



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 20. junija 2013¹

Zadeva C-72/12

**Gemeinde Altrip,
Gebrüder Hört GbR,
Willi Schneider
proti
Land Rheinland-Pfalz**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (Nemčija))

„Direktiva 85/337/EGS — Člen 10a — Obseg pravice do izpodbijanja odločb o odobritvi projektov, pri katerih so verjetni občutni vplivi na okolje — Uporaba *ratione temporis* — Obseg nadzora“

1. Z obravnavanim predlogom za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht, se Sodišču dve leti po sprejetju sodbe Trianel² ponuja priložnost, da se v okviru nemškega upravnega in upravnega procesnega prava ponovno opredeli glede razlage člena 10a Direktive 85/337/EGS (v nadaljevanju: Direktiva PVO),³ kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES.⁴
2. Medtem ko se je sodba Trianel nanašala na dostop nevladnih okoljskih organizacij do sodišč države članice v okviru člena 10a Direktive PVO, se obravnavani primer po eni strani nanaša na uporabo te določbe *ratione temporis*, po drugi strani pa zlasti na obseg nadzora, ki ga določa.
3. Vprašanja so postavljena v okviru postopka, v katerem se odloča o tožbi, ki je bila vložena zoper sklep o odobritvi načrta Land Rheinland-Pfalz s področja vodnega prava in v kateri tožeče stranke trdijo, da je pri izvedbi presoje vplivov na okolje (v nadaljevanju: tudi: PVO) prišlo do napak.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Sodba z dne 12. maja 2011 v zadevi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen proti Bezirksregierung Arnsberg (C-115/09, ZOdl., str. I-3673; v nadaljevanju: Trianel).

3 — 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).

4 — 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).

I – Pravni okvir

A – Mednarodno pravo

4. Konvencija ZN/ECE o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija), ki jo je Evropska skupnost podpisala 25. junija 1998, je začela veljati 30. oktobra 2001 in bila v imenu Skupnosti odobrena 17. februarja 2005.⁵ Zvezna republika Nemčija je Aarhuško konvencijo podpisala 25. junija 1998, ratificirala pa 15. januarja 2007.

5. Ureditev Aarhuške konvencije se navadno opisuje kot tristebni model, pri čemer pomeni en steber dostop do informacij o okolju, drugi udeležbo javnosti v postopkih v okoljskih zadevah in tretji dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah.⁶

6. V šesti, sedmi, osmi, trinajsti in osemnajsti uvodni izjavi Aarhuške konvencije je navedeno: „[Pogodbenice te konvencije ...]

[6] priznavajo, da je primerno varstvo okolja bistveno za blaginjo ljudi in za uresničevanje temeljnih človekovih pravic skupaj s samo pravico do življenja,

[7] priznavajo tudi, da ima vsaka oseba pravico živeti v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, in dolžnost, da sama in skupaj z drugimi varuje in izboljšuje okolje za sedanje in prihodnje generacije,

[8] upoštevajo, da morajo imeti državljani, da bi lahko uveljavljali to pravico in izpolnjevali to dolžnost, dostop do informacij, pravico do udeležbe pri odločanju in dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ter se v zvezi s tem zavedajo, da državljani za uresničevanje svojih pravic morda potrebujejo pomoč,

[...]

[13] priznavajo nadalje pomen vloge, ki jo imajo lahko posamezniki, nevladne organizacije in zasebni sektor pri varstvu okolja,

[...]

[18] se zavzemajo, da bi bili javnosti, vključno z organizacijami, dostopni učinkoviti pravosodni mehanizmi za varstvo njihovih legitimnih interesov in za izvajanje zakonov“.

7. V členu 1 Aarhuške konvencije je opredeljen njen cilj:

„Da bi prispevali k varstvu pravice vsake osebe sedanjih in prihodnjih generacij, da živi v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, vsaka pogodbenica v skladu z določbami te konvencije zagotavlja pravico do dostopa do informacij, do udeležbe javnosti pri odločanju in do dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah.“

5 — 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 podano na str. 4 in naslednjih te izdaje Uradnega lista.

6 — United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, druga izdaja, 2013, str. 6; Beyerlin, U. in Grote Stoutenburg, J., *Environment, International Protection*, v: Wolfrum, R. (ur.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, točka 73.

8. V členu 2(5) je „vključena javnost“ opredeljena kot „javnost, ki jo okoljsko odločanje prizadene ali bi jo lahko prizadelo ali ki ima interes pri okoljskem odločanju [...]“. Pojem „javnost“ v skladu s členom 2(4) zajema tudi „eno ali več fizičnih ali pravnih oseb“.

9. Člen 3(1) določa:

„Pogodbenica sprejme potrebne zakonodajne, ureditvene in druge ukrepe, vključno z ukrepi za uskladitev določb za izvajanje določb te konvencije o informacijah, udeležbi javnosti in dostopu do pravnega varstva, kakor tudi ustrezne ukrepe za njihovo izvrševanje, da vzpostavi in ohrani jasen, pregleden in dosleden okvir za izvajanje določb te konvencije.“

10. Člen 9(2) Aarhuške konvencije določa:

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

- (a) ki imajo zadosten interes; oziroma
- (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 [materialno] in postopkovno zakonitost katere koli odločitve, dejanja ali opustitve na podlagi določb člena 6, 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. [...]

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 – *Pravo Unije*

11. Za uskladitev prava Unije z Aarhuško konvencijo je Skupnost pred ratifikacijo konvencije sprejela Direktivo 2003/35.⁷ Z njo sta bili spremenjeni Direktiva PVO in Direktiva 96/61/ES (v nadaljevanju: Direktiva IPPC),⁸ „da bi se zagotovila popolna skladnost z določbami Aarhuške konvencije, zlasti [...] [njenim členom] 9(2) [...]“.⁹

12. V uvodni izjavi 9 Direktive 2003/35 je navedeno:

„Člen 9(2) in (4) Arhuške konvencije predvideva dostop do sodnih ali drugih postopkov izpodbijanja materialne in postopkovne zakonitosti odločb, aktov ali opustitev, ki so predmet določb sodelovanja javnosti člena 6 Konvencije.“

7 — Glej uvodno izjavo 5 te direktive.

8 — Direktiva Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 3, str. 80).

9 — Uvodna izjava 11 Direktive 2003/35.

13. Člen 6, prvi odstavek, prvi stavek, Direktive 2003/35 določa:

„Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 25. junija 2005.“

14. Člen 3 Direktive 2003/35 določa več sprememb Direktive PVO. Tako je med drugim v člen 1(2) Direktive PVO dodana ta opredelitev „zadevne javnosti“: „javnost, na katero vpliva ali bi verjetno vplivali postopki okoljskega odločanja ali ima interes pri takih postopkih iz člena 2(2) [...]“. V skladu z nadaljnjo opredelitvijo pojem „javnost“ prav tako kot v okviru Aarhuške konvencije zajema „eno ali več fizičnih ali pravnih oseb“.

15. Z Direktivo 2003/35 je bil Direktivi PVO poleg tega dodan nov člen 10a, ki določa:

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

- (a) ki imajo zadosten interes ali drugače,
- (b) ki uveljavljajo kršeno pravico [kršitev pravice], kadar jo upravno postopkovno pravo države članice zahteva kot predpogoj,

dostop do revizij[skega] 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 [za katere veljajo določbe] te direktive o sodelovanju javnosti.

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

Kaj predstavlja zadosten interes in kršitev pravice, določijo države članice skladno s ciljem omogočiti prizadeti javnosti [širok] dostop do sodišč. [...]

Določbe tega člena ne izključujejo možnosti postopka predhodne revizije [pred] upravn[im] organ[om] in ne vplivajo na zahtevo izčrpanja upravnih revizijskih postopkov pred [...] sodnim revizijskim postopkom, kjer taka zahteva obstaja po nacionalnem pravu.“

16. Direktiva PVO je bila 17. februarja 2012 razveljavljena ter kodificirana in nadomeščena z Direktivo 2011/92/EU,¹⁰ pri čemer člen 11 nove direktive ustreza členu 10a Direktive PVO. Glede na čas dejanskega stanja je treba uporabiti Direktivo PVO.

C – Nacionalno pravo

17. Člen 61 Verwaltungsgerichtsordnung (zakon o upravnem sporu; v nadaljevanju: VwGO)¹¹ določa:

„Postopka se lahko udeležijo:

- 1. fizične in pravne osebe,
- 2. združenja, če imajo kakšno pravico [...]

