



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 7. novembra 2013*

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe — Okolje — Direktiva 85/337/EGS — Presoja vplivov na okolje — Aarhuška konvencija — Direktiva 2003/35/ES — Pravica do pravnega sredstva zoper odločbo o izdaji dovoljenja — Časovna veljavnost — Postopek za izdajo dovoljenja, ki se je začel pred datumom izteka roka za prenos Direktive 2003/35/ES — Odločba, ki je bila sprejeta po tem datumu — Pogoji dopustnosti pravnega sredstva — Kršitev pravice — Kršitev postopka, na katero se je mogoče sklicevati — Obseg nadzora“

V zadevi C-72/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (Nemčija) z odločbo z dne 10. januarja 2012, ki je prispela na Sodišče 13. februarja 2012, v postopku

Gemeinde Altrip,

Gebrüder Hört GbR,

Willi Schneider

proti

Land Rheinland-Pfalz,

ob udeležbi

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (poročevalec) in A. Arabadžiev, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. januarja 2013,

* Jezik postopka: nemščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Gemeinde Altrip, Gebrüder Hört GbR in W. Schneiderja S. Lesch, F. Heß, W. Baumann in C. Heitsch, odvetniki,
- za Land Rheinland-Pfalz M. Schanzenbächer, H. Seiberth in U. Klein, agenti,
- za nemško vlado T. Henze in A. Wiedmann, agenta,
- za Irsko E. Creedon, agentka, skupaj z G. Gilmore, BL,
- za Evropsko komisijo P. Oliver in G. Wilms, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 20. junija 2013

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 466) in na razlago člena 10a Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35 (v nadaljevanju: Direktiva 85/337).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Gemeinde Altrip (občina Altrip), družbo civilnega prava Gebrüder Hört GbR in W. Schneiderjem na eni strani ter Land Rheinland-Pfalz (dežela Porenje-Pfalz) na drugi zaradi sklepa o odobritvi načrta o izgradnji zadrževalnika poplavnne vode na več kot 320 hektarih nekdanjega poplavnega območja Rena.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah z dne 25. junija 1998, v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuška konvencija), v členu 9 določa:

„[...]

2. Pogodbenica v okviru svoje notranje zakonodaje zagotovi, da imajo člani vključene javnosti,
 - a) ki imajo zadosten interes ali drugače,
 - b) ki uveljavljajo kršeno pravico, kadar jo upravno postopkovno pravo države članice zahteva kot predpogoj,

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 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. V ta namen se za pododstavek (a) tega odstavka šteje za zadosten tudi interes vsake nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz odstavka 5 člena 2. Za take organizacije se tudi šteje, da imajo pravice, ki se lahko kršijo v smislu pododstavka (b) tega odstavka.

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.

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.

[...]“

Pravo Unije

Direktiva 2003/35

4 Člen 1 Direktive 2003/35 določa:

„Cilj te direktive je prispevati k izvedbi obveznosti, ki izhajajo iz Arhuške konvencije, zlasti:

[...]

b) z boljšim sodelovanjem javnosti in predvidenimi določbami o dostopu do sodišč v okviru direktiv Sveta [85/337] in 96/61/ES.“

5 Člen 3(7) Direktive 2003/35 določa vključitev člena 10a v Direktivo 85/337.

6 Člen 6 Direktive 2003/35 določa:

„Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktiv[o], najpozneje do 25. junija 2005. O tem takoj obvestijo Komisijo.

[...]“

Direktiva 85/337

7 Člen 10a Direktive 85/337 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, kadar jo upravno postopkovno pravo države članice zahteva kot predpogoj,

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.

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 dostop do sodišč. [...]

[...]“

Nemško pravo

VwGO

8 V besedilu člena 61 zakona o upravnem sporu (Verwaltungsgerichtsordnung, v nadaljevanju: VwGO) je navedeno:

„Postopka se lahko udeležijo:

1. fizične ali pravne osebe,
2. združenja, če so lahko nosilci pravice,

[...]“

UVPG

9 Člen 2(1), prva poved, zakona o presoji vplivov na okolje (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, v nadaljevanju: UVPG) določa:

„Presoja vplivov na okolje je sestavni del upravnega postopka, ki se izvede za sprejetje odločbe o sprejemljivosti projekta.“

10 Člen 2(3) UVPG določa, da „[je odločba] v smislu odstavka 1, prva poved, 1. [...] sklep o odobritvi načrta“.

