



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 15. oktobra 2015*

„Neizpolnitev obveznosti države — Direktiva 2011/92/EU — Presoja vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje — Člen 11 — Direktiva 2010/75/EU — Industrijske emisije (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) — Člen 25 — Dostop do sodišč — Neskladna nacionalna procesna zakonodaja“

V zadevi C-137/14,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 21. marca 2014,

Evropska komisija, ki jo zastopata C. Hermes in G. Wilms, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Zvezni republiki Nemčiji, ki jo zastopata T. Henze in J. Möller, agenta,

tožena stranka,

ob intervenciji

Republike Avstrije, ki jo zastopa C. Pesendorfer, agentka,

intervenientka,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta (poročevalka), predsednica prvega senata v funkciji predsednice drugega senata, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadžiev, K. Likurgos in J.-C. Bonichot, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodni tajnik: V. Tourrès, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 12. marca 2015,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 21. maja 2015

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Zvezna republika Nemčija s tem, da je:
 - omejila odpravo upravnih odločb s področja Direktive 2011/92 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) in Direktive 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (UL L 334, str. 17) le na primere, v katerih se ugotovi kršitev subjektivne pravice (člen 113(1) zakona o upravnem sporu (Verwaltungsgerichtsordnung, v nadaljevanju: zakon o upravnem sporu));
 - omejila odpravo odločb zaradi kršitev postopka na primere, v katerih presoja ali predhodna presoja vplivov na okolje ni bila izvedena (člen 4(1) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, določenih v Direktivi 2003/35/ES (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) z dne 7. decembra 2006 (BGBl. 2006 I, str. 2816), kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 21. januarja 2013 (v nadaljevanju: zakon o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen)), in na primere, v katerih vlagatelj dokaže, da je med kršitvijo postopka in vsebino odločbe podana vzročna zveza in da se s tem posega v njegov pravni položaj (člen 46 zakona o upravnem postopku (Verwaltungsverfahrensgesetz, v nadaljevanju: zakon o upravnem postopku), v povezavi s členom 113(1) zakona o upravnem sporu);
 - omejila procesno upravičenje in obseg sodnega preizkusa na ugovore, ki so bili pravočasno podani v upravnem postopku, v katerem je bila sprejeta odločba (člen 2(3) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen, in člena 73(4) zakona o upravnem postopku);
 - v postopkih, ki so se začeli po 25. juniju 2005 in so se končali pred 12. majem 2011, omejila procesno upravičenje okoljskih združenj na pravne določbe, s katerimi se posameznikom podeljujejo pravice (člen 2(1) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen, v povezavi s členom 5(1) tega zakona);
 - v postopkih, ki so se začeli po 25. juniju 2005 in so se končali pred 12. majem 2011, omejila obseg sodnega preizkusa pravnih sredstev okoljevarstvenih združenj na pravne določbe, s katerimi se posameznikom podeljujejo pravice (člen 2(1) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen, v povezavi s členom 5(1) tega zakona), in
 - s področja uporabe nacionalne zakonodaje na splošno izključila upravne postopke, ki so se začeli pred 25. junijem 2005 (člen 5(1) in (4) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen),

ni izpolnila obveznosti iz člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 2 Člen 11 Direktive 2011/92 določa:

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

- (a) ki imajo zadosten interes, ali drugače,

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

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

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

3. Kaj predstavlja zadosten interes in kršitev pravice, določijo države članice skladno s ciljem omogočiti zadevni javnosti širok dostop do pravnega varstva.

[...]

4. Določbe tega člena ne izključujejo možnosti predhodnega revizijskega postopka upravnega organa in ne vplivajo na zahtevo izčrpanja upravnih revizijskih postopkov pred sodnim revizijskim postopkom, kjer taka zahteva obstaja po nacionalnem pravu.

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

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

3 Člen 25 Direktive 2010/75 določa:

„1. Države članice v skladu z ustrežno nacionalno zakonodajo članom zadevne javnosti zagotovijo dostop do revizije postopka pred sodiščem ali pa pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, vzpostavljenim z zakonom, da izpodbijajo materialno in postopkovno zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev ob upoštevanju člena 24, ko je izpolnjen eden od naslednjih pogojev:

(a) če imajo zadosten interes;

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

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

3. Države članice skladno s ciljem omogočiti zadevni javnosti dostop do sodišč določijo, kaj predstavlja zadosten interes in kršitev pravice.

[...]

4. Odstavki 1, 2 in 3 ne izključujejo možnosti postopka predhodne revizije upravnega organa in ne vplivajo na zahtevo izčrpanja upravnih revizijskih postopkov pred prizivom k sodnim revizijskim postopkom, kjer taka zahteva obstaja po nacionalnem pravu.

Vsak tak postopek mora biti pošten, nepristranski, pravočasen in ne tako drag, da bi onemogočal njegovo uporabo.

5. Države članice zagotovijo, da so javnosti dostopni praktični podatki o dostopu do upravnih in sodnih revizijskih postopkov.“

Nemško pravo

Zakon o upravnem sporu

4 Člen 42 zakona o upravnem sporu določa:

„1. S tožbo se lahko zahteva odprava upravnega akta oziroma izdaja upravnega akta pri zavrnitvi ali molku organa.

2. Če zakon ne določa drugače, je tožba dopustna le, če tožeča stranka zatrjuje, da so z upravnim aktom ali zavrnitvijo ali zaradi molka organa kršene njene pravice.“

5 Člen 113(1) zakona o upravnem sporu določa:

„Če je upravni akt nezakonit in so s tem kršene pravice tožeče stranke, sodišče odpravi upravni akt, po potrebi skupaj z odločbo, izdano v postopku s pritožbo. [...]“

Zakon o upravnem postopku

6 Člen 24 zakona o upravnem postopku določa:

„1. Uradna oseba po uradni dolžnosti ugotavlja dejansko stanje. Določi naravo in obseg preiskovalnih dejanj; pri tem ni vezana na trditve in dokazne predloge strank.

2. Uradna oseba mora upoštevati vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembni za odločitev v konkretni zadevi, tudi tiste, ki so strankam v korist.

3. Uradna oseba trditve ali predlogov, ki spadajo v njeno pristojnost, ne more zavrniti na podlagi razloga, da šteje to trditev ali predlog za materialno nedopusten ali neutemeljen.“

7 Člen 44 zakona o upravnem postopku določa:

„1. Upravni akt je ničen, če vsebuje posebej resno napako in je ta očitna v okviru razumne presoje vseh upoštevanih okoliščin.

2. Ne glede na to, ali so izpolnjeni pogoji iz odstavka 1, se za ničen šteje upravni akt, ki

- je bil izdan v pisni ali elektronski obliki, ne da bi bil v njem prepoznavno naveden organ, ki ga je sprejel;
- se lahko v skladu z zakonsko določbo izda samo z vročitvijo, vendar ne izpolnjuje te formalne zahteve;
- ga je organ sprejel ob prekoračitvi svoje pristojnosti, kot je opredeljena v členu 3(1), točka 1, in ne da bi bil za to pooblaščen;
- ga iz materialnih razlogov nihče ne more izvršiti;
- zahteva storitev protipravnega dejanja, ki je kaznivo ali za katero je zagrožena globa;
- je v nasprotju z moralno. [...]“

8 Člen 46 zakona o upravnem postopku določa:

„Odprave upravnega akta, ki ni ničen na podlagi člena 44, ni mogoče zahtevati zgolj zato, ker je pri njegovem sprejetju prišlo do kršitve postopkovnih določb, formalnih zahtev ali določb o [krajevni] pristojnosti, če je očitno, da kršitev ni vplivala na meritorno odločitev.“

9 Člen 73 zakona o upravnem postopku določa:

„1. Nosilec projekta mora predložiti načrt organu, pristojnemu za izvedbo javne ankete, zaradi izvedbe javne ankete. Načrt mora vsebovati skice in pojasnila, ki prikazujejo projekt, razloge za njegovo izvedbo ter v ta projekt vključena območja in naprave.