10 — Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1).

11 — V različici, ki izhaja iz objave z dne 19. marca 1991 (BGBl. I, str. 686).

18. Člen 46 *Verwaltungsverfahrensgesetz*¹² (zakon o upravnem postopku; v nadaljevanju: *VwVfG*), ki se nanaša na posledice postopkovnih in formalnih napak, določa:

„Odprave upravnega akta, ki ni ničen v skladu s členom 44, ni mogoče zahtevati zgolj zato, ker je pri njegovem sprejetju prišlo do kršitve določb o postopku, formalnih zahtevah ali krajevni pristojnosti, če je očitno, da kršitev ni vplivala na odločitev, sprejeto v zadevi.“

19. Določbe za prenos določb o pravnih sredstvih iz Direktive 2003/35 vsebuje *Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG* (zakon o dopolnilnih določbah glede pravnih sredstev v okoljskih zadevah v skladu z Direktivo 2003/35/ES, poimenovan *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*; v nadaljevanju: *UmwRG*).¹³ Člen 1(1) tega zakona določa:

„Ta zakon se uporablja za pravna sredstva zoper

1. odločbe v smislu člena 2(3) zakona o presoji vplivov na okolje o sprejemljivosti projekta, za katere v skladu z

(a) zakonom o presoji vplivov na okolje, [...]

lahko obstaja obveznost izvedbe presoje vplivov na okolje.“

20. Člen 4 *UmwRG* določa:

„(1) Odpravo odločbe o sprejemljivosti projekta v skladu s členom 1(1), prvi stavek, točka 1, se lahko zahteva, če v skladu z določbami zakona o presoji vplivov na okolje [...]

1. [...] zahtevana presoja vplivov na okolje ali

2. [...] zahtevana predhodna preučitev posameznega primera glede obstoja obveznosti izvedbe presoje vplivov na okolje,

ni bila izvedena in se tudi ne izvede naknadno. [...]

(3) Odstavka 1 in 2 ustrezno veljata tudi za pravna sredstva udeležencev v skladu s členom 61, točki 1 in 2, zakona o upravnem sporu.“

21. Kot prehodna določba člen 5(1) *UmwRG* določa: „Ta zakon se uporablja za postopke na podlagi člena 1(1), prvi stavek, ki so se začeli ali bi se morali začeti po 25. juniju 2005 [...]“.

22. Člen 2 *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung* (zakon o presoji vplivov na okolje; v nadaljevanju: *UVPG*)¹⁴ določa:

„(1) Presoja vplivov na okolje je sestavni del upravnega postopka, ki se izvede za sprejetje odločbe o sprejemljivosti projekta. [...]

(3) Odločbe v smislu odstavka 1, prvi stavek, so

1. soglasje, dovoljenje, [...], sklep o odobritvi načrta [...]“.

12 — V različici, ki izhaja iz objave z dne 23. januarja 2003 (BGBl. I, str. 102).

13 — Z dne 7. decembra 2006 (BGBl. I, str. 2816). Sprememba tega zakona z *Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften* (zakon o spremembi *UmwRG* in drugih okoljskih predpisov; BGBl. I, str. 95) z dne 21. januarja 2013 ni predmet tega postopka.

14 — V različici, ki izhaja iz objave z dne 24. februarja 2010 (BGBl. I, str. 94).

II – Dejansko stanje in postopek v glavni stvari

23. Postopek v glavni stvari se nanaša na tožbo, vloženo zoper sklep s področja vodnega prava o odobritvi načrta, ki ga je Land Rheinland-Pfalz izdala v zvezi z izgradnjo vodnega zadrževalnika v zgornjerenski nižini južno od mest Mannheim in Ludwigshafen (Waldsee/Altrip/Neuhofen).
24. Načrtovani zadrževalnik poplavnih voda naj bi imel površino okoli 327 hektarov. En del zadrževalnika naj bi bil glede na vodostaj Rena redno poplavljen, drugi del pa naj bi bil zaradi zaščite poseljenih, gospodarskih in infrastrukturnih površin v Renski nižini poplavljen ob ekstremnih poplavnih dogodkih. Načrtovani projekt naj bi zagotavljal zaščito pred dvestoletnimi vodami. Za izgradnjo vodnega zadrževalnika so načrtovani številni gradbeni ukrepi.
25. Načrt vpliva zlasti na kmetijska in gozdna zemljišča. Del zadrževalnika naj bi bil na območju „Rheinniederung Speyer-Ludwigshafen“, ki je od maja 2004 varovano v skladu z Direktivo o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst. V bližini projekta je še eno območje, varovano v skladu s to direktivo, in dve evropski območji varstva ptic.
26. Nižjestopenjski urad tožene dežele za vode je kot nosilec projekta z dopisom z dne 31. januarja 2002 pri Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd des Landes Rheinland-Pfalz (direktorat Land Rheinland-Pfalz za strukturo in dovoljenja za jug) predlagal odobritev načrta za gradnjo vodnega zadrževalnika. Načrt je bil odobren s sklepom z dne 20. junija 2006.
27. Zoper ta sklep o odobritvi načrta so občina Altrip, družba Gebrüder Hört GbR in W. Schneider (v nadaljevanju: tožeče stranke) vložile tožbo. Med drugim trdijo, da je pri presoji vplivov na okolje, opravljeni v zvezi z zadrževalnikom, prišlo do resnih napak.
28. Načrtovani zadrževalnik zajema okoli 12 % območja občine Altrip. Občina je poleg tega lastnica več zemljiških parcel na območju načrtovanega projekta.
29. Družba Gebrüder Hört GbR prideluje sadje in zelenjavo. Družbenika sta lastnika in zakupnika parcel na območju načrtovanega zadrževalnika, od katerih naj bi se nekatere uporabile tudi za izgradnjo nasipov.
30. W. Schneider je lastnik več zemljišč, ki ležijo v bližini načrtovanega zadrževalnika, med drugim stanovanjske nepremičnine in zemljišč na rekreacijskem območju, ki se uporabljajo kot kamp.
31. Verwaltungsgericht (upravno sodišče) je s sodbo z dne 13. decembra 2007 tožbo zavrnilo.
32. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (višje upravno sodišče dežele Porenje – Pfalška) je pritožbo tožečih strank zoper navedeno sodbo zavrnilo s sodbo z dne 12. februarja 2009. Menilo je, da tožeče stranke niso pooblašcene, da ob sklicevanju na UmwRG uveljavljajo pomanjkljivosti presoje vplivov na okolje, saj se ta zakon v skladu s svojim členom 5(1) uporablja le za postopke, ki so se začeli po 25. juniju 2005. Tako naj ne bi bilo treba ugotavljati, ali bi tožeče stranke v primeru napak pri izvedbi presoje vplivov na okolje na podlagi člena 4(1) UmwRG sploh lahko zahtevale odpravo sklepa o odobritvi načrta, saj se besedilo navedene določbe nanaša le na popoln neobstoj presoje vplivov na okolje. Prav tako naj bi bilo dvomljivo, ali tožeče stranke izpolnjujejo zahtevo po vzročnosti, ki izhaja iz sodne prakse Bundesverwaltungsgericht.
33. Tožeče stranke so pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) vložile revizijo.

III – Predlog za sprejetje predhodne odločbe in postopek pred Sodiščem

34. Bundesverwaltungsgericht enako kot Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz meni, da je uporaba UmwRG glede na to, da v skladu s členom 5(1) UmwRG ta zakon velja le za postopke, ki so se začeli po 25. juniju 2005, izključena že *ratione temporis*. Vendar pa dvomi, ali je to v skladu z zahtevami prava Unije.

35. Tudi če bi se UmwRG *ratione temporis* uporabljal, pa tožeče stranke, kot pojasnjuje Bundesverwaltungsgericht, z očitkom, da so bile pri izvedbi presoje vplivov na okolje storjene napake, v skladu s predpisi, s katerimi je bila v nemško pravo prenesena Direktiva 2003/35, ne bi uspele. V skladu s členom 4(1) UmwRG, ki se uporabi v skladu s členom 4(3) UmwRG in členom 61(1) VwGO, naj bi bilo odpravo odločbe mogoče zahtevati le, če zahtevana presoja vplivov na okolje ali zahtevana predhodna preučitev posameznega primera glede obstoja obveznosti izvedbe presoje vplivov na okolje nista bili izvedeni, niti ni bila ta opustitev naknadno popravljena. Drugačna razlaga člena 4(1) UmwRG naj glede na besedilo in zgodovino nastanka določbe ne bi bila mogoča. Širokega upoštevanja kršitev postopka, ki se je glede na sodbo Wells¹⁵ sprva štelo za nujno in ki je bilo predvideno v osnutku UmwRG,¹⁶ v zakonodajnem postopku namreč ni bilo mogoče uveljaviti. Tudi glede te določbe Bundesverwaltungsgericht dvomi, ali je združljiva z zahtevami Direktive.