UmwRG

11 Zakon o dopolnilnih določbah pravnih sredstev v okoljskih zadevah, ki jih določa Direktiva 2003/35/ES (Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, v nadaljevanju: UmwRG), prenaša člen 10a Direktive 85/337.

12 Člen 1(1), prva poved, UmwRG določa:

„Ta zakon se uporablja za pravna sredstva zoper

1. odločbe v smislu člena 2(3) [UVPG] o dopustnosti projekta, za katere v skladu z

a) UVPG

[...]

lahko obstaja obveznost izvedbe presoje vplivov na okolje.“

13 Člen 4(1), prva poved, UmwRG določa:

„Odprava odločbe v zvezi z dopustnostjo projekta v smislu člena 1(1), prva poved, točka 1, se lahko zahteva, če

1. presoja vplivov na okolje ali

2. predhodna presoja posameznega primera o obveznosti izvedbe presoje vplivov na okolje,

ki se zahteva na podlagi določb [UVPG] [...], ni bila izvedena in se tudi ne izvede naknadno.“

14 V besedilu člena 4(3) UmwRG je navedeno:

„Odstavka 1 in 2 po analogiji veljata tudi za pravna sredstva udeležencev v skladu s členom 61, točki 1 in 2, [VwGO].“

15 Člen 5(1) UmwRG vsebuje to določbo:

„Ta zakon se uporablja za postopke na podlagi člena 1(1), prva poved, ki so se začeli ali bi se morali začeti po 25. juniju 2005.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

16 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari, ki jih projekt zadeva kot lastnike oziroma uporabnike zemljišč na območju zadevne gradnje, so pri Verwaltungsgericht (upravno sodišče) vložile tožbo za odpravo sklepa, s katerim je regijski organ odobril načrt za izgradnjo. Ta sklep so izpodbijale, sklicujoč se na nezadostnost presoje vplivov na okolje, ki je bila izvedena pred sprejetjem tega sklepa. Ker je bila njihova tožba zavrnjena, so vložile pritožbo pri Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (višje upravno sodišče dežele Porenje-Pfalz).

17 To sodišče je pritožbo zavrnilo, pri čemer je predvsem menilo, da tožeče stranke v postopku v glavni stvari nimajo pravice do pravnega sredstva, saj se v skladu s členom 5(1) UmwRG ne morejo sklicevati na nepravilnosti upravnega postopka – začetega pred 25. junijem 2005 – ki vplivajo na presojo vplivov na okolje. Oberverwaltungsgericht je vsekakor izrazilo dvome glede dopustnosti pravnega sredstva, ker člen 4(3) UmwRG pravna sredstva dopušča le v primeru popolne opustitve presoje vplivov na okolje in naj torej v primeru, ko so bile pri presoji vplivov na okolje zgolj storjene nepravilnosti, ne bi bila mogoča.

18 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so zato vložile revizijo pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče). To sprašuje, ali je razlaga člena 5(1) UmwRG, ki izključuje uporabo UmwRG za upravne postopke, začete pred 25. junijem 2005, tudi če so bile odločbe, izdane v teh postopkih, kot v obravnavanem primeru, sprejete po tem datumu, v skladu z Direktivo 2003/35, v kateri je datum 25. junij 2005 v skladu s členom 6 naveden zgolj kot datum izteka roka njenega prenosa.

19 Predložitveno sodišče poleg tega sprašuje, ali člen 4(3) UmwRG, ki pravico do pravnega sredstva omejuje zgolj na primer, ko je bila presoja vplivov na okolje popolnoma opuščena, pravilno prenaša člen 10a Direktive 85/337, ki zahteva pravico do pravnega sredstva, ki omogoča izpodbijanje zakonitosti

odločitev, pri katerih so bile storjene kršitve postopka. Nazadnje sprašuje, ali je s tem pravom združljiva ustaljena nacionalna sodna praksa, v skladu s katero gre lahko za kršitev pravice posameznika, ki ga zadeva projekt, za kateri je obvezna presoja vplivov na okolje, le če med kršitvijo postopka in končno posledico odobritve načrta, ki bremeni tožečo stranko, obstaja vzročna zveza.

