



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 21. oktobra 2021¹

Zadeva C-463/20

Namur-Est Environnement ASBL
proti
Région wallonne,
ob udeležbi
Cimenteries CBR SA

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Belgija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Okolje – Direktiva 2011/92/EU – Presoja vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje – Projekt izkoriščanja kamnoloma – Obveznost, da se pred izdajo soglasja za izvedbo projekta omogoči sodelovanje javnosti – Pojem soglasja za izvedbo – Direktiva 92/43/EGS – Ohranjanje naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst – Direktiva 2009/147/ES – Ohranjanje prosto živečih ptic – Varstvo živalskih vrst, vrst ptic in rastlinskih vrst – Odločitev o odstopanju“

I. Uvod

1. Za nekatere projekte je v skladu z Direktivo PVO² potrebno soglasje za izvedbo ter pred tem presoja vplivov na okolje, to pomeni izvedensko mnenje o njihovih možnih pomembnih vplivih na okolje, in sodelovanje javnosti. Če bi projekt lahko vplival na strogo varovane vrste iz Direktive o habitatih³ ali Direktive o pticah,⁴ je treba te vplive upoštevati pri presoji vplivov na okolje.

2. V obravnavanem postopku se zaradi ponovnega odprtja kamnoloma v belgijski regiji Valoniji postavlja vprašanje, ali pristojni organi lahko že pred presojjo vplivov na okolje vendarle odobrijo odstopanja od varstva strogo varovanih vrst. Niti Direktiva o habitatih niti Direktiva o pticah ali pa upoštevno belgijsko in valonsko pravo za odločitve o odstopanjih od varstva vrst ne določajo presoje vplivov na okolje ali sodelovanje javnosti. Predložitveno sodišče pa meni, da je soglasje za

¹ Jezik izvirnika: nemščina.

² Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2011, L 26, str. 1).

³ Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013 (UL 2013, L 158, str. 193).

⁴ Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL 2010, L 20, str. 7), kakor je bila nazadnje spremenjena z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013 o prilagoditvi nekaterih direktiv na področju okolja zaradi pristopa Republike Hrvaške (UL 2013, L 158, str. 193).

izvedbo v okviru določb o varstvu vrst, ki je sporno v obravnavanem primeru, dejansko nujni pogoj za uresničitev projekta v smislu Direktive PVO, tako da bi ta direktiva lahko nasprotovala taki vnaprejšnji odločitvi.

II. Pravni okvir

A. Direktiva PVO

3. Uvodna izjava 2 Direktive PVO podrobneje opredeljuje cilje presoje vplivov na okolje:

„[...] Vplivi na okolje bi morali biti upoštevani v najzgodnejši možni fazi v vseh postopkih tehničnega načrtovanja in sprejemanja odločitev.“

4. V členu 1(2)(c) Direktive PVO je pojem soglasja za izvedbo opredeljen kot „odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta“.

5. V členu 2, od (1) do (3), Direktive PVO je opredeljen položaj presoje vplivov na okolje v postopku izdaje soglasja za izvedbo:

„1. 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.

2. Presoja vplivov na okolje se lahko vključi v obstoječe postopke za izdajo soglasja za izvedbo projektov v državah članicah, oziroma, če to ne gre, v druge postopke ali v postopke, ki jih je treba uvesti za usklajenost s cilji te direktive.

3. Države članice lahko določijo enotni postopek, da bi izpolnile zahteve te direktive in zahteve [Direktive CPNO⁵].“

6. Presoja vplivov na okolje je podrobneje opisana v členu 3 Direktive PVO:

„Presoja vplivov na okolje na primeren način glede na vsak posamezni primer in skladno s členi 4 do 12 opredeli, opiše in presodi neposredne in posredne vplive projekta na naslednje dejavnike:

- (a) ljudi, živalstvo in rastlinstvo;
- (b) tla, vodo, zrak, podnebje in krajino;
- (c) materialne dobrine in kulturno dediščino;
- (d) medsebojne vplive dejavnikov iz točk (a), (b) in (c).“

⁵ Direktiva 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL 2008, L 24, str. 8).

7. V skladu s členom 4(1) in Prilogo I, točka 19, Direktive PVO je treba kamnolome, v katerih površina kopa presega 25 hektarov, vedno šteti za projekte, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje. Zato je obvezna presoja njihovih vplivov na okolje v skladu s to direktivo.

8. V členu 5(1) in Prilogi IV, točka 3, Direktive PVO je določeno, da nosilec projekta v primerni obliki priskrbi opis okoljskih pojavov, na katere bo predlagani projekt verjetno pomembno vplival, vključujoč zlasti živalstvo in rastlinstvo.

9. Člen 6 Direktive PVO vsebuje temeljne določbe glede sodelovanja javnosti:

„1. Države članice sprejmejo ukrepe, potrebne za zagotovitev, da imajo organi, ki se bodo verjetno ukvarjali s projektom zaradi svojih posebnih okoljskih odgovornosti, možnost izraziti svoje mnenje o informacijah, ki jih je priskrbel nosilec projekta, in o prošnji za soglasje za izvedbo. [...]

