

BARKER

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 4. maja 2006*

V zadevi C-290/03,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo House of Lords (Združeno kraljestvo) z odločbo z dne 30. junija 2003, ki je na Sodišče prispela 3. julija 2003, v postopku

The Queen, na predlog:

Diane Barker,

proti

London Borough of Bromley,

ob udeležbi:

First Secretary of State,

* Jezik postopka: angleščina.

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi P. Jann (poročevalec), predsednik senata, K. Schieman, sodnik, N. Colneric, sodnica, E. Juhász in E. Levits, sodnika,

generalni pravobranilec: P. Léger,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 22. junija 2005,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za D. Barker R. McCracken, QC, G. Jones in J. Pereira, barristers, po pooblastilu R. M. Buxtona, solicitor,
- za London Borough of Bromley T. Straker, QC, in J. Strachan, barrister, po pooblastilu Sharpe Pritcharda, solicitor,
- za vlado Združenega kraljestva K. Manji, zastopnik, skupaj z D. Elvinom, QC, in J. Mauricijem, barrister,

- za francosko vlado G. de Bergues in D. Petrausch, zastopnika,

- za Komisijo Evropskih skupnosti F. Simonetti in X. Lewis, zastopnika,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 1(2), 2(1) in 4(2) Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 175, str. 40).

- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med D. Barker in London Borough of Bromley (v nadaljevanju: Bromley LBC), pristojnim organom za urejanje prostora, zaradi izdaje soglasja za ureditev zabavišnega centra v Crystal Palace Parku v Londonu brez opravljene presoje vplivov na okolje.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

- 3 V skladu s peto uvodno izjavo Direktive 85/337 je njen cilj uvedba splošnih načel za presojo vplivov na okolje z namenom dopolnjevanja in usklajevanja postopkov soglasij za izvedbo, s katerimi se urejajo javni in zasebni projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje.
- 4 V ta namen člen 1(2) omenjene direktive opredeljuje izraz „soglasje za izvedbo“ kot „odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta“.
- 5 Člen 2(1) te direktive določa:

„Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se pred izdajo soglasja za izvedbo presodijo vplivi projektov, ki bodo, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, verjetno pomembno vplivali na okolje.

Ti projekti so opredeljeni v členu 4.“

6 Člen 4 Direktive sveta 85/337 določa:

„1. Ob upoštevanju člena 2(3) so projekti skupin, naštetih v Prilogi I, predmet presoje v skladu s členi 5 do 10.

2. Projekti skupin, naštetih v Prilogi II, se presodijo v skladu s členi 5 do 10, če države članice menijo, da njihove značilnosti tako zahtevajo. S tem namenom lahko države članice med drugim določijo posebne vrste projektov kot predmet presoje oziroma lahko postavijo merila in/ali pragove, po katerih se določi, katere izmed projektov iz skupin, naštetih v Prilogi II, se presoja skladno s členi 5 do 10.“

7 V Prilogi II k tej direktivi so v točki 10(b) omenjeni „[u]rbanistični projekti“.

8 Direktiva 85/337, zlasti pravila v zvezi s projekti iz njene Priloge II, je bila bistveno spremenjena z Direktivo Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997 (UL L73, str. 5), ki bi morala biti v Združenem kraljestvu prenesena najpozneje do 14. marca 1999. Ker sta bili torej za ta projekta zahtevi za izdajo soglasja za izvedbo pristojnim organom predloženi pred tem datumom, se te spremembe zanju ne uporabljajo, kot izhaja iz člena 3(2) Direktive 97/11.

Nacionalna ureditev

9 V Angliji je temeljni pravni instrument na področju urejanja prostora zakon o urejanju mest in podeželja iz leta 1990 (Town and Country Planning Act 1990, v nadaljevanju: Town and Country Planning Act), ki predpisuje splošna pravila tako glede izdaje soglasij na področju urbanističnega urejanja kot tudi glede njihove spremembe ali odvzema. Ta zakon podrobneje določa odlok o urejanju mest in podeželja iz leta 1995 (Town and Country Planning (General Development Procedure) Order 1995, v nadaljevanju: General Development Procedure Order) in predpis o urejanju mest in podeželja – presoja vplivov na okolje iz leta 1988 (Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988, v nadaljevanju: Assessment of Environmental Effects Regulations).