20 V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 6(1) [Direktive 2003/35] 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], 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 85/337] 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?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen:

Ali je treba člen 10a [Direktive 85/337], kadar upravno procesno pravo države članice v skladu s členom 10a, prvi odstavek, točka (b), navedene direktive 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?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

21 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2003/35, ki določa, da mora biti prenesena najpozneje 25. junija 2005, in s katero je bil Direktivi 85/337 dodan člen 10a, razlagati tako, da se morajo določbe notranjega prava, sprejete za prenos zadnjenavedene določbe, uporabljati tudi za tiste upravne postopke za izdajo dovoljenja, ki so se začeli pred 25. junijem 2005, če so bila ta dovoljenja izdana šele po tem datumu.

- 22 Opozoriti je treba, da se novo pravno pravilo načeloma uporablja od začetka veljavnosti akta, v katerem je vsebovano. Čeprav se ne uporablja za pravne položaje, ki so nastali in se v celoti končali med veljavnostjo starega predpisa, pa se uporablja za njihove prihodnje učinke in nove pravne položaje (glej v tem smislu sodbo z dne 6. julija 2010 v zadevi Monsanto Technology, C-428/08, ZOdl., str. I-6765, točka 66). Drugače – in ob upoštevanju načela prepovedi retroaktivnosti pravnih aktov – je le, če so novemu pravilu dodane posebne določbe, ki izrecno določajo njegovo časovno veljavnost (sodba z dne 16. decembra 2010 v zadevi Stichting Natuur en Milieu in drugi, C-266/09, ZOdl., str. I-13119, točka 32).
- 23 Direktiva 2003/35 ne vsebuje nobene posebne določbe glede pogojev časovne veljavnosti novega člena 10a Direktive 85/337.
- 24 Zato je treba opozoriti, da so države članice v skladu s členom 6 Direktive 2003/35 morale sprejeti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 25. junija 2005. Med ukrepi, ki bi morali biti sprejeti do tega dne, je člen 10a Direktive 85/337, ki je razširil pravico do pravnega sredstva članov javnosti, ki jih zadevajo odločitve, dejanja ali opustitve v tej direktivi o presoji vplivov javnih in zasebnih projektov na okolje.
- 25 Sodišče je že razsodilo, da se načelo, da je za projekte, ki bi lahko znatno vplivali na okolje, treba opraviti okoljsko presojo, ne uporablja, ko je bila uradna zahteva za odobritev projekta vložena pred datumom izteka roka za prenos Direktive 85/337 (sodbe z dne 11. avgusta 1995 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-431/92, ZOdl., str. I-2189, točki 29 in 32; z dne 18. junija 1998 v zadevi Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, C-81/96, Recueil, str. I-3923, točka 23, in z dne 15. januarja 2013 v zadevi Križan in drugi, C-416/10, točka 94).
- 26 Ta direktiva se namreč pretežno nanaša na obsežne projekte, za izvedbo katerih je pogosto potrebnega veliko časa. Zato bi bilo neprimerno, da bi se postopki, ki so zapleteni že na nacionalni ravni, otežili in podaljšali zaradi posebnih zahtev, ki jih določa ta direktiva, in da bi bili prizadeti že oblikovani položaji (zgoraj navedeni sodbi Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, točka 24, in Križan in drugi, točka 95).
- 27 Vendar novih zahtev, ki izhajajo iz člena 10a te direktive, kot takih ni mogoče dojemati v smislu, da otežujejo ali zavlačujejo upravne postopke v enaki meri kot obveznost presoje vplivov na okolje, ki velja za projekte. Kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 59 sklepnih predlogov, zakonodaja v postopku v glavni stvari namreč ne uvaja nikakršne tovrstne zahteve, temveč je njen cilj izboljšati dostop do pravnih sredstev. Čeprav lahko poleg tega razširitev pravice do pravnega sredstva zoper dejanja ali opustitve, ki je dostopna zadevni javnosti in ki se nanaša na take projekte, te projekte sicer izpostavi nevarnosti sodnega postopka, ni mogoče šteti, da tako povečanje nevarnosti vpliva na že izoblikovan položaj.
- 28 Čeprav ni mogoče izključiti, da ta razširitev v praksi na uresničitev zadevnih projektov učinkuje zaviralno, je tovrstna neprijetnost povezana z nadzorom nad zakonitostjo odločitev, dejanj ali opustitev iz Direktive 85/337, v katerega je zakonodajalec Evropske unije v skladu s cilji Aarhuške konvencije želel vključiti člane zadevne javnosti, ki imajo zadosten interes ali ki uveljavljajo kršeno pravico, da bi s tem prispeval k ohranjanju, varovanju in izboljšanju kakovosti okolja in varovanju človekovega zdravja.
- 29 Ob upoštevanju teh ciljev neprijetnost iz prejšnje točke ne more upravičiti tega, da bi se določbam člena 10a, ki izhaja iz Direktive 2003/35, odvzel polni učinek v položajih, ki so obstajali dne, ko bi morala biti ta direktiva prenesena, če so bila dovoljenja izdana šele po tem datumu.