2. Javnost se obvesti [...] o naslednjih zadevah že na začetni stopnji postopka [...] in najpozneje takrat, ko je informacije mogoče razumno posredovati:

- (a) zahteva za soglasje za izvedbo;
- (b) dejstvo, da je za projekt treba izvesti postopek presoje vplivov na okolje, in da se, kadar je primerno, uporablja člen 7;
- (c) podrobnosti o pristojnih organih, odgovornih za odločanje, tistih, od katerih je mogoče pridobiti ustrezne podatke, in tistih, ki jim je mogoče predložiti pripombe ali vprašanja, in podrobnosti o časovnih rokih za posredovanje pripomb ali vprašanj;
- (d) vrsta možnih odločitev ali osnutek odločitve, če obstaja;
- (e) navedba dostopnosti podatkov, zbranih v skladu s členom 5;
- (f) navedba časa in krajev, kjer so zadevni podatki dostopni, in na kakšen način;
- (g) podatki o določbah za sodelovanje javnosti v skladu z odstavkom 5 tega člena.

3. Države članice zagotovijo, da se v okviru razumnih rokov omogoči zadevni javnosti dostop do naslednjega:

- (a) katerih koli podatkov, zbranih v skladu s členom 5;
- (b) v skladu z nacionalno zakonodajo, do glavnih poročil in obvestil, danih pristojnemu organu ali organom v času, ko je zadevna javnost obveščena v skladu z odstavkom 2 tega člena;
- (c) v skladu z določbami [Direktive o informacijah o okolju⁶], do podatkov, ki niso navedeni v odstavku 2 tega člena, ki se nanašajo na odločitev v skladu s členom 8 te direktive in ki postanejo dostopni šele potem, ko je bila zadevna javnost že obveščena v skladu z odstavkom 2 tega člena.

⁶ Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 375).

4. Zadevna javnost dobi zgodnje in učinkovite priložnosti sodelovanja v postopkih okoljskega odločanja v skladu s členom 2(2) in je tako upravičena izraziti pripombe in mnenja, ko so pristojnemu organu ali organom pred odločitvijo o prošnji za soglasje za izvedbo odprte vse možnosti.“

10. Pomen presoje vplivov na okolje za postopek izdaje soglasja za izvedbo je opredeljen v členu 8 Direktive PVO:

„V postopku izdaje soglasja za izvedbo se upoštevajo rezultati posvetovanj in informacije, zbrane v skladu s členi 5, 6 in 7.“

11. Člen 11 Direktive PVO vsebuje določbe o tožbah zoper odločitve, v okviru katerih je treba zagotoviti sodelovanje javnosti v skladu z Direktivo PVO:

„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. [...]“

B. Direktiva 2014/52/EU

12. Poleg tega je zanimiva nova različica člena 2(3) Direktive PVO, uvedena z Direktivo 2014/52,⁷ ki se v obravnavanem postopku še ne uporablja:

„3. V primeru projektov, za katere obveznost izvajanja presoj vplivov na okolje hkrati izhaja že iz te direktive in [Direktive o habitatih] in/ali [Direktive o pticah], države članice zagotovijo, kjer je to ustrezno, usklajene in/ali skupne postopke, ki izpolnjujejo zahteve iz navedene zakonodaje Unije.

V primeru projektov, pri katerih obveznost izvajanja presoje vplivov na okolje izhaja hkrati iz te direktive in zakonodaje Unije, razen direktiv iz prvega pododstavka, lahko države članice zagotovijo usklajene in/ali skupne postopke.

V okviru usklajenega postopka iz prvega in drugega pododstavka, si države članice prizadevajo uskladiti različne posamezne presoje vplivov na okolje v zvezi s posameznim projektom, ki jih zahteva ustrezna zakonodaja Unije, in sicer tako, da za to določijo organ, brez poseganja v kakršne koli določbe, ki so v nasprotju s tem iz druge ustrezne zakonodaje Unije.

⁷ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o spremembi Direktive PVO (UL 2014, L 124, str. 1).

V okviru skupnega postopka iz prvega in drugega pododstavka, si države članice prizadevajo zagotoviti enotno presojo vplivov na okolje v zvezi s posameznim projektom, ki jo zahteva ustrezna zakonodaja Unije, brez poseganja v kakršne koli določbe, ki so v nasprotju s tem iz druge ustrezne zakonodaje Unije.

Komisija zagotovi smernice v zvezi z vzpostavitvijo vseh usklajenih ali skupnih postopkov za projekte, za katere hkrati velja obveznost izvajanja presoj v skladu s to direktivo in [Direktivo o habitatih, Okvirno direktivo o vodah,⁸ Direktivo o pticah in Direktivo o industrijskih emisijah⁹].“

C. Varstvo vrst

13. Člena 12 in 13 ter Priloga IV Direktive o habitatih zahtevajo vzpostavitev sistema strogega varstva nekaterih živalskih in rastlinskih vrst, ki prepoveduje številne oblike vplivov na te vrste. Člen 16 pod določenimi pogoji dopušča odstopanje od teh pravil varstva.

14. Člena 5 in 9 Direktive o pticah določata podobne določbe za vse evropske vrste ptic.

