

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 18. oktobra 2011*

V združenih zadevah od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 in C-135/09,

katerih predmet so predlogi za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki jih je vložilo Conseil d'État (Belgija) z odločbami z dne 27. in 31. marca 2009, ki so prispele na Sodišče 6., 9. in 10. aprila 2009, v postopkih

Antoine Boxus,

Willy Roua (C-128/09),

Guido Durllet in drugi (C-129/09),

Paul Fastrez,

Henriette Fastrez (C-130/09),

* Jezik postopka: francoščina.

Philippe Daras (C-131/09),

**Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport
BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH)** (C-134/09 in C-135/09),

Bernard Page (C-134/09),

Léon L'Hoir,

Nadine Dartois (C-135/09)

proti

Région wallonne,

ob udeležbi

Société régionale wallonne du transport (SRWT) (C-128/09 in C-129/09),

Infrabel SA (C-130/09 in C-131/09),

Société wallonne des aéroports (SOWAER) (C-135/09),

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (poročevalec), predsedniki senatov, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Arabadžiev, sodniki, C. Toader, sodnica, in J.-J. Kasel, sodnik,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: R. Şereş, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. junija 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za A. Boxusa, W. Rouo, G. Durlleta in druge A. Kettels, odvetnica,
- za P. in H. Fastrez T. Vandenput, odvetnik,

- za Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH), B. Pagea, L. L'Hoirja in N. Dartois A. Lebrun, odvetnik,

- za belgijsko vlado T. Materne, zastopnik, skupaj s F. Haumontom, odvetnikom,

- za grško vlado G. Karipsiadis, zastopnik,

- za italijansko vlado G. Palmieri, zastopnica, skupaj z G. Fiengom, avvocato dello Stato,

- za Evropsko komisijo O. Beynet in J.-B. Laignelot, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 19. maja 2011

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na razlago členov 6 in 9 Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega

varstva v okoljskih zadevah, ki je bila sklenjena 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti potrjena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuška konvencija), ter členov 1, od 5 do 8 in 10a Direktive Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 466) (v nadaljevanju: Direktiva 85/337).

- 2 Ti predlogi so bili vloženi v okviru sporov med stanovalci ob letališčih Liège-Bierset in Charleroi-Bruxelles Sud ter ob železniški progi med Brusljem in Charlerojem na eni strani in regijo Valonijo na drugi strani glede soglasja za izvedbo del v zvezi s temi objekti.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 V skladu s členom 2(2) Aarhuške konvencije opredelitev pojma „organ javne oblasti“ „ne vključuje organov ali institucij, kadar delujejo v [...] zakonodajni pristojnosti“.

4 Člen 6 Aarhuške konvencije določa:

„1. 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.

2. Vključeno javnost je treba na začetku postopka okoljskega odločanja ustrezno, pravočasno in učinkovito obvestiti z javno objavo ali vsakogar posebej, če je to primerno, med drugim o:

- (a) predlagani dejavnosti in vlogi, o kateri se bo odločalo;

- (b) vrsti možnih odločitev ali o osnutku odločitve;
- (c) organu javne oblasti, ki je pristojen za odločanje;
- (d) predvidenem postopku, in takoj ko je informacija na razpolago, o:
 - (i) začetku postopka;
 - (ii) možnostih za udeležbo javnosti;
 - (iii) času in kraju vsake predvidene javne obravnave;
 - (iv) organu javne oblasti, pri katerem je mogoče dobiti ustrezno informacijo, in o tem, kje se ustrezne informacije hranijo, da jih javnost lahko pregleda;
 - (v) ustreznem organu javne oblasti ali katerem koli drugem uradnem organu, ki se mu lahko predložijo pripombe ali vprašanja, ter predvidenem roku za predložitev pripomb ali vprašanj in
 - (vi) o tem, katere okoljske informacije v zvezi s predlagano dejavnostjo so na razpolago, in

(e) dejstvu, da je za dejavnost treba pripraviti državno ali čezmejno presojo vplivov na okolje.

3. Zagotoviti je treba ustrezno časovno obdobje za posamezne faze pri udeležbi javnosti, da je na voljo dovolj časa za obveščanje javnosti v skladu z drugim odstavkom tega člena in da se javnost lahko pripravi in učinkovito sodeluje pri okoljskem odločanju.

4. Pogodbenica zagotovi udeležbo javnosti že na začetku odločanja, ko so še vse možnosti odprte in lahko javnost učinkovito sodeluje.

[...]“

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 določb člena 6, in kadar je to predvideno po

notranjem pravu in brez vpliva na tretji odstavek tega člena, tudi drugih ustreznih določb te konvencije.