10 Assessment of Environmental Effects Regulations je bil nadomeščen s predpisom o urejanju mest in podeželja – presoja vplivov na okolje iz leta 1999 (Town and Country Planning Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations 1999. Ker se torej ta novi Regulations lahko uporablja le za projekte, vložene po 14. marcu 1999, se ne uporablja za projekt, obravnavan v postopku v glavni stvari.

– Town and Country Planning Act in General development Procedure Order

11 Člen 57(1) Town and Country Planning Act določa, da se gradbeno dovoljenje (imenovano „planning permission“) zahteva za vsako „urejanje“ v smislu člena 55, zlasti pa za „gradnjo poslopij [...] ali izvedbo drugih del v zemljišču, na njem, nad in pod njim [...]“.

- 12 Gradbena dovoljenja imajo lahko več oblik, med katerimi je gradbeno dovoljenje na podlagi predprojekta (imenovano „outline planning permission“) s poznejšo odobritvijo točk s pridržkom.
- 13 Tako člen 92(1) Town and Country Planning Act predpisuje, da se „gradbena dovoljenja na podlagi predprojekta“ „izdaja[jo] v skladu z določbami odloka o urejanju pod pogojem, da pristojni organ pozneje odobri točke, ki v zahtevi niso bile podrobneje razdelane“ (imenovane „reserved matters“ ali „točke s pridržkom“).
- 14 Po členu 1(2) General Development Procedure Order so te „točke s pridržkom“ opredeljene kot „katera koli izmed sledečih točk, glede katerih v zahtevi ni bilo podrobnih podatkov, to je glede a) zemljišča, b) zasnove, c) videza, d) dostopnih poti in e) krajinske ureditve lokacije“.
- 15 Člen 92(2) Town and Country Planning Act posredno predpisuje, da se šteje, da je točka s pridržkom dokončno dovoljena s poznejšo odločbo o odobritvi.
- 16 Iz člena 73 Town and Country Planning Act izhaja, da je zahteva za spremembo obstoječega dovoljenja nova zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja.

– Assessment of Environmental Effects Regulations

- 17 Na podlagi Assessment of Environmental Effects Regulations je treba pri nekaterih projektih presoditi njihove vplive na okolje.
- 18 V Prilogi 2 k omenjenemu Regulations so ponovno navedene skupine projektov, naštetih v Prilogi II k Direktivi 85/337, med njimi „projekti urbanističnega urejanja“.
- 19 Iz člena 2(1) Assessment of Environmental Effects Regulations izhaja, da je „zahteva v smislu Priloge 2“ „vsaka zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja za projekt urejanja iz Priloge 2, ki ni izvzet in ki bo verjetno pomembno vplival na okolje zaradi dejavnikov, kot so njegova narava, velikost ali lokacija, kar od primera do primera presodi pristojni organ“.
- 20 V skladu s členom 4(1) in (2) Regulations pristojni organ ne sme izdati dovoljenja *inter alia* za zahtevo v smislu prej navedene Priloge 2 (imenovano „Schedule 2 application“), ne da bi prej upošteval informacije o okolju in v odločbi izjavil, da jih je upošteval.
- 21 Na podlagi zahteve za gradbeno dovoljenje za projekt urejanja iz Priloge 2 k omenjenemu Regulations mora torej pristojni organ od primera do primera za izdajo vsakega gradbenega dovoljenja predhodno določiti, ali značilnosti projekta zahtevajo presojo njegovih vplivov na okolje, to je, ali bo obravnavani projekt verjetno pomembno

vplival na okolje, in zavrnuti izdajo gradbenega dovoljenja, če nima na voljo dovolj informacij, da bi odločil o tem.

- 22 V nacionalnem pravu je gradbeno dovoljenje na podlagi predprojekta „gradbeno dovoljenje“ v smislu člena 4 Assessment of Environmental Effects Regulations, odločba o odobritvi točk s pridržkom pa ni gradbeno dovoljenje. Zato je presojo vplivov projekta na okolje po angleškem pravu mogoče opraviti le v prvem postopku za gradbeno dovoljenje na podlagi predprojekta, ne pa več v postopku poznejše odobritve točk s pridržkom.

