

## SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

ELEANOR SHARPSTON,  
predstavljeni 19. maja 2011<sup>1</sup>

1. Odločitve o projektih, ki bi verjetno vplivali na okolje, se lahko sprejmejo v upravnih postopkih, v katerih se (neposredno) sodelovanje javnosti zagotavlja s presojo vplivov na okolje (v nadaljevanju: PVO), ali v zakonodajnih postopkih, v katerih se (posredno) sodelovanje javnosti zagotavlja prek pristojnega predstavniškega zakonodajnega organa.

Direktiva o PVO), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES.<sup>3</sup>

3. Direktiva o PVO ne velja za projekte, katerih podrobnosti so sprejete s posebnim nacionalnim zakonski aktom. V obravnavanih zadevah je bila odločba o projektu sprejeta v upravnem postopku, nato pa potrjena z uredbo z zakonsko močjo. Zato se postavlja vprašanje, ali tako postopanje spada na področje uporabe Direktive o PVO.

### Mednarodno pravo

2. V tem okviru se obravnavana skupina predlogov za sprejetje predhodne odločbe, ki jih je vložil belgijski Conseil d'État (državni svet), nanaša na razlago zakonodaje Evropske unije (v nadaljevanju: EU) o dostopu do informacij, sodelovanju javnosti in dostopu do sodišč pri odločanju v okoljskih zadevah, zlasti na Direktivo 85/337/EGS<sup>2</sup> (v nadaljevanju:

4. Evropska skupnost, države članice in 19 drugih držav so 25. junija 1998 podpisale Konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnege varstva v okoljskih zadevah (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija). Ta konvencija je

1 – Jezik izvirnika: angleščina.

2 – Direktiva Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248).

3 – Direktiva 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 466).

začela veljati 30. oktobra 2001. Belgija jo je ratificirala 21. januarja 2003, v imenu Evropske skupnosti pa je bila potrjena s sklepom Sveta 2005/370.<sup>4</sup>

5. Člen 2 Aarhuške konvencije opredeljuje več pojmov. Zlasti iz obsega pojma „organ javne oblasti“ izključuje „organe ali institucije, kadar delujejo v sodni ali zakonodajni pristojnosti“.

6. Člen 6 ima naslov „Udeležba javnosti pri odločanju o posebnih dejavnostih“. V glavnem določa, da je treba sprejeti ureditev, v skladu s katero so javnosti, ki jo zadevajo načrtovane dejavnosti, v vseh odločilnih fazah postopka izdaje dovoljenja, ki se nanaša na dejavnosti, izrecno naštet v Prilogi I, ali druge dejavnosti, ki bi lahko pomembno vplivale na okolje, zagotovljene pravočasne in učinkovite informacije in sodelovanje. Med dejavnostmi, naštetimi v Prilogi I, je tudi „Gradnja prog za železniški promet na dolge razdalje in letališč z osnovno dolžino vzletnih stez 2100 m ali več“.

4 – Sklep Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti (UL L 124, str. 1). Besedilo Aarhuške konvencije je natisnjeno na strani 4 in naslednjih tega izvoda Uradnega lista.

7. Člen 9 ima naslov „Dostop do pravnega varstva“. Določa:

„1. Pogodbenica v okviru svoje notranje zakonodaje zagotavlja, da ima vsaka oseba, ki meni, da njen zahtevek za informacije iz 4. člena ni bil upoštevan, da je bil delno ali v celoti neupravičeno zavržen, da je bil odgovor neustrezen ali da njen zahtevek kako drugače ni bil obravnavan v skladu z določbami tega člena, dostop do revizijskega postopka pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom.

Kadar pogodbenica predvidi revizijo pred sodiščem, mora zagotoviti, da ima taka oseba dostop tudi do hitrega brezplačnega ali poceni z zakonom določenega postopka za ponovno obravnavo zahtevka s strani organa javne oblasti ali za revizijo, ki jo opravi neodvisno in nepristransko telo, ki ni sodišče.

Končna odločitev po tem prvem odstavku je obvezujoča za organ javne oblasti, ki razpolaga z informacijami. Razloge je treba navesti pisno, vsaj kadar je dostop do informacij zavržen po tem odstavku.

2. Pogodbenica v okviru svoje notranje zakonodaje zagotovi, da imajo člani vključene javnosti,

(a) ki imajo zadosten interes oziroma

Določbe tega drugega odstavka ne izključujejo možnosti predhodnega revizijskega postopka pred upravnim organom in ne vplivajo na zahtevo, da je treba izčrpati vse upravne revizijske postopke, preden se zateče k sodnim revizijskim postopkom, če je taka zahteva predvidena po notranjem pravu.

(b) ki trdijo, da je bila kršena njihova pravica, če se to zahteva kot pogoj po upravnem postopkovnem pravu pogodbenice,

dostop do revizijskega postopka pred sodiščem in/ali drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom, da izpodbijajo stvarno in postopkovno zakonitost katere koli odločitve, dejanja ali opustitve na podlagi določb 6. člena, in kadar je to predvideno po notranjem pravu in brez vpliva na tretji odstavek tega člena, tudi drugih ustreznih določb te konvencije.

Kaj sta zadosten interes in kršitev pravice, se določi v skladu z zahtevami notranjega prava in skladno s ciljem te konvencije, da se s to konvencijo daje vključeni javnosti širok dostop do pravnega varstva. V ta namen se za pododstavek a) tega odstavka šteje za zadosten tudi interes vsake nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz petega odstavka 2. člena. Za take organizacije se tudi šteje, da imajo pravice, ki se lahko kršijo v smislu pododstavka b) tega odstavka.

3. Poleg tega in brez vpliva na revizijske postopke iz prvega in drugega odstavka tega člena mora pogodbenica zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje.

4. Poleg tega in brez vpliva na prvi odstavek tega člena morajo postopki iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena zagotavljati ustrezna in učinkovita pravna sredstva, vključno s sodno prepovedjo, če je ta primerena, in biti morajo pošteni, pravični, pravočasni in ne pretirano dragi. Odločitve po tem členu morajo biti izdane ali evidentirane v pisni obliki. Odločitve sodišč in po možnosti tudi drugih teles morajo biti javno dostopne.

5. Da bi povečala učinkovitost določb tega člena, pogodbenica zagotovi, da je javnost seznanjena z dostopom do upravnih in sodnih

revizijskih postopkov, ter prouči možnosti za vzpostavitev ustreznih mehanizmov pomoči za odpravo ali zmanjšanje finančnih in drugih ovir za dostop do pravnega varstva.“

pristojni organi in osebe, ki jih posamezen projekt lahko zadeva“.

10. Člen 1(2) Direktive o PVO vsebuje te opredelitve:

## Pravo EU

8. Pred Sklepom 2005/370 je bilo sprejetih več pravnih aktov za vključitev določb Aarhuške konvencije v takratno pravo Skupnosti, vključno s spremembami Direktive o PVO, sprejetimi z Direktivo 2003/35.

– „projekt“: „izvedba gradbenih ali drugih instalacijskih del ali projektov“ ali „drugi posegi v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo izkoriščanje mineralnih virov“;

– „nosilec projekta“: „prosilec za dovolitev zasebnega projekta ali javni organ, ki da pobudo za projekt“;

## Direktiva o PVO

9. Namen Direktive o PVO je uskladitev presoje vplivov na okolje, ki se bodo verjetno pojavili pri izvajanju nekaterih projektov. V šesti uvodni izjavi je navedeno, da „bi morale biti soglasje za izvedbo javnih in zasebnih projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, izdano šele po predhodni presoji verjetnih pomembnih vplivov teh projektov na okolje; [...] mora biti ta presoja izvedena na podlagi ustreznih informacij, ki jih pri-  
skrbi nosilec projekta in jih lahko dopolnijo

– „soglasje za izvedbo“: „odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta“;

– „javnost“: „en[a] ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z nacionalno zakonodajo ali prakso njihova združenja, organizacije ali skupine“; in

- „zadevna javnost“: „javnost, na katero vpliva ali bi verjetno vplivali postopki okoljskega odločanja ali ima interes pri takih postopkih iz člena 2(2)<sup>5</sup>[...]“.