36. Če bi se izkazalo, da ta omejitev možnosti izpodbijanja odločbe ni dopustna, Bundesverwaltungsgericht sprašuje, ali so merila, ki se v okviru nacionalnega prava uporabljajo na podlagi ustaljene sodne prakse in s katerimi je omejena možnost uspeha sodnega izpodbijanja postopkovne zakonitosti odločb, v skladu s pravom Unije.

37. Ob upoštevanju teh preudarkov je Bundesverwaltungsgericht s sklepom z dne 10. januarja 2012 prekinilo postopek in Sodišču v skladu s členom 267 PDEU v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 6(1) Direktive 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 razlagati tako, da so bile države članice dolžne določiti, da se določbe nacionalnega prava, ki so bile sprejete za prenos člena 10a Direktive 85/337/EGS, uporabljajo tudi za tiste upravne postopke za izdajo dovoljenja, ki so se sicer začeli pred 25. junijem 2005, vendar so bila dovoljenja izdana šele po tem datumu?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

Ali je treba člen 10a 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, razlagati tako, da so bile države članice glede izpodbijanja postopkovne zakonitosti odločbe dolžne razširiti uporabo določb nacionalnega prava, ki so bile sprejete za prenos člena 10a Direktive 85/337/EGS, tudi na primer presoje vplivov na okolje, ki je bila sicer opravljena, vendar so v zvezi z njo podane napake?

15 — Sodba z dne 7. januarja 2004 v zadevi Wells (C-201/02, Recueil, str. I-723).

16 — Bundestagsdrucksache 16/2495.

3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen:

Ali je treba člen 10a Direktive 85/337/EGS, kadar upravno procesno pravo države članice v skladu s členom 10a, prvi odstavek, točka (b), Direktive 85/337/EGS načelno določa, da je za člane zadevne javnosti dostop do postopka sodnega nadzora odvisen od uveljavljanja kršitve pravice, razlagati tako,

- a) da sodno izpodbijanje postopkovne zakonitosti odločb, za katere se uporabljajo določbe te direktive o sodelovanju javnosti, lahko uspe in pripelje do odprave odločbe le, če glede na okoliščine primera obstaja konkretna možnost, da bi bila izpodbijana odločba brez kršitve postopka drugačna, in če se je zaradi kršitve postopka sočasno poseglo v materialnopravni položaj tožeče stranke, ali
- b) da morajo biti v okviru sodnega izpodbijanja postopkovne zakonitosti kršitve postopka pri odločbah, za katere se uporabljajo določbe te direktive o sodelovanju javnosti, upoštevne v širšem obsegu?

Če je treba na prejšnje vprašanje odgovoriti v smislu točke (b):

Katere vsebinske zahteve morajo izpolnjevati kršitve postopka, da se lahko upoštevajo v okviru sodnega izpodbijanja postopkovne zakonitosti odločbe v korist tožeče stranke?“

38. Pisna stališča so predložile tožeče stranke postopka v glavni stvari, Land Rheinland-Pfalz, Zvezna republika Nemčija, Irska in Komisija.

39. Iste udeleženske so podale stališča na obravnavi 16. januarja 2013.

IV – Pravna presoja

40. Bundesverwaltungsgericht postavlja Sodišču tri vprašanja, ki se nanašajo na dostop do revizijskega postopka, ki je določen v členu 10a Direktive PVO, pri čemer so pri drugem in tretjem vprašanju za primer pritrdilnega odgovora postavljena podvprašanja. Namen prvega vprašanja je razjasnitev uporabe *ratione temporis* zadevne določbe. Če bo Sodišče menilo, da se določba *ratione temporis* uporabi, bo pri odgovoru na drugo in tretje vprašanje moralo preučiti obseg takega preverjanja. Z drugim vprašanjem za predhodno odločanje predložitveno sodišče sprašuje, ali je v zvezi z izpodbijanjem postopkovne zakonitosti odločbe dopustna omejitev uporabe določbe, s katero je bil v nacionalno pravo prenesen člen 10a, na primer neizvedbe presoje vplivov na okolje. Če taka omejitev ni zakonita, bo v odgovoru na tretje vprašanje treba razjasniti obseg nadzora, zlasti glede vprašanja, ali sta pogoja v zvezi z zahtevo po vzročnosti in kršitvijo subjektivne pravice, ki izhajata iz nacionalne sodne prakse in s katerima je pogojen uspeh izpodbijanja odločbe glede na njeno postopkovno zakonitost, v skladu s pravom Unije.

A – Dopustnost

41. Irska meni, da drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje nista dopustni. V sklepu Bundesverwaltungsgericht naj ne bi bilo nobenih navedb o tem, katere napake so tožeče stranke zatrjevale v zvezi s presojo vplivov na okolje. Tako naj bi se Sodišču predlagalo, naj odloči o hipotetičnih vprašanjih, katerih odgovor nima vpliva na spor.

42. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča velja, da načeloma nacionalno sodišče, ki odloča o sporu o glavni stvari, ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi o potrebi po sprejetju predhodne odločbe in upoštevnosti vprašanj, ki jih predloži Sodišču.¹⁷

43. Sodišče lahko od tega načela odstopi le, če je razlaga prava Unije za rešitev spora o glavni stvari „očitno“¹⁸ brez pomena. Zato je Sodišče le v redkih primerih ugotovilo, da so glede na pojasnila, ki jih je predložitveno sodišče podalo v zvezi z nacionalnim pravom in dejanskim stanjem, njegova vprašanja čisto hipotetična¹⁹ ali da gre pri predloženem primeru za umetni konstrukt.²⁰

44. Iz sklepa Bundesverwaltungsgericht izhaja, da je bila zahtevana presoja vplivov na okolje za sporni projekt opravljena in da so tožeče stranke očitale, da so bile v zvezi z njo storjene napake. Ni pa razvidno, katere napake so tožeče stranke zatrjevale v tožbi.

45. Vendar to ne povzroči nedopustnosti drugega in tretjega vprašanja za predhodno odločanje. V zvezi z drugim vprašanjem to izhaja že iz tega, da v skladu z navedbami Bundesverwaltungsgericht po nemškem pravu, ki je veljalo ob izvedbi presoje vplivov na okolje, odločbe ne glede na vrsto očitane postopkovne napake ni bilo mogoče izpodbijati. Že sama možnost preizkusa, ali je pri presoji vplivov na okolje prišlo do napak, bi v skladu z navedbami predložitvenega sodišča povzročila vrnitev zadeve v ponovno odločanje Oberverwaltungsgericht. Za ta primer predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem za predhodno odločanje sprašuje o skladnosti s pravom Unije meril, ki jih je v okviru nemškega prava doslej uporabljala sodna praksa, ali o drugih merilih, ki jih mora Bundesverwaltungsgericht po lastnih besedah podati Oberverwaltungsgericht za pravno presojo. Čeprav – kot pravilno ugotavlja Komisija – zaradi neobstoja navedb o naravi kršitev postopka, podanih v obravnavani zadevi, na tretje vprašanje ni mogoče dati dokončnega in podrobnega odgovora, pa ima Sodišče vendarle dovolj podatkov, da v okviru razmerja sodelovanja med Sodiščem in predložitvenim sodiščem temu da koristen odgovor.

46. Drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje sta zato dopustni.

B – Prvo vprašanje za predhodno odločanje

47. S prvim vprašanjem za predhodno odločanje Bundesverwaltungsgericht sprašuje o uporabi *ratione temporis* člena 10a Direktive PVO, ki je bil uveden z Direktivo 2003/35, glede na določbo nacionalnega zakona za prenos Direktive 2003/35, torej zgoraj opisanega člena 5(1) UmwRG. Direktiva 2003/35 v zvezi s tem določa, da morajo države članice uskladitev s to direktivo zagotoviti najpozneje do 25. junija 2005 (člen 6(1), prvi stavek). Vendar pa ni jasno, ali to pomeni, da morajo države članice dostop do revizijskega postopka iz člena 10a Direktive PVO zagotoviti za upravne postopke za izdajo dovoljenja, ki se začnejo od tega datuma dalje, ali tudi za postopke, ki so se sicer začeli pred iztekom roka za prenos, vendar so bila dovoljenja izdana šele po tem datumu.