III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

15. Delniška družba Sagrex je 4. novembra 2008 vložila prošnjo za enotno dovoljenje za ponovni začetek obratovanja kamnoloma Bossimé, izkop predora med kamnolomoma Bossue in Lives-sur-Meuse, napeljavo transportnega traku v kamnolomu Lives-sur-Meuse in ureditev nabrežja za nakladanje bark na bregu reke Meuse v belgijski regiji Valoniji. Projekt se razprostira na površini več kot 50 hektarov.

16. Département de la nature et des forêts (oddelek za naravo in gozdove) regije Valonije je 12. maja 2010 izdal negativno mnenje, saj naj projekt ne bi upošteval obveznosti v okviru varstva vrst.

17. Družba Sagrex je 15. aprila 2016 vložila prošnjo za odstopanje od ukrepov za varstvo vrst, ki ji je priložila študijo z naslovom „Uničenje habitata in preselitev rastlinskih vrst zaradi obratovanja kamnoloma Bossimé“. Generalni inšpektor oddelka za naravo in gozdove je 27. junija 2016 odobril predlagano odstopanje, s čimer je družbi Sagrex dovolil, da ob upoštevanju določenih blažilnih ukrepov poseže v različne živalske in rastlinske vrste, ki jih je navedla, in njihove habitate. To je izpodbijani akt.

18. Družba Sagrex je 30. septembra 2016 vložila načrte s spremembami in dopolnitev študije glede vplivov v okviru prošnje za enotno dovoljenje.

19. V zvezi s spremenjenim projektom je bilo od 21. novembra do 21. decembra 2016 organizirano javno posvetovanje, v okviru katerega so bili podani številni ugovori.

⁸ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 275).

⁹ Direktiva 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (UL 2010, L 334, str. 17).

20. Oddelek za naravo in gozdove je 21. decembra 2016 v zvezi s prošnjo za enotno dovoljenje izdal pozitivno mnenje z navedbo pogojev. V tem mnenju so med drugim navedeni ti razlogi:

„S spoštovanjem priporočil, vsebovanih v spisu prošnje, obveznosti, ki izhajajo iz odobritve odstopanja z dne 27. junija 2016, in spodaj navedenih pogojev je možno pomembne vplive tega projekta na področju ohranjanja narave zmanjšati na sprejemljiv obseg, zlasti ob upoštevanju izravnalnih ukrepov; [...]“

21. Pristojni minister regije Valonije je 25. septembra 2017 kljub temu zavrnil izdajo enotnega dovoljenja. Zoper to odločbo je matična družba družbe Sagrex, to je družba Cimenteries CBR SA, vložila ničnostno tožbo, ki pa je bila zavrnjena s sodbo z dne 14. maja 2020.

22. Nepridobitno združenje Namur-Est Environnement pa je s tožbo, vloženo 18. januarja 2017, belgijskemu Conseil d'État (državni svet) predlagalo razglasitev ničnosti odločbe z dne 27. junija 2016, s katero so bila odobrena odstopanja od ukrepov za varstvo živalskih in rastlinskih vrst, opredeljenih v zakonu o ohranjanju narave. V ta postopek je kot intervenientka vstopila družba Cimenteries CBR.

23. Conseil d'État (državni svet) v predlogu za sprejetje predhodne odločbe navaja, da je edini namen odločbe o odstopanju izdaja soglasja za vznemirjanje živali in poslabšanje območij habitatov teh vrst. Enotno dovoljenje, ki je lahko po opravljenem javnem posvetovanju zavrnjeno ali se zanj določijo strožji pogoji, kot so določeni v izpodbijanem aktu, pa naj bi na drugi strani bilo osnovna odločba, ki nosilcu projekta dovoljuje izvedbo projekta. Organ, pristojen za izdajo enotnega dovoljenja, naj bi moral preučiti vse urbanistične in okoljske vidike projekta, ki se nanašajo na obratovanje kamnoloma. V tem okviru naj bi lahko strožje presodil vplive tega obratovanja ob upoštevanju norm, ki jih je določil izdajatelj izpodbijanega akta. Tako naj bi organ v obravnavanem primeru zavrnil izdajo enotnega dovoljenja za obratovanje kamnoloma.

24. Conseil d'État (državni svet) zato Sodišču predlaga ti vprašanji:

„1. Ali odločba ‚o soglasju za vznemirjanje živali in poslabšanje območij habitatov teh vrst zaradi obratovanja kamnoloma‘ ter odločba, s katero se dodeli ali zavrne soglasje za to obratovanje (enotno dovoljenje), pomenita eno in isto soglasje za izvedbo (v smislu člena 1(2)(c) Direktive PVO) za isti projekt (v smislu člena 1(2)(a) iste direktive), če, prvič, to obratovanje ni mogoče brez prve od njiju, in drugič, ima organ, pristojen za izdajo enotnih dovoljenj, možnost, da v primerjavi z normami, ki jih je določil izdajatelj prve odločbe, opravi strožjo presojo vplivov tega obratovanja na okolje?“

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali so zahteve, določene s to direktivo, še zlasti z njenimi členi 2, 5, 6, 7 in 8, dovolj upoštevane, če faza sodelovanja javnosti poteka po sprejetju odločbe ‚o soglasju za vznemirjanje živali in poslabšanje območij habitatov teh vrst zaradi obratovanja kamnoloma‘, vendar pred sprejetjem osnovne odločbe, s katero se nosilcu projekta dovoli obratovanje kamnoloma?“

25. Združenje Namur-Est Environnement, družba Cimenteries CBR, Kraljevina Belgija, Češka republika in Evropska komisija so predložili pisna stališča. Vsi razen Češke republike so se 9. septembra 2021 tudi udeležili ustne obravnave.

