



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 6. julija 2023 *

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 92/43/EGS – Ohranjanje naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst – Člen 12 – Sistem strogega varstva določenih živalskih vrst – Člen 16 – Odstopanje – Podrobna pravila za odobritev takega odstopanja – Pravica javnosti do sodelovanja“

V zadevi C-166/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo High Court (višje sodišče, Irska) z odločbo z dne 14. januarja 2022, ki je na Sodišče prispela 25. februarja 2022, v postopku

Hellfire Massy Residents Association

proti

An Bord Pleanála,

Minister for Housing, Local Government and Heritage,

Ireland,

Attorney General,

ob udeležbi

South Dublin County Council,

An Taisce – The National Trust for Ireland,

Save Our Bride Otters,

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi M. L. Arastey Sahún, predsednica senata, F. Biltgen in J. Passer (poročevalec), sodnika,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

* Jezik postopka: angleščina.

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Hellfire Massy Residents Association B. Harrington, solicitor, J. Devlin, SC, in J. Kenny, BL,
- za An Bord Pleanála R. Minch, SC, L. Mullett, solicitor, B. Foley, SC, in S. Hughes, BL,
- za Minister for Housing Local Government and Heritage, Ireland, in Attorney General M. Browne, J. Brennan in A. Joyce, agenti, skupaj z E. Barrington in T. Flynnom, SC,
- za Save Our Bride Otters in An Taisce – The National Trust for Ireland F. Logue, solicitor,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropsko komisijo G. Gattinara in C. Hermes, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 12 in 16 Direktive 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) ter člena 6, od (1) do (9), in člena 9(2) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, podpisane 25. junija 1998 v Aarhusu in v imenu Evropske skupnosti odobrene s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuska konvencija).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Hellfire Massy Residents Association na eni strani ter An Bord Pleanála (agencija za prostorsko načrtovanje, Irska) (v nadaljevanju: agencija) in Minister for Housing, Local Government and Heritage (minister za stanovanjske zadeve, lokalne skupnosti in dediščino, Irska), Ireland (Irska) in Attorney General (generalni državni tožilec, Irska) (v nadaljevanju skupaj: irski organi) na drugi strani glede veljavnosti, prvič, gradbenega dovoljenja, ki ga je izdala agencija, in drugič, določb za prenos členov 12 in 16 Direktive 92/43 v irsko pravo.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 Člen 6(1) Aarhuske konvencije določa:

„Pogodbenica

- (a) pri odločanju o dovoljenju za predlagane dejavnosti, naštete v Prilogi I, uporablja določbe tega člena;
 - (b) v skladu s svojo notranjo zakonodajo uporablja določbe tega člena tudi pri odločanju o predlaganih dejavnostih, ki niso naštete v Prilogi I in bi lahko pomembno vplivale na okolje. Pogodbenice v ta namen določijo, ali za tako predlagano dejavnost veljajo določbe tega člena; in
 - (c) lahko za vsak primer posebej, če tako predvideva notranja zakonodaja, odloči, da se za predlagane dejavnosti, ki so namenjene obrambi države, ne uporabljajo določbe tega člena, če meni, da bi njihova uporaba škodljivo vplivala na obrambne namene.“
- 4 V odstavkih od 2 do 9 tega člena 6 so določena podrobna pravila za sodelovanje javnosti pri odločanju.
- 5 Člen 9(2) Aarhuške konvencije določa:

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

- (a) ki imajo zadosten interes; oziroma
- (b) ki trdijo, da je bila kršena njihova pravica, če se to zahteva kot pogoj po upravnem postopkovnem pravu pogodbenice[.]

dostop do revizijskega postopka pred sodiščem in/ali drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom, da izpodbijajo stvarno in postopkovno zakonitost katere koli odločitve, dejanja ali opustitve na podlagi [, za katere veljajo določbe] člena 6, in kadar je to predvideno po notranjem pravu in brez vpliva na tretji odstavek tega člena, tudi drugih ustreznih določb te konvencije.

Kaj sta zadosten interes in kršitev pravice, se določi v skladu z zahtevami notranjega prava in skladno s ciljem te konvencije, da se s to konvencijo daje vključeni javnosti širok dostop do pravnega varstva. V ta namen se za pododstavek (a) tega odstavka šteje za zadosten tudi interes vsake nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz odstavka 5 člena 2. Za take organizacije se tudi šteje, da imajo pravice, ki se lahko kršijo v smislu pododstavka (b) tega odstavka.

