Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 7. avgusta 2018*

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 2011/92/EU – Presoja vplivov nekaterih projektov na okolje – Priloga II – Točka 1(d) – Pojem ‚izsekavanje gozdov za namene spreminjanja v drugo vrsto rabe zemljišč' – Posek rastja na trasi za postavitev in rabo nadzemnega voda za prenos električne energije"

V zadevi C-329/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) z odločbo z dne 19. maja 2017, ki je na Sodišče prispela 1. junija 2017, v postopku

Gerhard Prenninger,

Karl Helmberger,

Franziska Zimmer,

Franz Scharinger,

Norbert Pühringer,

Agrargemeinschaft Pettenbach,

Marktgemeinde Vorchdorf,

Marktgemeinde Pettenbach,

Gemeinde Steinbach am Ziehberg

proti

Oberösterreichische Landesregierung,

ob udeležbi

Netz Oberösterreich GmbH,

SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi J. Malenovský, predsednik senata, M. Safjan in D. Šváby (poročevalec), sodnika,

* Jezik postopka: nemščina.

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za G. Prenningerja in druge W. List, Rechtsanwalt,

– za Netz Oberösterreich GmbH H. Kraemmer in M. Mendel, Rechtsanwälte,

– za avstrijsko vlado G. Eberhard, agent,

– za Evropsko komisijo A. C. Becker in C. Zadra, agenta,

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

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4(2) in Priloge II k Direktivi 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1) (v nadaljevanju: Direktiva PVO).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Gerhardom Prenningerjem in osmimi drugimi tožečimi strankami, na eni strani, in Oberösterreichische Landesregierung (vlada dežele Zgornja Avstrija), na drugi strani, o predložitvi projekta izgradnje nadzemnega električnega voda „110 kV-Leitung Vorchdorf-Steinfeld-Kirchdorf“ v predhodno presojo njegovih vplivov na okolje.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 3, 7, 9 in 11 Direktive PVO je navedeno:

„(3) Načela presoje vplivov na okolje je treba uskladiti, zlasti kar zadeva projekte, ki bi morali biti predmet presoje, glavne obveznosti nosilcev projekta in vsebino presoje. Države članice lahko določijo strožja pravila za varstvo okolja.

[…]

(7) Soglasje za izvedbo javnih in zasebnih projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, bi moralo biti izdano šele po presoji verjetnih pomembnih vplivov teh projektov na okolje. Ta presoja bi morala biti izvedena na podlagi ustreznih informacij, ki jih priskrbi nosilec projekta in jih lahko dopolnijo pristojni organi in zainteresirana javnost, ki jo posamezen projekt verjetno zadeva.

[…]

(9) Druge vrste projektov morda nimajo pomembnega vpliva na okolje prav v vsakem primeru in bi bilo treba te projekte presoditi, kadar države članice menijo, da bodo verjetno pomembno vplivali na okolje.

[…]

(11) Države članice bi morale, ko postavljajo take pragove ali merila ali ko od primera do primera preverjajo projekte za namen odločanja o tem, kateri projekti morajo biti predmet presoje na temelju pomembnosti njihovega vpliva na okolje, upoštevati ustrezna izbirna merila, ki jih določa ta direktiva. Države članice so skladno z načelom subsidiarnosti v najboljšem položaju, da uporabijo ta merila v posebnih primerih."

4 Člen 1 navedene direktive v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva se uporablja pri presoji vplivov na okolje tistih javnih in zasebnih projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje."

5 Člen 2(1) navedene direktive določa:

„Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da so pred izdajo soglasja projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, predmet zahteve za izdajo soglasja za izvedbo in presojo njihovih vplivov. Navedeni projekti so opredeljeni v členu 4."

6 Člen 4(2) Direktive PVO določa:

„Ob upoštevanju člena 2(4) države članice za projekte, ki so našteti v Prilogi II, odločijo, ali se projekt presoja skladno s členi 5 do 10. Države članice sprejmejo navedeno odločitev s:

(a) preverjanjem za vsak primer posebej,

ali

(b) pragovi ali merili, ki jih postavi država članica.

Države članice se lahko odločijo za uporabo obeh postopkov, navedenih v točkah (a) in (b)."

7 Priloga II k tej direktivi našteva „Projekt[e] iz člena 4(2)". V točki 1 te priloge, ki se nanaša na projekte na področju kmetijstva, gozdarstva, ribogojstva, so pod točko (d) projekti, ki se nanašajo na ‚začetno pogozdovanje in izsekavanje gozdov za namene spreminjanja v drugo vrsto rabe zemljišč'.