IV. Pravna presoja

26. V okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe naj bi se razjasnilo medsebojno razmerje dveh soglasij za izvedbo, ki se nanašata na isti projekt. Pri tem gre po eni strani za najprej izdano soglasje za izvedbo, da se pri izvedbi projekta lahko odstopa od določb za varstvo nekaterih živalskih in rastlinskih vrst (soglasje za izvedbo v okviru določb o varstvu vrst), in na drugi strani za „enotno soglasje za izvedbo“ celotnega projekta, ki je bilo po izdaji soglasja za izvedbo v okviru določb o varstvu vrst predmet presoje vplivov na okolje in je bilo na koncu zavrnjeno.

27. Izhodišče predloga za sprejetje predhodne odločbe je pri tem tožba zoper soglasje za izvedbo v okviru določb o varstvu vrst. Nevladna organizacija Namur-Est Environnement, ki je tožeča stranka, meni, da Direktiva PVO nasprotuje predhodni odobritvi odstopanj od določb o varstvu vrst, ki bi bila neodvisna od presoje vplivov na okolje.

28. Prvo vprašanje se nanaša na to, ali obe soglasji za izvedbo skupaj tvorita soglasje za izvedbo v smislu Direktive PVO. Če je odgovor na to pritrdilen, je treba v povezavi z drugim vprašanjem preučiti, ali je s to direktivo združljivo, da se soglasje za izvedbo v okviru določb o varstvu vrst izda pred opravljeno presojo vplivov na okolje.

29. Države članice v skladu s členom 2(1) Direktive PVO 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. Soglasje za izvedbo v skladu s členom 1(2)(c) pomeni odločitev, ki nosilcu projekta dovoljuje izvedbo projekta.

30. Navedeni projekti morajo biti torej, prvič, predmet zahteve za izdajo soglasja za izvedbo, in drugič, pred takim soglasjem za izvedbo je treba opraviti presojo vplivov projektov na okolje.

31. Za zadevni projekt kamnoloma nesporno veljajo te zahteve. V skladu s členom 4(1) in Prilogo I, točka 19, Direktive PVO je treba kamnolome, v katerih površina kopa presega 25 hektarov, vedno šteti za projekte, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje. Obravnavani projekt se razprostira na površini več kot 50 hektarov, zato je presoja vplivov na okolje obvezna.

32. Razjasniti pa je treba, ali mora soglasje za izvedbo projekta vključevati soglasje za izvedbo v okviru določb o varstvu vrst in – če je odgovor pritrdilen – ali je dopustno, da se soglasje za izvedbo v okviru določb o varstvu vrst izda že pred izvedbo presoje vplivov na okolje.

A. Dopustnost prvega vprašanja

33. Belgija navaja, da prvo vprašanje ni dopustno, saj naj bi temeljilo na netočni domnevi, da je soglasje za izvedbo v okviru določb o varstvu vrst pogoj za izdajo enotnega soglasja za izvedbo. Če je ta ugovor utemeljen, tudi odgovor na drugo vprašanje ne bi bil več potreben, saj je to postavljeno le za primer pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje.

34. Drži, da Sodišče lahko zavrne odgovor na vprašanje v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe, če je očitno, da zahtevana razlaga pravila Unije ni v nikakršni zvezi z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari,¹⁰ kot to zatrjuje Belgija v zvezi s prvim vprašanjem.

¹⁰ Sodbi z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 27), in z dne 14. oktobra 2020, Sappi Austria Produktion in Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“ (C-629/19, EU:C:2020:824, točka 26).

35. V okviru postopka, določenega v členu 267 PDEU, ki temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, pa je zgolj nacionalno sodišče pristojno za ugotavljanje in presojo dejanskega stanja spora o glavni stvari ter za razlago in uporabo nacionalnega prava.¹¹ Zato ni dolžnost Sodišča, da presoja razlago določb nacionalnega prava, niti da razsoja o tem, ali je razlaga nacionalnega sodišča pravilna.¹² Sodišče mora zato v zvezi z dejanskim in pravnim okvirom, znotraj katerega se postavljajo vprašanja za predhodno odločanje, izhajati iz ugotovitev predložitvenega sodišča.¹³

36. Čeprav je treba razmerje med soglasjem za izvedbo v okviru določb o varstvu vrst in enotnim soglasjem za izvedbo v nadaljevanju preučiti ob upoštevanju prava Unije, gre v izhodiščni točki za vprašanje nacionalnega prava. Zato je treba v tem pogledu izhajati iz stališča Conseil d'État (državni svet), ki izhaja iz predloga za sprejetje predhodne odločbe in pomeni premiso vprašanja, predloženega Sodišču.