2. Organ, pristojen za izvedbo javne ankete, v enem mesecu po prejemu popolnega načrta pozove upravne organe, na katerih področja pristojnosti spada projekt, naj podajo svoje mnenje, in zagotovi, da se načrt v občinah, v katerih ima projekt vplive, javno razgrne.

3. Občine iz odstavka 2 morajo v treh tednih po prejemu javno razgrniti načrt za obdobje enega meseca. [...]

3a. Upravni organi iz odstavka 2 morajo podati svoje mnenje v roku, ki ga določi organ, pristojen za izvedbo javne ankete, ki pa ne sme biti daljši od treh mesecev. Mnenja, podana po poteku tega roka, je treba upoštevati, če organ, ki je pristojen za potrditev načrta, ve ali bi moral vedeti, da obstajajo pomisleki, ali če so ti pomisleki pomembni za zakonitost odločbe. V preostalih primerih se ta mnenja lahko upoštevajo.

4. V dveh tednih po koncu obdobja javne razgrnitve lahko vsakdo, čigar interese zadeva projekt, pisno ali na zapisnik poda ugovor zoper načrt pri občini ali organu, pristojnemu za izvedbo javne ankete. [...] Ugovora po izteku roka za predložitev ugovorov ni več mogoče podati, razen če temelji na posebnih zasebnopravnih pravicah. To se navede v javnem naznanilu javne razgrnitve ali obvestilu o roku za predložitev ugovorov. Združenja, ki imajo na podlagi drugih pravnih določb zoper odločbo iz člena 74 pravico vložiti tožbo v skladu z zakonom o upravnem sporu (Verwaltungsgerichtsordnung), lahko podajo mnenje v roku, navedenem v prvem stavku. [...]

5. Občine, v katerih mora biti načrt javno razgrnjen, morajo o načrtu najprej objaviti obvestilo v skladu z lokalnimi običaji. V tem obvestilu mora biti navedeno:

- (1) kje in koliko časa bo ta načrt dostopen javnosti;
- (2) da je treba morebitne ugovore in mnenja združenj iz odstavka 4, peti stavek, podati pri službi, ki je določena v obvestilu, v za to določenem roku;
- (3) da se lahko javna razprava opravi tudi v odsotnosti zainteresiranega subjekta;
- (4) da:
 - a) se lahko osebe, ki so podale ugovore in združenja, ki so podala mnenje, o datumu javne razprave obvesti z javnim naznanilom,
 - b) se lahko vročitev odločbe o ugovorih opravi z javnim naznanilom,

[...]

6. Po poteku roka za predložitev ugovorov mora organ, pristojen za izvedbo javne ankete, o pravočasno podanih ugovorih zoper načrt, o mnenjih, ki so jih pravočasno podala združenja iz odstavka 4, peti stavek, in mnenjih, ki so jih v zvezi z načrtom podali upravni organi, opraviti razpravo z nosilcem projekta, z upravnimi organi in zadevnimi osebami ter osebami, ki so podale ugovor oziroma mnenje. Datum razprave je treba objaviti vsaj en teden prej in v skladu z lokalnimi običaji. Upravne organe, nosilca projekta in osebe, ki so podale ugovor ali mnenje, je treba obvestiti o datumu razprave. Če je treba poslati več kot 50 obvestil, pri čemer se ne štejejo javni organi in nosilec projekta, se lahko vročitev opravi z javnim naznanilom. Javno naznanilo se opravi, z odstopanjem od drugega stavka, z objavo datuma razprave v uradnem glasilu organa, pristojnega za izvedbo javne ankete, in v lokalnih časopisih s področja učinkov projekta. Rok iz drugega stavka začne teči na dan objave v uradnem glasilu. [...]

[...]

9. Organ, pristojen za izvedbo javne ankete, javno objavi ugotovitve iz javne ankete in jih v enem mesecu po koncu razprave skupaj z načrtom, mnenji upravnih organov in združenj iz odstavka 4, peti stavek, ter ugovori, o katerih ni odločil, posreduje organu, ki je pristojen za potrditev načrta.“

Zakon o presoji vplivov na okolje

- 10 Člen 2(1), prvi stavek, zakona o presoji vplivov na okolje (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, v nadaljevanju: zakon o presoji vplivov na okolje) določa:

„Presoja vplivov na okolje je sestavni del upravnega postopka, v katerem se sprejme odločba o sprejemljivosti projekta.“

- 11 V skladu s členom 2(3) zakona o presoji vplivov na okolje „[je odločba] v smislu odstavka 1, prvi stavek, [...] sklep o potrditvi načrta“.

Zakon o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen

- 12 Člen 1(1), prvi stavek, zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen, določa, da se ta zakon uporablja za vsa pravna sredstva, vložena proti odločbam v smislu člena 2(3) zakona o presoji vplivov na okolje, ki se nanašajo na sprejemljivost projekta, za katerega v skladu z zadnjenavedenim zakonom lahko obstaja obveznost izvesti okoljsko presojo.

- 13 Člen 2 zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen, določa:

„1. Domače ali tuje pooblaščenno združenje [...] lahko vlaga pravna sredstva v skladu z zakonom o upravnem sporu zoper odločbe iz člena 1(1), prvi stavek, ali v primeru molka upravnega organa, ne da bi uveljavljalo kršitev svojih pravic, če

- trdi, da odločba iz člena 1(1), prvi stavek, oziroma molk upravnega organa nasprotuje predpisom o varstvu okolja, ki so lahko pomembni za odločbo,
- trdi, da odločba iz člena 1(1), prvi stavek, oziroma molk upravnega organa vpliva na uresničevanje okoljevarstvenih ciljev, ki spadajo na statutarno področje dejavnosti tega združenja, in
- je bilo pooblaščenno za sodelovanje v postopku iz člena 1(1), prvi stavek, in se je v navedenem postopku izrazilo o vsebini v skladu z veljavnimi predpisi ali v nasprotju z veljavnimi predpisi v zadevnem postopku ni imelo možnosti, da bi se izrazilo o njej.

2. Nepooblaščenno združenje [...] lahko vloži pravno sredstvo v skladu z odstavkom 1, le če

- izpolnjuje pogoje za pooblastitev ob vložitvi pravnega sredstva,
- je predložilo prošnjo za pooblastitev,
- odločitev o njegovi pooblastitvi še ni bila sprejeta iz razlogov, za katere ni odgovorno.

[...]

3. Če je združenje imelo možnost izraziti se v postopku iz člena 1(1), prvi stavek, v postopku v zvezi s pravnim sredstvom ne more navajati ugovorov, ki jih v postopku iz člena 1(1), prvi stavek, ni uveljavljalo ali jih ni uveljavljalo pravočasno v skladu z veljavnimi predpisi, vendar bi to lahko storilo.