Nacionalni izvedbeni ukrepi

- 23 Okrožnica št. 15/88, ki jo je izdal Department of the Environment, vsebuje okvirna navodila za pomoč pristojnim organom pri določanju projektov v smislu Priloge 2 k Assessment of Environmental Effects Regulations, pri katerih je treba opraviti presojo vplivov na okolje.
- 24 Najprej je v točki 18 omenjene okrožnice poudarjeno, da je najpomembnejše merilo vprašanje, ali je verjetno, da bo projekt pomembno vplival na okolje, v točki 20 te okrožnice pa je določeno, da je presoja na splošno potrebna, (i) kadar pomen projekta presega lokalni okvir, (ii) kadar je na občutljivi lokaciji ali (iii) kadar ima posebno zapletene in mogoče negativne vplive.

- 25 V točkah 30 in 31 te okrožnice je še navedeno, da so merila in pragovi za nekatere kategorije projektov naštetih v njeni Prilogi A in da so namenjeni temu, da splošno pokažejo, v katerih primerih je po mnenju državnega sekretarja v skladu s Assessment of Environmental Effects Regulations mogoče zahtevati presojo, ali nasprotno, v katerih primerih presoja verjetno ni potrebna, pri čemer gre zgolj za pokazatelje, in da je v vsakem posameznem primeru najpomembnejša presoja, ali bo zadevni projekt verjetno pomembno vplival na okolje.
- 26 Podrobneje glede projektov urbanističnega urejanja je v točki 15 Priloge A k tej okrožnici navedeno, da je malo verjetno, da bi bilo za novo urejanje neke lokacije, ki je bila predhodno urejena, potrebna presoja, razen kadar gre pri predlaganem urejanju za določeno vrsto urejanja ali kadar je veliko obsežnejše od prejšnjega urejanja.
- 27 Glede projektov na lokacijah, ki prej niso bile intenzivno urejene, ta okrožnica v točki 16 Priloge A določa, da „je potreba po presoji odvisna od občutljivosti posameznega zemljišča.“ Tako „je lahko presoja potrebna:
- kadar velikost projekta presega 5 hektarjev na poseljenem območju;
 - kadar je v neposredni bližini predlagane lokacije urejanja več stanovanj, na primer več kot 700 stanovanj, oddaljenih manj kot 200 metrov od lokacije, ali
 - kadar projekt predvideva namenskost več kot 10.000 m² (bruto) površin za trgovine, pisarne ali druge poslovne namene“.

28 Poleg tega iz točke 42 okrožnice št. 15/88 izhaja, da mora nosilec projekta za namene sestave izjave o okoljskih vidikih podrobneje opredeliti svoje predloge. Če tega ne stori, je izčrpna presoja mogočih učinkov nemogoča. Pristojni organ mora za vsak posamezen primer določiti količino zahtevanih informacij. Informacije v izjavi o okoljskih vidikih so odločilne za vprašanje, ali se za nekatere točke v okviru gradbenega dovoljenja na podlagi predprojekta lahko sprejme pridržek. Kadar te informacije tako ali drugače potrjujejo posebno obravnavanje ali posredno kažejo na tako obravnavanje, tega vprašanja v gradbenem dovoljenju na podlagi predprojekta ni primerno pridržati.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

29 D. Barker prebiva v soseščini Crystal Palace Park.

30 Podjetje London & Regional Properties Ltd (v nadaljevanju: L&R) je 4. aprila 1997 pri Bromley LBC vložilo zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja na podlagi predprojekta za ureditev zabavišnega središča v Crystal Palace Park (v nadaljevanju: projekt Crystal Palace), projekta, ki sodi v Prilogo II k Direktivi 85/337.

31 Po pregledu, v katerem je bilo upoštevanih več poročil in dodatnih informacij, je Bromley LBC sklenil, da presoja vplivov na okolje ni potrebna.