37. Belgijsko stališče sicer tudi vsebinsko ni prepričljivo, saj je bilo za soglasje za izvedbo v okviru določb o varstvu vrst izrecno zaproseno v zvezi z izvedbo projekta kamnoloma. Glede na stališča in ustno obravnavo so vplivi na varovane vrste v skladu s tem dopustni le v okviru projekta, torej je vsaj s praktičnega vidika potrebno soglasje za izvedbo za celotni projekt. Taka povezava s projektom se ob upoštevanju prava Unije tudi zdi potrebna, saj le cilji konkretnega ukrepa, v obravnavanem primeru projekta, v skladu s členom 16 Direktive o habitatih¹⁴ in členom 9 Direktive o pticah¹⁵ lahko utemeljijo odstopanje od obveznosti varstva vrst.

38. Zato belgijski ugovori zoper dopustnost prvega vprašanja in s tem predloga za sprejetje predhodne odločbe v celoti niso utemeljeni.

B. Odgovor na predlog za sprejetje predhodne odločbe

39. Menim, da je treba na obe vprašanji, ki ju je predložil Conseil d'État (državni svet), odgovoriti *skupaj*. Navsezadnje ne more iti za to, ali obe soglasji za izvedbo formalno skupaj tvorita soglasje za izvedbo v skladu z Direktivo PVO, ampak le za to, ali ta direktiva dopušča, da se o nekaterih vplivih projekta na okolje odloči pred izvedbo presoje vplivov na okolje.

40. Zdi pa se, da določbe Direktive PVO in upoštevana sodna praksa glede vključitve odločitev o nekaterih vidikih projekta v okviru okoljskega prava v presojo vplivov na okolje dajejo protislovne napotke za odgovor na to vprašanje.

41. Izhodiščna točka je cilj celovite presoje vseh vplivov na okolje v okviru presoje vplivov na okolje (točka 1).

¹¹ Sodbi z dne 26. maja 2011, Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točka 47), in z dne 3. februarja 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, točka 29).

¹² Sodbe z dne 18. januarja 2007, Auroux in drugi (C-220/05, EU:C:2007:31, točka 25); z dne 7. oktobra 2010, Santos Palhota in drugi (C-515/08, EU:C:2010:589, točka 18), in z dne 26. septembra 2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588, točka 28).

¹³ Sodbe z dne 25. oktobra 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577, točka 10); z dne 26. septembra 2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588, točka 29), in z dne 15. aprila 2021, État belge (Elementi, nastali po odločbi o predaji) (C-194/19, EU:C:2021:270, točka 26).

¹⁴ Glej sodbo z dne 10. oktobra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, točka 41 in naslednje).

¹⁵ Glej sodbo z dne 17. marca 2021, One Voice in Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, točka 37 in naslednje in točka 61).

42. Vendar pa Direktiva PVO vsebuje določbe o usklajevanju postopkov izdaje soglasja za izvedbo, iz česar je mogoče sklepati, da ni nujno, da se o vseh vplivih projekta na okolje odloči v enem samem postopku (točka 2). Sodišče je poleg tega priznalo možnost večstopenjskih postopkov izdaje soglasja za izvedbo, ki le na nekaterih stopnjah terjajo presojo vplivov na okolje (točka 3). Iz tega bi lahko izhajalo, da se soglasje za izvedbo v okviru določb o varstvu vrst lahko izda neodvisno od presoje vplivov na okolje in pred to presojo.

43. Nazadnje pa dokončne odločitve o nekaterih vplivih na okolje pred izvedbo presoje vplivov na okolje nasprotujejo pomembnim temeljnim načelom presoje vplivov na okolje. Prvič, do sodelovanja javnosti naj bi namreč prišlo v zgodnji fazi, ko so vse možnosti še odprte, drugič, spoznanja v okviru presoje vplivov na okolje naj bi se upoštevala pri odločitvi o projektu, in tretjič, zoper to odločitev naj bi bilo na razpolago celovito pravno varstvo (točka 4).

1. Varstvo vrst v presoji vplivov na okolje

44. Presoja vplivov na okolje vključuje vse pomembne vplive na okolje, torej po potrebi tudi pomembne vplive na varovane vrste.¹⁶ Ta presoja v skladu s členom 3(a) Direktive PVO na primeren način glede na vsak posamezni primer opredeli, opiše in presodi neposredne in posredne vplive projekta, med drugim na živalstvo in rastlinstvo. V skladu s členom 5(1) in Prilogo IV, točka 3, mora take vplive torej opisati nosilec projekta. Odstopanja za določene vplive na okolje niso predvidena.

45. V praksi ni vedno preprosto razmejiti, kateri vplivi bi lahko bili pomembni in morajo biti zato predmet presoje vplivov na okolje. Predmet presoje pa morajo biti vsaj informacije, potrebne za to, da bi se lahko presodila združljivost projekta z veljavnim okoljskim pravom.

46. Sodišče je v tem smislu odločilo, da morajo informacije, ki jih je treba predložiti, vsebovati podatke, potrebne za presojo vplivov projekta na stanje zadevnih vodnih teles glede na merila in obveznosti, določene med drugim v členu 4(1) Okvirne direktive o vodah,¹⁷ torej glede na tako imenovano prepoved poslabšanja.¹⁸

47. Kakor navaja družba Cimenteries CBR, je treba v skladu s tem opisati tudi odstopanja od določb prava Unije glede varstva vrst, to je od prepovedi iz členov 12 in 13 Direktive o habitatih ter iz člena 5 Direktive o pticah. Taka odstopanja od določb prava Unije o okolju so namreč že po svoji naravi pomembna, ne glede na to, ali bodo na koncu utemeljena v skladu s členom 16 Direktive o habitatih ali členom 9 Direktive o pticah. Pomembna pa so lahko tudi odstopanja od povsem nacionalnih določb glede varstva vrst.