Nacionalno pravo

8 Člen 3 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000 (zvezni zakon o presoji vplivov na okolje iz leta 2000 – UVP-G 2000) (BGBl. 697/1993), v različici, objavljeni v BGBl. I, 4/2016, se nanaša na predmet presoje vplivov na okolje. Postavlja načelo, po katerem je treba za projekte, naštete v Prilogi 1 k temu zakonu, opraviti to presojo, in določa postopek in pogoje, ki jih je treba upoštevati v zvezi s tem.

9 Priloga 1 k temu zakonu tako določa:

„Priloga vsebuje projekte, glede katerih je treba v skladu s členom 3 obvezno opraviti [presojo vplivov na okolje].

V stolpcih 1 in 2 so navedeni projekti, glede katerih je treba v vsakem primeru obvezno opraviti [presojo vplivov na okolje], in glede katerih se opravi [tak postopek presoje] (stolpec 1) ali poenostavljeni postopek (stolpec 2). […]

V stolpcu 3 so navedeni projekti, glede katerih je [presoja vplivov na okolje] obvezna le, če so izpolnjeni nekateri posebni pogoji. Od določenega minimalnega praga je treba te projekte preveriti za vsak primer posebej. Če se na podlagi tega preverjanja izkaže, da je [presoja vplivov na okolje] obvezna, je treba pričeti s poenostavljenim postopkom.

Točka 46	(a) krčenje[14a]) s površino najmanj 20 ha; […]	[…]

10 Forstgesetz 1975 (zvezni zakon o gozdovih) z dne 3. julija 1975, (BGBl. 440/1975), v različici, objavljeni v BGBl. I, 56/2016, vsebuje člen 13, naslovljen „Ponovno pogozdovanje“, ki določa:

[…]

10. Če obstoj energetskega voda na svoji trasi izključuje celovit razvoj rasti v višino in če je bilo izdano posebno dovoljenje v skladu s členom 81(1)(b), mora imetnik voda po vsaki sečnji v primernem času ponovno pogozditi površino trase.“

11 Člen 17 tega zakona, naslovljen „Krčenje“, določa:

„1. Uporaba gozdnih tal za druge namene, kot je gojenje gozdov (krčenje), je prepovedana.

[…]“

12 Oddelek VI navedenega zakona, ki se nanaša na „rabo gozdov“, vsebuje člen 81, naslovljen „Izredno soglasje za izvedbo“, ki določa:

„1. Na zahtevo mora organ odobriti izvzetje od prepovedi iz člena 80(1), če:

[…]

(b) je posek rastja na trasi potreben za namestitev električnega voda za čas zakonitega obstoja tega voda,

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

13 Z dopisom z dne 29. marca 2016 je upravljavec omrežja električne energije Netz Oberösterreich GmbH vlado dežele Zgornja Avstrija vprašal, ali bi morala biti za projekt, ki ga vlaga, glede vzpostavitve nadzemnega električnega voda, imenovanega „110 kV-Leitung Vorchdorf-Steinfeld-Kirchdorf“, opravljena presoja njegovih vplivov na okolje.

14 Z odločbo z dne 14. junija 2016 je navedena vlada odločila, da za ta projekt taka presoja ni potrebna.

15 G. Prenninger in osem drugih tožečih strank so zoper to odločbo pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija) vložili pritožbo, ki je bila zavrnjena kot neutemeljena.

16 To sodišče je ugotovilo, prvič, da zadevni projekt obsega izgradnjo električnega voda skupne dolžine 23,482 km, gradnjo nove razdelilne transformatorske postaje in razširitev obstoječe razdelilne transformatorske postaje.

17 Drugič, razlikovalo je gozdno površino za „krčenje“ v obsegu 0,4362 ha, od površine, na kateri bi moralo biti posekano rastje na trasi – to je površine, na kateri bi bilo treba posekati drevesa, ki rastejo pod električnim vodom, da bi se zagotovila minimalna varnostna razdalja od električnih kablov – v obsegu 17,82 ha.

18 Tretjič, Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) je menilo, da takega poseka ni mogoče opredeliti kot „krčenje“ v smislu notranjega prava, ker ta opredelitev pomeni, da se zadevna gozdna zemljišča prenehajo rabiti za gojenje gozdov. Iz zadevnega projekta naj bi izhajalo, da se bo zadevna površina za sečnjo še naprej rabila za običajno upravljanje gozdov, če bo še naprej mogoča redna sečnja, vleka lesa in ponovna zasaditev dreves.