Določbe tega drugega odstavka ne izključujejo možnosti predhodnega revizijskega postopka pred upravnim organom in ne vplivajo na zahtevo, da je treba izčrpati vse upravne revizijske postopke, preden se zateče k sodnim revizijskim postopkom, če je taka zahteva predvidena po notranjem pravu.“

Pravo Unije

Direktiva 92/43

- 6 Člen 6(3) Direktive 92/43 določa:

„Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba

opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.“

7 Člen 12 te direktive določa:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da vzpostavijo sistem strogega varstva živalskih vrst iz Priloge IV(a) na njihovem naravnem območju razširjenosti, ki prepoveduje:

- (a) vse oblike namernega ujetja ali ubitja osebkov teh vrst v naravi;
- (b) namerno vznemirjanje teh vrst, zlasti med razmnoževanjem, vzrejo mladičev, zimskim spanjem in selitvijo;
- (c) namerno uničevanje ali odvzem jajc iz narave;
- (d) poškodovanje ali uničenje razmnoževališč ali počivališč.

2. Za te vrste države članice prepovejo posedovanje, prevoz in prodajo ali izmenjavo osebkov, vzetih iz narave, in njihovo ponujanje za prodajo ali izmenjavo, razen za osebkove, ki so bili zakonito vzeti iz narave pred začetkom izvajanja te direktive.

3. Prepovedi iz odstavka 1(a) in (b) ter odstavka 2 se uporabljajo za vse razvojne oblike živali, za katere velja ta člen.

4. Države članice vzpostavijo sistem za spremljanje naključnega ujetja in ubitja živalskih vrst iz Priloge IV(a). Glede na zbrane informacije države članice nadaljujejo z raziskavami ali potrebnimi ohranitvenimi ukrepi, da se zagotovi, da naključno ujetje in ubitje nima znatnega škodljivega vpliva na zadevno vrsto.“

8 Člen 16 navedene direktive določa:

„1. Če ni druge zadovoljive možnosti in če odstopanje ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste na njihovem naravnem območju razširjenosti, države članice lahko odstopijo od določb členov 12, 13, 14 ter 15(a) in (b):

- (a) zaradi varstva prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanja naravnih habitatov;
- (b) da preprečijo resno škodo, zlasti na posevkih, živini, gozdovih, ribištvu in vodi ter drugih vrstah premoženja;
- (c) zaradi interesov zdravja ljudi in javne varnosti ali zaradi drugih razlogov prevladujočega javnega interesa, ki je lahko tudi socialne ali gospodarske narave, in zaradi koristnih posledic bistvenega pomena za okolje;
- (d) zaradi raziskovanja in izobraževanj, zaradi doseljevanja in ponovnega naseljevanja teh vrst ter za to potrebne vzrejo, vključno z umetnim razmnoževanjem rastlin;

(e) da pod strogo nadzorovanimi pogoji dovolijo selektiven in omejen odvzem ali zadrževanje nekaterih osebkov vrst, navedenih v Prilogi IV, v omejenem številu, ki ga določijo pristojni nacionalni organi.

2. Države članice vsaki dve leti pošljejo Komisiji poročilo o odstopanjih po odstavku 1 v obliki, ki jo določi odbor [ustanovljen na podlagi člena 20]. Komisija poda mnenje o teh odstopanjih najkasneje v 12 mesecih od prejema poročila in o tem poroča odboru.

3. V poročilih so navedeni:

(a) vrste, za katere veljajo odstopanja, in razlog za odstopanje, skupaj z naravo tveganja, ter, če je primerno, zavrnjene nadomestne možnosti in uporabljeni znanstveni podatki;

(b) dovoljena sredstva, naprave ali načini za ujetje ali ubitje osebkov živalskih vrst, in razlogi za njihovo uporabo;

(c) časovne in krajevne okoliščine, v katerih so taka odstopanja dovoljena;

(d) organ, pooblaščen, da preveri, če so zahtevani pogoji izpolnjeni, in jih razglasi za izpolnjene ter odloči, katera sredstva, naprave ali načini se lahko uporabljajo, s kakšnimi omejitvami in katera organizacija jih lahko uporablja ter odgovorne osebe za izpolnitev naloge;

(e) uporabljeni nadzorni ukrepi in dobljeni rezultati.“

Direktiva 2011/92/EU

9 V uvodni izjavi 2 Direktive 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), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 (UL 2014, L 124, str. 1) (v nadaljevanju: Direktiva 2011/92), je navedeno:

„Okoljska politika [Evropske u]nije v skladu s členom 191 Pogodbe o delovanju Evropske unije temelji na previdnostnem načelu in na načelu, da bi se morali izvajati preventivni ukrepi, da bi morala biti okoljska škoda prednostno odpravljena pri izvoru in da bi moral onesnaževalec plačati. Vplivi na okolje bi morali biti upoštevani v najzgodnejši možni fazi v vseh postopkih tehničnega načrtovanja in sprejemanja odločitev.“

10 Člen 1(2) Direktive 2011/92 določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(a) ‚projekt‘ pomeni:

– izvedbo gradbenih del ali drugih instalacij ali shem,

– druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo pridobivanje mineralnih virov;

[...]

(c) ‚soglasje za izvedbo‘ pomeni odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta;

[...]“

11 Člen 2, od (1) do (3), te direktive določa:

„1. Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da so pred izdajo soglasja za izvedbo 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 na okolje. Navedeni projekti so opredeljeni v členu 4.

2. Presoja vplivov na okolje se lahko vključi v obstoječe postopke za izdajo soglasja za izvedbo projektom 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. V primeru projektov, za katere obveznost izvajanja presoj vplivov na okolje hkrati izhaja že iz te direktive in Direktive [92/43] in/ali Direktive 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL 2010, L 20, str. 7)], 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.

[...]“

12 Člen 3(1) Direktive 2011/92 določa:

„Presoja vplivov na okolje na primeren način glede na vsak posamezni primer opredeli, opiše in presodi neposredne in posredne vplive projekta na naslednje dejavnike:

(a) prebivalstvo in zdravje ljudi;

(b) biotsko raznovrstnost, s posebnim poudarkom na vrste in habitate, ki so zavarovani v skladu z Direktivo [92/43] in Direktivo [2009/147];

(c) zemljišče, tla, vodo, zrak in podnebje;

(d) materialne dobrine, kulturno dediščino in krajino;

(e) medsebojno delovanje dejavnikov iz točk (a) do (d).“

13 Člen 8a Direktive 2011/92 določa:

„1. Odločitev o izdaji soglasja za izvedbo vključuje vsaj naslednje informacije:

(a) obrazloženi sklep iz člena 1(2)(g)(iv);

(b) opis okoljskih pogojev, priložen odločitvi, in opis lastnosti projekta in/ali predvidenih ukrepov za preprečevanje ali zmanjševanje in po možnosti izravnavanje pomembnih škodljivih vplivov na okolje ter po potrebi ukrepov spremljanja.

[...]

4. V skladu z zahtevami iz odstavka 1(b) države članice zagotovijo, da nosilec projekta izvaja vidike projekta in/ali predvidene ukrepe za preprečevanje ali zmanjševanje in po možnosti izravnavanje pomembnih škodljivih vplivov na okolje, ter določijo postopke za spremljanje pomembnih škodljivih vplivov na okolje.

Vrsta parametrov, ki jih je treba spremljati, in trajanje spremljanja morata biti sorazmerna z naravo, lokacijo in velikostjo projekta ter pomenom njegovega vpliva na okolje.

Po potrebi se lahko uporabijo obstoječe ureditve spremljanja, ki izhajajo iz zakonodaje Unije, ki ni ta direktiva, in iz nacionalne zakonodaje, da se spremljanje ne podvaja.

[...]“

Irsko pravo

14 Člen 51 European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 (uredba iz leta 2011 za izvajanje zakonodaje Evropskih skupnosti o pticah in naravnih habitatih) (v nadaljevanju: uredba iz leta 2011) določa:

„1. Minister [za umetnost, dediščino in irsko govoreča območja] sprejme potrebne ukrepe za vzpostavitev sistema strogega varstva živalskih vrst iz prvega dela prve priloge.

2. Ne glede na kakršno koli zakonsko ali drugo dovoljenje, ki ga osebi da javni organ ali ki ga ima oseba, razen v skladu z odstopanjem, ki ga odobri minister na podlagi člena 54, oseba, ki v zvezi z živalskimi vrstami iz prvega dela prve priloge

- (a) izvaja namerno ujetje ali ubitje katerih koli osebkov teh vrst v naravi,
- (b) namerno vznemirja te vrste, zlasti med razmnoževanjem, vzrejo mladičev, zimskim spanjem in selitvijo,
- (c) namerno odvzame ali uniči jajca teh vrst v naravi,
- (d) poškoduje ali uničuje razmnoževališča ali počivališča take živali ali
- (e) poseduje, prevaža, prodaja, zamenja, ponuja za prodajo ali izmenjavo osebkov teh vrst, vzete iz narave, razen tistih, ki so bili zakonito vzeti v smislu člena 12(2) Direktive [92/43],
stori prekršek.