- 30 V teh okoliščinah, tudi če imajo države članice na podlagi svoje procesne avtonomije in brez poseganja v spoštovanje načel enakovrednosti in učinkovitosti pri izvajanju člena 10a Direktive 85/337 manevrski prostor (sodba z dne 16. februarja 2012 v zadevi Solvay in drugi, C-182/10, točka 47), pa izvajanja tega člena kljub temu ne morejo prihraniti zgolj za upravne postopke za izdajo dovoljenja, ki so se začeli po 25. juniju 2005.
- 31 Iz zgoraj navedenih ugotovitev je razvidno, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba Direktivo 2003/35, ki določa, da mora biti prenesena najpozneje 25. junija 2005, in s katero je bil Direktivi 85/337 dodan člen 10a, razlagati tako, da se morajo določbe notranjega prava, sprejete za prenos tega člena, uporabljati tudi za tiste upravne postopke za izdajo dovoljenja, ki so se začeli pred 25. junijem 2005, če so bila ta dovoljenja izdana šele po tem datumu.

Drugo vprašanje

- 32 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje je treba preučiti drugo vprašanje, s katerim predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 10a Direktive 85/337 razlagati tako, da nasprotuje temu, da države članice uporabo določb za prenos tega člena omejijo zgolj na primer, ko je zakonitost odločitve izpodbijana zato, ker presoja vplivov na okolje ni bila izvedena, pri čemer se ta uporaba ne razteza na primer, ko je bila presoja sicer izvedena, je pa nepravilna.

Dopustnost drugega vprašanja

- 33 Irska trdi, da to vprašanje ni dopustno zaradi hipotetičnosti izpostavljenega problema, saj predložitveno sodišče ni pojasnilo, za kakšne nepravilnosti pri presoji vplivov na okolje je šlo v obravnavanem primeru.
- 34 Vendar kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 45 sklepnih predlogov, zadevno nacionalno pravo po navedbah predložitvenega sodišča ne priznava nikakršne pravice do odprave odločbe, kakršne določa Direktiva 85/337, če je bila presoja vplivov na okolje opravljena, ne glede na to, kakšna je zatrjevana kršitev postopka. Predložitveno sodišče pa trdi, da če bi bila razlaga člena 10a te direktive taka, da bi bilo te kršitve postopka mogoče nadzorovati v okviru uporabe navedene direktive, bi moralo razveljaviti sodbo pritožbenega sodišča in mu zadevo v postopku v glavni stvari vrniti v ponovno odločanje, saj tožeče stranke v postopku v glavni stvari trdijo prav to, da so bile v upravnem postopku storjene kršitve.
- 35 Zato je treba ugotoviti, da je odgovor na drugo vprašanje očitno koristen za rešitev spora, o katerem odloča predložitveno sodišče, in da je to vprašanje zato dopustno.