19 Po navedbah tega sodišča naj bi bila taka razlaga potrjena s točko 1(d) Priloge II k Direktivi 2011/92. Meni, da je treba pojem „izsekavanje gozdov za namene spreminjanja v drugo vrsto rabe zemljišč“ v smislu te določbe razlagati tako, da zahteva tudi preoblikovanje gozdnih površin z namenom drugačne rabe zemljišč.

20 G. Prenninger in osem drugih tožečih strank so vložili revizijo zoper to sodbo pri predložitvenem sodišču Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija).

21 To sodišče tako kot Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) meni, da posek rastja na trasi ne pomeni rabe gozdnih tal za druge namene, ki niso gojenje gozdov, zato se ne more šteti za krčenje v smislu nacionalnega prava.

22 Ne glede na to se predložitveno sodišče sprašuje, ali je takšna razlaga pojma „krčenje“ v skladu z Direktivo 2011/92. Iz besedila točke 1(d) Priloge II k tej direktivi naj bi sicer izhajalo, da so zajeta le izsekavanja gozdov, katerih cilj je sprememba narave rabe zemljišč. Zato naj bi bilo mogoče šteti, da poseka rastja na trasi, ki ne povzroči takega preoblikovanja, vendar se opravi z izraženo namero ohranjanja gozdov, ni mogoče opredeliti kot „izsekavanje gozdov za namene spreminjanja v drugo vrsto rabe zemljišč“ v smislu te določbe.

23 Vendar je Sodišče v sodbi z dne 3. julija 2008, Komisija/Irska (C-215/06, EU:C:2008:380), štelo, da Irska s tem, da je dovolila izsekavanje gozdov, ne da bi bila pred tem opravljena presoja vplivov na okolje, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Unije. Poudarja, da je v točki 109 te sodbe Sodišče poudarilo občutljivost okolja na zadevnem geografskem območju, ki je del meril za izbor, navedenih v Prilogi III k Direktivi 2011/92, in ki jo je treba obravnavati zlasti ob upoštevanju „absorpcijske sposobnosti naravnega okolja“, pri čemer je treba posebno pozornost nameniti gorskim in gozdnim območjem. Predložitveno sodišče meni, da se take ugotovitve lahko razumejo kot razširitev pojma „izsekavanje gozdov za namene spreminjanja v drugo vrsto rabe zemljišč“ v smislu točke 1(d) Priloge II k Direktivi 2011/92, ali celo kot indic, da bi bilo treba uporabiti drugačno razlago tega pojma, kot je tista, navedena v točki 22 te sodbe.

24 V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba [Direktivo PVO] razlagati tako, da je ‚posek rastja na trasi‘ z namenom postavitve energetskega voda in za čas zakonitega obstoja tega voda ‚izsekavanje gozdov za namene spreminjanja v drugo vrsto rabe zemljišč‘ v smislu točke 1(d) Priloge II k Direktivi PVO?“

Vprašanje za predhodno odločanje

25 Predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba točko 1(d) Priloge II k Direktivi PVO razlagati tako, da posek rastja na trasi za namene postavitve in rabe nadzemnega električnega voda, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v času zakonitega obstoja tega voda spada pod pojem „izsekavanje gozdov za namene spreminjanja v drugo vrsto rabe zemljišč“ v smislu te določbe.

26 Uvodoma je treba poudariti, da tožeče stranke v postopku v glavni stvari v stališčih, predloženih Sodišču, izpodbijajo obseg površin, ki jih zadeva posek rastja na trasi v postopku v glavni stvari. Menijo, da površina, ki jo zadeva ta posek, meri 39 hektarov, in ne, kot je ugotovilo predložitveno sodišče, 17,82 ha.

27 V zvezi s tem je treba opomniti, da na podlagi člena 267 Pogodbe, ki temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči ter Sodiščem, presoja dejstev spada v pristojnost nacionalnega sodišča. Sodišče je zlasti pristojno le za odločanje o razlagi ali veljavnosti akta Unije na podlagi dejanskega stanja, ki ga navede nacionalno sodišče. V tem okviru je dolžnost nacionalnega sodišča, da ugotovi dejansko stanje, ki je pripeljalo do spora, in da iz tega izpelje posledice za odločitev, ki jo je dolžno izreči (sodba z dne 8. maja 2008, Danske Svineproducenter, C-491/06, EU:C:2008:263, točka 23).