- 32 Bromley LBC je 24. marca 1998 izdal gradbeno dovoljenje na podlagi predprojekta, v katerem pa so bile nekatere točke pridržane za poznejšo odobritev pred začetkom kakršnega koli urejanja.
- 33 Podjetje L&R je 25. januarja 1999 pri Bromley LBC vložilo v odobritev nekatere točke s pridržkom, da bi prejelo končno odločbo. Po teh točkah je projekt Crystal Palace odslej obsegal v pritličju 18 kinodvoran, prostor za razvedrilo in razstavni prostor; v galeriji restavracije in kavarne, dva prostora za razvedrilo in javna stranišča; na strehi parkirišče z največ 950 parkirnimi mesti, 4 razgledne točke in prostor za opremo; dodatno nadstropje „mezanin“ v velikosti 800 m² in spremembe pri zunanjih zidovih.
- 34 Vendar so nekateri svetovalci Bromley LBC na obravnavi za odobritev točk s pridržkom želeli presojo vplivov projekta na okolje. Po posvetovanju s pravniki jim je bilo sporočeno, da bi bila po nacionalnem pravu taka presoja mogoča le v prvi fazi izdaje gradbenega dovoljenja na podlagi predprojekta.
- 35 Bromley LBC je 10. maja 1999 izdal mnenje o odobritvi.
- 36 Tožba D. Barker, s katero je izpodbijala odločbo o odobritvi, in pravno mnenje, na katerem temelji, sta bila zavrnjena na prvi stopnji in pred Court of Appeal.
- 37 House of Lords, ki je prejelo v odločanje pravno sredstvo D. Barker, je podvomilo o skladnosti nacionalne ureditve, po kateri se lahko presoja vplivov na okolje opravi

samo v postopku za gradbeno dovoljenje na podlagi predprojekta, in ne več ob poznejši odobritvi točk s pridržkom, s pravom Skupnosti (v nadaljevanju: ureditev, obravnavana v postopku v glavni stvari), je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali izključno nacionalna sodišča z uporabo nacionalnega prava ugotavljajo, katera je odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta (člen 1(2) Direktive 85/337 [...])?

2. Ali Direktiva [85/337] zahteva, naj se opravi presoja vplivov na okolje, če po izdaji gradbenega dovoljenja na podlagi predprojekta s poznejšo odobritvijo točk s pridržkom brez opravljene presoje vplivov na okolje ob zahtevi za odobritev točk s pridržkom kaže, da bo projekt, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, pomembno vplival na okolje (člen 2(1) Direktive [85/337])?

3. Ali lahko nacionalno pravo v okoliščinah, ko:

- a) nacionalni zakon s področja urbanizma in urejanja prostora predpisuje izdajo gradbenega dovoljenja na podlagi predprojekta na začetku postopka prostorskega načrtovanja in v tej fazi zahteva, da pristojni organ na podlagi Direktive [85/337] preveri, ali je presoja vplivov na okolje potrebna,

b) pristojni organ odloči, da ni treba opraviti presoje vplivov na okolje, in izda gradbeno dovoljenje na podlagi predprojekta pod pogojem, da se točke s pridržkom poznejeodobrijo, in

c) se zoper to odločbo lahko vložijo tožba pred nacionalnim sodiščem,

v skladu z Direktivo [85/337] prepreči pristojnemu organu, da zahteva, da se presoja vplivov na okolje izvede v poznejši fazi postopka urejanja prostora?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

³⁸ S prvim vprašanjem predložitevno sodišče v bistvu sprašuje, ali je opredelitev odločitve kot „soglasje za izvedbo“ v smislu člena 1(2) Direktive 85/337 odvisna izključno od nacionalnega prava.

³⁹ Člen 1(2) Direktive 85/337 opredeljuje izraz „soglasje za izvedbo“ v smislu te direktive kot odločitev pristojnega organa ali organov, ki nosilcu projekta dovoljuje izvedbo projekta.

40 Tako ta izraz, čeprav se z gleduje po nekaterih elementih nacionalnega prava, ostaja izraz Skupnosti, ki v nasprotju s tem, kar zatrjujeta Bromley LBC in vlada Združenega kraljestva, sodi izključno k pravu Skupnosti. Tako iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba običajno določbo prava Skupnosti, ki se pri opredelitvi smisla in pomena ne sklicuje na pravo držav članic, v celotni Skupnosti razlagati samostojno in enotno, in sicer ob upoštevanju konteksta, v katerega je določba umeščena, in cilja, ki ga zasleduje zadevna ureditev (glej v tem smislu sodbe z dne 18. januarja 1984 v zadevi Ekro, 327/82, Recueil, str. 107, točka 11; z dne 19. septembra 2000 v zadevi Linster, C-287/98, Recueil, str. I-6917, točka 43, in z dne 7. januarja 2004 v zadevi Wells, C-201/02, Recueil, str. I-723, točka 37).