Vsebinska presoja

- 36 Člen 10a, prvi pododstavek, Direktive 85/337, ki določa, da mora biti zoper odločitve, dejanja ali opustitve iz tega člena mogoče vložiti pravno sredstvo pri sodišču za izpodbijanje materialne in postopkovne zakonitosti, ni s tem tožbenih razlogov, na katere se je mogoče sklicevati v utemeljitev takega pravnega sredstva, nikakor omejil (sodba z dne 12. maja 2011 v zadevi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, ZOdl., str. I-3673, točka 37).
- 37 Uporaba nacionalnih predpisov za prenos te določbe torej ne sme biti omejena na primer, ko izpodbijanje zakonitosti temelji le na tožbenem razlogu, ki se nanaša na opustitev presoje vplivov na okolje. Izključitev uporabe v primeru, ko so bile pri opravljeni presoji vplivov na okolje storjene celo

hude kršitve, bi določbam Direktive 85/337 o sodelovanju javnosti odvzela bistvo polnega učinka. Taka izključitev bi bila torej v nasprotju s ciljem zagotavljanja širokega dostopa do sodišč, kakršnega določa člen 10a te direktive.

- 38 V teh okoliščinah je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 10a Direktive 85/337 razlagati tako, da nasprotuje temu, da države članice uporabo določb za prenos tega člena omejijo na primer, ko je zakonitost odločbe izpodbijana zato, ker presoja vplivov na okolje ni bila izvedena, pri čemer se ta uporaba ne razteza na primer, ko je bila presoja sicer izvedena, je pa nepravilna.

Tretje vprašanje

- 39 Ob upoštevanju odgovora na drugo vprašanje je treba preučiti tretje vprašanje, s katerim predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 10a Direktive 85/337 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni sodni praksi, ki za dopustnost pravnega sredstva zahteva kumulativno izpolnitev pogojev, v skladu s katerimi mora vlagatelj pravnega sredstva, da bi dokazal kršitev pravice v smislu tega člena, utemeljiti, da je kršitev postopka, na katero se sklicuje, taka, da je glede na okoliščine primera verjetno, da bi bila izpodbijana odločba drugačna, če kršitve ne bi bilo, in da to vpliva na materialnopravni položaj.

Dopustnost tretjega vprašanja

- 40 Irska iz istega razloga, kot je naveden v točki 33 te sodbe, meni, da je tretje vprašanje hipotetično in da zato ni dopustno.
- 41 Vendar je iz pojasnil, ki jih je dalo Bundesverwaltungsgericht, razvidno, da mora ob vrnitvi zadeve nacionalnemu pritožbenemu sodišču v ponovno odločanje temu obvezno navesti, ali se je treba držati pogojev dopustnosti pravnega sredstva, kakor so navedeni v tretjem vprašanju. Zato je odgovor, ki se pričakuje od Sodišča in ki bo vplival na izid spora, o katerem odloča predložitveno sodišče, koristen. To vprašanje je torej dopustno.

Vsebinska presoja

- 42 Za odgovor na vprašanje, ali so kumulativna merila dopustnosti pravnega sredstva, kakršna se uporabljajo v nacionalni sodni praksi, še vedno v skladu z novimi zahtevami, ki izhajajo iz člena 10a Direktive 85/337, je treba opozoriti, da ta člen v zvezi s pogoji te dopustnosti vsebuje dve možnosti, pri čemer je ta dopustnost lahko odvisna bodisi od „zadostnega [pravnega] interesa“ bodisi od tega, da vlagatelj pravnega sredstva uveljavlja „kršitev pravice“, odvisno od tega, kateri od teh pogojev je predviden v nacionalni zakonodaji (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, točka 38).
- 43 Člen 10a, tretji pododstavek, prva poved, Direktive 85/337 dalje določa, da države članice določijo, kaj pomeni kršitev pravice, skladno s ciljem omogočiti zadevni javnosti dostop do sodišč (zgoraj navedena sodba Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, točka 39).
- 44 Skladnost meril – ki jih navaja predložitveno sodišče in ki omogočajo, da se v skladu z zadevnim nacionalnim pravom opredeli kršitev pravice, ki se zahteva kot pogoj za dopustnost pravnih sredstev – s pravom Unije je treba torej preučiti ob upoštevanju tega cilja.
- 45 Kadar mora vsaka država članica, ker pravo Unije na tem področju ne določa pravil, v svojem pravnem redu določiti postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varovanje pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije, ta pravila, kot je bilo opozorjeno v točki 30 te sodbe, v skladu

z načelom enakovrednosti ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva, in v skladu z načelom učinkovitosti ne smejo praktično onemogočiti ali čezmerno otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (zgoraj navedena sodba Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, točka 43).