4. Če odločba iz člena 1(1), prvi stavek, ni bila javno objavljena ali ni bila vročena združenju v skladu z veljavnimi predpisi, se ugovor ali pravno sredstvo vloži v enem letu od dneva, ko se je združenje seznanilo z odločbo ali bi se lahko seznanilo z njo. [...]

5. Pravna sredstva iz odstavka 1 so utemeljena,

- če odločba iz člena 1(1), prvi stavek, oziroma molk upravnega organa pomeni kršitev predpisov o varstvu okolja, ki so pomembni za odločbo,
- v primeru pravnega sredstva zoper zazidalni načrt, če ugotovitve iz zazidalnega načrta, ki utemeljujejo dopustnost projekta, za katerega velja obveznost [presoje vplivov na okolje], pomenijo kršitev predpisov o varstvu okolja,

in kadar kršitev zadeva okoljevarstvene interese, uvrščene med cilje, ki jih spodbuja združenje v skladu s svojim statutom. Za odločbe iz člena 1(1), prvi stavek, mora poleg tega obstajati obveznost izvedbe presoje vplivov na okolje.“

¹⁴ Člen 4 zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen, določa:

„1. Odprava odločbe v zvezi z dopustnostjo projekta v smislu člena 1(1), prvi stavek, točka 1, se lahko zahteva, če:

- presoja vplivov na okolje ali
- predhodna presoja posameznega primera o obveznosti izvedbe presoje vplivov na okolje,

ki se zahteva na podlagi določb [zakona o presoji vplivov na okolje], [...] ni bila izvedena in ta opustitev niti pozneje ni bila odpravljena. [...]

[...]

3. Odstavka 1 in 2 se smiselno uporabljata tudi za pravna sredstva udeležencev v smislu člena 61, točki 1 in 2, [zakona o upravnem sporu].“

- 15 Člen 5 zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen, določa:

„1. 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; prvi del tega stavka se ne uporablja za odločbe iz člena 1(1), prvi stavek, ki so postale izvršljive pred 15. decembrom 2006.

[...]

3. Postopke za priznanje, ki so se že začeli na podlagi tega zakona, dokonča zvezna agencija za okolje v skladu s določbami, veljavnimi do 28. februarja 2010.

4. Postopki v zvezi z odločbami iz člena 1(1), prvi stavek, točka 1, postopki v zvezi z dovoljenji iz člena 1(1), prvi stavek, točka 2, ali postopki v zvezi s pravnimi sredstvi iz člena 2, ki so 12. maja 2011 še potekali ali so se začeli po tem datumu in ki 29. januarja 2013 še niso bili izvršljivo končani, se dokončajo v skladu z določbami tega zakona v različici, veljavni od 29. januarja 2013. Z odstopanjem od prvega stavka se člen 4(1) uporablja le za postopke v zvezi s pravnimi sredstvi v upravnem sporu, ki so se začeli po 29. januarju 2013.“

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

- 16 Komisija je 18. decembra 2006 prejela pritožbo, v kateri se je Zvezni republiki Nemčiji očitalo, da z zakonom o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah ni pravilno prenesla člena 10a Direktive 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) in člena 15a Direktive 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). Komisija je na podlagi te pritožbe 1. oktobra 2012 Zvezni republiki Nemčiji poslala uradni opomin zaradi kršitve obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75, to je direktiv, ki sta nadomestili direktivi 85/337 in 96/61.
- 17 Zvezna republika Nemčija je na ta uradni opomin odgovorila 30. novembra 2012. Komisiji je 6. februarja 2013 predlagala, naj ustavi postopek, ker naj bi bila nemška zakonodaja po sprejetju zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen, v skladu s sodbo Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289).
- 18 Komisija je 26. aprila 2013 na Zvezno republiko Nemčijo naslovila obrazloženo mnenje. Ta je 10. julija 2013 predložila svoje pripombe. Ker Komisija z odgovorom te države članice ni bila zadovoljna, je vložila to tožbo.
- 19 Republika Avstrija je 9. julija 2014 v tajništvu Sodišča vložila predlog za intervencijo v tej zadevi v podporo Zvezni republiki Nemčiji. Predsednik Sodišča je z odločbo z dne 11. avgusta 2014 temu predlogu ugodil.

Predlog za ponovno odprtje ustnega postopka

- 20 Zvezna republika Nemčija je po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca 30. junija 2015 podala predlog za ponovno odprtje ustnega dela postopka v skladu s členom 83 Poslovnika Sodišča, ker naj bi generalni pravobranilec v sklepnih predlogih „predlagal vključitev novega tožbenega razloga v predmet postopka, o katerem Zvezna republika Nemčija ni imela možnosti niti pisno niti ustno podati stališča“.

- 21 Spomniti je treba, da lahko Sodišče v skladu s členom 83 Poslovnika Sodišča po opredelitvi generalnega pravobranilca odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka, zlasti če meni, da zadeva ni dovolj razjasnjena, ali če stranka po koncu ustnega dela postopka navede novo dejstvo, ki je za odločitev Sodišča odločilno, ali če je v zadevi treba odločiti na podlagi trditve, o kateri stranke ali zainteresirani subjekti iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije niso razpravljali.
- 22 V obravnavani zadevi ni tako. Ker se Zvezna republika Nemčija sklicuje na zadnji razlog iz navedenega člena Poslovnika Sodišča, je namreč treba ugotoviti, da predlogi generalnega pravobranilca niso utemeljitev, na podlagi katere bi bilo treba razsoditi v tej zadevi.
- 23 Sodišče na podlagi teh ugotovitev meni, da ponovnega odprtja ustnega postopka ni treba odrediti.

Tožba

Prvi očitek: omejitev preizkusa zakonitosti upravnih odločb s področja direktiv 2011/92 in 2010/75 le na določbe nacionalnega prava, s katerimi se posameznikom podeljujejo pravice

Trditve strank

- 24 Komisija meni, da člen 113(1) zakona o upravnem sporu protipravno omejuje preizkus zakonitosti upravnih odločb le na določbe nacionalnega prava, s katerimi se posameznikom priznavajo pravice. V Nemčiji naj bi bilo tako sodno varstvo v primeru kršitev postopka zagotovljeno le, če je na podlagi zadevnega postopkovnega pravila posamezniku nastala subjektivna pravica. V skladu s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75 bi bilo namreč treba zakonitost odločb s področja teh direktiv preizkusiti tako z materialnega vidika kot z vidika spoštovanja postopkovnih pravil.
- 25 Zvezna republika Nemčija trdi, da imajo države članice pri organizaciji sodstva manevrski prostor. Obseg preizkusa, ki ga morajo opraviti nacionalna sodišča, naj ne bi bil urejen z določbami prava Unije, saj naj teh ta sodišča ne bi smela uporabljati. Člen 11 Direktive 2011/92 in tudi člen 25 Direktive 2010/75 naj namreč ne bi vsebovala zahtev glede obsega sodnega preizkusa, ampak naj bi državam članicam nalagala le obveznost, da določijo tak sistem pravnih sredstev, ki dopušča izpodbijanje materialne ali postopkovne zakonitosti vsake upravne odločbe oziroma molka organa v upravnem postopku.
- 26 Zvezna republika Nemčija navaja, da je v skladu s členom 42(2) zakona o upravnem sporu tožba za ugotovitev ničnosti ali odpravo upravnega akta dopustna le, če posameznik zatrjuje, da so mu bile s tem aktom oziroma zaradi njegove neizdaje kršene pravice. Na podlagi člena 113(1) navedenega zakona naj bi bila utemeljenost tožbe in morebitna odprava upravne odločbe odvisna od kršitve subjektivne pravice tožnika. S tem naj bi se izognilo protislovjem pri presoji dopustnosti in vsebinski presoji iste tožbe, saj naj bi se akt na podlagi člena 113(1) navedenega zakona lahko odpravil le na podlagi tožbe, ki je dopustna v skladu s členom 42(2) tega zakona.
- 27 Republika Avstrija trdi, da ureditev pogojev v zvezi z interesom, ki ga je treba izkazati, da se dopusti vložitev pravnega sredstva pri sodišču, in glede kršitve pravice spada izključno na področje nacionalnega prava. Države članice naj bi namreč imele široko polje proste presoje, v skladu s katerim lahko vsekakor omejijo pravico do pravnega sredstva posameznikov na primere kršitve njihovih javnih subjektivnih pravic.