41 Na prvo vprašanje je torej treba odgovoriti, da je treba za opredelitev odločitve kot „soglasje za izvedbo“ v smislu člena 1(2) Direktive 85/337 uporabiti nacionalno pravo v skladu s pravom Skupnosti.

Drugo in tretje vprašanje

42 Z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člena 2(1) in 4(2) Direktive 85/337 razlagati tako, da zahtevata, da se presoja vplivov na okolje opravi, če po izdaji gradbenega dovoljenja na podlagi predprojekta ob zahtevi za odobritev točk s pridržkom kaže, da bo projekt, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, pomembno vplival na okolje.

- 43 Glede tega iz člena 2(1) Direktive 85/337 izhaja, da je treba pred izdajo soglasja za izvedbo projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje v smislu člena 4 te direktive, branega skupaj z njenima Prilogama I ali II, presoditi njihove vplive (prej navedena sodba Wells, točka 42).
- 44 Kot je bilo opozorjeno v točki 39 te sodbe, člen 1(2) Direktive 85/337 opredeljuje izraz „soglasje za izvedbo“ v smislu te direktive kot odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta.
- 45 Iz sistematike in ciljev Direktive 85/337 izhaja, da se ta določba nanaša na odločitev (v eni ali več fazah), ki nosilcu projekta omogoča začetek del za izvedbo projekta.
- 46 Glede na ta pojasnila mora predložitveno sodišče preveriti, ali gradbeno dovoljenje na podlagi predprojekta in odločba o odobritvi točk s pridržkom, ki se obravnavata v postopku v glavni stvari, skupaj pomenita „soglasje za izvedbo“ v smislu Direktive 85/337 (glej v tem smislu sodbo s tega dne v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu, C-508/03, ZOdl., str. I-3969, točki 101, 102).
- 47 Nato je treba opozoriti, da je Sodišče v točki 52 zgoraj navedene sodbe Wells pojasnilo, da kadar nacionalno pravo predpisuje večfazni postopek s soglasjem, pri čemer predstavlja eno soglasje osnovno odločbo, drugo pa izvršitveno odločbo, ki ne sme prestopiti parametrov, določenih z osnovno odločbo, je treba vplive, ki jih bo projekt verjetno imel na okolje, ugotoviti in presoditi v postopku izdaje osnovne odločbe.

Samo če je mogoče te vplive ugotoviti le v postopku za sprejetje izvršitvene odločbe, bi morala biti presoja opravljena v okviru tega postopka.

48 Če torej predložitveno sodišče ugotovi, da je postopek v glavni stvari obravnavane ureditve večfazni postopek izdaje soglasja za izvedbo, pri čemer predstavlja eno soglasje osnovno odločbo, drugo pa izvršitveno odločbo, ki ne sme prestopiti parametrov, določenih z osnovno odločbo, iz tega izhaja, da je pristojni organ, če je potrebno, dolžan presoditi vplive projekta na okolje, celo po izdaji gradbenega dovoljenja na podlagi predprojekta, ob poznejši odobritvi točk s pridržkom. Ta presoja mora biti celostna in se mora nanašati na vse vidike projekta, ki še niso bili presojani ali ki zahtevajo novo presojo (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Združenemu kraljestvu, C-508/03, točke od 103 do 106).

49 Glede na vse navedeno je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člena 2(1) in 4(2) Direktive 85/337 razlagati tako, da zahtevata, da se presoja vplivov na okolje opravi, če se pri večfaznem soglasju za izvedbo med drugo fazo izkaže, da bo projekt verjetno pomembno vplival na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Za opredelitev odločitve kot „soglasje za izvedbo“ v smislu člena 1(2) Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje je treba uporabiti nacionalno pravo v skladu s pravom Skupnosti.**
- 2. Člena 2(1) in 4(2) Direktive 85/337 je treba razlagati tako, da zahtevata, da se presoja vplivov na okolje opravi, če se pri večfaznem soglasju za izvedbo med drugo fazo izkaže, da bo projekt verjetno pomembno vplival na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije.**

Podpisi