11. Člen 1(5) določa: „Ta direktiva ne velja za projekte, katerih podrobnosti so sprejete s posebnim zakonom nacionalne zakonodaje [nacionalnim zakonskim aktom], ker se cilji te direktive, vključno z zagotavljanjem informacij, dosegaajo z zakonodajnim postopkom.“

12. V skladu s členom 4(1) se projekti, ki so naštet v Prilogi I k Direktivi o PVO, presojajo skladno z njenimi členi od 5 do 10.<sup>6</sup> Med temi projekti je v točki 7(a) Priloge I navedena tudi „Gradnja prog za železniški promet na dolge razdalje in letališč z osnovno dolžino vzletnih stez 2100 m ali več“.<sup>7</sup>

13. V členih od 5 do 10 je nato določenih več materialnopravnih obveznosti, ki se nanašajo na izvajanje PVO. In sicer: v členu 5

so določene zahteve glede informacij, ki jih mora priskrbeti nosilec projekta; v členu 6 so določena pravila, s katerimi se zagotavlja, da so okoljski organi in javnost pravočasno in učinkovito primerno informirani in jim je pravočasno in učinkovito dana ustrezna možnost za sodelovanje; v skladu s členom 7 je treba, če bo projekt verjetno pomembno vplival na okolje na ozemlju drugih držav članic, te informirati in se z njimi posvetovati in člen 8 določa: „V postopku izdaje soglasja za izvedbo se morajo upoštevati rezultati posvetovanj in informacije, zbrane v skladu s členi 5, 6 in 7“.

14. Člen 10a, ki v večjem delu ustreza določbam člena 9(2), (4) in (5) Aarhuške konvencije, določa:

„Države članice v skladu z ustrezno nacionalno zakonodajo zagotovijo članom zadevne javnosti:

- (a) ki imajo zadosten interes ali drugače,

- (b) ki uveljavljajo kršeno pravico, kadar jo upravno postopkovno pravo države članice zahteva kot predpogoj,

5 – Na podlagi člena 2(2) je državam članicam dopuščeno, da PVO vključijo v obstoječe postopke oziroma uvedejo nove postopke.

6 – V izjemnih primerih in pod natančno opredeljenimi pogoji lahko države članice v skladu s členom 2(3) Direktive o PVO odstopijo od te zahteve. V obravnavanih zadevah se nihče ne sklicuje na ta izjemni postopek.

7 – Očitno ni sporno, da projekti, na katere se nanašajo te zadeve, spadajo v področje uporabe Priloge I.

dostop do revizije postopka pred sodiščem ali pa pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, ki ga je vzpostavil zakon, da izpodbijajo materialno in postopkovno zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev ob upoštevanju določb te direktive o sodelovanju javnosti.

k sodnim revizijskim postopkom, kjer taka zahteva obstaja po nacionalnem pravu.

Vsak tak postopek mora biti pošten, nepristranski, pravočasen in ne nedopustno drag.

Države članice določijo, na kateri stopnji se lahko izpodbijajo odločitve, dejanja ali opustitve.

Da bi povečali učinkovitost določb tega člena, države članice zagotovijo, da so praktični podatki dostopni javnosti ob dostopu do upravnih in sodnih revizijskih postopkov.“

Kaj predstavlja zadosten interes in kršitev pravice, določijo države članice skladno s ciljem omogočiti prizadeti javnosti dostop do sodišč. S tem ciljem se interes katere koli nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz člena 1(2), šteje za zadosten za namen pododstavka (a) tega člena. Za take organizacije se šteje, da imajo lahko kršene pravice za namen pododstavka (b) tega člena.

15. Zlasti iz uvodnih izjav 6, 9, 11 in 12 Direktive 2003/35, s katero je bil člen 10a vnesen v Direktivo o PVO, izhaja, da je bil namen te in drugih sprememb uskladiti Direktivo o PVO z Aarhuško konvencijo in zlasti zagotoviti primerno sodelovanje javnosti v postopkih odločanja in pravico do sodnega preverjanja vseh faz teh postopkov.

### **Dejansko stanje, postopek in predložena vprašanja**

Določbe tega člena ne izključujejo možnosti postopka predhodne revizije upravnega organa in ne vplivajo na zahtevo izčrpanja upravnih revizijskih postopkov pred prizivom

16. Conseil d'État je najvišje upravno sodišče v Belgiji, katerega pristojnost je odločati o veljavnosti upravnih, vendar ne zakonodajnih

ukrepov. Vprašanja, ki jih je to sodišče predložilo, se zastavljajo v okviru šestih postopkov s tožbo, s katerimi se izpodbija več upravnopravnih gradbenih dovoljenj, izdanih med septembrom 2003 in septembrom 2006, ki so se nanašali na projekte v zvezi z razvojem letališč v Belgiji.

17. Pri izdaji dovoljenj so zadevni upravni organi postopali po določenih postopkovnih korakih. Ti koraki so v bistvenem obsegali: (i) začetno vlogo nosilca projekta; (ii) obdobje za izvedbo presoje; (iii) obdobje za izvedbo posvetovanja, ki ga je vodila občina; (iv) izdajo več mnenj in (v) izdajo dovoljenja.

18. Tožniki v zadevah so lokalni prebivalci ali združenja, ki so tožbe vložili med januarjem 2004 in aprilom 2006.

19. Parlament regije Valonije (v nadaljevanju: valonski parlament) je 17. julija 2008 sprejel Décret wallon relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt general (valonska uredba o nekatereh dovoljenjih, za katera obstajajo nujni razlogi v splošnem interesu, v nadaljevanju: uredba z dne 17. julija 2008).

20. V uredbi z dne 17. julija 2008 so tri vrste določb. Najprej je v členu 1 naštetih več del za ureditev letališč Liège-Bierset in bruseljski

južni Charleroi ter druge transportne povezave, za katere so izkazani „nujni razlogi v splošnem interesu“. Nato so v členih od 2 do 4 določeni postopki, na podlagi katerih valonska vlada za projekte s tega seznama v skladu z veljavno zakonodajo s področja prostorskega načrtovanja izda gradbeno dovoljenje, ki ga potrdi valonski parlament. Nazadnje je v členih od 5 do 17 potrjenih več dovoljenj, ki so že bila izdana, pri čemer so za obravnavane postopke pomembni členi 6, 7, 9 in 14.

21. Člen 6 uredbe z dne 17. julija 2008 določa:

„Potrjeno je naslednje dovoljenje, za katero so izkazani nujni razlogi v splošnem interesu:

- kar zadeva opravila in ureditvena dela v zvezi z infrastrukturo in sprejemnimi poslopi regionalnih letališč; ministrska odredba z dne 13. septembra 2006 o izdaji gradbenega dovoljenja [...] za podaljšanje vzletno-pristajalne steze letališča Liège-Bierset.“<sup>8</sup>

8 – To je predmet zadev C-128/09 in C-129/09.

22. Smiselno enako besedilo se nahaja (med drugim) v:

- členu 7 (gradbeno dovoljenje za premostitev vodotoka Tintia in spremembo reliefa tal v severovzhodnem delu območja letališča Charleroi<sup>9</sup>),
- členu 9 (okoljevarstveno dovoljenje za delovanje bruseljskega južnega letališča Charleroi<sup>10</sup>) in
- členu 14 (enotno dovoljenje za gradnjo in obratovanje tretjega in četrtega tira na železniški progi, ki povezuje Bruselj in Charleroi<sup>11</sup>).

23. Med postopki pred Conseil d'État je tožena stranka navajala, da je Conseil d'État zaradi uredbe z dne 17. julija 2008 kot zakonodajnega ukrepa, s katerim so bila nadomeščena upravna dovoljenja in ki se je lahko izpodbijal le pred Cour constitutionnelle (ustavno sodišče), ostal brez pristojnosti oziroma so tožeče stranke ostale brez pravnega interesa za razveljavitev upravnih dovoljenj. Tožeče stranke so zatrjevale, da uredba ni bila sprejeta niti

v skladu z Aarhuško konvencijo niti v skladu z Direktivo o PVO in se zato ne bi smela upoštevati.

24. Medtem so bila pri Cour constitutionnelle vložena druga pravna sredstva (v nekaterih primerih so jih vložile tožeče stranke iz postopkov pred Conseil d'État), s katerimi se je izpodbijala veljavnost same uredbe z dne 17. julija 2008.

25. V teh okoliščinah je Conseil d'État prekinilo postopke ter Cour constitutionnelle in Sodišču v predhodno odločanje predložilo vprašanja.

26. Z vprašanji Cour constitutionnelle je Conseil d'État, če povzamem, želel pojasnilo, ali je bil valonski parlament upravičen, da (a) potrdi upravna dovoljenja, ne da bi presojal utemeljenost vlog ali pravilnost postopka, in (b) s tem izključi celosten sodni nadzor nad temi dovoljenji pred Conseil d'État, čeprav se je tak nadzor zahteval, preden je bila sprejeta uredba z dne 17. julija 2008.