Presoja Sodišča

- 28 Za presojo utemeljenosti prvega očitka Komisije je treba ugotoviti, da se ta ne nanaša na pogoje dopustnosti pravnih sredstev, določene v členu 11 Direktive 2011/92 in členu 25 Direktive 2010/75, ker ta pravna sredstva ureja člen 42(2) zakona o upravnem sporu, ampak na obseg sodnega preizkusa na podlagi teh pravnih sredstev v tem smislu, da mora biti „članom zadevne javnosti“ omogočeno, da lahko vložijo pravno sredstvo „za izpodbijanje materialne ali postopkovne zakonitosti odločitev, dejanj ali opustitev“ s področja teh direktiv.
- 29 Člen 113(1) zakona o upravnem sporu v bistvu določa, da lahko pristojno sodišče nezakonit upravni akt odpravi le, če so „s tem“ „kršene pravice“ tožeče stranke. Za odpravo upravnega akta mora torej nezakonitost, ki jo ugotovi sodišče, zajemati tudi kršitev subjektivne pravice tožeče stranke.
- 30 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu s členom 11(1) Direktive 2011/92 in členom 25(1) Direktive 2010/75 države članice članom zadevne javnosti, ki uveljavljajo kršeno pravico, kadar jo upravno postopkovno pravo države članice zahteva kot temeljni pogoj, zagotovijo dostop do revizije postopka pred sodiščem ali pa pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, vzpostavljenim z zakonom, da izpodbijajo materialno in postopkovno zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev s področja navedenih direktiv.
- 31 Odstavek 3 navedenih členov poleg tega določa, da države članice določijo tudi, kaj pomeni zadosten interes in kršitev pravice.
- 32 V teh okoliščinah in v zvezi s tem očitkom je treba poudariti, da če lahko zadevna država članica na podlagi zgoraj navedenih določb iz direktiv 2011/92 in 2010/75 dopustnost pravnega sredstva, ki ga posameznik vložijo proti odločitvam, dejanjem in opustitvam, ki spadajo na področje uporabe teh direktiv, omeji s pogoji, kot je zahteva kršitve subjektivne pravice, lahko ta država članica določi tudi, da mora tožeča stranka za sodno odpravo upravne odločbe zatrjevati kršitev subjektivne pravice.
- 33 Sodišče je namreč v točki 45 sodbe Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) razsodilo, da čeprav 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, ki je postal člen 11 Direktive 2011/92, omeji samo na subjektivne javne pravice, pa taka omejitev ne more veljati za okoljevarstvena združenja, ne da bi se kršili cilji iz člena 10a, tretji pododstavek, zadnji stavek, Direktive 85/337.
- 34 Iz tega sledi, da se člen 113(1) zakona o upravnem sporu ne more šteti za neskladen s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75.
- 35 Zato je treba prvi očitek, ki ga je Komisija navedla v utemeljitev svoje tožbe, zavrnil.

Drugi očitek: omejitev položajev, v katerih se lahko zahteva odprava upravne odločbe s področja direktiv 2011/92 in 2010/75 zaradi kršitev postopka

Trditve strank

- 36 Komisija v prvem delu tega očitka trdi, da je v skladu s členom 4(1) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah upravno dovoljenje mogoče odpraviti le, če to ni bilo izdano na podlagi postopkovno pravilno izvedene presoje ali predhodne presoje vplivov na okolje. Če pa je bila taka presoja ali predhodna presoja izvedena, vendar s postopkovnega vidika ni bila v skladu z zahtevami člena 11 Direktive 2011/92, naj je pred nemškimi sodišči ne bi bilo mogoče izpodbijati.

- 37 Taka omejitev sodnega preizkusa zadevnih upravnih odločb naj torej ne bi bila v skladu s to določbo prava Unije.
- 38 Zvezna republika Nemčija priznava, da so s členom 4(1) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah zajeti samo primeri, v katerih presoja vplivov na okolje ni bila izvedena. Če pa je bila taka presoja izvedena, vendar so bile pri tem kršena postopkovna pravila, naj bi bilo pravno sredstvo vseeno dopustno, če so izpolnjeni pogoji iz člena 113(1) zakona o upravnem sporu in člena 46 zakona o upravnem postopku.
- 39 Ta država članica pojasnjuje, da lahko tožeča stranka v skladu z zadnjenavedeno določbo nacionalnega prava vedno zatrjuje nepravilnost presoje, če zatrjevana kršitev postopka ni očitno neupoštevna za vsebino odločbe.
- 40 V drugem delu očitka Komisija trdi, da lahko posameznik v skladu s členom 46 zakona o upravnem postopku, ki izpodbija zakonitost upravne odločbe glede presoje vplivov na okolje, doseže njeno odpravo le, če je verjetno, da bi bila ta drugačna, če ne bi bilo kršitve postopka in če je poleg tega z njo poseženo v „materialnopravni položaj“ tožeče stranke. Zato bi tožeča stranka morala dokazati, prvič, vzročno zvezo, in drugič, vpliv te kršitve na njene pravice.
- 41 Komisija trdi, da na podlagi člena 11 Direktive 2011/92 tožeči stranki ni dopustno naložiti obveznosti dokazati obstoj take vzročne zveze.
- 42 Komisija trdi, da drugi pogoj iz člena 46 zakona o upravnem postopku, v skladu s katerim mora taka kršitev poseči v „materialnopravni položaj“ tožeče stranke, tudi ni v skladu s členom 11 Direktive 2011/92. Če je pravno sredstvo dopustno, naj države članice namreč ne bi smele omejevati tožbenih razlogov, ki se lahko navedejo v podporo tega pravnega sredstva. Če se z upravno odločbo krši subjektivna pravica posameznika in če ima ta zato procesno upravičenje, bi torej pristojno nacionalno sodišče moralo opraviti celovit sodni preizkus zakonitosti te odločbe. Pri tem bi moralo upoštevati tudi kršitve postopka, čeprav se z njimi ni poseglo v pravico do obrambe tožeče stranke.
- 43 Zvezna republika Nemčija podarja, da zahteva glede vzročne zveze iz člena 46 zakona o upravnem postopku načeloma ne vpliva na uresničevanje ciljev iz člena 11 Direktive 2011/92.
- 44 Ta država članica meni tudi, da trditev, da mora v skladu z nemškim pravom tožeča stranka dokazati kršitev subjektivne pravice, ne drži.
- 45 Trdi, da je člen 46 zakona o upravnem postopku posebna pravna norma, ki javnemu organu omogoča obrambo pred predlogom za odpravo upravne odločbe. Upravni organ naj bi namreč lahko v svojo obrambo navedel dejstvo, da njegove odločbe kljub kršitvam postopka, ki jih navaja tožeča stranka, ni treba odpraviti, če dokaže, da ta kršitev očitno ni vplivala na vsebino odločbe, o čemer mora v skladu s členom 46 navedenega zakona presoditi sodišče. Konkretnije bi to pomenilo, da sodišče zadevno odločbo odpravi le, če ni mogoče izključiti, da je zadevna kršitev postopka vplivala na vsebino odločbe.
- 46 Vendar Zvezna republika Nemčija navaja, da je v okviru sprememb zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah predvideno sprejetje določbe za pojasnitev prenosa člena 11 Direktive 2011/92.