3. Prepovedi iz odstavka 2 se uporabljajo v vseh fazah biološkega cikla živalskih vrst, za katere se uporablja ta uredba.

4. Minister vzpostavi sistem nadzora naključnega ujetja in ubitja živalskih vrst, ki jih sestavljajo živalske vrste iz prvega dela prve priloge, ter na podlagi zbranih podatkov opravi dodatne raziskave ali sprejme potrebne ohranitvene ukrepe za zagotovitev, da naključno ujetje in ubitje nimata znatnega škodljivega vpliva na zadevne vrste.“

15 Člen 54 uredbe iz leta 2011 določa:

„1. Vsakdo lahko zaprosi ministra oziroma ministra ali ministre vlade, pristojne za vrste rib iz drugega dela prve priloge, za odstopanje od zahtev iz določb členov 51, 52 in 53.

2. Kadar ni druge zadovoljive rešitve in odstopanje ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij vrst iz Direktive [92/43] na njihovem naravnem območju razširjenosti, lahko minister oziroma minister ali ministri vlade, pristojni za vrste rib iz četrte priloge, odobri tako odstopanje eni ali več osebam, če je to

- (a) v interesu varstva prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanja naravnih habitatov;
- (b) potrebno za preprečitev resne škode, zlasti na posevkih, živini, gozdovih, ribištvu in vodi ter drugih vrstah premoženja,
- (c) v interesu zdravja ljudi in javne varnosti ali zaradi drugih razlogov prevladujočega javnega interesa, ki je lahko tudi socialne ali gospodarske narave, in zaradi koristnih posledic bistvenega pomena za okolje,
- (d) potrebno za raziskovanje in izobraževanje, doseljevanje in ponovno naseljevanje teh vrst ter za to potrebno vzrejo, vključno z umetnim razmnoževanjem rastlin, ali
- (e) potrebno, da se pod strogo nadzorovanimi pogoji dovoli selektiven in omejen odvzem ali zadrževanje nekaterih osebkov vrst iz prve priloge v obsegu, določenem v odstopanju.

3. Za odstopanje, odobreno na podlagi odstavka 2, veljajo pogoji, omejitve, meje ali zahteve, za katere minister meni, da so primerni.

4. Vsi pogoji, omejitve, meje ali zahteve, ki veljajo za odstopanje, odobreno na podlagi odstavka 2, morajo biti navedeni v tem odstopanju.

5. Za odstopanje, odobreno na podlagi tega člena, brez poseganja v pogoje, omejitve, meje ali zahteve, ki so v njem podrobno določeni, veljajo določbe odstavkov od 2 do 5 člena 14 Protection of Animals (Amendment) Act 1965 (zakon o zaščiti živali iz leta 1965 (sprememba)).

6. Minister vsaki dve leti pošlje Evropski komisiji poročilo v obliki, ki jo je ta določila, o odstopanjih iz odstavka 2.

7. V poročilu iz odstavka 6 morajo biti navedeni:

- (a) vrste, za katere veljajo odstopanja, in razlog za odstopanje, vključno z naravo tveganja, ter če je primerno, zavrnjene nadomestne možnosti in uporabljeni znanstveni podatki,
- (b) dovoljena sredstva, naprave ali načini za ujetje ali ubitje osebkov živalskih vrst in razlogi za njihovo uporabo,