48. V skladu s členom 6(3)(a) Direktive PVO se mora javnosti omogočiti dostop do teh podatkov,¹⁹ ki so torej predmet sodelovanja javnosti. Poleg tega se morajo v skladu s členom 6(1) vključiti tudi organi, pristojni za varstvo vrst.

49. Države članice torej ne smejo nekaterih vplivov na okolje in zlasti ne škodljivih vplivov na vrste, varovane s pravom Unije, izključiti iz presoje vplivov na okolje.

¹⁶ Glej v tem smislu sodbi z dne 24. novembra 2011, Komisija/Španija (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, točka 86), in z dne 7. novembra 2018, Holohan in drugi (C-461/17, EU:C:2018:883, točke od 57 do 59), ter moje sklepne predloge v zadnjih navedeni zadevi (EU:C:2018:649, točke od 84 do 87).

¹⁷ Navedena v opombi 8.

¹⁸ Sodba z dne 28. maja 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, točka 81).

¹⁹ Glej v tem smislu sodbo z dne 28. maja 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, točka 83).

2. Usklajevanje različnih postopkov

50. Ob upoštevanju presoje vplivov na okolje, ki naj bi bila celovita, opredelitev soglasja za izvedbo v členu 1(2)(c) Direktive PVO na prvi pogled govori za to, da mora tudi to soglasje za izvedbo vključevati vse vplive projekta na okolje. To soglasje za izvedbo je namreč v skladu s tem ena sama odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta. To bi lahko pomenilo, da ni dovolj, da se organi, pristojni za različne vplive na okolje, v skladu s členom 6(1) vključijo v presojo vplivov na okolje, temveč da mora soglasje za izvedbo te vplive tudi celovito urediti.

51. Vendar pa zlasti iz člena 2(3) Direktive PVO izhaja, da ni nujno, da postopek presoje vplivov na okolje in za tem izdano soglasje za izvedbo združuje vsa soglasja za izvedbo, povezana s projektom – niti da združuje vsa soglasja za izvedbo s področja okoljskega prava. Ta določba namreč državam članicam *dovoljuje* določitev enotnega postopka za izpolnitev zahtev iz Direktive PVO in Direktive CPNO²⁰ (postala Direktiva 2010/75 o industrijskih emisijah²¹). Z obratnim sklepanjem je v skladu s tem prav tako dopustno, da se za izvajanje obeh direktiv uporabijo *različni* postopki in izdajo *ločena* soglasja za izvedbo.

52. To potrjuje člen 2(2) Direktive PVO, v skladu s katerim se presoja vplivov na okolje lahko vključi v obstoječe postopke za izdajo soglasja za izvedbo projektov, oziroma, če to ne gre, v druge postopke ali v postopke, ki jih je treba uvesti za usklajenost s cilji te direktive.

53. Dodati je še treba, da nova različica člena 2(3) Direktive PVO, uvedena z Direktivo 2014/52, ki se v obravnavanem postopku še ne uporablja, na navedeno v ničemer ne vpliva, temveč le v zvezi s tu neupoštevnimi presojami posledic v povezavi z ohranitvenimi območji v skladu z Direktivo o habitatih in Direktivo o pticah zahteva usklajevanje.

54. Države članice imajo torej na razpolago določeno diskrecijsko pravico.²² Zlasti jim ni treba predvideti enotnega postopka, v okviru katerega bi se z enim samim soglasjem za izvedbo odločilo o vseh vplivih projekta na okolje.

55. Direktiva PVO torej načelno v zvezi s projekti, pri katerih je treba opraviti presojo vplivov na okolje, ne nasprotuje izdaji posebnih soglasij za izvedbo, ki se nanašajo na nekatere vplive na okolje, na primer na vplive na varstvo vrst.

3. Časovno usklajevanje različnih postopkov

56. S tem pa še ni odgovorjeno na vprašanje, ali je dopustno dokončno odločiti o nekaterih vplivih projekta na okolje, *preden* je opravljena presoja vplivov na okolje.

57. Različni udeleženci se v zvezi s tem ukvarjajo s sodno prakso glede tako imenovanih večstopenjskih postopkov izdaje soglasja za izvedbo. Sodišče poskuša s tem optimizirati oba cilja celovite in tudi zgodnje presoje vplivov na okolje ter hkrati upoštevati postopkovno avtonomijo držav članic.

²⁰ Navedena v opombi 5.

²¹ Navedena v opombi 9.

²² Sodba z dne 3. marca 2011, Komisija/Irska (C-50/09, EU:C:2011:109, točka 75).