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

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

Pravo Unije

- 6 Pojem „projekt“ je v skladu s členom 1(2) Direktive 85/337 opredeljen tako, da pomeni „izvedbo gradbenih ali drugih instalacijskih del ali projektov“ oziroma „druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo izkoriščanje mineralnih virov“. Pojem „soglasje za izvedbo“ je opredeljen kot „odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta“.

7 Člen 1(5) te direktive določa:

„Ta direktiva ne velja za projekte, katerih podrobnosti so sprejete s posebnim zakonom nacionalne zakonodaje [nacionalnim zakonskim aktom], ker se cilji te direktive, vključno z zagotavljanjem informacij, dosegajo z zakonodajnim postopkom.“

8 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 [...]“

9 Člen 5(4) te direktive določa:

„Države članice po potrebi zagotovijo, da bo kateri koli organ, ki ima pomembne informacije, [...] dal te informacije na razpolago investitorju.“

10 Člen 10a Direktive 85/337 določa:

„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 jo upravno postopkovno pravo države članice zahteva kot predpogoj,

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

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

Kaj predstavlja zadosten interes in kršitev pravice, določijo države članice skladno s ciljem omogočiti prizadeti javnosti dostop do sodišč. S tem ciljem se interes katere koli nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz člena 1(2), šteje za zadosten za namen pododstavka (a) tega člena. Za take organizacije se šteje, da imajo lahko kršene pravice za namen pododstavka (b) tega člena.

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

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

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

Nacionalno pravo

- 11 Členi 6, 7, 9 in 14 uredbe valonskega parlamenta z dne 17. julija 2008 o nekaterih dovoljenjih, za katera obstajajo nujni razlogi v splošnem interesu (*Moniteur belge* z dne 25. julija 2008, str. 38900), določajo:

„Člen 6

Potrjeno je naslednje dovoljenje, za katero so izkazani nujni razlogi v splošnem interesu:

- kar zadeva opravila in ureditvena dela v zvezi z infrastrukturo in sprejemnimi poslopi regionalnih letališč; ministrska odredba z dne 13. septembra 2006 o izdaji gradbenega dovoljenja Société régionale wallonne des Transports za podaljšanje vzletno-pristajalne steze letališča Liège-Bierset.

Člen 7

Potrjeno je naslednje dovoljenje, za katero so izkazani nujni razlogi v splošnem interesu:

- kar zadeva opravila in ureditvena dela v zvezi z infrastrukturo in sprejemnimi poslopji regionalnih letališč; gradbeno dovoljenje z dne 16. septembra 2003, ki ga je pooblaščen uradnik generalnega direktorata za prostorsko načrtovanje, stanovanjske zadeve in premoženje Charleroija izdal družbi SA SOWAER za izvedbo del za prekritje struge Tintie in spremembo reliefa tal na severovzhodnem delu letališča.

[...]

Člen 9

Potrjeno je naslednje dovoljenje, za katero so izkazani nujni razlogi v splošnem interesu:

- kar zadeva opravila in ureditvena dela v zvezi z infrastrukturo in sprejemnimi poslopji regionalnih letališč; ministrska uredba z dne 27. julija 2005 o okoljskem dovoljenju, izdanem družbi SA SOWAER za uporabo letališča Charleroi-Bruxelles Sud.

[...]

Člen 14

Potrjeno je naslednje dovoljenje, za katero so izkazani nujni razlogi v splošnem interesu:

- kar zadeva omrežje RER in pomožne zgradbe, dostop in povezave, povezane z njim; ministrska uredba z dne 9. februarja 2006 o enotnem dovoljenju, izdanem SNCB za gradnjo in uporabo tretjega in četrtega tira proge Infrabel št. 124 med Brusljem in Charlerojem v občinah Waterloo, Braine-l'Alleud in Nivelles.“
- 12 Iz spisa je v bistvu razvidno, da je Conseil d'État pristojno za odločanje o ničnostnih tožbah, vloženih zoper upravne akte, uredbe upravnih organov in upravne akte zakonodajnih skupščin ali njihovih organov.
- 13 Ne more pa odločati o tožbah, vloženih zoper zakonodajne ukrepe.
- 14 Toda gradbena dovoljenja in soglasja za izvedbo del so s tem, da jih je valonski parlament z uredbo potrdil, pridobila zakonsko vrednost. Conseil d'État zato ni več pristojno za odločanje o ničnostnih tožbah, vloženih zoper te potrjene akte, ki jih je mogoče izpodbijati le še pred Cour constitutionnelle, pred katerim pa je mogoče uveljavljati zgolj nekatere tožbene razloge.