- (c) časovne in krajevne okoliščine, v katerih so taka odstopanja dovoljena,
- (d) organ, pooblaščen, da preveri, ali so zahtevani pogoji izpolnjeni, in jih razglasi za izpolnjene ter da odloči, katera sredstva, naprave ali načini se lahko uporabljajo, s kakšnimi omejitvami in katera organizacija jih lahko uporablja, ter odgovorne osebe za izpolnitev naloge, in
- (e) uporabljeni nadzorni ukrepi in dobljeni rezultati.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 16 Agencija je z odločbo z dne 25. junija 2020 South Dublin County Council (grofijski svet južnega Dublina, Irska) izdala soglasje za izvedbo za projekt, ki ga sestavljajo dve stavbi, ki vključujeta center za obiskovalce na Montpelier Hillu v grofiji Dublin, sprehajalno pot med krošnjami/most za pešce čez regionalno cesto, preoblikovanje iglastega gozda v listnato gozdnato pokrajino in ohranitvena dela za obstoječe strukture.
- 17 V tej odločbi je navedeno, da je agencija opravila ustrezno presojo v smislu člena 6(3) Direktive 92/43 in ugotovila, da ni negativnih učinkov za evropska območja.
- 18 V skladu z navedeno odločbo je agencija izvedla tudi presojo vplivov na okolje v smislu Direktive 2011/92 in ugotovila, da bi bili ob upoštevanju pogojev, določenih v tej odločbi, vplivi predlagane izvedbe na okolje sprejemljivi.
- 19 Predložitveno sodišče je s sodbo z dne 2. julija 2021 zavrnilo tožbo, ki jo je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari vložila zoper odločbo z dne 25. junija 2020, razen tožbenega razloga, s katerim se je v zvezi s položajem po sprejetju te odločbe izpodbijala veljavnost členov 51 in 54 uredbe iz leta 2011.
- 20 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari s tem tožbenim razlogom v bistvu trdi, da je sistem strogega varstva iz člena 12 Direktive 92/43, kot se izvaja v irskem pravu, neveljaven, ker po eni strani ne vključuje mehanizma odstopanja iz člena 16 te direktive v postopek izdaje soglasja za izvedbo projektov in po drugi strani ne določa ustreznega sodelovanja javnosti ter je tako v nasprotju z Aarhuško konvencijo.
- 21 Agencija in irski organi izpodbijajo utemeljenost navedenega tožbenega razloga. Poleg tega nasprotujejo temu, da se lahko tožeča stranka iz postopka v glavni stvari po eni strani sklicuje na Aarhuško konvencijo, ne da bi se v svojih procesnih aktih izrecno sklicevala na to konvencijo, po drugi strani pa uveljavlja morebitno prihodnjo škodo za strogo varovane vrste.
- 22 V teh okoliščinah je High Court (višje sodišče, Irska) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali splošna načela prava Unije, ki izhajajo iz primarnosti pravnega reda Unije, učinkujejo tako, da nacionalno postopkovno pravilo, v skladu s katerim se mora vlagatelj pravnega sredstva v okviru sodnega nadzora izrecno sklicevati na upoštevalne pravne določbe, ne more preprečiti, da se vlagatelj pravnega sredstva, ki izpodbija združljivost nacionalnega prava z opredeljenim pravom Unije, opre tudi na izpodbijanje, ki temelji na pravnih doktrinah ali instrumentih, ki

jih je treba razumeti kot nujno upoštevne za razlago takega prava Unije, kot je načelo, da je treba okoljsko pravo Unije razlagati v povezavi [z Aarhuško konvencijo] kot sestavnim delom pravnega reda Unije?

2. Ali člen 12 in/ali člen 16 Direktive [92/43] in/ali ti določbi v povezavi s členom 9(2) [Aarhuške konvencije] in/ali v povezavi z načelom, da morajo države članice sprejeti vse potrebne posebne ukrepe za učinkovito izvajanje navedene direktive, učinkujeta tako, da se nacionalno postopkovno pravilo, v skladu s katerim pritožnik ne sme postaviti ‚hipotetičnega vprašanja‘ in v skladu s katerim ‚mora biti resnično in dejansko poseženo v njegov položaj‘, da se lahko pritoži v zvezi z združljivostjo nacionalnega prava z določbo prava Unije, ne more uporabiti za nasprotovanje izpodbijanju pritožnika, ki se je skliceval na pravico do udeležbe javnosti v zvezi z upravno odločbo in želi nato izpodbijati veljavnost določbe nacionalnega prava s sklicevanjem na pravo Unije v pričakovanju prihodnje škode za okolje zaradi domnevne pomanjkljivosti nacionalnega prava, če obstaja razumna možnost za tako prihodnjo škodo, zlasti zato, ker je bil projekt dovoljen na območju, ki je habitat za vrste, ki so predmet strogega varstva, in/ali ker zaradi uporabe previdnostnega pristopa obstaja možnost, da bo treba morda zaradi pregledov po izdaji soglasja zaprositi za odstopanje na podlagi člena 16 [te d]irektive?
3. Ali člen 12 in/ali člen 16 Direktive [92/43] in/ali ti določbi v povezavi s členom 6, od (1) do (9), in/ali členom 9(2) [Aarhuške konvencije] in/ali z načelom, da morajo države članice sprejeti vse potrebne posebne ukrepe za učinkovito izvajanje navedene direktive, učinkujeta tako, da sistem dovoljenj za odstopanje, določen v nacionalnem pravu za uveljavitev člena 16 navedene direktive, ne bi smel biti vzporeden in neodvisen od sistema soglasja za izvedbo, temveč bi moral biti del celovitega postopka odobritve, ki vključuje odločitev pristojnega organa (v nasprotju z *ad hoc* presojo, ki jo je oblikoval sam nosilec projekta na podlagi splošne določbe kazenskega prava) o tem, ali je treba zaprositi za dovoljenje za odstopanje zaradi zadev, ki so bile ugotovljene po izdaji soglasja za izvedbo in/ali vključujejo odločitev pristojnega organa o tem, kateri pregledi so potrebni v okviru preučitve, ali je treba zaprositi za tako dovoljenje?
4. Ali člen 12 in/ali člen 16 Direktive [92/43] in/ali ti določbi v povezavi s členom 6, od (1) do (9), in/ali členom 9(2) [Aarhuške konvencije] povzročita, da se v zvezi z izvedbo projekta, za katerega je bila odobritev soglasja za izvedbo podvržena ustrezni presoji v skladu s členom 6(3) Direktive [92/43], in v okoliščinah, v katerih se lahko zaprosi za odstopanje po pridobitvi soglasja na podlagi člena 16 Direktive [92/43], zahteva postopek udeležbe javnosti v skladu s členom 6 Aarhuške konvencije?“