27. Vprašanja, predložena Sodišču, so:

„A Ali je mogoče člen 1(5) [Direktive o PVO] razlagati tako, da s svojega področja uporabe izključuje zakonodajo – kot je [uredba z dne 17. julija 2008] – v kateri je navedeno samo, da morajo biti

9 – To je predmet zadeve C-134/09.

10 – To je predmet zadeve C-135/09.

11 – To je predmet zadev C-130/09 in C-131/09.



za podelitev gradbenih dovoljenj, okoljevarstvenih dovoljenj in enotnih dovoljenj za opravila in dela, ki so našteta v njej, 'izkazani nujni razlogi v splošnem interesu', in s katero so 'potrjena' dovoljenja, za katera je navedeno, da so zanje 'izkazani nujni razlogi v splošnem interesu'?

za katere je treba opraviti presojo vplivov na okolje?

B.1 Ali členi 1, 5, 6, 7, 8 in 10a [Direktive o PVO], kakor je bila spremenjena, nasprotujejo pravni ureditvi, v kateri je pravica do izvedbe projekta, za katerega je treba opraviti presojo vplivov na okolje, podeljena z zakonskim aktom, zoper katerega ni mogoč revizijski postopek pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, določenim z zakonom, s katerim bi bilo mogoče izpodbijati utemeljenost in postopek sprejetja odločbe, s katero je podeljena pravica do izvedbe projekta?

B.3 Ali je treba člen 10a [Direktive o PVO], kakor je bila spremenjena, ob upoštevanju Aarhuške konvencije razlagati tako, da državam članicam nalaga, da določijo možnost revizijskega postopka pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, določenim z zakonom, da se omogoči izpodbijanje zakonitosti odločb, dejanj ali opustitev v zvezi z vsemi vsebinskimi ali postopkovnimi vprašanji, ki izhajajo iz materialnopravne in postopkovne ureditve odobritve projektov, za katere je treba opraviti presojo vplivov na okolje?<sup>12</sup>

B.2 Ali je treba člen 9 Aarhuške konvencije razlagati tako, da državam članicam nalaga, da predvidijo možnost revizijskega postopka pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, določenim z zakonom, s katerim bi bilo omogočeno izpodbijanje zakonitosti odločb, dejanj ali opustitev, ki spadajo na področje uporabe člena 6, v zvezi z vsemi vsebinskimi ali postopkovnimi vprašanji, ki izhajajo iz materialnopravne in postopkovne ureditve odobritve projektov,

28. Conseil d'État je končno sklenil tudi, da bo potem, ko bo od Cour constitutionnelle in Sodišča prejel odgovore na svoja vprašanja,

12 – Enaka vprašanja so bila Sodišču predložena v treh poznejših predlogih za sprejetje predhodne odločbe v zadevah, ki so se nanašale na člene 15, 16 in 17 uredbe z dne 17. julija 2008, ki jih je Sodišče združilo, nato pa odločanje prekinilo do izdaje sodb v obravnavani zadevi (združene zadeve Poumon Vert de la Hulpe in drugi, C-178/09 in C-179/09, UL C 180, strani od 30 do 32).

pripravil dopolnilno poročilo, glede katerega bodo stranke lahko predložile končna stališča.

## Dopustnost

29. Cour constitutionnelle je obravnaval pravna sredstva, ki so bila vložena neposredno pri tem sodišču, in vprašanja, ki mu jih je predložil Conseil d'État, ter je tudi samo Sodišču predložilo več vprašanj o razlagi Aarhuške konvencije in Direktive o PVO.<sup>13</sup> Ker je bil ta predlog za sprejetje predhodne odločbe vложен nekaj več kot leto po tem, ko so bili vloženi predlogi v obravnavanih postopkih, in ker je predmet vprašanj deloma enak, se je Sodišče odločilo, da bo najprej obravnavalo te predloge za sprejetje predhodne odločbe.

31. Belgijska vlada zatrjuje, da predlogi za sprejetje predhodne odločbe niso dopustni. Kot prvo zatrjuje, da (i) navedbe glede dejanskih in pravnih vidikov zadev v predložitvenih odločbah ne zadoščajo, da bi bilo strankam, ki bi želele predložiti svoja stališča, to tudi omogočeno in da (ii) Conseil d'État ni obrazložil, zakaj je potrebna razlaga prava EU. Kot drugo pa na podlagi meril iz sodbe CILFIT<sup>14</sup> navaja, da (i) so sporne določbe jasne in jih ni treba razlagati, da (ii) vprašanja niso pomembna in da (iii) je bilo v obstoječi sodni praksi Sodišča že odločeno o predloženih vprašanjih.

### *Prva trditev glede dopustnosti*

30. V teh postopkih so pisna stališča predstavile tožeče stranke v zadevah od C-128/09 do C-131/09, belgijska, grška in italijanska vlada ter Komisija. Tožeče stranke v zadevah C-128/09 in C-130/09 in ena od tožečih strank v zadevah C-134/09 in C-135/09, belgijska in grška vlada ter Komisija so na obravnavi 8. junija 2010 ustno predstavile svoja stališča.

Zadostna navedba dejanskih in pravnih vidikov zadev v predložitvenih odločbah

32. Belgijska vlada navaja, da v predložitvenih odločbah zainteresiranim strankam niso dane vse potrebne informacije, da bi lahko

13 – Zadeva Solvay in drugi (C-182/10, UL C 179, str. 18).

14 – Sodba z dne 6. oktobra 1982 (283/81, Recueil, str. 3415).

predložile uporabna stališča. V njih naj ne bi bila popolnoma predstavljena ureditev, ki je bila vzpostavljena z uredbo z dne 17. julija 2008 in poznavanje katere naj bi bilo nujno, da bi bilo mogoče odgovoriti na prvo vprašanje; zlasti naj ne bi bilo natančneje opredeljeno, da Direktiva o PVO velja za upravne postopke pred zakonsko potrditvijo. Niti naj ne bi bile v njih pojasnjene vloge in pristojnosti Cour constitutionnelle v razmerju do vloge in pristojnosti Conseil d'État, poznavanje katerih naj bi bilo nujno, da bi bilo mogoče odgovoriti na preostala vprašanja. Vprašanja naj bi bila namreč oblikovana tako, da so dejansko zavajajoča v obeh navedenih pogledih. Sicer pa naj bi Conseil d'État zgolj povzel stališča, ki so jih v postopkih pred njim zagovarjale tožeče stranke, namesto da bi navedel svojo razlago problematike.

tak dejanski in pravni okvir, kot je opredeljen v predložitveni odločbi.<sup>16</sup> Navedene preudarke je treba upoštevati pri presoji trditev belgijske vlade.

34. Glede prve trditve je po mojem mnenju iz predložitvenih odločb jasno razvidno, da je spraševanje Conseil d'État v zvezi z uredbo z dne 17. julija 2008 omejeno na potrditev obstoječih upravnih dovoljenj, zato drugi vidiki uredbe niso tako pomembni. Niti ni bilo treba opredeliti, da Direktiva o PVO velja za upravne postopke, ker to izhaja iz samega besedila te direktive.

33. V skladu z ustaljeno sodno prakso podatki, posredovani v predložitvenih odločbah, ne smejo zgolj omogočati Sodišču, da poda koristne odgovore, ampak morajo poleg tega vladam držav članic in preostalim zainteresiranim strankam omogočati, da skladno s členom 23 Statuta Sodišča predstavijo svoja stališča.<sup>15</sup> V skladu z ustaljeno sodno prakso se Sodišče niti ne izreka o razlagi nacionalnih določb niti ne presoja, ali jih predložitveno sodišče pravilno razlaga, ampak upošteva

35. Glede druge trditve je res, da poznavanje vlog in pristojnosti Conseil d'État in Cour constitutionnelle koristi pri presoji vprašanj nacionalnega postopkovnega prava, zaradi katerih je Conseil d'État sprejel predložitvene odločbe. Vendar pa se mi zdi, da posebej temeljito ali podrobno poznavanje ni potrebno in da je bistvo – namreč tveganje, da Conseil d'État zaradi verjetno zgolj formalne poteze valonskega parlamenta ne bi imel več

15 – Glej na primer sodbo z dne 3. maja 2007 v zadevi *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, ZOdl., str. I-3633, točka 20).