Presoja Sodišča

– Prvi del drugega očitka

- 47 V zvezi s prvim delom drugega očitka glede omejitve sodnega preizkusa upravnih odločb le na primere, v katerih presoja ali predhodna presoja vplivov na okolje sploh ni bila izvedena, je treba poudariti, da je Sodišče v točki 36 sodbe *Gemeinde Altrip in drugi* (C-72/12, EU:C:2013:712) opozorilo, da je v točki 37 sodbe *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289) razsodilo, da se s členom 11 Direktive 2011/92 tožbeni razlogi, na katere se je mogoče sklicevati v utemeljitev takega pravnega sredstva, nikakor niso omejili.
- 48 Sodišče je poleg tega v točki 37 te sodbe odločilo, da 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 presoji vplivov na okolje storjene kršitve, celo hude kršitve, bi določbam Direktive 2011/92 odvzela bistvo polnega učinka. Taka izključitev bi bila torej v nasprotju s ciljem zagotavljanja širokega dostopa do sodišč, kot je določen v členu 11 te direktive.
- 49 Iz točke 38 navedene sodbe izhaja, da zadnjenavedena določba nasprotuje temu, da države članice uporabo določb za prenos tega člena omejijo na primer, v katerem se zakonitost odločbe izpodbija zato, ker presoja vplivov na okolje ni bila izvedena, pri čemer se ta uporaba ne nanaša na primer, v katerem je bila presoja sicer izvedena, vendar je bil pri tem kršen postopek.
- 50 Zato je treba ugotoviti, da člen 4(1) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah ni v skladu s členom 11 Direktive 2011/92.
- 51 V zvezi z argumentom Zvezne republike Nemčije, ki se nanaša na člen 46 zakona o upravnem postopku, v skladu s katerim naj bi bila v primeru, v katerem je bila presoja ali predhodna presoja vplivov na okolje izvedena, ampak je bil pri tem kršen postopek, mogoča vložitev pravnega sredstva v skladu s pogoji iz tega člena, je treba najprej spomniti, da je treba določbe direktive prenesti z nesporno zavezujočo močjo, z zahtevano specifičnostjo, natančnostjo in jasnostjo, da bi bila zahteva po pravni varnosti izpolnjena (sodbi *Dillenkofer in drugi*, C-178/94, C-179/94 in od C-188/94 do C-190/94, EU:C:1996:375, točka 48, in *Komisija/Portugalska*, C-277/13, EU:C:2014:2208, točka 43), za kar pa ne gre v obravnavanem primeru.
- 52 Dalje ni sporno, da se z navedeno določbo nacionalnega prava določajo omejitve glede vlaganja pravnih sredstev iz člena 11 Direktive 2011/92, ki so predmet presoje v drugem delu drugega očitka.
- 53 Prvi del drugega očitka je zato utemeljen.

– Drugi del drugega očitka

- 54 Komisija s prvim argumentom, navedenim v utemeljitev drugega dela drugega očitka, Zvezni republiki Nemčiji očita, da je pristojno sodišče pri odpravi upravne odločbe, ki spada na področju uporabe člena 11 Direktive 2011/92, omejeno z obstojem vzročne zveze med zatrjevano kršitvijo in vsebino zadevne upravne odločbe.
- 55 Sodišče je v zvezi s tem v bistvu že razsodilo, da zakonodajalec Unije uveljavljanja kršitve postopka ni nameraval pogojiti z vplivom te kršitve na vsebino končne izpodbijane odločbe. Ker je poleg tega cilj Direktive 2011/92 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 preizkus spoštovanja 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 (glej v tem smislu sodbo *Gemeinde Altrip* in drugi, C-72/12, EU:C:2013:712, točki 47 in 48).

- 56 V okviru obravnavane tožbe je treba ugotoviti, da – glede na to, da se s členom 46 zakona o upravnem postopku vsekakor, tudi če gre za kršitve postopka v zvezi z dostopom do informacij in sodelovanjem javnosti na zadevnem področju, zahteva obstoj vzročne zveze med zatrjevano kršitvijo postopka in vsebino izpodbijane upravne določbe, da lahko pristojno sodišče to odločbo odpravi – ta pogoj pretirano omejuje izvrševanje pravice do pravnega sredstva iz člena 11 Direktive 2011/92 in ogroža cilj te direktive, ki je omogočiti „članom zadevne javnosti“ širok dostop do sodišč.
- 57 Z zavrnitvijo možnosti odprave upravne odločbe, pri sprejemanju katere je bilo kršeno postopkovno pravilo, zgolj zato, ker tožeča stranka ne more dokazati, da je ta kršitev vplivala na vsebino navedene odločbe, se namreč tej določbi prava Unije odvzema polni učinek.
- 58 Kot namreč izhaja iz točke 47 te sodbe, je Sodišče že odločilo, da namen zakonodajalca Unije ni bil niti omejiti tožbene razloge, ki jih je mogoče navesti v utemeljitev pravnega sredstva na podlagi določbe nacionalnega prava, s katero je bil prenesen člen 11 Direktive 2011/92, niti vezati možnosti uveljavljanja kršitve postopka na pogoj, da je ta kršitev vplivala na vsebino končne odločbe.
- 59 Sodišče je poleg tega razsodilo tudi, da bi se – kar zadeva razlago pojma „kršena pravica“ v smislu člena 11 Direktive 2011/92 in konkretnije zahtevo, določeno v nacionalnem pravu, v skladu s katero je taka kršitev podana le, če bi bila izpodbijana odločba drugačna, če zatrjevane kršitve postopka ne bi bilo – z v nacionalnem pravu določenim prenosom dokaznega bremena glede obstoja te vzročne zveze na vlagatelja pretirano otežilo izvrševanje pravic, ki mu jih daje navedena direktiva, zlasti ob upoštevanju zapletenosti zadevnih postopkov in tehnične narave presoje vplivov na okolje (glej v tem smislu sodbo *Gemeinde Altrip* in drugi, C-72/12, EU:C:2013:712, točka 52).
- 60 Iz tega sledi, da je kršitev pravice v smislu člena 11 Direktive 2011/92 mogoče zanikati le, če lahko sodišče ali organ iz tega člena šteje – ne da bi dokazno breme glede obstoja vzročne zveze iz prejšnje točke tega člena prenesel na vlagatelja, ampak po potrebi ob upoštevanju dokazov, ki jih predloži nosilec projekta 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 (glej v tem smislu sodbo *Gemeinde Altrip* in drugi, C-72/12, EU:C:2013:712, točka 53).
- 61 Čeprav se te ugotovitve nanašajo na pogoje za dopustnost vložitve pravnega sredstva pri sodišču, pa so upoštevne tudi za pogoj, ki ga določi nacionalni zakonodajalec in katerega učinek je omejitev sodnega preizkusa pri meritornem odločanju.
- 62 Iz teh ugotovitev sledi, da pomeni zahteva, določena v členu 46 zakona o upravnem postopku v delu, v katerem se vlagatelju – „članu zadevne javnosti“ – nalaga dokazno breme obstoja vzročne zveze med kršitvijo postopka, ki jo zatrjuje, in vsebino upravne odločbe, kršitev člena 11 Direktive 2011/92, zato je prvi argument, ki ga je Komisija navedla v utemeljitev drugega dela drugega očitka, utemeljen.
- 63 Kar zadeva drugi argument, ki ga je Komisija navedla v utemeljitev tega dela, ni sporno, da lahko pristojno nacionalno sodišče na podlagi člena 113(1) zakona o upravnem sporu, v povezavi s členom 46 zakona o upravnem postopku, v primeru, v katerem je bil kršen postopek presoje vplivov na okolje, odločbo, izdano v takem postopku, odpravi le, če je bila s kršitvijo postopka kršena subjektivna pravica vlagatelja.
- 64 Iz točk od 30 do 34 te sodbe pa izhaja, da pogoj, določen v členu 113(1) zakona o upravnem sporu, v skladu s katerim mora nacionalno sodišče pred morebitno odpravo zadevne upravne odločbe ugotoviti tako kršitev, ni v nasprotju niti s členom 11 Direktive 2011/92 niti s členom 25 Direktive 2010/75.