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 23 Irski organi in poljska vlada trdijo, da ta predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, ker se v bistvu nanaša na pravna vprašanja, ki temeljijo na hipotetičnem scenariju.
- 24 Glede tega je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, uvedenega s členom 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki bo izdana, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po predhodni odločbi, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Zato Sodišče, kadar se zastavljena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma mora odločiti (sodba z dne 21. marca 2023, Mercedes-Benz Group (Odgovornost proizvajalcev vozil, opremljenih z odklopnimi napravami), C-100/21, EU:C:2023:229, točka 52 in navedena sodna praksa).

- 25 Iz tega izhaja, da za vprašanja v zvezi s pravom Unije velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 21. marca 2023, Mercedes-Benz Group (Odgovornost proizvajalcev vozil, opremljenih z odklopnimi napravami), C-100/21, EU:C:2023:229, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 26 V obravnavani zadevi je treba navesti, da je bil ta predlog za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču vložen v okviru tožbe, s katero se predlaga zlasti, prvič, razglasitev ničnosti odločbe z dne 25. junija 2020 in, drugič, ugotovitev neveljavnosti členov 51 in 54 uredbe iz leta 2011.
- 27 Iz tega predloga za sprejetje predhodne odločbe ter spisa, ki je na voljo Sodišču, zlasti iz sodbe predložitvenega sodišča z dne 2. julija 2021, pa je razvidno, da medtem ko je navedeno sodišče že zavrnilo tožbeni razlog za razglasitev ničnosti odločbe z dne 25. junija 2020 in je v zvezi s tem zavrnilo tudi tožbeni razlog, ki se nanaša na neveljavnost členov 51 in 54 uredbe iz leta 2011, kar zadeva vpliv morebitne neveljavnosti teh določb na zakonitost postopka sprejetja te odločbe, mora isto sodišče odločiti še o zadnjenavedenem tožbenem razlogu, kar zadeva položaj po sprejetju navedene odločbe.
- 28 V teh okoliščinah je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe šteti za dopusten.