48. Zvezna republika Nemčija in Irska menita, da Direktiva 2003/35 držav članic ne obvezuje, da možnost revizijskega postopka iz člena 10a Direktive PVO določijo tudi za postopke za izdajo dovoljenja, ki so bili uvedeni pred iztekom roka za prenos Direktive 2003/35, in sicer tudi če se dovoljenje izda šele po izteku tega roka. Njuna pojasnila v zvezi z drugimi vprašanji so tako podana le podredno. Land Rheinland-Pfalz se pridružuje pravnemu stališču Zvezne republike Nemčije.

17 — Sodbi z dne 29. novembra 1978 v zadevi Redmond (83/78, Recueil, str. 2347, točka 25) in z dne 30. novembra 1995 v zadevi Esso Española (C-134/94, Recueil, str. I-4223, točka 9).

18 — Sodba z dne 16. junija 1981 v zadevi Salonia (126/80, Recueil, str. 1563, točka 6).

19 — Sodba z dne 16. julija 1992 v zadevi Meilicke (C-83/91, Recueil, str. I-4871, točke od 31 do 34).

20 — Sodba z dne 11. marca 1980 v zadevi Foglia (104/79, Recueil, str. 745, točki 10 in 11).

49. Tožeče stranke pa trdijo, da morajo države članice v skladu s členom 6(1) Direktive 2003/35 nacionalne določbe za prenos člena 10a Direktive PVO uporabiti tudi za upravne postopke za izdajo dovoljenja, v okviru katerih je bilo dovoljenje izdano po 25. juniju 2005, ne glede na to, kdaj se je postopek začel. Tudi Komisija meni, da se člen 10a Direktive o PVO uporabi za postopke o izdaji dovoljenja, ki 25. junija 2005 še niso bili končani.

50. Po mojem mnenju je treba v primerih, kakršen je ta iz obravnavane zadeve, uporabiti člen 10a Direktive PVO.

51. Države članice morajo direktive v nacionalno pravo prenesti v vsakokrat določenem roku.²¹ Pravice, ki so zagotovljene z direktivo, je treba zagotoviti v tem roku, razen če so v direktivi izrecno določene izjeme. Če država članica te obveznosti ne izpolni, imajo lahko določbe direktive, ki so v danem okviru upoštevne, pod znanimi pogoji neposredni učinek.²²

52. To načelo je lahko problematično, če bi se morala na tej podlagi neka nova določba uporabiti za dejansko stanje, ki je v nastajanju ali je že nastalo. Če pravni akt Unije za tak primer izrecno ne določa nobene prehodne določbe, Sodišče področje uporabe *ratione temporis* ugotavlja ob upoštevanju načel pravne varnosti (prepoved retroaktivnosti), varstva zaupanja v pravo in ohranitve polnega učinka pravnega akta.²³

53. Sodišče je ta načela uporabilo že večkrat. Tako je ugotovilo, da se postopkovne določbe uporabijo tudi za spore, ki so bili ob uveljavitvi teh določb še nerešeni, materialnopravne določbe prava Unije pa praviloma le za dejanska stanja, ki so nastala po njihovi uveljavitvi.²⁴ Za bodoče učinke dejanskega stanja se načeloma uporabi nova določba.²⁵ V zvezi z obveznostjo izvedbe presoje vplivov na okolje je Sodišče ugotovilo, da se ta obveznost ne uporablja, če je bila uradna zahteva za odobritev projekta vložena pred iztekom roka za prenos Direktive PVO.²⁶

54. Obravnavani primer se nanaša na uporabo nove možnosti pravnega varstva, ki je zagotovljena s členom 10a Direktive PVO, za postopek za izdajo dovoljenja, ki se je ob izteku roka za prenos te določbe v nacionalno pravo že začel. Direktiva 2003/35 za ta primer ne določa nobenih prehodnih določb.

55. Razlaga člena 10a Direktive PVO ob upoštevanju načel pravne varnosti (prepoved retroaktivnosti), varstva zaupanja v pravo in ohranitve polnega učinka Direktive vodi do tega, da je treba določbo uporabiti za upravne postopke za izdajo dovoljenja, ki so se začeli pred iztekom roka za prenos Direktive 2003/35 v nacionalno pravo, vendar se še niso končali s pravnomočno odločbo.

21 — Glej le sodbo z dne 19. decembra 2012 v zadevi Komisija proti Italiji (C-68/11, točka 60).

22 — Sodba z dne 19. novembra 1991 v združenih zadevah Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, Recueil, str. I-5357, točka 11).

23 — Glej sodbo z dne 12. novembra 1981 v združenih zadevah Meridionale Industria Salumi in drugi (od 212/80 do 217/80, Recueil, str. 2735, točka 10).

24 — Zgoraj v opombi 23 navedena sodba Meridionale Industria Salumi in drugi (točka 10); sklepni predlogi generalne pravobranilke V. Trstenjak, predstavljeni v zadevi Budějovický Budvar (sodba z dne 22. septembra 2011, C-482/09, ZOdl., str. I-8701, točka 106) in sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott, predstavljeni v zadevi Toshiba Corporation in drugi (sodba z dne 12. februarja 2012, C-17/10, točke od 42 do 46).

25 — Sodbe z dne 14. aprila 1970 v zadevi Brock (68/69, Recueil, str. 171, točka 7), z dne 10. julija 1986 v zadevi Licata proti ESO (270/84, Recueil, str. 2305, točka 31), z dne 11. decembra 2008 v zadevi Komisija proti Freistaat Sachsen (C-334/07 P, ZOdl., str. I-9465, točka 43) in z dne 6. julija 2010 v zadevi Monsanto Technology (C-428/08, ZOdl., str. I-6765, točka 66).

26 — Sodba z dne 18. junija 1998 v zadevi Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, Recueil, str. I-3923, točka 23), zgoraj v opombi 15 navedena sodba Wells (točka 43) in sodba z dne 15. januarja 2013 v zadevi Križan in drugi (C-416/10, točka 94).

56. Interes za učinkovit in pravočasen prenos Direktive v nacionalno pravo govori v prid uporabe člena 10a Direktive PVO z iztekom roka za prenos. Tudi če bi hoteli – kot Nemčija in Irska – v uporabi novih možnosti pravnega varstva za postopke, ki ob določitvi teh možnosti še niso bili končani, videti mehko obliko retroaktivnosti,²⁷ pa načeli pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo uporabi predpisa v takih primerih ne nasprotujeta. Ti načeli – in ne ločevanje na postopkovne in materialnopravne predpise, ki je v primerih, kakršen je obravnavani, le malo koristno – sta odločilni za odgovor na vprašanje o razlagi Direktive glede njene uporabe *ratione temporis*.

57. Iz sodne prakse Sodišča v zvezi z uporabo *ratione temporis* obveznosti izvedbe presoje vplivov na okolje ne izhaja – v nasprotju s trditvami Nemčije in Irske – drugačna ugotovitev.

58. Sodišče je v okviru te sodne prakse upoštevalo zlasti to, da Direktiva PVO vse pogosteje zadeva velike projekte, katerih izvedba je zelo dolgotrajna. Dodatno podaljševanje že uvedenih postopkov zaradi posebnih zahtev Direktive bi vplivalo na obstoječe pravne položaje.²⁸ Nosilec projekta se v zvezi s tem lahko zanese na svoje domneve glede poteka postopka ob vložitvi prošnje, ne da bi moral pričakovati, da se bo postopek otežil.

59. Kot pravilno ugotavlja Bundesverwaltungsgericht, v obravnavanem primeru v zvezi z upravnim postopkom ali še nekončanim sodnim postopkom niso bile določene nobene nove zahteve. Nasprotno, prišlo je do izboljšanja dostopa do revizijskih postopkov za preverjanje izpolnjevanja pravnih zahtev, ki so obvezovale že prej. Načelo varstva zaupanja v pravo ne more zajemati tudi zaupanja v to, da se upoštevanje veljavnega prava ne bo preverjalo. Res je sicer, da je pri velikih projektih zaradi razširitve možnosti sodnega varstva dejansko treba računati s tem, da bo prišlo do zamud. Vendar pa je na to treba gledati zgolj kot na samodejno posledico pravnega preverjanja že veljavnih predpisov. Nosilec projekta mora take zamude vzeti v zakup. Interes za zagotovitev polnega učinka Direktive v zvezi s tem prevlada.