- 65 Enak sklep velja za obveznost, ki jo ima nacionalno sodišče na podlagi člena 46 zakona o upravnem postopku, v povezavi s členom 113(1) zakona o upravnem sporu.
- 66 Zato je treba drugi argument, ki ga je Komisija navedla v utemeljitev drugega dela tega očitka, zavrnil.
- 67 Na podlagi teh ugotovitev je treba ugotoviti, da je drugi očitek Komisije, razen argument, ki se nanaša na zahtevo glede ugotovitve kršitve subjektivne pravice vlagatelja v skladu s členom 46 zakona o upravnem postopku v povezavi s členom 113(1) zakona o upravnem sporu, utemeljen.

Tretji očitek: omejitev procesnega upravičenja in obsega sodnega preizkusa na ugovore, podane v upravnem postopku

Trditve strank

- 68 Komisija meni, da je v členu 2(3) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah in členu 73(4) zakona o upravnem postopku določena omejitev ugovorov, ki jih je mogoče podati v okviru pravnega sredstva pri sodišču, na tiste, ki so že bili podani v upravnem postopku, v nasprotju s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75.
- 69 Komisija trdi, da se s tako omejitvijo pretirano omejuje pravica zadevne javnosti, da izpodbija zakonitost upravnih odločb s področij, zajetih s tema direktivama. Nacionalna zakonodaja, v kateri je določena taka omejitev, naj bi bila torej v nasprotju z načelom dostopa do sodišč in naj bi omejevala učinkovito sodno varstvo navedene javnosti. Pravni red Unije naj namreč ne bi dopuščal pogojevanja dopustnosti tožbenih razlogov v sodnem postopku z dejstvom, da so bili ti že podani v okviru upravnega postopka.
- 70 Komisija meni, da je sodni postopek neodvisen postopek, v katerem je mogoče v celoti preizkusiti zakonitost odločbe. Dopustnosti tožbenih razlogov naj ne bi bilo mogoče omejevati na razloge, ki so bili že predloženi v kratkem roku, predpisanem za predložitev ugovorov v upravnem postopku.
- 71 Zvezna republika Nemčija meni, da člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75 državam članicam omogočata, da na zadevnem področju ohranijo instrumente svojega sodnega sistema. Z določbami, ki jih izpodbija Komisija, naj bi se zagotavljali pravna varnost ter učinkovitost sodnih in upravnih postopkov. Določbe, s katerimi so v sodnem postopku prepovedani ugovori, ki niso bili podani v upravnem postopku, naj bi bile sestavni del takega sistema.
- 72 Ta država članica to omejitev upravičuje z razlogom, da bi se lahko v nasprotnem primeru ugovori, ki jih je bilo mogoče podati v upravnem postopku, iz taktičnih razlogov zamolčali in zadržali do postopka pred pristojnim sodiščem. Tako naj upravni postopek ne bi več izpolnjeval svojega posebnega namena tehtanja interesov. Taka omejitev naj bi bila tudi v skladu z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti.
- 73 Zvezna republika Nemčija meni tudi, da ta omejitev ne otežuje sodnega preizkusa niti ga – *a fortiori* – ne omogoča, temveč nasprotno zagotavlja, da so predmet tega preizkusa le dejstva, ki so upoštevna ter čim celoviteje in natančneje opredeljena. Tako naj bi se ta omejitev nanašala le na okoliščine, ki jih vlagatelj v okviru upravnega postopka namenoma ni navedel, da bi preprečil njegovo uspešno končanje.
- 74 Republika Avstrija trdi, da ne le, da v določbah prava Unije, na katerih temelji ta tožba, pravila o omejitvi sploh niso omenjena, ampak ta nasprotno napotujejo na nacionalno pravo o upravnem postopku. Tako naj bi imele države članice pri določanju ureditve pravice do pravnega sredstva in upravnega postopka široko polje proste presoje. Poleg tega naj bi bila omejitev, določena v členu 2(3) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah in členu 73(4) zakona o upravnem postopku, instrument za zagotovitev hitrega in učinkovitega postopka odločanja.

Presoja Sodišča

- 75 Člen 2(3) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah in člen 73(4) zakona o upravnem postopku omejujeta tožbene razloge, ki jih lahko vlagatelj navede v utemeljitev pravnega sredstva v sodnem postopku zoper upravno odločbo s področja člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75, na ugovore, ki so bili podani v upravnem postopku.
- 76 Čeprav sicer niti člen 11(4) Direktive 2011/92 niti člen 25(4) Direktive 2010/75 ne izključujeta možnosti, da se pred vložitvijo pravnega sredstva v sodnem postopku vloži pritožba v upravnem postopku, in ne preprečujeta, da se v nacionalnem pravu določi, da mora vlagatelj pred vložitvijo pravnega sredstva pri sodišču izčrpati vsa pravna sredstva v upravnem postopku, pa te določbe prava Unije ne dopuščajo omejitve razlogov, ki jih lahko vlagatelj navede v utemeljitev pravnega sredstva v sodnem postopku.
- 77 Sodišče je že razsodilo, da člen 11(1) Direktive 2011/92, v skladu s katerim mora biti zoper odločitev, dejanja ali opustitve iz tega člena mogoče vložiti pravno sredstvo pri sodišču za „izpodbijanje materialne in postopkovne zakonitosti“, ne da bi se kakor koli omejevali tožbeni razlogi, na katere se je mogoče sklicevati v utemeljitev takega pravnega sredstva (glej v tem smislu sodbo Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, točka 37). Ta ugotovitev je tudi v skladu s ciljem te določbe, da se na področju varstva okolja zagotovi širok dostop do sodišč.
- 78 Člen 2(3) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah in člen 73(4) zakona o upravnem postopku določata posebne pogoje, s katerimi se omejuje sodni preizkus in ki niso določeni niti v členu 11 Direktive 2011/92 niti v členu 25 Direktive 2010/75.
- 79 Taka omejitev, ki je vlagatelju naložena glede narave razlogov, ki jih lahko navede pred sodiščem, ki je pristojno za preizkus zakonitosti upravne odločbe, ki se nanaša nanj, ni utemeljena niti z ugotovitvami, ki izhajajo iz spoštovanja načela pravne varnosti. Z ničimer namreč ni dokazano, da bi se s celovitim sodnim preizkusom vsebine navedene odločbe kršilo to načelo.
- 80 V zvezi z argumentom, ki se nanaša na učinkovitost upravnega postopka, je treba ugotoviti, da čeprav lahko to, da se neki razlog prvič navede v okviru sodnega postopka, v nekaterih okoliščinah res ovira nemoten potek tega postopka, pa zadošča opozorilo, da cilj, ki ga uresničujeta tudi člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75, ni le posameznikom zagotoviti čim širši dostop do sodišč, ampak tudi omogočiti, da se s tem preizkusom opravi celovit preizkus materialne ali postopkovne zakonitosti.
- 81 Nacionalni zakonodajalec lahko kljub temu določi posebna postopkovna pravila, kot na primer določitev nedopustnosti argumenta, ki pomeni zlorabo postopka ali ki je podan v slabi veri, s katerimi se vzpostavlja primeren sistem za zagotovitev učinkovitosti sodnega postopka.
- 82 Iz tega sledi, da je tretji očitke, ki ga Komisija navaja v utemeljitev tožbe, utemeljen.