16 – Glej na primer sodbo z dne 21. oktobra 2010 v zadevi *Padawan* (C-467/08, ZOdl., str. I-10055, točka 22).

pristojnosti v postopkih s tožbo, ki poteka-  
jo pred njim – razvidno iz predložitvenih  
odločb.<sup>17</sup>

strank o različnih vprašanjih in ni navedel  
svojega stališča, predložitvenih odločb po  
mojem mnenju nikakor ni mogoče šteti za  
neveljavne. Iz teh trditev primerno izhaja, za-  
kaj bi lahko bila nujno potrebna sodba o pra-  
vu EU, preden se o tem izreče Conseil d'État.

36. Niti se mi ne zdi, da so vprašanja obli-  
kovana tako, da bi se zaradi tega Sodišče ali  
država članica osredotočila na napačno pro-  
blematiko, čeprav belgijska vlada upravičeno  
trdi, da je mogoče na njihovi podlagi sklepati  
na tako pravno stanje v Belgiji, s katerim se ne  
strinja. Osrednje vprašanje v zvezi s pravom  
EU se nedvomno nanaša na posledice za pra-  
vico do dostopa do sodišč, ki jo zagotavljata  
Aarhuška konvencija in Direktiva o PVO, ki  
jih ima potrditev dovoljenj, ki so že bila iz-  
dana v upravnem postopku, z zakonodajnim  
ukrepom. V zvezi s tem vprašanjem sta dve  
državi članici predložili svoje stališče, ne da  
bi ju pri tem vidno oviralo pomanjkanje po-  
datkov v predložitvenih odločbah ali besedilo  
vprašanj.<sup>18</sup>

Zadostnost obrazložitve potrebe po razlagi  
prava EU

37. Končno tudi zaradi okoliščine, da je  
Conseil d'État zgolj predstavil trditve tožecil

38. Belgijska vlada se glede trditve, da Conseil  
d'État ni dovolj obrazložil potrebe po razlagi  
prava EU, v bistvu sklicuje na sodno prakso  
samega Conseil d'État, navedeno v predlo-  
žitvenih odločbah. V svoji sodbi št. 185.645  
z dne 11. avgusta 2008 (*Deneye*) je Conseil  
d'État razsodil, da zaradi sprejetja uredbe  
z dne 17. julija 2008 ni več pristojen, da raz-  
sodi o veljavnosti ukrepov, ki so bili z njo  
potrjeni; če pa bi Cour constitutionnelle to  
uredbo (ali njen zadevni člen) razglasil za nič-  
no, bi se odločba o razglasitvi za nepristojnost  
na predlog strank lahko odpravila. Belgijska  
vlada trdi, da bi moral Conseil d'État enako  
ravnati v obravnavani zadevi in počakati na  
izid postopka pred Cour constitutionnelle,  
zlasti zato, ker je temu sodišču sam predlo-  
žil vprašanja o pristojnosti. Zato naj bi bila  
predložitvena vprašanja v tej fazi hipotetična.

17 – Priznam, da bi bilo lahko razumevanje zadevnega ozadja  
nekoliko ovirano zaradi druge okoliščine, ki pa s samimi pre-  
dložitvenimi odločbami ni povezano: v prevodih teh odločb,  
ki jih je Sodišče poslalo državam članicam v njihovih jezikih,  
niso bili prevedeni deli, ki so se nanašali na predloge Cour  
constitutionnelle za sprejetje predhodne odločbe. Vendar  
pa so bile v prevodih opustitve kot take očitno označene in  
državam članicam je bil poslan celoten izvod izvirnika v fran-  
coskem jeziku. Poleg tega so po mojem mnenju predloži-  
tvene odločbe tudi brez teh delov vsebovale dovolj podatkov.

18 – Priznati je treba tudi, da je italijanska vlada prvo vprašanje  
opisala kot „enigmatično oblikovano“ – a je vseeno menila,  
da lahko predloži stališča.

Conseil d'État naj ne bi obrazložil, zakaj v teh okoliščinah potrebuje sodbo o razlagi prava EU, preden Cour constitutionnelle razsodi.

nujno predložiti tako vprašanje.<sup>20</sup> Po mojem mnenju glede tega zadostuje, da omenjene razloge navede razumljivo. Prav tako mu ni treba predvideti mogočih trditev strank ali držav članic glede pravilnosti njegovega ravnanja z vidika nacionalnega postopkovnega prava.

39. Strinjam se lahko, da je postopkovni položaj pred nacionalnimi sodišči, kot sem ga opisala zgoraj,<sup>19</sup> zapleten in bi bilo morda zaželeno bolj urejeno postopanje in da bi bilo to morda bolj v skladu z nacionalnimi postopkovnimi pravili. Priznam lahko tudi, da bi bil celoten postopek učinkovitejši, če bi se na Sodišču predlog Cour constitutionnel le za sprejetje predhodne odločbe in zadeve v obravnavanih postopkih združili ali obravnavali skupaj. Vendar po mojem mnenju to nikakor ne vpliva na dopustnost predloženih vprašanj v teh postopkih.

40. Res je, da mora v okviru sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem tisto sodišče, ki predloži vprašanje za predhodno odločanje, navesti razloge, zakaj ni prepričano glede razlage prava EU in zakaj meni, da mora

41. Če obstajajo na prvi pogled očitni razlogi za predlog za sprejetje predhodne odločbe, Sodišče ne sme preverjati teh razlogov in poseči na področje nacionalnega prava. Kot Sodišče nenehno opozarja, lahko le nacionalno sodišče, pred katerim poteka sodni postopek in ki mora prevzeti odgovornost za sodbo, ki jo izda, glede na okoliščine posamezne zadeve presoditi, ali je sprejetje predhodne odločbe nujno, da bi lahko izdalo sodbo, in ali so vprašanja, ki jih zastavi Sodišču, pomembna.<sup>21</sup> Poleg tega Sodišče glede na razdelitev nalog med njim in nacionalnimi sodišči nima pristojnosti odločati o tem, ali je bila predložitevna odločba sprejeta v skladu z nacionalnimi predpisi o organiziranosti sodišč in sodnem postopku.<sup>22</sup>

19 – Točke od 23 do 29.

20 – Glej na primer sklep z dne 2. marca 1999 v zadevi Colonia Versicherung (C-422/98, Recueil, str. I-1279, točka 6).

21 – Glej na primer sodbo z dne 1. julija 2010 v zadevi Sbarigia (C-393/08 ZOdl., str. I-6337, točka 19).

22 – Glej na primer sodbi z dne 16. septembra 1999 v zadevi WWF in drugi (C-435/97, Recueil, str. I-5613, točka 33) in z dne 23. novembra 2006 v zadevi Asnef-Equifax in Administración del Estado (C-238/05, ZOdl., str. I-11125, točka 14).

42. V obravnavani zadevi so razlogi za predložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe več kot očitni. Conseil d'État so predložene tožbe, s katerimi se izpodbijajo upravna dovoljenja, za obravnavo katerih je pristojen. Preden lahko razsodi, mora vedeti, ali v skladu z Aarhuško konvencijo in Direktivo o PVO te pristojnosti nima več, ker so bila navedena dovoljenja potrjena z zakonodajnim ukrepom. Mogoče bi bilo podvomiti, ali je bila pravilna njegova prejšnja sodna praksa, v skladu s katero se je odrekel pristojnosti v takih primerih. To vprašanje je po mojem mnenju vse prej kot hipotetično. Conseil d'État je zato upravičen in kot sodišče, zoper odločbe katerega v skladu z nacionalnim pravom ni pravnega sredstva, tudi verjetno dolžan, da na podlagi člena 267 PDEU vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe Sodišča.

44. V zvezi z vprašanjema A in B.1 naveda, da se v predložitvenih odločbah domneva – nepravilno –, da je valonski parlament uredbo sprejel v enofaznem postopku brez presoje vplivov na okolje ali drugih varovalk. Predhodna odločba, sprejeta na tej podlagi, naj ne bi bila pomembna za dejansko stanje, kakršno obstaja v teh zadevah, to je za dvofazni postopek, za katerega velja Direktiva o PVO.

45. Ta ugovor je po mojem mnenju popolnoma neutemeljen. Dvofaznost postopka izhaja iz predložitvenih odločb, kot tudi potreba po navodilu, ali – in če da, v kakšnem obsegu – bi bilo na podlagi prava EU lahko dovoljeno, da se izpodbijanje upravnega dovoljenja onemogoči, ker je to dovoljenje pozneje potrjeno z zakonodajnimi ukrepi.