60. Interes za učinkovit in pravočasen prenos Direktive je v obravnavanem primeru dodatno okrepljen s tem, da so z Direktivo prenesene zahteve Aarhuške konvencije, ki je v Skupnosti začela veljati 17. februarja 2005 in ki je v skladu s členom 216(2) PDEU zavezujoča za institucije Unije in države članice.²⁹ Če bi se člen 10a Direktive PVO uporabljal šele za postopke, začete po izteku roka za prenos direktive, dostop do revizijskega postopka, ki ga je treba zagotoviti v skladu s členom 9(2) Aarhuške konvencije, glede na dolgotrajnost upoštevanih postopkov za izdajo dovoljenja še več let ne bi bil omogočen.

61. Zato je treba šteti, da je člen 6(1) Direktive 2003/35 treba razlagati tako, da so države članice dolžne določiti, da se določbe nacionalnega prava, ki so bile sprejete za prenos člena 10a Direktive PVO, uporabljajo tudi za tiste upravne postopke za izdajo dovoljenja, ki so se začeli pred 25. junijem 2005 in se takrat še niso končali s pravnomočno odločbo. Zato je treba odgovoriti še na drugo vprašanje, ki je bilo postavljeno za primer pritrilnega odgovora na prvo.

27 — V zvezi s problematiko retroaktivnosti glej poleg sodne prakse iz zgornjih opomb tudi Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, OUP, Oxford, druga izdaja, 2006, str. 252-273.

28 — Zgoraj v opombi 26 navedena sodba Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (točka 24).

29 — O položaju Aarhuške konvencije v pravu Evropske unije glej sodbo z dne 8. marca 2011 v zadevi Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, Zodl., str. I-1255, točke od 29 do 31).

C – Drugo vprašanje za predhodno odločanje

62. Z drugim vprašanjem za predhodno odločanje želi Bundesverwaltungsgericht izvedeti, ali so v skladu s členom 10a Direktive PVO države članice glede izpodbijanja postopkovne zakonitosti odločbe dolžne razširiti uporabo določb nacionalnega prava, ki so bile sprejete za prenos člena 10a Direktive PVO, tudi na primer presoje vplivov na okolje, ki je bila sicer opravljena, vendar so v zvezi z njo podane napake.

63. Razen Irske se vse udeleženske postopka strinjajo, da so v skladu s členom 10a Direktive PVO države članice zavezane, da možnost sodnega preverjanja razširijo tudi na primer presoje vplivov na okolje, pri izvedbi katere je prišlo do napak. Zvezna republika Nemčija meni, da nemško pravo te zahteve že izpolnjuje, saj je v skladu s členom 46 VwVfG, ki ga je treba uporabiti poleg člena 4(1) UmwRG, odpravo odločbe o izdaji dovoljenja mogoče zahtevati tudi v primeru presoje vplivov na okolje, pri izvedbi katere je prišlo do napak. Irska zaradi pomanjkljivih navedb v zvezi z vrsto napak, ki se očitajo v obravnavanem primeru, napotuje na procesno avtonomijo držav članic, ki jo je treba izvajati v skladu s cilji Direktive.

64. Kar zadeva pojasnila Zvezne republike Nemčije je treba najprej ugotoviti, da Sodišče ni pristojno za razlago nacionalnega prava. V okviru razmerja sodelovanja z nacionalnimi sodišči se mora v tem smislu zanesti na njihove navedbe o nacionalnem pravo.

65. Že samo besedilo člena 10a Direktive PVO je glede načelnega obsega preverjanja v okviru določenega postopka nedvoumno. V skladu s to določbo države članice članom zadevne javnosti, ki izpolnjujejo enega od dveh pogojev iz določbe, zagotovijo „dostop do revizij[skega] postopka pred sodiščem [...], da izpodbijajo *materialno in postopkovno zakonitost odločitev* [...], ob upoštevanju določb [za katere veljajo določbe] te direktive o sodelovanju javnosti“. ³⁰ S poudarjenim odlomkom je dobesedno prenesen člen 9(2) Aarhuške konvencije. ³¹

66. Sodišče je v zadevi Trianel v skladu s tem ugotovilo, da določba nikakor ne omejuje razlogov, na katere se je mogoče sklicevati v utemeljitev ustreznega pravnega sredstva. ³²

67. S temi zahtevami ni združljiva omejitev možnosti izpodbijanja postopka izdaje dovoljenja, v okviru katerega je treba opraviti presojo vplivov na okolje, na primer neizvedbe („popolnega neobstoja“) te presoje. Očitka, da je pri presoji vplivov na okolje prišlo do napak, se načeloma ne sme izključiti.

68. Glede na navedeno je na drugo vprašanje treba odgovoriti, da je člen 10a Direktive PVO treba razlagati tako, da mora biti v revizijskem postopku iz te določbe izpodbijanje postopkovne zakonitosti odločbe mogoče tudi v primeru presoje vplivov na okolje, ki je sicer bila opravljena, vendar so v zvezi z njo podane napake. Zato je treba odgovoriti tudi na tretje in zadnje vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je Bundesverwaltungsgericht postavilo za primer, če revizijski postopek zajema tudi primere obstoja napak v presoji vplivov na okolje.

D – Tretje vprašanje za predhodno odločanje

69. S tretjim vprašanjem za predhodno odločanje želi predložitveno sodišče razjasniti vprašanje, v kakšnem obsegu mora biti sodno izpodbijanje odločb, za katere se uporabljajo določbe Direktive PVO o sodelovanju javnosti, zaradi kršitev postopka omogočeno in v kakšnem obsegu mora pripeljati do odprave odločbe v primerih, v katerih je v upravnem procesnem pravu države članice v skladu

30 — Moj poudarek.

31 — V angleški in francoski različici sta besedi „materialno“ in „postopkovno“ v Aarhuški konvenciji povezani z „in“, v Direktivi PVO pa z „ali“. Pri tem gre zgolj za redakcijsko spremembo.

32 — Zgoraj v opombi 2 navedena sodba Trianel (točka 37).

s členom 10a, prvi odstavek, točka (b), Direktive PVO določeno, da je za člane zadevne javnosti dostop do postopka sodnega nadzora odvisen od *uveljavljanja kršitve pravice*. Pri tem predložitveno sodišče zlasti zanima, ali sta pogoja v zvezi z bistvenostjo kršitev postopka – torej: zahteva po vzročnosti in poseg v materialnopravni položaj tožeče stranke – ki morata biti v skladu z nacionalno sodno prakso kumulativno izpolnjena, dopustna.

1. Merili iz nacionalne sodne prakse

70. Za boljše razumevanje je treba obe merili iz nacionalne zakonodaje na podlagi navedb strank in pojasnil iz predložitvene odločbe na kratko predstaviti.

71. Tako imenovana „zahteva po vzročnosti“ pomeni, da mora za uspešno izpodbijanje odločbe zaradi kršitve postopka glede na okoliščine primera obstajati konkretna možnost, da bi bila izpodbijana odločba brez kršitve postopka drugačna.³³

72. Poleg tega mora zaradi kršitve postopka priti do posega v „materialnopravni položaj“ tožečih strank. Vendar pa v skladu z nacionalno sodno prakso, kot pojasnjuje Bundesverwaltungsgericht, subjekti, na katere vpliva projekt, v zvezi s katerim je treba opraviti presojo vplivov na okolje, na podlagi UVPG in postopkovnih določb drugih sektorskih zakonov nimajo procesnih pravic, ki bi jih lahko samostojno uveljavljali.³⁴ Kot izhaja iz navedb udeleženk postopka, je merilo materialnopravnega položaja tožeče stranke upoštevno tudi v okviru utemeljenosti tožbe. To bi pomenilo, da je z njim omejen obseg preizkusa tistih tožb, v zvezi s katerimi je pogoj procesnega upravičenja izpolnjen v okviru dopustnosti – pogosto na primer zato, ker se tožeča stranka sklicuje na morebiten poseg v svojo lastninsko pravico.³⁵

2. Stališča udeleženk postopka

73. Glede odgovora na tretje vprašanje za predhodno odločanje imajo udeleženke izrazito razhajajoča stališča. Tožeče stranke menijo, da obe zgoraj opisani merili nista v skladu s pravom Unije. Menijo, da je namesto tega kršitve postopka treba upoštevati v širšem obsegu. Glede na člen 263, drugi odstavek, PDEU bi morale biti v okviru sodnega izpodbijanja postopkovne zakonitosti odločbe kršitve bistvenih določb postopka vsekakor upoštevane, razen če je v posameznem primeru očitno mogoče izključiti, da je napaka vplivala na izid postopka. Pravne določbe v zvezi z udeležbo javnosti in členom 3 Direktive PVO naj bi bile v tem smislu bistvene postopkovne določbe.