28 Opozoriti je treba, da v skladu s členom 4(2) Direktive PVO države članice s preverjanjem za vsak primer posebej ali pa na podlagi pragov ali meril, ki jih same postavijo, določijo, ali je treba za projekte, ki so našteti v Prilogi II k tej direktivi, izvesti presojo njihovih vplivov na okolje.

29 Med temi projekti je v točki 1(d) te Priloge II izsekavanje gozdov za namene spreminjanja v drugo vrsto rabe zemljišč.

30 V zvezi s tem je Sodišče že odločilo, da so pojmi iz te priloge pojmi prava Unije, ki jih je treba razlagati avtonomno (glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, EU:C:2008:445, točka 29).

31 Poleg tega je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi neke določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, temveč tudi njeno sobesedilo in cilje, ki naj bi se dosegli z ureditvijo, katere del je.

32 Iz besedila točke 1(d) te Priloge II izhaja, da se ta ne nanaša na vsako izsekavanje gozdov, temveč samo za izsekavanje gozdov, izvedeno za novo rabo zadevnih zemljišč.

33 Ugotoviti je treba, da je posek rastja na trasi, kakršen je v postopku v glavni stvari, načrtovan za postavitev in rabo nadzemnega voda za prenos električne energije, zato je za zadevna zemljišča predvidena nova raba. Zato posek, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, spada v točko 1(d) Priloge II k Direktivi PVO.

34 Ta razlaga je podprta tudi s ciljem, ki mu sledi Direktiva PVO.

35 Sodišče je namreč ugotovilo, da je bistveni cilj Direktive PVO, kot je razvidno iz njenega člena 2(1), da se projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, pred izdajo soglasja za izvedbo predložijo v predhodno presojo njihovih vplivov (sodba z dne 19. septembra 2000, Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, točka 52).

36 Poleg tega je Sodišče že večkrat ugotovilo, da je področje uporabe Direktive PVO obsežno, njen cilj pa zelo širok (sodbi z dne 24. oktobra 1996, Kraaijeveld in drugi, C-72/95, EU:C:1996:404, točka 31, in z dne 28. februarja 2008, Abraham in drugi, C-2/07, EU:C:2008:133, točka 32).

37 V nasprotju z bistvenim ciljem Direktive PVO in širokim področjem uporabe, ki ji ga je treba pripoznati, pa bi bilo, če bi se s področja uporabe Priloge II k tej direktivi izključila dela, ki zajemajo posek rastja na trasi, ker taka dela v njej niso izrecno navedena. Taka razlaga bi namreč omogočila državam članicam, da bi se izognile obveznostim, ki zanje izhajajo iz Direktive PVO, kadar dovolijo posek rastja na trasi, ne glede na njegovo razsežnost.

38 Iz tega sledi, da aktivnosti v zvezi s posekom rastja na trasi za namene postavitve in rabe nadzemnega voda za prenos električne energije spadajo v točko 1(d) Priloge II k Direktivi PVO.

39 Te razlage nikakor ne omaje okoliščina, da je avstrijski zakonodajalec s tem, da je dovolil take poseke rastja na trasi, želel zasledovati cilj ohranjanja gozdov. Po eni strani je Sodišče presodilo, da zasledovanje pozitivnih učinkov na okolje ni upoštevno pri preverjanju, ali je treba glede projekta izvesti presojo njegovih okoljskih vplivov (glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, EU:C:2008:445, točka 41).

40 Po drugi strani dejstvo, da se posekana drevesa takoj nadomestijo z drugimi gozdnimi rastlinami, bodisi naravno ali umetno, ne vpliva na dejstvo, da so zemljišča, ki jih zadeva posek rastja na trasi, pridobila novo rabo, to je podporo za prenos električne energije.

41 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba točko 1(d) Priloge II k Direktivi PVO razlagati tako, da posek rastja na trasi za namene postavitve in rabe nadzemnega električnega voda, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v času zakonitega obstoja tega voda spada pod pojem „izsekavanje gozdov za namene spreminjanja v drugo vrsto rabe zemljišč“ v smislu te določbe.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (osmi senat) razsodilo:

Točko 1(d)Priloge II k Direktivi 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje je treba razlagati tako, da posek rastja na trasi za namene postavitve in rabe nadzemnega električnega voda, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v času zakonitega obstoja tega voda spada pod pojem „izsekavanje gozdov za namene spreminjanja v drugo vrsto rabe zemljišč“ v smislu te določbe.

Podpisi