### *Druga trditev glede dopustnosti*

#### Pomembnost predloženih vprašanj

43. Belgijska vlada zatrjuje, da vprašanja niso pomembna za izid postopkov pred Conseil d'État.

46. Vprašanja B.2 in B.3 po prepričanju belgijske vlade nista pomembni, ker se ne nanašata na uredbo z dne 17. julija 2008, ampak na ustavna pravila in pravila o pristojnosti, s katerimi je razdeljena pristojnost med Conseil d'État in Cour constitutionnelle. In še, v zvezi z vprašanjem B.3, v Belgiji velja člen 9 Aarhuške konvencije, ki naj bi bil celovitejši od člena 10a Direktive o PVO, zato naj slednji zaradi razlage Sodišča ne bi mogel dobiti širšega obsega od prvega.

47. Menim, da ti ugovori sami po sebi niso pomembni. Conseil d'État očitno prosi za sodbo glede vpliva člena 9 Aarhuške konvencije in člena 10a Direktive o PVO na postopkovnopravni položaj sporov, ki potekajo pred njim. Želena sodba mu bo omogočila odločitev o tem, kako naj obravnava te spore. Vprašanja so torej pomembna za izid postopkov pred Conseil d'État.

že dovolj jasen.<sup>23</sup> Ne more pa ga uporabiti Sodišče za utemeljitev zavrnitve odgovorov na vprašanja, ki so mu bila predložena. Če zadnjestopenjsko sodišče meni, da zadevne določbe prava EU niso jasne, ne le, da lahko, ampak je dolžno vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe. Načeloma je Sodišče nato zavezano, da razsodi.<sup>24</sup> Vendar pa lahko Sodišče, če odgovor ne dopušča utemeljenega dvoma, na podlagi člena 104(3), drugi pododstavek, Poslovnika odloči z obrazloženim sklepom. V obravnavanih zadevah je Sodišče nasprotno odločilo, da mora o predloženih vprašanjih odločiti veliki senat.

Acte clair

Obstoječa sodna praksa

48. Belgijska vlada trdi, da sta besedili Aarhuške konvencije in Direktive o PVO jasni in da za sporne določbe razlaga Sodišča ni potrebna. Doktrina *acte clair* naj bi torej nasprotovala temu, da bi Conseil d'État vložil predlog za sprejetje predhodne odločbe.

50. Belgijska vlada zatrjuje, da odgovora na vprašanji A in B.1 izhajata iz sodbe WWF in drugi.<sup>25</sup>

49. Po mojem mnenju se je v obravnavanih postopkih več kot očitno izkazalo, da določbe v zvezi z njihovo uporabo za okoliščine postopkov v glavni stvari niso popolnoma jasne. Ne glede na to, ali so jasne ali ne, pa sklicevanje na doktrino *acte clair* ni upošteveno. Nacionalno sodišče se lahko na to načelo sklicuje zato, da bi utemeljilo zavrnitev predložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker je odgovor na posamezno vprašanje

51. Vendar pa tako kot sklicevanje na doktrino *acte clair* niti ta navedba ni upoštevana glede vprašanja dopustnosti predlogov za sprejetje predhodne odločbe. Čeprav nacionalno sodišče, tudi tisto, zoper katerega odločbe ni

23 – Sodba CILFIT, navedena v opombi 14, točka 16.

24 – Glej na primer sodbo z dne 19. aprila 2007 v zadevi Asemfo (C-295/05, ZODl., str. I-2999, točka 30).

25 – Navedena v opombi 22, točke od 55 do 63 sodbe.

možno pravno sredstvo, ni *dolžno* predložiti vprašanja, če odgovor nanj izhaja iz obstoječe sodne prakse, mu to tudi ni *onemogočeno*. V takem primeru lahko Sodišče na podlagi člena 104(3), prvi pododstavek, Poslovnika odloči z obrazloženim sklepom. Kot sem poudarila, se je odločilo nasprotno, da bo o predloženih vprašanjih odločal veliki senat. Poleg tega menim, kot se bo izkazalo po tem, ko bom preučila predložena vprašanja, da o odgovorih *ni mogoče* sklepati iz sodbe WWF in drugi.

### *Sklep o dopustnosti*

52. Glede na navedeno menim, da ni ovir za dopustnost vprašanj, ki jih je postavil Conseil d'État.

vključno z zagotavljanjem informacij, dose-gajo z zakonodajnim postopkom.“ Conseil d'État prosi za pojasnilo pomena te določbe v primeru, v katerem je gradbeno dovoljenje najprej izdal upravni organ, nato pa je bilo potrjeno z uredbo pristojnega zakonodajnega organa, v kateri je (zgolj) navedeno, da „so izkazani nujni razlogi v splošnem interesu“.

54. Iz prvega vprašanja izhajata dve podvprašanji. Kot prvo, ali iz tega, da je uredbo sprejel zakonodajalec kot zakonodajni ukrep, samo po sebi izhaja, da ta samodejno spada pod izjemo iz člena 1(5). Kot drugo in ravno obratno, ali je nacionalno sodišče glede ugotovitve, ali se lahko uporabi izjema iz člena 1(5), omejeno na presojo besedila takega ukrepa; ali pa sme presojati širše od besedila in preveriti, kako je potekal sam zakonodajni postopek.

### **Vsebinska presoja**

#### Smisel člena 1(5)

#### *Vprašanje A*

53. Direktiva o PVO v skladu s svojim členom 1(5) ne velja „za projekte, katerih podrobnosti so sprejete s posebnim nacionalnim zakonskim aktom, ker se cilji te direktive,

55. Z Direktivo o PVO, kakor je bila spremenjena zaradi upoštevanja Aarhuške konvencije, naj bi se izboljšali procesi odločanja



upravnih organov.<sup>26</sup> Sodelovanje javnosti, ki je bilo z njo uvedeno v postopek, je pomembno za doseg tega namena. Z drugimi besedami, z Direktivo o PVO se podpira neposredno sodelovanje javnosti v upravnih postopkih odločanja v zvezi z okoljem v državi članici.

ker se cilji te direktive, vključno z zagotavljanjem informacij, dosegajo z zakonodajnim postopkom.“

56. Če pa je odločitev sprejeta v zakonodajnem postopku, je tako sodelovanje javnosti že podano. Sam zakonodajalec je sestavljen iz demokratično izvoljenih predstavnikov ljudstva. Pri postopkih odločanja v okviru takega organa je sodelovanje javnosti posredno, vendar vseeno reprezentativno.

59. Jedro težave je v dvournosti povezave med izključitvijo projektov, katerih podrobnosti so sprejete s posebnim nacionalnim zakonskim aktom, in doseganjem ciljev direktive z zakonodajnim postopkom. Zaradi te dvournosti sta mogoči dve razlagi.

57. Ob upoštevanju navedenega bom zdaj natančneje preučila člen 1(5).

60. V skladu z eno razlago se domneva, da zakonodajni postopek samodejno zagotavlja doseganje ciljev Direktive o PVO. Kadarkoli so bile torej podrobnosti projekta sprejete s posebnim nacionalnim zakonskim aktom, bi moralo nacionalno sodišče izhajati iz tega, da so bili s tem zakonskim aktom samodejno izpolnjeni navedeni cilji.

Besedilo člena 1(5)

58. Člen 1(5) določa: „Ta direktiva ne velja za projekte, katerih podrobnosti so sprejete s posebnim nacionalnim zakonskim aktom,

61. V skladu z drugo razlago bi se določba razumela kot predpogoj v tem smislu, da Direktiva o PVO ne velja za projekte, katerih podrobnosti so sprejete s posebnim nacionalnim zakonskim aktom, če so cilji direktive doseženi z zakonodajnim postopkom. Na podlagi take razlage bi bil zakonodajalec dolžan doseči cilje Direktive o PVO (vključno z zagotavljanjem informacij) med svojim postopkom odločanja, da bi se projekt na podlagi

26 – Glej preambulo k Direktivi 2003/35 in k Aarhuški konvenciji.

člena 1(5) lahko izvzel iz uporabe direktive. To bi vodilo k novemu vprašanju, in sicer kaj mora storiti zakonodajalec, da bi zagotovil doseganje teh ciljev.

62. Zoper obe razlagi obstajajo pomisleki. Zaradi prve bi se lahko neprimerno razširil obseg izvzetja zakonskih aktov, določenega v direktivi, katere cilj je zagotoviti boljše odločanje v okoljskih zadevah. Posledično bi izjema veljala celo za upravni projekt, ki bi bil zavrit v še tako neznatno zakonodajno ogrinjalo. Zaradi druge razlage bi lahko nastala stopnja sodnega aktivizma, ki bi lahko povzročila zmedo glede natančne naloge zakonodajalca v okoljskih zadevah. V njeni najsrajnejši obliki bi postala sama izjema praktično brez pomena, ker bi se od zakonodajalca zahtevalo, da izpolni enake postopkovne zahteve kot upravni organ.