74. Zvezna republika meni, da je v okviru procesne avtonomije držav članic merilo vzročnosti, ki je bilo razvito v sodni praksi, v skladu s pravom Unije. Land Rheinland-Pfalz se s tem stališčem strinja.

75. Irska meni, da so zaradi procesne avtonomije držav članic te pristojne, da določijo, katera ravnanja, opustitve ali odločbe so predmet preverjanja v skladu s členom 10a Direktive PVO in kdaj je podana kršitev pravice, pri čemer morajo upoštevati cilj Direktive, torej zagotovitev dostopa zadevne javnosti do pravnega varstva.

76. Komisija nazadnje meni, da morajo nacionalna sodišča pri presoji utemeljenosti preizkusiti vsaj vse procesnopravne in materialnopravne določbe, ki izhajajo iz prava Unije in ustreznih nacionalnih predpisov za prenos, pri čemer preizkus ne sme biti omejen na pravne norme, na podlagi katerih je podano procesno upravičenje, ali na posege v materialnopravni položaj.

33 — Glej le sodbi BVerwG z dne 8. junija 1995 (4 C 4.94) in z dne 13. decembra 2007 (4 C 9.06).

34 — Glej tudi sklepe predloge generalne pravobranilke E. Sharpston, predstavljene v zgoraj v opombi 2 navedeni zadevi Trianel (točka 34).

35 — Glej Winter, G., *Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts*, NVwZ 1999, 467.

77. Komisija dalje meni, da za težje kršitve postopka zahteva po vzročnosti ne bi smela veljati, manj bistvene kršitve postopka pa naj ne bi povzročile odprave odločbe, če upravni organ sklepčno prikaže, da glede na okoliščine primera ni realnih možnosti za to, da bi bila izpodbijana odločba v primeru neobstoja kršitev postopka drugačna.

78. Komisija nazadnje meni, da so kršitve postopka pri odločbah, za katere se uporabljajo določbe Direktive o sodelovanju javnosti, v okviru sodnega izpodbijanja upoštevne, če niso zanemarljive za uresničevanje ciljev Direktive PVO.

3. Razlaga člena 10a Direktive PVO

79. Sodišče se je že pred tem primerom ukvarjalo z razlago člena 10a Direktive PVO. Že na začetku svojih pojasnil sem opozoril, da je moralo to določbo preučiti zlasti v zadevi Trianel.

80. V navedeni zadevi je Sodišče v bistvu obravnavalo obseg dostopa nevladnih organizacij v smislu člena 1(2) Direktive PVO do revizijskega postopka v smislu člena 10a te direktive. V zvezi s tem je ugotovilo, da se nevladnim organizacijam možnosti, da v okviru tožbe, vložene zoper zadevno odločbo o izdaji dovoljenja, v skladu s členom 10a Direktive PVO pred sodiščem uveljavljajo kršitev določb, ki izhajajo iz prava Unije in katerih cilj je varstvo okolja, ne sme odreči zato, ker te določbe varujejo le interese skupnosti, in ne pravnih dobrin posameznikov. Pri tem je iz sodbe mogoče razbrati, da se take omejitve ne sme uporabiti niti na ravni dopustnosti tožbe niti na ravni njene utemeljenosti.³⁶ Zvezna republika Nemčija, katere nacionalno pravo je bilo povod za predložitev zadeve Trianel v predhodno odločanje Sodišču, je ob upoštevanju sodbe sprejela ustrezne ukrepe.³⁷

81. Za razliko od zadeve Trianel se obravnavani primer nanaša na fizične in pravne osebe, ki so v skladu s členom 1(2) Direktive PVO del zadevne javnosti, niso pa nevladna organizacija v smislu te določbe.

82. V svojem odgovoru na drugo vprašanje za predhodno odločanje sem že pojasnil, da se v skladu s členom 10a Direktive PVO za te osebe možnost izpodbijanja zadevnih odločb ne sme omejiti na primere neizvedbe zahtevane presoje vplivov na okolje.

83. Vendar pa to nikakor ne pomeni, da so s pravom Unije v členu 10a Direktive PVO določene natančne zahteve glede obsega nadzora v okviru ustreznega pravnega varstva. Nasprotno, države članice imajo v skladu s sodno prakso Sodišča na podlagi svoje procesne avtonomije pri izvajanju člena 10a Direktive PVO (in z njim prenesenega člena 9(2) Aarhuške konvencije) načeloma manevrski prostor. V tem smislu lahko same uredijo postopek, s katerim bo zagotovljen ustrezen dostop do pravnega varstva. Pri tem morata biti spoštovani dve omejitvi: pravila ne smejo biti manj ugodna kot tista, ki urejajo podobne notranje položaje (načelo enakovrednosti), in ne smejo praktično onemogočiti ali čezmerno otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti).³⁸

84. Zahteve prava Unije glede obsega nadzora v okviru revizijskega postopka, določenega s členom 10a Direktive PVO, izhajajo zlasti iz načela učinkovitosti. V tem postopku nič ne kaže na kršitev načela enakovrednosti.

36 — Zgoraj v opombi 2 navedena sodba Trianel (točka 60).

37 — Nacionalno pravo je bilo najprej prilagojeno v okviru sodne prakse – glej sodbo BVerwG z dne 29. septembra 2011 (7 C 21.09). Potem je bil spremenjen ustrezen zakon, in sicer z Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften (zakon o spremembi UmwRG in drugih okoljskih predpisov; BGBl I, str. 95) z dne 21. januarja 2013; glej Bundestagsdrucksache 17/10957.

38 — Zgoraj v opombi 15 navedena sodba Wells (točka 67), sodba z dne 18. oktobra 2011 v združenih zadevah Boxus in drugi (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 in C-135/09, ZOdl., str. I-9711, točka 52) in zgoraj v opombi 2 navedena sodba Trianel (točka 43).

85. Kot sem pojasnil že v okviru mojega predloga v zvezi z drugim vprašanjem, je v besedilu člena 10a Direktive PVO izrecno določen preizkus postopkovne zakonitosti odločb v postopku iz tega člena. Z navedenim členom nikakor niso omejeni razlogi, ki se jih lahko navede v utemeljitev ustreznega pravnega sredstva.

86. Vendar pa lahko države članice v skladu s členom 10a Direktive PVO za dostop članov zadevne javnosti do revizijskega postopka iz tega člena določijo pogoj. Kot izraz procesne avtonomije držav članic, lahko te pri tem izbirajo med dvema možnostma. Prva možnost je izkaz „zadostnega interesa“, druga pa – in to je izbrala Nemčija – uveljavljanje „kršene pravice [kršitve pravice], kadar jo upravno postopkovno pravo države članice zahteva kot predpogoj“. Države članice pri tem v skladu s členom 10a Direktive PVO same določijo, kaj pomeni kršitev pravice. Vendar pa morajo to določiti v skladu s ciljem, da se prizadeti javnosti omogoči širok dostop do sodišč.