Vprašanja za predhodno odločanje

Tretje in četrto vprašanje

- 29 Predložitveno sodišče s tretjim in četrtem vprašanjem, ki ju je treba preučiti pred prvim in drugim vprašanjem, v bistvu sprašuje, ali je treba člena 12 in 16 Direktive 92/43 razlagati tako, da zahtevata, da se v nacionalni ureditvi, s katero se ti določbi Direktive 92/43 prenašata v nacionalno pravo, določi, prvič, postopek za izdajo soglasja za izvedbo, katerega del je odločitev pristojnega organa s ciljem ugotovitve, ali je treba zaradi elementov, ki so bili ugotovljeni po izdaji soglasja za izvedbo projekta, zaprositi za odstopanje na podlagi člena 16 te direktive in/oziroma ali so za to potrebni pregledi, ter drugič, sodelovanje javnosti v tem postopku odstopanja.
- 30 V zvezi s tem zadostuje navesti, da se s členoma 12 in 16 Direktive 92/43, ki se ne nanašata le na dejavnosti, ki se izvajajo v okviru projektov v smislu člena 1(2)(a) Direktive 2011/92, ampak na vse človeške dejavnosti, ne zahteva, da se postopek odstopanja na podlagi člena 16 Direktive 92/43 vključi v postopke za izdajo soglasja za take projekte ali da se določi sodelovanje javnosti v takem postopku odstopanja.
- 31 Niti Direktiva 92/43 niti Direktiva 2011/92 namreč ne določata nobene obveznosti v tem smislu.
- 32 Člen 2(2) Direktive 2011/92 se resda nanaša na vprašanje združevanja postopkov. Vendar je s to določbo določena le možnost vključitve presoje vplivov na okolje 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. Poleg tega člen 2(3) navedene direktive zahteva le, da države članice „zagotovijo, kjer je to ustrezno, usklajene in/ali skupne

postopke, ki izpolnjujejo zahteve iz navedene zakonodaje Unije“ v primeru projektov, za katere obveznost izvajanja presoj vplivov na okolje hkrati izhaja že iz Direktive 2011/92 in Direktive 92/43 in/ali Direktive 2009/147.

- 33 Prav tako, čeprav člen 8a(1)(b) Direktive 2011/92 zahteva, da odločitev o izdaji soglasja za izvedbo vključuje „po potrebi ukrepe spremljanja“, kot so tisti, za katere se v zadevi iz postopka v glavni stvari zdi, da so bili, kot je razvidno iz spisa, ki je na voljo Sodišču, določeni z odločbo z dne 25. junija 2020, se ta določba ne nanaša izrecno na postopek odstopanja na podlagi člena 16 Direktive 92/43.
- 34 V okviru spora o glavni stvari zato Irski ni mogoče očitati, da ni sprejela popolnega zakonodajnega okvira, saj je v členih 51 in 54 uredbe iz leta 2011 dobesedno povzeto bistvo vsebine členov 12 in 16 te direktive.
- 35 Vendar je treba člena 12 in 16 Direktive 92/43 ter zato člena 51 in 54 uredbe iz leta 2011, s katerima sta bili ti določbi preneseni v nacionalno pravo, razlagati in uporabljati v skladu z zahtevami, ki izhajajo iz drugih aktov Unije in iz mednarodnih konvencij, ki Unijo zavezujejo, zlasti tistih, ki izhajajo iz Direktive 2011/92 in Aarhuške konvencije, kakor sta razloženi v sodni praksi Sodišča.
- 36 Iz te sodne prakse pa je razvidno, da je v specifičnem primeru, v katerem, prvič, izvedba projekta, za katerega velja dvojna obveznost presoje in pridobitve soglasja, določena v členu 2(1) Direktive 2011/92, zahteva, da nosilec projekta zaprosi za in pridobi odstopanje od ukrepov za varstvo živalskih in rastlinskih vrst, določenih v določbah nacionalnega prava, s katerimi se zagotavlja prenos členov 12 in 13 Direktive 92/43, in drugič, država članica pooblastilo za odobritev takega odstopanja zaupa drugemu organu od tistega, ki mu je zaupala pooblastilo za izdajo soglasja za izvedbo tega projekta, nujno potrebno, da se to morebitno odstopanje sprejme pred izdajo soglasja za izvedbo navedenega projekta. V nasprotnem primeru bi bilo namreč to soglasje za izvedbo nepopolno in torej ne bi izpolnjevalo veljavnih zahtev (glej v tem smislu sodbo z dne 24. februarja 2022, Namur-Est Environnement, C-463/20, EU:C:2022:121, točki 52 in 59 ter navedena sodna praksa).
- 37 Vendar je, kot izhaja iz spisa, ki je na voljo Sodišču, in zlasti iz sodbe predložitvenega sodišča z dne 2. julija 2021, navedeno sodišče, ki je edino pristojno za ugotavljanje in presojo dejanskega stanja spora o glavni stvari, že razsodilo, da ob sprejetju odločbe z dne 25. junija 2020 potreba po pridobitvi odstopanja na podlagi člena 54 uredbe iz leta 2011 ni bila dokazana. Zato primer iz prejšnje točke, in sicer da je treba tako odstopanje pridobiti pred izdajo soglasja, v obravnavani zadevi ni bil podan.
- 38 Dodati je treba, da Direktiva 2011/92 – katere cilj je, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 2, v skladu s previdnostnim načelom in načeli, da bi se morali izvajati preventivni ukrepi, da bi morala biti okoljska škoda prednostno odpravljena pri izvoru in da bi moral onesnaževalec plačati, v najzgodnejši možni fazi upoštevati vplive na okolje v vseh postopkih tehničnega načrtovanja in sprejemanja odločitev – v členu 3(1)(b) zahteva, da se v presoji vplivov na okolje na primeren način glede na vsak posamezni primer opredelijo, opišejo in presodijo neposredni in posredni pomembni vplivi projekta na biotsko raznovrstnost, s posebnim poudarkom na vrste in habitate, ki so zavarovani v skladu z Direktivo 92/43 in Direktivo 2009/147.