Četrty in peti očitke: časovna omejitev procesnega upravičenja okoljevarstvenih združenj in omejitev obsega preizkusa zakonitosti le na pravna sredstva, utemeljena s kršitvijo določb nacionalnega prava, s katerimi se posameznikom podeljujejo pravice

Trditve strank

- 83 Komisija spominja, da je v uradnem opominu z dne 1. oktobra 2012 Zvezni republiki Nemčiji očitala, da prvotna različica člena 2(1) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah ni v skladu s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75, ker je bilo procesno

upravičenje okoljevarstvenih združenj omejeno na vložitev pravnih sredstev, utemeljenih na pravnih določbah, s katerimi se posameznikom podeljujejo pravice. Ob upoštevanju „vzporednosti“ med dopustnostjo in utemeljenostjo pravnih sredstev, ki jih vložijo ta združenja, naj bi se s časovno omejitvijo omejil tudi obseg sodnega preizkusa pri meritornem odločanju.

- 84 Komisija navaja, da je bil v skladu s členom 2(1) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen in ki je začel veljati 29. januarja 2013 po izdaji sodbe Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), pojem „posameznikom podeljuje pravice“ iz prvotne različice te določbe izbrisan. Iz tega naj bi sledilo, da v nasprotju s položajem, ki je veljal vse do takrat, pravna sredstva okoljevarstvenih združenj niso več omejena na položaje, v katerih so kršene subjektivne pravice.
- 85 Komisija vseeno poudarja, da je uporaba zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen, časovno omejena. Le postopki, ki so 12. maja 2011 – na dan, ko je bila izdana sodba Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) – še potekali ali ki so se začeli po tem datumu, vendar 29. januarja 2013 – na dan, ko je začel veljati zakon o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen – niso imeli še nikakršnega izvršilnega učinka, bi se namreč morali končati v skladu z navedenim zakonom, kakor je bil spremenjen.
- 86 Komisija tako meni, da je bilo procesno upravičenje okoljevarstvenih združenj v postopkih, ki so se začeli po 25. juniju 2005 in končali pred 12. majem 2011, omejeno na pravna sredstva, utemeljena na pravnih določbah, s katerimi se posameznikom podeljujejo pravice.
- 87 Zvezna republika Nemčija meni, da je zakon o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen, v skladu z načelom pravnomočnosti, ker se ta zakon ne uporablja za odločbe, izdane v postopkih v zvezi s potrditvijo projektov, za katere bi bilo verjetno treba izvesti okoljsko presojo, če so te odločbe postale izvršljive pred 15. decembrom 2006, torej na dan, ko je navedeni zakon začel veljati v svoji prvotni različici.
- 88 Zvezna republika Nemčija trdi, da so določbe nacionalnega prava, na katere se nanašata četrti in peti očitek, v skladu z zahtevami prava Unije, ker je njihova vsebina povsem ugotovitvene narave in ker je njihov cilj olajšati uporabo zakona v upravnih zadevah.
- 89 Ta država članica meni, da sodnih odločb, ki so postale pravnomočne po tem, ko so bila izčrpana vsa razpoložljiva pravna sredstva, ali po tem, ko so se iztekli roki zanje, zaradi zagotovitve stabilnosti prava in pravnih razmerij ter učinkovitega izvajanja sodne oblasti ni več mogoče izpodbijati. Država članica naj ne bi bila dolžna vzpostaviti sistema za ponoven preizkus odločb, ki so postale pravnomočne. To naj bi veljalo tudi za končane upravne postopke, v katerih je bila sprejeta odločba, zoper katero ni bilo vloženo pravno sredstvo v sodnem postopku, in ki so zato postale izvršljive.

Presoja Sodišča

- 90 Spomniti je treba, da imajo na podlagi člena 11(3) Direktive 2011/92 in člena 25(3) Direktive 2010/75 okoljevarstvena združenja bodisi zadosten interes bodisi pravice, ki jih je mogoče kršiti, odvisno od tega, kateri pogoj dopustnosti je predviden v nacionalni zakonodaji (glej v tem smislu sodbo Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, točka 40).

- 91 Čeprav lahko nacionalni zakonodajalec pravice, na kršitev katerih se lahko sklicuje posameznik v okviru pravnega sredstva zoper odločitve, dejanja ali opustitve iz člena 11 Direktive 2011/92, omeji samo na subjektivne pravice, taka omejitev ne more veljati za okoljevarstvena združenja, ne da bi se kršili cilji te določbe (glej v tem smislu sodbo Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, točka 45).
- 92 Zato je treba navedenim združenjem nujno priznati možnost, da izpodbijajo predpise nacionalnega prava, s katerimi se izvaja zakonodaja Unije na področju okolja, in okoljske predpise prava Unije, ki imajo neposreden učinek (glej v tem smislu sodbo Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, točka 48).
- 93 V zvezi s četrtem in petim očitkom je treba ugotoviti, da je Zvezna republika Nemčija za ureditev pravnega položaja, v zvezi s katerim je bila izdana sodba Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), spremenila svojo zakonodajo in sprejela zakon o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen. Ta zakon, ki je začel veljati 29. januarja 2013, ima vseeno omejeno veljavnost *ratione temporis*. Vendar se ta novi zakon uporablja le za upravne postopke, postopke za izdajo dovoljenja in postopke s pravnimi sredstvi, ki so 12. maja 2011 že potekali ali ki so se začeli po tem datumu, vendar pa 29. januarja 2013 še niso bili izvršljivo končani.
- 94 Iz tega sledi, da se za vse druge postopke še vedno uporablja prejšnja različica zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah. Člen 5(1) navedenega zakona namreč s področja uporabe tega zakona izključuje vse postopke, ki so se začeli pred 15. decembrom 2006, to je pred začetkom njegove veljavnosti.
- 95 Vendar iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba člen 11 Direktive 2011/92 razlagati tako, da se morajo določbe, ki jih je zakonodajalec sprejel za njegov prenos v notranje pravo, 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 (glej v tem smislu sodbo Gemeinde Altrip in drugi, C-72/12, EU:C:2013:712, točka 31).
- 96 Sodišče je sicer res priznalo, da je načelo pravnomočnosti, na katero se sklicuje Zvezna republika Nemčija, pomembno tako v pravnem redu Unije kot v nacionalnih pravnih redih. Da bi se zagotovila stabilnost prava in pravnih razmerij in učinkovito izvajanje sodne oblasti, je namreč pomembno, da sodnih odločb, ki so postale pravnomočne, potem ko so bila izčrpana vsa razpoložljiva pravna sredstva ali potem ko so se iztekli roki zanje, ni več mogoče izpodbijati (glej sodbo Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, točka 22 in navedena sodna praksa).
- 97 V zvezi s tem je vseeno treba navesti, da se Zvezna republika Nemčija ne more sklicevati na načelo pravnomočnosti, saj se časovna omejitev glede uporabe, določena v zakonu o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljevarstvenih zadevah, kakor je bil spremenjen, nanaša na upravne odločbe, ki so postale izvršljive.
- 98 Poleg tega si je Zvezna republika Nemčija s tem, da je po nepravočasnem prenosu Direktive 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 (UL L 156, str. 17), s katero je bila spremenjena Direktiva 85/337 glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč in ki je bila kodificirana z Direktivo 2011/92, v nemško pravo omejila časovno uporabo nacionalnih določb, s katerimi se izvaja zadnjenavedena direktiva, sama določila nov rok za prenos (glej po analogiji sodbo Komisija/Portugalska, C-277/13, EU:C:2014:2208, točka 45).
- 99 Zato je treba argument Zvezne republike Nemčije, da je bila časovna omejitev uporabe zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah nujna za zagotovitev spoštovanja načela pravnomočnosti v upravnih postopkih, ki so postali izvršljivi, zavrniti.