58. V skladu s to sodno prakso se lahko v nacionalnem pravu določi postopek, v katerem se najprej izda osnovna odločba in za njo še izvršitvena odločba, ki ne sme prestopiti norm, določenih z osnovno odločbo. V tem primeru je treba vplive, ki jih bo projekt verjetno imel na okolje, (praviloma) ugotoviti in presoditi v postopku izdaje osnovne odločbe.²³

59. Celovita presoja pa na tej stopnji ne bi bila možna, če se vplivi na okolje lahko ugotovijo šele v postopku izdaje izvršitvene odločbe. V tem primeru je treba presojo opraviti šele v postopku izdaje te druge odločbe – torej pozneje.²⁴

60. Sodišče je celo ugotovilo, da ureditev, v skladu s katero se presoja vplivov na okolje lahko opravi samo v prvi fazi, ne pa več v poznejši fazi pri odobritvi točk, ki še niso bile obravnavane, ni združljiva z Direktivo PVO.²⁵ To ustreza cilju celovite presoje vplivov na okolje, ki bi bil kršen, če bi bilo treba presojo nujno opraviti v času, ko še ni mogoče ugotoviti vseh vplivov projekta.

61. Kakor navajata Belgija in Češka republika, obstaja dvom o tem, da je soglasje za izvedbo v okviru določb o varstvu vrst v smislu te sodne prakse osnovna odločba glede projekta, saj se nanaša le na delni vidik projekta. Videti je, kot da gre bolj za poskus, da se pred nadaljnjimi prizadevanji za pridobitev enotnega soglasja za izvedbo, povezanimi s stroški, odpravi konkretna ovira oziroma razjasni, ali je to sploh možno. V letu 2010 je varstvo vrst namreč še nasprotovalo soglasju za izvedbo projekta. Družba Cimenteries CBR pa soglasje za izvedbo v okviru določb o varstvu vrst v tej vlogi kljub temu opredeljuje kot eno od stopenj večstopenjskega postopka izdaje soglasja za izvedbo.

62. Za obravnavani primer pa je zlasti pomembno, da Direktiva PVO v skladu s to sodno prakso dopušča odločitve o nekaterih vprašanjih, preden se opravi presoja vplivov na okolje. Če pa so „osnovne odločbe“, ki glede na njihovo naravo lahko zadevajo številne vplive projekta na okolje, dopustne brez presoje vplivov na okolje, bi morale biti vnaprejšnje odločbe glede nekaterih vidikov z omejenimi vplivi na okolje še toliko bolj dopustne.

4. Pomen rezultatov presoje vplivov na okolje za soglasje za izvedbo in pravno varstvo

63. Sodna praksa glede večstopenjskega postopka izdaje soglasja za izvedbo pa temelji na prvotni različici Direktive PVO in še ne upošteva sprememb²⁶ na podlagi Aarhuške konvencije.²⁷ V tem pogledu je treba poudariti zlasti člen 6(4) Direktive PVO. V skladu s tem členom javnost dobi zgodnje in učinkovite priložnosti, da izrazi mnenje, ko so pred odločitvijo o prošnji za soglasje za izvedbo odprte še vse možnosti.

64. Te zahteve prepovedujejo, da bi se o nekaterih vplivih projekta na okolje že dokončno odločilo, preden bi javnost imela priložnost, da v okviru presoje vplivov na okolje izrazi mnenje o teh vplivih. V tem primeru namreč ne bi bile več odprte vse možnosti.

²³ Sodbe z dne 7. januarja 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, točka 52); z dne 4. maja 2006, Barker (C-290/03, EU:C:2006:286, točka 47); z dne 28. februarja 2008, Abraham in drugi (C-2/07, EU:C:2008:133, točka 26), in z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, točka 86).

²⁴ Glej sodno prakso, navedeno v opombi 22.

²⁵ Sodba z dne 4. maja 2006, Komisija/Združeno kraljestvo (C-508/03, EU:C:2006:287, točka 105).

²⁶ Člen 3 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).

²⁷ Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah iz leta 1998 (UL 2005, L 124, str. 4), sprejeta s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1).

65. Poleg tega člen 8 Direktive PVO določa, da se v postopku izdaje soglasja za izvedbo upoštevajo rezultati posvetovanj in informacije, zbrane v skladu s členi 5, 6 in 7. To v skladu z uvodno izjavo 2 ter ustaljeno sodno prakso pomeni, da v postopku sprejemanja odločbe pristojni organ upošteva vplive na okolje v kar najzgodnejši fazi v vseh postopkih tehničnega načrtovanja in sprejemanja odločitev, da bi se že od začetka preprečilo povzročanje onesnaževanja ali motenj, namesto da bi se njihovi vplivi poskušali naknadno zmanjšati.²⁸

66. Če pa organi o nekaterih vplivih na okolje že odločijo, preden je bila opravljena presoja vplivov na okolje, očitno še ne morejo upoštevati rezultatov posvetovanj in zbranih informacij.²⁹

67. Na koncu je treba v zvezi s tem upoštevati tudi pravno varstvo, ki ga je treba zagotoviti v skladu s členom 11 Direktive PVO, s katero se prav tako izvaja Aarhuška konvencija. V skladu s tem se pod določenimi pogoji lahko izpodbija vsebinska ali postopkovna zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev ob upoštevanju določb Direktive PVO o sodelovanju javnosti.

68. Soglasje za izvedbo projekta iz člena 2(1) Direktive PVO je v skladu s tem izpodbojna odločba.

69. Direktiva PVO sicer ne določa, kakšne posledice imajo določena spoznanja v okviru presoje vplivov na okolje na to soglasje za izvedbo.³⁰ Te posledice so namreč določene v drugih predpisih, v primeru varstva vrst na primer v Direktivi o habitatih ali Direktivi o pticah ter v nacionalni zakonodaji, v katero sta preneseni.