64. V sodbi WWF in drugi<sup>27</sup> je Sodišče ugotovilo, da člen 1(5) „projekte, zajete z Direktivo, iz postopka presoje izključuje pod dvema pogoje. Po prvem morajo biti podrobnoosti projekta sprejete s posebnim zakonskim aktom; po drugem se morajo cilji direktive, vključno z zagotavljanjem informacij, dose-gati z zakonodajnim postopkom.“<sup>28</sup>

65. Nato je sodišče v zvezi s prvim merilom natančneje navedlo, da „[č]e je nosilcu projekta dana pravica do izvedbe projekta z zakonskim aktom, in ne z odločbo pristojnih organov, mora biti zato to poseben akt, ki ima enake lastnosti kot soglasje za izvedbo, opredeljeno v členu 1(2) Direktive.“<sup>29</sup> Zato „*mora biti z aktom [...] projekt določen posamično*, to je dovolj natančno in dokončno, da tako kot soglasje za izvedbo vsebuje *vse elemente projekta*, kot jih je obravnaval zakonodajalec, *ki so pomembni za presojo vplivov na okolje*.“<sup>30</sup>

Sodbi WWF in drugi ter Linster

66. Sodišče je vsebino drugega pogoja (da „se morajo cilji Direktive, vključno z zagotavljanjem informacij, dosegati z zakonodajnim postopkom“) opredelilo bolj posredno in je

63. Sodišče je že dvakrat imelo možnost obravnavati pomen člena 1(5) Direktive o PVO.

27 – Navedena v opombi 22.

28 – Točka 57 sodbe.

29 – Točka 58 sodbe.

30 – Točka 59 sodbe, poudarek dodan.

navedlo: „Cilji, navedeni v drugem pogoju [...] se lahko v zakonodajnem postopku dosežejo le, če so izpolnjen[e] zahteve, določene za prvi pogoju“ (in tako nekoliko združilo oba pogoja). Vendar je Sodišče jasno nakazalo, da to ne bi bilo sprejemljivo: „Če poseben zakonski akt, s katerim je sprejet in torej dovoljen posamezen projekt, ne vsebuje *elementov nekega projekta, ki bi lahko bili pomembni za presojo njegovih vplivov na okolje*, so ogroženi cilji Direktive, ker *bi se za projekt lahko izdalo dovoljenje brez predhodne presoje njegovih vplivov na okolje*, čeprav bi ti lahko bili občutni.“<sup>31</sup>

uporabe Direktive, razlagati ozko.“<sup>34</sup> Sodišče je nato poudarilo utemeljitev za izjemo iz člena 1(5): „Direktiva za zadevni projekt ne velja, če se cilji Direktive, vključno z zagotavljanjem informacij, dosegajo z zakonodajnim postopkom“<sup>35</sup> (to je, kot razumem jaz, zato, ker v takih okoliščinah uporaba direktive ni potrebna).

68. Sodišče je nato pojasnilo (temeljiteje kot v sodbi WWF in drugi) razmerje med temeljnim ciljem Direktive o PVO in obsegom informacij, ki jih mora imeti zakonodajalec:

„Kot izhaja iz člena 2(1), je temeljni cilj Direktive, da se pred izdajo soglasja presodijo vplivi projektov, ki bodo, *med drugim* zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, verjetno pomembno vplivali na okolje.

67. V sodbi Linster<sup>32</sup> je Sodišče najprej potrdilo, da se morata izraza „poseben nacionalni zakonski akt“ in „projekt“, uporabljena v členu 1(5) Direktive, razlagati samostojno<sup>33</sup> in da se mora „člen 1(5) Direktive [...] razlagati z upoštevanjem ciljev Direktive in dejstva, da se mora ta določba, ker omejuje področje

V skladu s šesto uvodno izjavo Direktive mora biti presoja izvedena na podlagi ustreznih informacij, ki jih priskrbi nosilec projekta in jih lahko dopolnijo pristojni organi in osebe, ki jih posamezen projekt lahko zadeva.

31 – Točka 60, poudarek dodan.

32 – Sodba z dne 19. septembra 2000 (C-287/98, Recueil, str. I-6917).

33 – Točka 44.

34 – Točka 49.

35 – Točka 51.

Samo kadar so zakonodajalcu na voljo informacije, enakovredne tistim, ki bi bile predložene pristojnemu organu v rednem postopku za dovolitev projekta, lahko torej velja, da so bili cilji direktive doseženi z zakonodajnim postopkom.<sup>36</sup>

69. Sodišče je svojo analizo končalo s ponovno navedbo, da mora biti v skladu s členom 1(5) Direktive o PVO zadevni zakonski akt „poseben akt, s katerim se določijo podrobnosti projekta. Iz samega njegovega besedila se mora razbrati, da so bili v zvezi s spornim projektom cilji Direktive doseženi“. Poleg tega „podrobnosti projekta ne morejo veljati za sprejete z zakonom v smislu člena 1(5) Direktive, če zakon ne vsebuje elementov, potrebnih za presojo vplivov projekta na okolje“, pri čemer mora nacionalno sodišče to ugotoviti v vsakem posameznem primeru.<sup>37</sup>

70. Naj se na tej stopnji ustavimo za prvo presojo.

71. Sodišče je v sodbah WWF in drugi ter Linster določilo dva pogoja, ki morata biti izpolnjena, da bi bil zakonski akt zajet z izjemo

iz člena 1(5) in tako ne bi spadal na področje uporabe Direktive o PVO. Kot prvo morajo biti podrobnosti projekta določene v posebnem zakonskem aktu, ki dovolj natančno in dokončno določa vse elemente projekta, ki so pomembni za presojo vplivov na okolje. Kot drugo mora imeti zakonodajalec, da bi lahko izpolnil okoljevarstvene cilje Direktive o PVO, na voljo – in jih med zakonodajnim postopkom obravnaval – informacije, enakovredne tistim, ki bi bile predložene pristojnemu organu v rednem postopku za dovolitev projekta, tako da lahko izvede predpisano presojo vplivov na okolje. Oba pogoja skupaj bom označila kot „dvojno merilo zakonodajne učinkovitosti“.

72. S tem dvojnim merilom se nedvomno zagovarja taka razlaga, da člen 1(5) določa predpogoj, da se morajo cilji Direktive o PVO doseči z zakonodajnim postopkom, in ne vsebuje domneve, da so z njim doseženi. Sodišče je navedlo, da dvomi, ali je bilo sodelovanje javnosti, ki si ga prizadeva doseči z Direktivo o PVO, dejansko doseženo med zakonodajnim postopkom.

36 – Točke od 52 do 54.

37 – Točke od 56 do 58.

Uporaba obstoječe sodne prakse za obravnavani primer

„iz samega njegovega besedila [ne razbere], da so bili v zvezi s spornim projektom cilji Direktive doseženi.“<sup>39</sup> Namesto tega iz zadevnih določb uredbe z dne 17. julija 2008 izhaja le, da potrjujejo upravno dovoljenje, ki je že bilo izdano več projektom, za katere „so izkazani nujni razlogi v splošnem interesu“.

73. Sodbi WWF in drugi ter Linster določata okvir za presojo, ki jo morajo opraviti nacionalna sodišča. Načeloma se lahko ta okvir smiselno uporabi tudi v obravnavanih zadevah (torej *ex post* sprejetje upravnih projektov s strani zakonodajalca, in ne njihova *ex ante* potrditev), čeprav je bila Direktiva o PVO spremenjena z Direktivo 2003/35 (s katero so bile določbe o sodelovanju javnosti okrepljene zlasti s tem, da je bila dodana zahteva po sodni reviziji v členu 10a, vendar pa se z njo cilji Direktive o PVO niso spremenili).