- 46 Čeprav je naloga držav članic, da v mejah, predpisanih s členom 10a Direktive 85/337, določijo – če to zahteva njihov pravni sistem, kot je to v obravnavanem primeru – katere so tiste pravice, katerih kršitev lahko privede do tožbe v okoljskih zadevah, pa torej merila, ki jih določajo v ta namen, ne morejo praktično onemogočiti ali čezmerno otežiti izvrševanja pravic, ki jih daje ta direktiva in katerih namen je zadevni javnosti omogočiti širok dostop do sodišč, da bi se s tem prispevalo k ohranjanju, varovanju in izboljšanju kakovosti okolja in varovanju človekovega zdravja.
- 47 V obravnavanem primeru je treba, prvič, v zvezi z merilom, ki se nanaša na vzročno zvezo, ki mora obstajati med zatrjevano kršitvijo postopka in vsebino končne izpodbijane odločbe (v nadaljevanju: merilo vzročnosti), poudariti, da zakonodajalec Unije s tem, da zahteva, naj države članice zagotavljajo, da imajo predstavniki javnosti dostop do pravnega sredstva za izpodbijanje materialne in postopkovne zakonitosti odločitev, dejanj ali opustitev, ki izhajajo iz določb Direktive 85/337, ni, kot je bilo opozorjeno v točki 36 te sodbe, nikakor omejil tožbenih razlogov, ki jih je mogoče navesti v utemeljitev pravnega sredstva. V nobenem primeru ni za možnosti sklicevanja na kršitev postopka nameraval določiti pogoja vpliva na vsebino končne izpodbijane odločbe.
- 48 Ker je poleg tega cilj te direktive določiti procesna jamstva, ki omogočajo predvsem boljše obveščenost in sodelovanje javnosti pri presoji vplivov na okolje javnih in zasebnih projektov, ki utegnejo imeti velik vpliv na okolje, ima nadzor nad spoštovanjem postopkovnih pravil na tem področju poseben pomen. Zadevna javnost mora torej v skladu s ciljem, da se ji omogoči širok dostop do sodišč, načeloma imeti možnost, da navede vse kršitve postopka v utemeljitev pravnega sredstva za izpodbijanje zakonitosti odločitev iz navedene direktive.
- 49 Vendar ne more biti sporno, da vsaka procesna kršitev nima nujno takih posledic, ki bi vplivale na vsebino take odločitve, in da zato v tem primeru ni mogoče šteti, da krši pravice tistega, ki se nanje sklicuje. V takem primeru se ne zdi, da bi bil cilj Direktive 85/337 glede širokega dostopa zadevne javnosti do sodišč ogrožen, če bi v skladu s pravom države članice veljalo, da pravice vlagatelja pravnega sredstva, ki se sklicuje na tovrstno kršitev, niso bile kršene in da zato take odločitve ni dopustno izpodbijati.
- 50 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 10a te direktive državam članicam pri določitvi, kaj je kršitev pravice, dopušča široko polje proste presoje (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, točka 55).
- 51 V teh okoliščinah bi lahko bilo dopustno, da nacionalno pravo kršitve pravice v smislu člena 10a(b) navedene direktive ne prizna, če se dokaže, da je glede na okoliščine primera verjetno, da izpodbijana odločba ne bi bila drugačna, če zatrjevane kršitve postopka ne bi bilo.
- 52 V zvezi z nacionalnim pravom, ki se uporablja v postopku v glavni stvari, pa mora načeloma vlagatelj pravnega sredstva, da bi dokazal kršitev pravice, utemeljiti, da je na podlagi okoliščin primera verjetno, da bi bila izpodbijana odločba drugačna, če zatrjevane kršitve postopka ne bi bilo. Ta prenos dokaznega bremena na vlagatelja pa je za izvajanje merila vzročnosti tak, da čezmerno otežuje izvrševanje pravic, ki mu jih daje Direktiva 85/337, zlasti ob upoštevanju zapletenosti zadevnih postopkov in tehnične narave presoj vplivov na okolje.