- 39 Zato mora biti na podlagi rezultata presoje vplivov na okolje, ki mora biti popolna (glej v tem smislu sodbo z dne 24. februarja 2022, *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, točka 58 in navedena sodna praksa), mogoče ugotoviti, ali ima lahko zadevni projekt na datum te presoje učinke, prepovedane s členom 12 Direktive 92/43.
- 40 Nacionalna ureditev, kot je uredba iz leta 2011, v skladu s katero so dejanja, ki jih morajo države članice v skladu s členom 12 Direktive 92/43 prepovedati, opredeljena kot prekršek, zato sama po sebi ni niti v splošnem smislu niti v posebnem kontekstu soglasja za izvedbo projekta, ki spada na področje uporabe Direktive 2011/92, taka, da bi lahko ogrozila polni učinek tega člena 12 ali kršila načela, navedena v točki 38 te sodbe.
- 41 Nazadnje, navesti je treba, da se spor o glavni stvari ne nanaša na odstopanje na podlagi člena 54 uredbe iz leta 2011. Zato ni treba ugotoviti, ali in pod katerimi pogoji imajo člani zadevne javnosti na podlagi določb Aarhuške konvencije pravico do sodelovanja v upravnem postopku v zvezi s takim odstopanjem.
- 42 Glede na zgornje preudarke je treba na tretje in četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člena 12 in 16 Direktive 92/43 razlagati tako, da za nacionalno ureditev, s katero se ti določbi prenašata v nacionalno pravo, ni mogoče šteti, da je v nasprotju s to direktivo iz razloga, da ne določa, prvič, postopka za izdajo soglasja za izvedbo, katerega del je odločitev pristojnega organa s ciljem ugotovitve, ali je treba zaradi elementov, ki so bili ugotovljeni po izdaji soglasja za izvedbo projekta, zaprositi za odstopanje na podlagi člena 16 navedene direktive in/oziroma ali so za to potrebni pregledi, ter drugič, sodelovanja javnosti v tem postopku odstopanja.

Prvo in drugo vprašanje

- 43 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim postopkovnim pravilom o sodnem nadzoru zakonitosti akta, v skladu s katerimi mora tožeča stranka izrecno navesti pravne določbe, katerih kršitev zatrjuje, in se ne more sklicevati na „hipotetično vprašanje“, ampak „mora biti resnično in dejansko poseženo v njegov položaj“, preden lahko izpodbija skladnost nacionalne ureditve s pravom Unije.
- 44 Iz spisa, ki je Sodišču na voljo, je razvidno, da sta bili ti vprašanji postavljeni, ker so se v okviru spora o glavni stvari irski organi sklicevali na nacionalna postopkovna pravila, da bi izpodbijali dopustnost trditev tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, zaradi katerih sta bili postavljeni tretje in četrto vprašanje.
- 45 V teh okoliščinah ob upoštevanju odgovora na ti vprašanji na prvo in drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

- 46 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 (sedmi senat) razsodilo:

Člena 12 in 16 Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst

je treba razlagati tako, da

za nacionalno ureditev, s katero se ti določbi prenašata v nacionalno pravo, ni mogoče šteti, da je v nasprotju s to direktivo iz razloga, da ne določa, prvič, postopka za izdajo soglasja za izvedbo, katerega del je odločitev pristojnega organa s ciljem ugotovitve, ali je treba zaradi elementov, ki so bili ugotovljeni po izdaji soglasja za izvedbo projekta, zaprositi za odstopanje na podlagi člena 16 navedene direktive in/oziroma ali so za to potrebni pregledi, ter drugič, sodelovanja javnosti v tem postopku odstopanja.

Podpisi