74. Če se besedilo sodb WWF in drugi ter Linster upošteva dobesedno, je razmeroma preprosto odgovoriti na prvo vprašanje, ki ga je predložil Conseil d'État. V uredbi z dne 17. julija 2008 projekt ni „določen posamično, to je dovolj natančno in dokončno, da [bi] tako kot soglasje za izvedbo vseh[oval] vse elemente projekta, kot jih je obravnaval zakonodajalec, ki so pomembni za presojo vplivov na okolje.“<sup>38</sup> Ne „vsebuje elementov, potrebnih za presojo vplivov projekta na okolje,“ niti se

75. Do tu je vse v redu – vendar uporaba člena 1(5) Direktive o PVO po mojem mnenju ne more biti odvisna le od tega, ali je bil predlagatelj zadevnega zakonodajnega ukrepa zadosti usposobljen in dobro obveščen, da bi zagotovil, da se besedilo ukrepa natančno sklada z zahtevami iz navedenih sodb. Če bi bilo samo to pomembno, potem bi bil lahko projekt, o katerem zakonodajalec ni primerno razpravljal, zaradi primerne besedila kljub temu v skladu z zahtevami. Nasprotno pa projekt, o katerem se je dejansko v celoti razpravljalo, ne bi mogel biti v skladu z merilom za izvzetje iz Direktive o PVO na podlagi člena 1(5) zgolj zato, ker običajno pripravljane zakonodaje v tej državi članici ni naklonjeno „preobremenitvi“ tako sprejetega zakonodajnega ukrepa z vsemi temi podrobnostmi.

76. Poleg tega si predstavljam, da bo razprava o projektu v okviru zakonodajnega postopka

38 – Zgoraj navedena sodba WWF in drugi, točka 59.

39 – Zgoraj navedena sodba Linster, točki 56 in 57.

pogosto (če ne celo vedno) bolj ali manj sledila upravni dejavnosti, v kateri se pripravijo temelji za poznejšo razpravo. Če se ne motim, dokumenti, predloženi zakonodajalcu v odločanje, verjetno ne bodo nujno vsebovali čisto enakih in enako podrobnih informacij, kakršne bi se presojale v okviru popolnoma upravnega postopka. Prav tako lahko – ali pa tudi ne – vsebujejo „informacije, enakovredne tistim, ki bi bile predložene pristojnemu organu v rednem [to je upravnem] postopku za dovolitev projekta“ (drugi del dvojnega merila).

77. Obravnavani predlogi za sprejetje predhodne določbe dajejo velikemu senatu možnost, da ponovno preveri in pojasni ugotovitve iz sodb WWF in drugi ter Linster.

78. Za izhodišče se bom oprla na koristno ugotovitev generalnega pravobranilca Légerja v zadevi Linster: „Zakonodajalec Skupnosti s sprejetjem izjeme za primere, ko je projekt sprejet z zakonskim aktom, ni nameraval določiti uradnega merila, ki bi državam članicam omogočalo izključitev takih projektov iz presoje njihovih vplivov na okolje in iz

zahteve, da informirajo zadevno javnost in se z njo posvetujejo, le na podlagi vrste zadevnega akta in lastnosti organa, ki ga je sprejel. S področja uporabe Direktive so izvzeti le tisti zakonski akti, ki sami ponujajo varovala, kakršna bi se zahtevala na podlagi Direktive.“<sup>40</sup>

79. S tem se strinjam. Direktiva o PVO ni formalistična. Ukvarja se s tem, da se za vse glavne projekte zagotovi učinkovita presoja vplivov na okolje, in v svoji spremenjeni obliki s tem, da se zagotovi primerno sodelovanje javnosti v postopku odločanja. Če zakonodajni postopek deluje redno in pravilno, zagotavlja – z delovanjem reprezentativne demokracije – enaka varovala, kakršna bi se zahtevala na podlagi Direktive o PVO.

80. Očitno je, da je lahko postopek presoje, ki ga opravi zakonodajalec, drugačen od postopka, ki je določen v členih od 5 do 10 Direktive o PVO. Nacionalna sodišča niso dolžna zagotoviti, da zakonodajalec ravna po enakem postopku, po katerem mora postopati upravni

40 – Točka 114 njegovih sklepnih predlogov.

organ, ko presoja isti projekt. Nasprotno, preučiti morajo, ali je bil zakonodajni postopek izveden pravilno in primerno.

Aarhuško konvencijo in ki so to konvencijo z Direktivo o PVO, kakor je bila spremenjena, prenesli v pravo EU.

81. Da bi nacionalno sodišče to nalogo učinkovito opravilo, mora svojo presojo očitno razširiti zunaj okvira besedila Uredbe.

83. Če je v skladu z mojim predlogom treba razviti namensko usmerjeno merilo, da bi se izognili formalizmu in hkrati dali dosleden smisel določbi o izjemi v členu 1(5), se postavi vprašanje, na podlagi česa se odločiti, ali je bil zakonodajni postopek izveden primerno.

84. Za določitev, ali je bilo tako v vsakem posameznem primeru, bo moralo po mojem mnenju nacionalno sodišče upoštevati te vidike:

82. Sodišče je že navedlo, da zakonski akt, v skladu s katerim se mora o pomembnih vidikih preučitve projekta odločati še *po* izdaji uradnega dovoljenja v drugem postopku (sodba WWF in drugi) ali ki ne reši bistvenega vidika projekta, kot je, denimo, dokončna trasa avtoceste (sodba Linster), ni zajet z izjemo iz člena 1(5). Po mojem mnenju sta obe sodbi utemeljeni s tem, da v navedenih okoliščinah ni mogoče razumno trditi, da je zakonodajalec upošteval vse potrebne elemente za presojo verjetnih vplivov projekta na okolje. Ker zakonodajni postopek ni deloval primerno, iz njega izhajajoči ukrep ni v skladu z razlogi za določitev izjeme. Nasprotno se mora, kadar zakonodajni postopek deluje primerno, dopustiti uporaba zakonske izjeme, da bi se upoštevala volja tistih, ki so pripravili

- (a) Vložek: ali so bile informacije, predložene zakonodajalcu, dovolj natančne in poučne, da je bila zakonodajalcu omogočena ocena verjetnih vplivov predlaganega projekta na okolje?
- (b) Postopek: ali je bil spoštovan primeren postopek in sta čas priprave in čas razprave zadoščala za prepričljivo ugotovitev,

da so imeli izvoljeni predstavniki ljudstva možnost primerno preučiti predlagani projekt in o njem primerno razpravljati?

87. Na kratko, če ima zakonodajalec potrebne dokumente ter pravilno in učinkovito opravlja svojo demokratično nalogo, se bodo z zakonodajnim postopkom dosegli cilji Direktive o PVO, kakor je bila spremenjena. Če se lahko tak zakonodajni postopek v skladu s členom 1(5) izvzame s področja uporabe Direktive o PVO, to ne ustvarja pravne praznine v varstvu.

- (c) Učinek: ali iz sprejetega zakonskega akta (ki se po potrebi razlaga v povezavi z dodatnimi dokumenti, na katere se izrecno sklicuje) izhaja, kaj je dovoljeno in kakšne so naložene omejitve ali pogoji?

85. Pri takem zakonodajnem postopku lahko gre (kot v obravnavanih zadevah) za nadgradnjo dela, ki ga je prej opravil upravni organ.

88. Nasprotno pa zakonodajni postopek, ki predvideva zgolj formalno potrditev prejšnjega upravnega postopka, v katerem so že bile učinkovito sprejete bistvene odločbe, ne zagotavlja enakih varoval, kot se zahtevajo z Direktivo o PVO. Zato zanj ne bi smela veljati izjema iz člena 1(5).

86. V takem primeru bo moralo nacionalno sodišče nato odločiti, ali je bil projekt v bistvu že dovoljen (med upravnim postopkom), preden je bil predložen zakonodajalcu; ali pa je bil dejansko obravnavan in dovoljen pozneje, s samim zakonodajnim postopkom. Tudi v tem primeru mora po mojem mnenju nacionalno sodišče preveriti vsebino, ne pa oblike dogajanja v vsakem posameznem primeru.

89. Taka razlaga po mojem mnenju združuje spoštovanje namena Aarhuške konvencije in Direktive o PVO, kakor je bila spremenjena, in spoštovanje volje pripravljavca, da v oba predpisa vključi določbo o izjemi, ki zajema okoljske odločbe, ki jih sprejme zakonodajalec, ne pa upravni organ.



*Vprašanja B.1, B.2 in B.3*

90. Conseil d'État z vprašanjem B.1 sprašuje, ali členi 1, 5, 6, 7, 8 in 10a Direktive o PVO nasprotujejo pravni ureditvi, v kateri je pravica do izvedbe projekta, za katerega je treba opraviti presojo vplivov na okolje, podeljena z zakonskim aktom, zoper katerega ni mogoč revizijski postopek pred sodiščem, s katerim bi bilo mogoče izpodbijati utemeljenost in postopek sprejetja zadevne odločbe. Vendar pa glede na besedilo in pomen navedenih določb menim, da predložitveno sodišče dejansko sprašuje, ali se na podlagi člena 10a Direktive o PVO ob upoštevanju člena 1 (zlasti njegovega odstavka 5) zahteva revizijski postopek pred sodiščem za preveritev, ali je zakonski akt, s katerim se podeljuje pravica do izvedbe projekta, za katerega je potrebna presoja vplivov na okolje, vsebinsko in postopkovno skladen s členi 5, 6, 7 in 8.