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 15 Pri Conseil d'État je bilo vloženih šest tožb, s katerimi so stanovalci ob letališčih Liège-Bierset in Charleroi-Bruxelles Sud ter ob železniški progi med Brusljem in Charleroijem izpodbijali vrsto dovoljenj in soglasij, ki so jih sprejeli pristojni upravni organi in se nanašajo na izvedbo del ali uporabo objektov, povezanih s tema letališčema in njuno prometno oskrbo.
- 16 Medtem ko je o teh tožbah odločalo to sodišče, so bila ta dovoljenja in soglasja z uredbo valonskega parlamenta z dne 17. julija 2008 – zakonskim aktom, ki ga je sprejel valonski parlament in odobrila vlada regije Valonije – „potrjena“, kar pomeni, da je bila potrjena njihova veljavnost iz „nujnih razlogov v splošnem interesu“.
- 17 Pri Cour constitutionnelle je bilo vloženih več tožb za razglasitev ničnosti te uredbe.
- 18 V postopku pred predložitvenim sodiščem so tožeče stranke trdile, da ker je izpodbijane upravne akte nadomestil zakonodajni ukrep, ki ga je mogoče izpodbijati le pred Cour constitutionnelle, sta bila zaradi sprejetja navedene uredbe z dne 17. julija 2008 odvzeta pristojnost Conseil d'État in njihov interes za razglasitev ničnosti teh aktov. Poleg tega naj ničnostna tožba pred Cour constitutionnelle ne bi bila v skladu s členom 9 Aarhuške konvencije in členom 10a Direktive 85/337, ker naj bi Cour constitutionnelle opravljalo zgolj omejen preizkus ustavnosti zakonskih aktov in torej kršitve temeljnih pravic, ne pa popolnega preizkusa vsebine v zvezi s spoštovanjem vseh določb nacionalnega prava, ki se nanaša na okolje, in preizkusa postopkovnih pravil, ki se uporabijo.

- 19 V teh okoliščinah je Conseil d'État prekinilo postopek in Cour constitutionnelle v predhodno odločanje predložilo več vprašanj v zvezi z ustavnostjo uredbe valonskega parlamenta z dne 17. julija 2008, Sodišču pa je v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja, ki se deloma ujemajo z vprašanji, predloženimi Cour constitutionnelle, in so enaka v vsaki od zadev, ki so bile predložene predložitvenemu sodišču:

- „1. Ali je mogoče člen [1(5)] Direktive 85/337 [...] razlagati tako, da s svojega področja uporabe izključuje zakonodajo – kot je uredba [valonskega parlamenta] z dne 17. julija 2008 [...] – v kateri je navedeno samo, da morajo biti za podelitev gradbenih dovoljenj, okoljevarstvenih dovoljenj in enotnih dovoljenj za opravila in dela, ki so naštetá v njej, ‚izkazani nujni razlogi v splošnem interesu‘, in s katero so ‚potrjena‘ dovoljenja, za katera je navedeno, da so zanje ‚izkazani nujni razlogi v splošnem interesu‘?

2. Ali členi 1, 5, 6, 7, 8 in 10a Direktive 85/337 [...] nasprotujejo pravni ureditvi, v kateri je pravica do izvedbe projekta, za katerega je treba opraviti presojo vplivov na okolje, podeljena z zakonskim aktom, zoper katerega ni mogoč revizijski postopek pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, določenim z zakonom, s katerim bi bilo mogoče izpodbijati utemeljenost in postopek sprejetja odločbe, s katero je podeljena pravica do izvedbe projekta?

3. Ali je treba člen 9 Aarhuške konvencije [...] razlagati tako, da državam članicam nalaga, da predvidijo možnost revizijskega postopka pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, določenim z zakonom, s katerim bi bilo omogočeno izpodbijanje zakonitosti odločb, dejanj ali opustitev, ki spadajo na področje uporabe člena 6, v zvezi z vsemi vsebinskimi ali postopkovnimi vprašanji, ki izhajajo iz materialnopravne in postopkovne ureditve odobritve projektov, za katere je treba opraviti presojo vplivov na okolje?

4. Ali je treba člen 10a Direktive 85/337 [...] ob upoštevanju Aarhuške konvencije [...] razlagati tako, da državam članicam nalaga, da določijo možnost revizijskega postopka pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, določenim z zakonom, da se omogoči izpodbijanje zakonitosti odločb, dejanj ali opustitev v zvezi z vsemi vsebinskimi ali postopkovnimi vprašanji, ki izhajajo iz materialnopravne in postopkovne ureditve odobritve projektov, za katere je treba opraviti presojo vplivov na okolje?“
- 20 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 19. maja 2009 zadeve od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 in C-135/09 združil za pisni in ustni postopek in za izdajo sodbe.