87. Ali obe možnosti iz člena 10a vplivata na obseg preizkusa v okviru revizijskega postopka, ki ga je treba zagotoviti?

88. Iz besedila določbe izhaja, da gre pri obeh možnostih iz člena 10a Direktive PVO za opis pogoja za dopustnost ustreznega pravnega sredstva. Če je pogoj izpolnjen, se opravi vsebinski preizkus „materialne in postopkovne zakonitosti odločitev“. Tudi Sodišče v zvezi z možnostma izrecno govori o „pogojih za dopustnost tožbe“.³⁹

89. Razlaga člena 10a Direktive PVO glede na člen 9(2) Aarhuške konvencije,⁴⁰ opravljena ob upoštevanju mednarodnega prava, potrди, da je namen obeh možnosti iz člena 10a Direktive PVO to, da se omogoči omejitev dopustnosti revizijskega postopka, ne pa obsega preizkusa, ki se opravi v tem postopku. V Implementation guide (navodilih za izvajanje),⁴¹ ki se lahko uporabi kot pomoč pri razlagi Konvencije, so takšna merila opisno opredeljena kot merila za *standing*.⁴²

90. Soglašam z mnenjem generalne pravobranilke E. Sharpston, ki obe možnosti prav tako pojasnjuje s tem, da so podpisnice Aarhuške konvencije z njima hotele upoštevati različne pogoje, ki so v nacionalnih zakonodajah določeni za procesno upravičenje.⁴³

91. Glede obsega preizkusa v procesnopravnem smislu je torej treba ostati pri tem, da Direktiva PVO določa preizkus postopkovne zakonitosti odločb in da nikakor ne omejuje razlogov, ki se lahko uporabijo za utemeljitev ustreznega pravnega sredstva. V skladu z načelom učinkovitosti se ta možnost pravnega varstva v zvezi s predpisi, ki izhajajo iz prava Unije in katerih cilj je varstvo okolja, ne sme praktično onemogočiti ali čezmerno otežiti. Pravno varstvo, ki zadosti tem zahtevam, ustreza tudi členu 19(1), drugi pododstavek, PEU, v skladu s katerim države članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije. Širša pojasnila v zvezi z obsegom preizkusa zaradi neobstoja navedb v zvezi s kršitvami postopka, ki se očitajo v danem primeru, niso mogoča.

39 — Zgoraj v opombi 2 navedena sodba Trianel (točka 38).

40 — Glej uvodno izjavo 9 Direktive 2003/35.

41 — Sodba z dne 16. februarja 2012 v zadevi Solvay in drugi (C-182/10, točka 28).

42 — United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, druga izdaja, 2013, str. 202–204.

43 — Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston, predstavljeni v zgoraj v opombi 2 navedeni zadevi Trianel (točka 44).

4. Preizkus nacionalnih meril

92. V nadaljevanju bom najprej preizkusil, ali merilo posega v materialnopravni položaj tožeče stranke, kot ga je opisalo Bundesverwaltungsgericht, na področju člena 10a Direktive PVO ustreza zahtevam te direktive. Nemška pravna teorija na področju upravnega prava se je v zadnjih letih intenzivno ukvarjala s tem vprašanjem in tudi pod vplivom sodne prakse iz zadeve Trianel prišla do različnih zaključkov glede tega, v kakšni meri je na področju prava varstva okolja, zlasti pa v zvezi s kršitvami postopka pri izvedbi presoje vplivov na okolje, mogoče ohraniti zahtevo kršitve subjektivne pravice.⁴⁴

93. Ob natančni razlagi člena 10a Direktive PVO, zlasti ob upoštevanju njegovega smisla in namena, postane jasno, da merilo, kot ga je opisalo Bundesverwaltungsgericht, ne ustreza zahtevam te direktive.

94. Kot sem ugotovil zgoraj, je v besedilu člena 10a določen revizijski postopek za izpodbijanje (tudi) postopkovne zakonitosti, pri čemer nikjer ni omenjena možnost omejitve razlogov, ki jih je mogoče navesti v utemeljitev pravnega sredstva. Poleg tega se v skladu s to določbo dostop do revizijskega postopka lahko omeji na tiste člane zadevne javnosti, ki uveljavljajo kršitev pravice. Ta izhodiščni okvir vsebinsko opredelijo države članice same ob izrecnem upoštevanju cilja, da se zadevni javnosti omogoči širok dostop do sodišč. Pri obravnavanem merilu pa gre – tudi na to sem že opozoril – za dovoljeno merilo dopustnosti, ne pa za morebitno omejitev obsega preizkusa. Zato z njim ni mogoče upravičiti omejitve obsega preizkusa.

95. Poleg tega je treba upoštevati, da Aarhuška konvencija, katere prenos je smoter člena 10a Direktive PVO, vsebuje koristne napotke glede namena določbe. V skladu s členom 1 te konvencije naj bi bil njen cilj varstvo pravice do življenja v okolju, primernem za zdravje in blaginjo. Za to so določene postopkovne določbe (dostop do informacij, udeležba javnosti) in zagotovljen učinkovit dostop do pravnega varstva.

96. V sedmi in osmi uvodni izjavi Konvencije je podrobneje pojasnjen okvir pravice dostopa do pravnega sredstva v okoljskih zadevah. Dostop je državljanom zagotovljen, da bi lahko uveljavljali svojo pravico do zdravega okolja in izpolnjevali svojo dolžnost varovanja in izboljševanja okolja za sedanje in prihodnje generacije.

97. Menim, da je iz tega mogoče izpeljati dva sklepa. Prvič, postopkovne določbe in spoštovanje teh določb imajo tudi v okoljskem pravu bistveno vlogo pri varstvu zagotovljenih pravic. Na podlagi tega je mogoče pojasniti rastoč pomen pravic udeležbe v okviru okoljskega prava, ki danes niso več le element legitimnosti odločb, ampak tudi same po sebi služijo izboljšanju varstva okolja.⁴⁵ Iz takega pojmovanja postopka je prav tako razviden pomen pravilne izvedbe presoje vplivov na okolje.⁴⁶ Ob upoštevanju navedenega postane očitno, zakaj sta v členu 10a Direktive PVO preizkus materialnopravne in preizkus postopkovne zakonitosti navedena skupaj.

98. Drugič, v Aarhuški konvenciji varstvo okolja ni pojmovano kot posebna naloga posebej za to ustanovljenih nevladnih organizacij, ampak se šteje, da so tudi posamezniki upravičeni in celo obvezani, da varujejo okoljske interese.⁴⁷ Omejitve obsega preizkusa pri tožbah, ki jih vložijo posamezniki, v tem smislu ni mogoče upravičiti s tem, da se za interese okolja na splošno tako ali

44 — Glej le Kment, M., *Europarechtswidrigkeit des § 4 I UmwRG?*, NVwZ 2012, 481, Siegel, T., *Zur Einklagbarkeit der Umweltverträglichkeit*, DÖV 2012, 709, Ziekow, J., *Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes*, NVwZ 2007, 259. Temeljna dela, izdana pred tem: Calliess, C., *Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte*, NVwZ 2006, 1; Schoch, F., *Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts*, v: Schmidt-Assmann, E. in Hoffmann-Riem, W. (ur.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden-Baden, 1999, str. 279; Kokott, J., *Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts*, Die Verwaltung 31 (1998), 335.

45 — Ebbesson, J., *Public Participation*, v: Bodansky D. in drugi (ur.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, OUP, 2007, str. 681.

46 — Clément, M., *Droit Européen de l'Environnement*, Bruxelles, Larcier, druga izdaja, 2012, str. 119.

47 — Sedma in osma uvodna izjava Aarhuške konvencije.

tako lahko zavzamejo okoljska združenja. Glede procesnega upravičenja so okoljska združenja v skladu s členom 10a, tretji odstavek, drugi in tretji stavek, sicer privilegirana v smislu, da imajo v skladu s to določbo pravice, ki so lahko kršene.⁴⁸ Kar zadeva utemeljenost, pa nič ne kaže na to, da so člani zadevne javnosti v slabšem položaju kot okoljska združenja. Kot izhaja iz navedenih določb Aarhuške konvencije, je državljan v tem smislu sam poklican za uveljavljanje varstva okolja,⁴⁹ kar pa je naloga, ki jo lahko, kot pojasnjujejo tožeče stranke, okoljska združenja zaradi omejenih finančnih sredstev izvajajo le v omejenem obsegu.

99. Iz navedenega sledi, da v nacionalnem pravu vprašanja postopkovne zakonitosti v (okoljskopravnem) okviru Direktive PVO ne smejo biti izvzeta iz obsega preizkusa, ki ga sodišča opravijo v zvezi s tožbami članov zadevne javnosti. To bi bilo v nasprotju z načelom učinkovitosti in bi pomenilo, da prenos člena 10a Direktive PVO v nacionalno pravo ni ustrezen in v skladu s pravom Unije. Če se zaradi merila uveljavljanja kršitve subjektivne pravice iz obsega preizkusa, ki se opravi v okviru revizijskega postopka v smislu člena 10a Direktive PVO, izključijo določbe, ki izhajajo iz prava Unije in katerih cilj je varstvo okolja – kot je glede na navedbe Bundesverwaltungsgericht podano v obravnavani zadevi – ga po mojem mnenju ni mogoče ohraniti.