91. Z vprašanji B.2 in B.3 se v bistvu sprašuje, ali se s členom 9 Aarhuške konvencije in/ali členom 10a Direktive o PVO državam članicam nalaga, da določijo možnost sodnega revizijskega postopka za izpodbijanje zakonitosti odločb, dejanj ali opustitev v zvezi z materialnopravno in postopkovno ureditvijo odobritve projektov, za katere je treba opraviti presojo vplivov na okolje.

92. Medtem ko se vprašanje A nanaša na določitev, ali Direktiva o PVO velja za postopek, kakršen je sporni v obravnavani zadevi, se tri vprašanja pod B podrobneje nanašajo na dostopnost sodne revizije takega postopka in nakazujejo na težave, ki lahko nastanejo, če bi bila različna sodišča običajno pristojna za nadzor nad zakonitostjo različnih delov tega postopka.

93. Na ta vprašanja je na prvi pogled mogoče zelo preprosto odgovoriti.

94. Najprej je treba v zvezi z vprašanjem B.1 ugotoviti, da Direktiva o PVO ne velja za „projekte, katerih podrobnosti so sprejete s posebnim nacionalnim zakonskim aktom“. Zato v materialnopravnih določbah direktive ne morejo biti vsebovane zahteve po kakršnem koli postopku sodne revizije dovoljenj, izdanih z akti, zajetimi z navedeno opredelitvijo. Ali določen pravni akt spada pod to opredelitev, je vsebina vprašanja A, ki sem jo v okviru tega vprašanja tudi podrobneje obravnavala. Če pravni akt ni zajet z navedeno opredelitvijo, so pravila glede dostopnosti

revizijskega postopka pred sodiščem opredeljena v členu 10a.

95. Odgovor na vprašanji B.2 in B.3, ki se ne nanašata na zakonske akte, je celo preprostejši. Izhaja iz člena 9 Aarhuške konvencije in člena 10a Direktive o PVO in se glasi, da navedeni določbi državam članicam nalagata, da določijo možnost revizijskega postopka pred sodiščem za izpodbijanje zakonitosti odločb, dejanj ali opustitev, ki spadajo na področje uporabe teh predpisov, v zvezi materialno-pravno in postopkovno ureditvijo odobritve projektov, za katere je treba opraviti presojo vplivov na okolje.

96. Vseeno moram opozoriti, da, kot sta poudarili tudi belgijska vlada in Komisija, daje besedilo teh določb državam članicam svobodo pri doseganju opredeljenih ciljev, ki ni zanemarljiva. Več vprašanj je treba opredeliti v skladu z nacionalnim pravom, med drugim tudi vsebino nekaterih pojmov, fazo, v kateri mora biti na voljo revizijski postopek, in vrsto organa, ki je pristojen za izvedbo revizijskega postopka.

97. Celo v povezavi z mojo presojo vprašanja A ti preprosti odgovori vseeno ne rešijo temeljnega problema Conseil d'État. Podrobna

pravila o pristojnostih Conseil d'État in Cour constitutionnelle Sodišču niso bila v celoti predstavljena (čeprav je belgijska vlada podala bistvene informacije). Vendar pa se v bistvu zdi, da Conseil d'État nima pristojnosti za preverjanje zakonskih aktov, kakršna je uredba z dne 17. julija 2008, medtem ko Cour constitutionnelle sicer tako pristojnost ima, vendar ni nujno pristojno za preverjanje skladnosti predpisa z Aarhuško konvencijo ali Direktivo o PVO – v nasprotju s skladnostjo tega predpisa z ustavnimi normami in načeli. Če gre za tak primer ali če je položaj podoben, ali je torej med pristojnostmi praznina, ki ne bi bila v skladu z nobenim od omenjenih predpisov?

98. Še zlasti, ali mora biti sodišče, kot je Conseil d'État, če ni pristojno za preverjanje predpisa, kot je uredba z dne 17. julija 2008, da bi ugotovilo, ali je veljaven glede na Aarhuško konvencijo ali Direktivo o PVO, pristojno, da tako preverjanje opravi, da bi lahko odločilo, ali je ukrep zajet z izjemo za zakonske akte, če se v obeh primerih v osnovi dejansko opravi

enako preverjanje? Če je odgovor na to vprašanje negativen, ali mora biti drugo sodišče, kot na primer Cour constitutionnelle, pristojno, da preveri skladnost predpisa z Aarhuško konvencijo ali Direktivo o PVO?

in se cilji člena 10a te direktive (in člena 9 Aarhuške konvencije) primerno dosežajo – če seveda v okoliščinah, kakršne so v obravnavanem primeru, sodišče, ki obravnava izpodbijanje zadevnih upravnih dovoljenj, pridobi odločbo Cour constitutionnelle o tem vprašanju. Iz predložitvene odločbe izhaja, da je postopek za sprejetje take predhodne odločbe na voljo.

99. V obravnavanih zadevah se morata upoštevati dva načelna vidika. Kot prvo, razen če pravil o pristojnosti ne določa pravo EU – in obravnavana zadeva očitno ni tak primer – Sodišče ni pristojno, da bi se izreklo, katera pravila naj veljajo v državah članicah. Kot drugo, zaradi zagotovitve, da se doseže cilj dostopa do sodišč, mora obstajati možnost, da se vsaj pri enem sodišču izpodbija poseben nacionalni zakonski akt iz razloga, da ni zajet z izjemo iz člena 2 Aarhuške konvencije ali člena 1(5) Direktive o PVO.

100. Glede na navedeno se zdi jasno, da če je na podlagi belgijskih predpisov o pristojnosti Cour constitutionnelle pristojno, da določi, ali je uredba z dne 17. julija 2008 v skladu z opredelitvijo „poseben nacionalni zakonski akt“ v smislu člena 1(5) Direktive o PVO, kot jo razlaga Sodišče, in če ima le to sodišče tako pristojnost, potem ni praznine v pristojnosti

101. Če bi bila pristojnost Cour constitutionnelle omejena, na primer, na preverjanje skladnosti z ustavnimi načeli in ne bi obsegala obravnave, ali je posamezen zakonski akt zajet z opredelitvijo iz člena 1(5) Direktive, bi bilo potrebno Conseil d'État omogočiti, da preveri to vprašanje, in po potrebi pri odločitvi o materialnopravni in postopkovni zakonitosti samih upravnih dovoljenj ne upoštevati uredbe z dne 17. julija 2008.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> – Glede primerljivega, vendar ne enakega postopkovnega položaja glej na primer sodbi z dne 9. marca 1978 v zadevi Simmenthal (106/77, Recueil, str. 629) in z dne 19. junija 1990 v zadevi Factortame in drugi (C-213/89, Recueil, str. I-2433).

## Predlog

102. Glede na vse zgoraj navedeno menim, da mora Sodišče na vprašanja, ki jih je predložil Conseil d'État, odgovoriti:

- A. Člen 1(5) Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč, s področja uporabe te direktive izključuje le zakonske akte, v okviru katerih je zakonodajni organ v glavnem izpolnil cilje direktive.

Kadar se pred nacionalnim sodiščem izpodbijajo upravna dovoljenja, izdana za projekte na podlagi Direktive 85/337, in so ta dovoljenja pozneje potrjena z zakonskim aktom, se morata upoštevati tako besedilo zadevnega akta kot tudi vsebina zakonodajnega postopka – zlasti informacije, ki so bile na voljo zakonodajalcu, in presoja, ki so ji bile te informacije podvržene – da bi se ugotovilo, ali so bili navedeni cilji izpolnjeni. Če niso bili izpolnjeni, nacionalno sodišče ne sme upoštevati zakonskega akta in se mora preveriti zakonitost upravnih dovoljenj kot takih.

- B. V okviru takih postopkov se s členom 10a Direktive 85/337 in členom 9 Aarhuške konvencije zadevnemu sodišču nalaga, da po uradni dolžnosti ali na predlog drugega ustrezno pristojnega sodišča ugotovi, ali je zakonski akt izključen s področja uporabe teh predpisov iz razloga, ker so bili z zakonodajnim postopkom doseženi zadevni cilji.