70. Zakonitost soglasja za izvedbo iz člena 2(1) Direktive PVO, ki se izda na podlagi presoje vplivov na okolje, je torej odvisna od tega, ali se pri zadevnem projektu spoštujejo te druge določbe s področja okoljskega prava. Če se je v povezavi s presojo vplivov na okolje pokazalo, da projekt ni združljiv z okoljskimi zahtevami, določenimi v drugih določbah, je izdaja tega soglasja za izvedbo izključena.³¹

71. Sodni revizijski postopek v skladu s členom 11 Direktive PVO torej vključuje vsaj nacionalne določbe, s katerimi so v nacionalno zakonodajo prenesene določbe Unije s področja okolja, ter okoljska pravila prava Unije, ki imajo neposreden učinek.³²

72. Ker je pravica do tožbe v skladu s členom 11 Direktive PVO povezana s celovito presojo vplivov na okolje, naj bi se sicer izvajala na podlagi tam pridobljenih spoznanj. Ta spoznanja namreč omogočajo opredelitev okoljskih ugovorov, ki lahko utemeljijo tako tožbo, ali pa lahko pokažejo, da ni razlogov za tožbo.

73. S tem ne bi bilo združljivo, če bi se že pred izvedbo presoje vplivov na okolje *dokončno* odločilo o nekaterih vplivih na okolje. Tudi če bi bilo mogoče tako delno odločbo izpodbijati ločeno, bi bilo treba to tožbo praviloma vložiti brez spoznanj iz presoje vplivov na okolje.

²⁸ Sodbe z dne 7. januarja 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, točka 51); z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (Polje vetrnih elektrarn Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, točka 73), in z dne 28. maja 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, točka 78).

²⁹ Glej sodbo z dne 3. marca 2011, Komisija/Irska (C-50/09, EU:C:2011:109, točke 81, 84 in 85).

³⁰ Glej moje sklepe predloge v zadevi Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, točka 48).

³¹ Glej v tem smislu, glede Okvirne direktive o vodah, sodbo z dne 28. maja 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, točki 75 in 76).

³² Sodbe z dne 12. maja 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 48); z dne 15. oktobra 2015, Komisija/Nemčija (C-137/14, EU:C:2015:683, točka 92), in z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točka 59).

74. Vnaprejšnja odločba o nekaterih vplivih projekta na okolje, če je v zvezi s takim projektom potrebno opraviti presojo vplivov na okolje, je torej lahko le *začasne* narave. Dokončne odločbe se lahko sprejmejo le na podlagi te presoje in s tem, s časovnega vidika, nujno po njeni izvedbi. Te odločbe morajo biti poleg tega na podlagi člena 11 Direktive PVO v celoti izpodbojne in to ne glede na začasno odločbo.

75. Začasna odločba torej za nosilca projekta ne more utemeljevati celovite pravne varnosti glede na njen predmet in njen rezultat, lahko pa daje napotke, ali nekateri vplivi na okolje glede na obstoječe informacije nasprotujejo projektu.

76. Glede na navedbe v predlogu za sprejetje predhodne odločbe in trditve družbe Cimenteries CBR ni mogoče izključiti, da belgijsko pravo zadosti tem zahtevam. V skladu z njim namreč organ, pristojen za izdajo enotnih dovoljenj, obdrži možnost, da vplive tega obratovanja na okolje strožje presodi v primerjavi z normami, ki jih je določil izdajatelj prve odločbe. Če to drži, bi ta organ lahko pri izdaji soglasja za izvedbo v skladu s členom 2(1) Direktive PVO na primeren način upošteval morebitna navzkrižja z varstvom vrst, ki so se pokazala šele v okviru presoje vplivov na okolje. Različni udeleženci pa so na ustni obravnavi navedli, da soglasje za izvedbo v okviru določb o varstvu vrst kljub temu lahko neodvisno od presoje vplivov na okolje postane pravnomočno, kar bi omajalo celovito pravno varstvo v skladu s členom 11.

V. Predlog

77. Sodišču zato predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori tako:

Z Direktivo 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje je združljivo, če se že pred sprejetjem osnovne odločbe, ki nosilcu projekta dovoljuje izvedbo projekta, in pred sodelovanjem javnosti v okviru presoje vplivov tega projekta na okolje izda začasna odločba, ki pri tem projektu dovoljuje vplive na varovane vrste.

Presoja vplivov na okolje v skladu s členi 3, 5, 6 in 7 Direktive 2011/92 pa mora vključevati vplive projekta na varovane vrste, tudi če je o tem že bilo začasno odločeno. Pristojni organi morajo poleg tega neodvisno od vnaprej izdane odločbe zavrniti izdajo soglasja za izvedbo, določenega v členu 2(1) navedene direktive, če presoja pokaže, da projekt ni združljiv z določbami prava Unije glede varstva vrst. Odobritev odstopanja od zahtev varstva vrst v povezavi s projektom mora biti na koncu v skladu s členom 11 navedene direktive izpodbojna na podlagi presoje vplivov na okolje.