravice, ki jih priznava ta listina in jih urejajo določbe Pogodb, uresničujejo v skladu s pogoji in v mejah, opredeljenih v teh pogodbah. Tako je v primeru člena 37 Listine. Kot izhaja iz Pojasnil k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17), ki se nanašajo na to določbo, je „[n]ačelo iz [člena 37 Listine] nastalo na podlagi členov 2, 6 in 174 [ES], ki so sedaj nadomeščeni s členom 3(3) [PEU] in členoma 11 in 191 [PDEU]“.
- 63 Iz tega sledi, da zato, ker – kot je bilo ugotovljeno v točki 60 te sodbe – iz člena 3(3) Direktive 2001/42 ni izhajalo nič takega, kar bi lahko vplivalo na njeno veljavnost ob upoštevanju člena 191 PDEU, iz te določbe ne izhaja niti nič takega, kar bi lahko vplivalo na njeno veljavnost ob upoštevanju člena 37 Listine.
- 64 Iz zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da pri preučitvi prvega vprašanja ni bil ugotovljen noben element, ki bi vplival na veljavnost člena 3(3) Direktive 2001/42 ob upoštevanju določb Pogodbe DEU in Listine.

Drugo in tretje vprašanje

- 65 Z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(3) Direktive 2001/42, v povezavi z uvodno izjavo 10 te direktive, razlagati tako, da se pojem „majhna območja na lokalni ravni“ iz navedenega odstavka 3 lahko opredeli s sklicevanjem zgolj na površino zadevnega območja.
- 66 Glede pojma „majhna območja na lokalni ravni“ v smislu člena 3(3) Direktive 2001/42 je iz zahtev po enotni uporabi prava Unije in načela enakosti razvidno, da je treba izraze neke določbe prava Unije, ki se pri opredelitvi smisla in obsega ne sklicuje posebej na pravo držav članic, navadno razlagati avtonomno in enotno v celotni Uniji, ob upoštevanju sobesedila, v katero je določba umeščena, in cilja, ki ga zadevna ureditev uresničuje (glej zlasti sodbi z dne 18. januarja 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, točka 11, in z dne 13. oktobra 2016, Mikołajczyk, C-294/15, EU:C:2016:772, točka 44).
- 67 Ker v členu 3(3) Direktive 2001/42 ni izrecnega napotila na pravo držav članic v zvezi z določitvijo pomena in obsega pojma „majhna območja na lokalni ravni“, je treba pomen in obseg tega pojma določiti ob upoštevanju okvira te določbe in cilja te direktive.
- 68 V zvezi s tem je treba poudariti, da mora v skladu z besedilom navedene določbe načrt ali program kumulativno izpolniti dva pogoja. Prvič, ta načrt ali ta program mora določiti rabo „majhnega območja“ in, drugič, to območje mora biti na „lokalni ravni“.
- 69 Glede pojma „lokalna raven“ je treba poudariti, da je izraz „lokalna raven“ uporabljen tudi v členu 2(a), prva alineja, Direktive 2001/42. V skladu s tem členom „načrti in programi“ pomenijo načrte in programe, vključno s tistimi, ki jih sofinancira Unija, 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.

- 70 Kot je generalna pravobranilka poudarila v točki 56 sklepnih predlogov, je iz podobnosti izrazov, ki so uporabljeni v členu 2(a), prva alineja, ter členu 3(3) Direktive 2001/42 in iz sistematike te direktive razvidno, da ima izraz „lokalna raven“ enak pomen za obe določbi, in sicer da se nanaša na upravno raven znotraj zadevne države članice.
- 71 Zato se za opredelitev načrta ali programa kot ukrepa za rabo majhnega območja na „lokalni ravni“ v smislu člena 3(3) Direktive 2001/42 zahteva, da ta načrt ali ta program pripravi in/ali sprejme lokalni organ, in ne regionalni ali nacionalni organ.
- 72 Glede pojma „majhnega območja“ se kvalifikator „majhen“, v skladu z njegovim običajnim pomenom v vsakdanjem jeziku, nanaša na velikost območja. Kot je generalna pravobranilka navedla v točki 59 sklepnih predlogov, se to merilo velikosti območja lahko razume le tako, da se nanaša na povsem kvantitativni element, in sicer površino območja, na katero se nanaša načrt ali program iz člena 3(3) Direktive 2001/42, ne glede na vplive na okolje.
- 73 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije z uporabo izraza „majhna območja na lokalni ravni“ želel, prvič, kot referenco uporabiti okvir površine, ki jo nadzoruje lokalni organ, ki je pripravil in/ali sprejel zadevni program. Drugič, ker se merilo rabe „majhnih območij“ zahteva dodatno k zahtevi določitve na lokalni ravni, kar pomeni dodatno omejitev, mora biti zadevno območje glede na to površino, ki jo nadzoruje lokalni organ, majhno.
- 74 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 3(3) Direktive 2001/42 v povezavi z uvodno izjavo 10 te direktive razlagati tako, da je treba pojem „majhna območja na lokalni ravni“ iz navedenega odstavka 3 opredeliti s sklicevanjem na površino zadevnega območja pod naslednjima pogoje:
- načrt ali program pripravi in/ali sprejme lokalni organ, in ne regionalni ali nacionalni organ, in
 - to območje v okviru površine, ki jo nadzoruje lokalni organ, je glede na to površino, ki jo nadzoruje lokalni organ, majhno.

Stroški

- 75 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- 1. Iz presoje prvega vprašanja za predhodno odločanje ne izhaja nič takega, kar bi lahko vplivalo na veljavnost člena 3(3) Direktive 2001/42/ES z dne 27. julija 2011 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje, glede na določbe Pogodbe DEU in Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.**
- 2. Člen 3(3) Direktive 2001/42 v povezavi z uvodno izjavo 10 te direktive je treba razlagati tako, da je treba pojem „majhna območja na lokalni ravni“ iz navedenega odstavka 3 opredeliti s sklicevanjem na površino zadevnega območja pod naslednjima pogoje:**
 - načrt ali program pripravi in/ali sprejme lokalni organ, in ne regionalni ali nacionalni organ, in**
 - to območje v okviru površine, ki jo nadzoruje lokalni organ, je glede na to površino, ki jo nadzoruje lokalni organ, majhno.**

Podpisi