100 Četrty in peti očitek, ki ju je Komisija navedla v podporo tožbe, sta torej utemeljena.

Šesti očitek: splošna izključitev postopkov, ki so se začeli pred 25. junijem 2005, s področja uporabe zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen

Trditve strank

101 Komisija trdi, da prehodne določbe v členu 5(1) in (4) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen, niso v skladu s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75. Te določbe navedenega zakona, kakor je bil spremenjen, naj bi namreč z njihovega področja uporabe izključevale postopke, ki so se začeli pred 25. junijem 2005 in ki 12. maja 2011 niso več potekali, čeprav so bila dovoljenja, ki so bila predmet teh postopkov, izdana po 25. juniju 2005. Iz točk 30 in 31 sodbe *Gemeinde Altrip in drugi* (C-72/12, EU:C:2013:712) naj bi bilo razvidno, da države članice uporabe teh določb prava Unije ne morejo omejiti le na postopke, ki so se začeli po 25. juniju 2005.

102 Zvezna republika Nemčija priznava, da postopki, na katere se nanaša šesti očitek Komisije, ne morejo biti izključeni s področja uporabe zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen. Zato naj bi bila v pripravi nova sprememba tega zakona. Vendar naj ta zakonska določba verjetno ne bi bila pomembna, saj naj bi pristojna nacionalna sodišča v postopkih, ki že potekajo, upoštevala opozorilo iz sodbe *Gemeinde Altrip in drugi* (C-72/12, EU:C:2013:712).

Presoja Sodišča

103 Ker je Zvezna republika Nemčija priznala utemeljenost šestega očitka Komisije, je treba ugotoviti, da je ta utemeljen.

104 Glede na vse zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da Zvezna republika Nemčija s tem, da je:

- na podlagi člena 46 zakona o upravnem postopku omejila odpravo odločb zaradi kršitev postopka na primere, v katerih presoja ali predhodna presoja vplivov na okolje ni bila izvedena, in na primere, v katerih vlagatelj dokaže, da je med kršitvijo postopka in vsebino odločbe podana vzročna zveza;
- v skladu s členom 2(3) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen, in členom 73(4) zakona o upravnem postopku omejila procesno upravičenje in obseg sodnega preizkusa na ugovore, ki so že bili pravočasno podani v upravnem postopku, v katerem je bila sprejeta odločba;
- na podlagi člena 2(1) v povezavi s členom 5(1) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen, v postopkih, ki so se začeli po 25. juniju 2005 in so se končali pred 12. majem 2011, omejila procesno upravičenje okoljskih združenj na pravne določbe, s katerimi se posameznikom podeljujejo pravice;
- v skladu s členom 2(1) v povezavi s členom 5(1) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen, v postopkih, ki so se začeli po 25. juniju 2005 in so se končali pred 12. majem 2011, omejila sodni preizkus pravnih sredstev okoljskih združenj na pravne odločbe, s katerimi se posameznikom podeljujejo pravice, in
- v skladu s členom 5(1) in (4) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, kakor je bil spremenjen, upravne postopke, ki so se začeli pred 25. junijem 2005, izključila s področja uporabe nacionalne zakonodaje,

ni izpolnila obveznosti iz člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75.

Stroški

¹⁰⁵ V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov. Ker Komisija ni podala predlogov v zvezi s stroški, nosi v skladu s členom 140(1) navedenega poslovnika vsaka stranka svoje stroške, vključno z Republiko Avstrijo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Zvezna republika Nemčija s tem, da je:

- na podlagi člena 46 zakona o upravnem postopku (Verwaltungsverfahrensgesetz) omejila odpravo odločb zaradi kršitev postopka na primere, v katerih presoja ali predhodna presoja vplivov na okolje ni bila izvedena, in na primere, v katerih vlagatelj dokaže, da je med kršitvijo postopka in vsebino odločbe podana vzročna zveza;
- v skladu s členom 2(3) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, določenih v Direktivi 2003/35/ES (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), z dne 7. decembra 2006, kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 21. januarja 2013, in členom 73(4) zakona o upravnem postopku (Verwaltungsverfahrensgesetz) omejila procesno upravičenje in obseg sodnega preizkusa na ugovore, ki so že bili pravočasno podani v upravnem postopku, v katerem je bila sprejeta odločba;
- na podlagi člena 2(1) v povezavi s členom 5(1) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, določenih v Direktivi 2003/35/ES (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), z dne 7. decembra 2006, kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 21. januarja 2013, v postopkih, ki so se začeli po 25. juniju 2005 in so se končali pred 12. majem 2011, omejila procesno upravičenje okoljskih združenj na pravne določbe, s katerimi se posameznikom podeljujejo pravice;
- v skladu s členom 2(1) v povezavi s členom 5(1) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, določenih v Direktivi 2003/35/ES (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), z dne 7. decembra 2006, kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 21. januarja 2013, v postopkih, ki so se začeli po 25. juniju 2005 in so se končali pred 12. majem 2011, omejila sodni preizkus pravnih sredstev okoljskih združenj na pravne odločbe, s katerimi se posameznikom podeljujejo pravice, in
- v skladu s členom 5(1) in (4) zakona o dopolnitvi določb o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah, določenih v Direktivi 2003/35/ES (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), z dne 7. decembra 2006, kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 21. januarja 2013, upravne postopke, ki so se začeli pred 25. junijem 2005, izključila s področja uporabe nacionalne zakonodaje,

ni izpolnila obveznosti iz člena 11 Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje in člena 25 Direktive 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja).

2. V preostalem se tožba zavrne.

3. Evropska Komisija, Zvezna republika Nemčija in Republika Avstrija nosijo vsaka svoje stroške.

Podpisi