- 53 Zato nove zahteve, ki izhajajo iz člena 10a te direktive, pomenijo, da je kršitev pravice mogoče zanikati le, če lahko sodišče ali organ iz tega člena ob upoštevanju merila vzročnosti šteje, ne da bi dokazno breme v zvezi s tem prenesel na vlagatelja, ampak po potrebi ob upoštevanju dokazov, ki jih predloži nosilec projekta gradnje ali pristojni organi, in splošneje vseh podatkov v spisu, ki mu je predložen, da izpodbijana odločba ne bi bila drugačna, če ne bi bilo kršitve postopka, na katero se ta vlagatelj sklicuje.
- 54 Pri tej presoji mora sodišče ali zadevni organ upoštevati zlasti stopnjo teže navedene kršitve in na podlagi tega predvsem preveriti, ali je bila zadevna javnost prikrajšana za katero od jamstev, ki so uvedena, da bi ji bila v skladu s cilji Direktive 85/337 omogočena dostop do informacij in možnost sodelovanja pri sprejemanju odločitev.
- 55 Drugič, v zvezi z merilom, ki se nanaša na poseg v materialnopравни položaj vlagatelja pravnega sredstva, je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče ni podalo nikakršnega pojasnila o sestavnih elementih tega merila in Sodišču noben del obrazložitve predložitvene odločbe ne omogoča, da bi odločilo, ali je presoja tega merila lahko koristna za rešitev spora v postopku v glavni stvari.
- 56 V teh okoliščinah Sodišču ni treba odločiti o tem, ali pravo Unije nasprotuje takemu merilu.
- 57 Zato je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 10a(b) Direktive 85/337 razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni sodni praksi, ki ne priznava kršitve pravice v smislu tega člena, če se dokaže, da je glede na okoliščine primera verjetno, da izpodbijana odločba ne bi bila drugačna, če kršitve postopka, na katero se sklicuje vlagatelj, ne bi bilo. Vendar to velja le pod pogojem, da sodišče ali organ, ki odloča o pravnem sredstvu, dokaznega bremena v zvezi s tem ne naloži vlagatelju in da odloči po potrebi ob upoštevanju dokazov, ki jih predloži nosilec projekta gradnje ali pristojni organi, in splošneje vseh podatkov v spisu, ki mu je predložen, pri čemer upošteva zlasti stopnjo teže zatrjevane kršitve in predvsem preveri, ali je bila zadevna javnost prikrajšana za katero od jamstev, ki so uvedena, da bi ji bila v skladu s cilji Direktive 85/337 omogočena dostop do informacij in možnost sodelovanja pri sprejemanju odločitev.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- 1. 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, ki določa, da mora biti prenesena najpozneje 25. junija 2005, in s katero je bil Direktivi Sveta 85/337 z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje dodan člen 10a, je treba razlagati tako, da se morajo določbe notranjega prava, sprejete za prenos tega člena, uporabljati tudi za tiste upravne postopke za izdajo dovoljenja, ki so se začeli pred 25. junijem 2005, če so bila ta dovoljenja izdana šele po tem datumu.**
- 2. Člen 10a Direktive 85/337, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35, je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da države članice uporabo določb za prenos tega člena omejijo na primer, ko je zakonitost odločitve izpodbijana zato, ker presoja vplivov na okolje ni bila izvedena, pri čemer se ta uporaba ne razteza na primer, ko je bila presoja sicer izvedena, je pa nepravilna.**

3. Člen 10a(b) Direktive 85/337, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni sodni praksi, ki ne priznava kršitve pravice v smislu tega člena, če se dokaže, da je glede na okoliščine primera verjetno, da izpodbijana odločba ne bi bila drugačna, če kršitve postopka, na katero se sklicuje vlagatelj pravnega sredstva, ne bi bilo. Vendar to velja le pod pogojem, da sodišče ali organ, ki odloča o pravnem sredstvu, dokaznega bremena v zvezi s tem ne naloži vlagatelju in da odloči po potrebi ob upoštevanju dokazov, ki jih predloži nosilec projekta gradnje ali pristojni organi, in splošneje vseh podatkov v spisu, ki mu je predložen, pri čemer upošteva zlasti stopnjo teže zatrjevane kršitve in predvsem preveri, ali je bila zadevna javnost prikrajšana za katero od jamstev, ki so uvedena, da bi ji bila v skladu s cilji Direktive 85/337 omogočena dostop do informacij in možnost sodelovanja pri sprejemanju odločitev.

Podpisi