100. Ob upoštevanju navedenega je mogoče razumeti tudi ugotovitev Sodišča v zadevi Trianel, v skladu s katero „lahko nacionalni zakonodajalec [...] pravice, na kršitev katerih se lahko sklicuje posameznik v okviru pravnega sredstva zoper odločitev, dejanja ali opustitve iz člena 10a Direktive 85/337, omeji samo na subjektivne javne pravice“.⁵⁰ Pojem subjektivnih javnih pravic je treba razlagati tako, da mora biti posameznikom omogočeno, da se v utemeljivi tožbe sklicujejo na določbe prava Unije, namenjene varstvu okolja. V tem smislu objektivno in subjektivno pojmovano pravno varstvo konvergirata, kar izhaja tudi iz pravice do življenja v okolju, primernem za zdravje in blaginjo, iz člena 1 Aarhuške konvencije.

101. Tudi Compliance committee Konvencije (odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo) meni, da pomeni izključitev zahtevkov iz naslova okoljskega prava iz tožb na podlagi omejitve, v skladu s katero je tožbe na podlagi sosedskega prava mogoče vložiti le ob sklicevanju na lastne pravice, in izključitev okoljskega prava iz tega okvira kršitev člena 9(2) Konvencije. Čeprav ta napotek za Sodišče ni zavezujoč,⁵¹ pa podpira mojo razlago Konvencije.⁵²

102. Glede načela vzročnosti je treba upoštevati podobna merila. Tudi v zvezi s tem imajo države članice nedvomno procesno avtonomijo. V skladu z njo uporaba merila vzročnosti pri presoji bistvenosti kršitev postopka načeloma ni izključena. Vendar pa morata biti pri tem upoštevani načeli enakovrednosti in učinkovitosti. Tudi zahtevo po vzročnosti je torej treba presojati zlasti glede na načelo učinkovitosti.⁵³ Spet nič ne kaže na kršitev načela enakovrednosti.

103. V skladu s tem zaradi zahteve po vzročnosti ne sme biti ovirano izvajanje pravic iz člena 10a Direktive PVO.

48 — Zgoraj v opombi 2 navedena sodba Trianel (točki 40 in 42).

49 — Pravu Unije koncept državljana kot varuha spoštovanja prava nikakor ni tuj. Sodba z dne 5. februarja 1963 v zadevi van Gend & Loos (26/62, Recueil, str. 1). Glej Weiler, J. H. H., *The Transformation of Europe*, v: *The Constitution of Europe*, CUP, Cambridge, 1999, 10, 20.

50 — Zgoraj v opombi 2 navedena sodba Trianel (točka 45).

51 — Glej člen 15 Aarhuške konvencije, v katerem so določeni nekonfliktni, nesodni in posvetovalni postopki za pregled skladnosti z določbami Konvencije, ter Meeting of the Parties, Decision I/7, Review of Compliance, UN Doc. ECE/MP.PP/2/Add.8 z dne 2. aprila 2004.

52 — Economic Commission for Europe, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/48 concerning compliance by Austria. Adopted by the Compliance Committee on 16 December 2011, UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2012/4 z dne 17. aprila 2012, str. 14. Zaradi pomanjkanja podatkov Committee ni ugotovil kršitve in je razlogoval zgolj hipotetično.

53 — V tem smislu von Danwitz, T., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer, Berlin, 2008, str. 541.

104. Prav na tu upoštevnom področju ima postopek, kot sem opozoril zgoraj, posebno vlogo pri zagotavljanju učinkovitega varstva okolja. Dostop do revizijskih postopkov v zvezi s kršitvami postopka pa je lahko učinkovit le, če uspeh očitka ni vnaprej izključen. Pri oblikovanju merila vzročnosti je treba še zlasti v okviru evropskega okoljskega prava upoštevati poseben pomen postopka, kršitve postopka pa ne smejo biti *de facto* izključene iz obsega preizkusa.

105. To nikakor ne pomeni, da mora vsaka kršitev postopka povzročiti odpravo odločbe. To je razvidno že iz primerjave s posledicami, ki jih imajo kršitve postopka pri sprejemanju pravnih aktov Unije. Člen 263, drugi odstavek, PDEU v zvezi s tem določa, da je Sodišče „pristojno za odločanje o tožbah, ki jih vloži država članica, Evropski parlament, Svet ali Komisija zaradi [...] bistvene kršitve postopka [...]“. V sodni praksi se je to – povedano poenostavljeno – razlagalo tako, da kršitev posebej pomembnih procesnih določb povzroči ničnost akta brez dodatnih pogojev,⁵⁴ pri manj pomembnih procesnih določbah pa je kršitev morala imeti učinek.⁵⁵ Meril, razvitih v okviru te določbe, zaradi procesne avtonomije držav članic ni mogoče avtomatično prenesti na člen 10a Direktive PVO.

106. Vendar pa je pri uporabi merila vzročnosti treba upoštevati načelo učinkovitosti. To pomeni, da zaradi merila – zlasti z opredelitvijo trditvenega in dokaznega bremena v okviru tega merila – uveljavljanje procesnih določb, ki izhajajo iz prava Unije in katerih cilj je varstvo okolja, ne sme biti praktično izključeno. V zvezi s posebej pomembnimi postopkovnimi določbami pa je treba v tem smislu uporabo zahteve vpliva na izid upravnega postopka povsem opustiti.

V – Predlog

107. Iz zgoraj navedenih razlogov Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je predložilo Bundesverwaltungsgericht, odgovori tako:

1. Člen 6(1) Direktive 2003/35 je treba razlagati tako, da so države članice dolžne določiti, da se določbe nacionalnega prava, ki so bile sprejete za prenos člena 10a Direktive PVO, uporabljajo tudi za tiste upravne postopke za izdajo dovoljenja, ki so se začeli pred 25. junijem 2005 in se takrat še niso končali s pravnomočno odločbo.
2. Člen 10a Direktive PVO je treba razlagati tako, da mora biti v revizijskem postopku iz te določbe izpodbijanje postopkovne zakonitosti odločbe mogoče tudi v primeru presoje vplivov na okolje, ki je bila sicer opravljena, vendar so v zvezi z njo podane napake.
3. Člen 10a Direktive PVO je treba razlagati tako, da kadar upravno procesno pravo države članice v skladu s členom 10a, prvi odstavek, točka (b), Direktive PVO določa, da je za člane zadevne javnosti dostop do postopka sodnega nadzora odvisen od uveljavljanja kršitve pravice,
 - omejitev možnosti uspeha sodnega izpodbijanja postopkovne zakonitosti odločb, za katere se uporabljajo določbe te direktive o sodelovanju javnosti, na primere, v katerih je zaradi kršitve postopka sočasno prišlo do posega v materialnopravni položaj tožeče stranke, ni dopustna, če so s tem iz obsega preizkusa izključene določbe, ki izhajajo iz prava Unije in katerih cilj je varstvo okolja;
 - omejitev možnosti uspeha sodnega izpodbijanja postopkovne zakonitosti odločb, za katere se uporabljajo določbe te direktive o sodelovanju javnosti, na primere, v katerih glede na okoliščine primera obstaja konkretna možnost, da bi bila izpodbijana odločba brez kršitve

54 — Sodba z dne 29. oktobra 1980 v zadevi Roquette Frères proti Svetu (138/79, Recueil, str. 3333, točka 33).

55 — V zvezi s konkretno zahtevanimi učinki je Sodišče različno odločilo v sodbah z dne 29. oktobra 1980 v združenih zadevah van Landewyck in drugi proti Komisiji (od 209/78 do 215/78 in 218/78, Recueil, str. 3125, točka 47) in z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Thyssen Stahl proti Komisiji (C-194/99 P, Recueil, str. I-10821, točka 31).

postopka drugačna, ni dopustna, če je zaradi tega uveljavljanje določb, ki izhajajo iz prava Unije in katerih cilj je varstvo okolja, praktično izključeno in če se to merilo nanaša tudi na posebej pomembne postopkovne določbe.

Presoja zahtev, ki jih morajo izpolnjevati kršitve postopka, da se lahko upoštevajo v okviru sodnega izpodbijanja postopkovne zakonitosti odločbe v korist tožeče stranke, spada na področje procesne avtonomije držav članic, ki pa pravnega varstva v zvezi z določbami, ki izhajajo iz prava Unije in katerih cilj je varstvo okolja, ne morejo praktično onemogočiti, prekomerno otežiti ali zanj določiti pravila, ki so manj ugodna kot tista, ki urejajo podobne notranje položaje.