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

- 21 Belgijska vlada trdi, da so predlogi za sprejetje predhodne odločbe nedopustni. Trdi, da ne vsebujejo zadostne opredelitve dejanskega in pravnega okvira ter razlogov, iz katerih je predložitveno sodišče postavilo vprašanja Sodišču, in da so predložena vprašanja poleg tega hipotetična.
- 22 Glede tega je treba poudariti, da mora nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in edino neposredno pozna dejansko stanje tega spora ter mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki jo bo sprejelo, glede na posebnosti zadeve presoditi, ali za izdajo

sodbe potrebuje predhodno odločbo in ali so vprašanja, ki jih predloži Sodišču, ustrezna. Iz tega je razvidno, da mora Sodišče, če se vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma odločiti o tem (glej zlasti sodbo z dne 15. decembra 1995 v zadevi *Bosman*, C-415/93, Recueil, str. I-4921, točka 59).

- 23 Vendar je iz ustaljene sodne prakse Sodišča razvidno, da potreba po razlagi prava Unije, ki bi bila koristna za nacionalno sodišče, zahteva, da to sodišče opredeli dejanski in pravni okvir predloženih vprašanj ali vsaj obrazloži dejanske okoliščine, na katerih ta vprašanja temeljijo (glej zlasti sodbo z dne 26. januarja 1993 v združenih zadevah *Telemarsicabruzzo* in drugi, od C-320/90 do C-322/90, Recueil, str. I-393, točka 6).
- 24 Glede tega podatki, posredovani v predložitvenih odločbah, Sodišču ne omogočajo samo tega, da da koristne odgovore, ampak tudi dajejo vladam držav članic in drugim zainteresiranim strankam možnost, da v skladu s členom 23 Statuta Sodišča Evropske unije predstavijo svoja stališča. Sodišče je dolžno skrbeti za varstvo te možnosti, glede na to, da se na podlagi navedene določbe zainteresiranim strankam vročijo le predložitvene odločbe s prevodom v uradni jezik ali uradne jezike posamezne države članice (glej sodbo z dne 1. aprila 1982 v združenih zadevah *Holdijk* in drugi, od 141/81 do 143/81, Recueil, str. 1299, točka 6).
- 25 V obravnavanem primeru dejanski in pravni okvir, kakor je predstavljen v predložitvenih odločbah, v nasprotju s trditvami belgijske vlade vsebuje razloge, iz katerih je predložitveno sodišče postavilo vprašanja Sodišču, in elemente, ki vladam držav članic in drugim zainteresiranim strankam omogočajo, da v skladu s členom 23 Statuta Sodišča Evropske unije predstavijo svoja stališča, Sodišču pa omogočajo, da predložitvenemu sodišču da koristen odgovor.

- 26 Navedeni dejanski in pravni okvir namreč zadostuje za razjasnitev vprašanj, ki jih je postavilo predložitveno sodišče in se nanašajo na skladnost zakonodajnega ukrepa, zaradi sprejetja katerega predložitveno sodišče ne sme več odločati o sporih, ki so mu že predloženi, s pravico do dostopa do sodišč, ki jo zagotavljata tako Aarhuška konvencija kot Direktiva 85/337.
- 27 Vsebina stališč, predloženih Sodišču v okviru teh zadev, vsekakor potrjuje zadostnost podatkov o dejanskem in pravnem okviru, ki so strankam v postopku v glavni stvari in drugim zainteresiranim strankam omogočili učinkovito oblikovanje stališča o predloženih vprašanjih.
- 28 Poleg tega to, da naj bi bila v skladu z nacionalnim pravom zaradi sprejetja uredbe valonskega parlamenta z dne 17. julija 2008 predložitvenemu sodišču odvzeta pristojnost za odločanje o upravnih aktih v glavni stvari, v nasprotju s trditvami belgijske vlade ne povzroči hipotetičnosti predloženih vprašanj. Njihov namen je namreč vnaprej ugotoviti, ali je glede na omenjene določbe Aarhuške konvencije in prava Unije morda bila Conseil d'État zaradi navedene uredbe odvzeta pristojnost za odločanje v zadevah v glavni stvari.
- 29 Nazadnje, glede argumenta, da predložitveno sodišče ni pojasnilo, zakaj ni počakalo, da Cour constitutionnelle odloči o drugih vprašanjih, ki mu jih je predložilo v teh zadevah, preden se je obrnilo na Sodišče, zadostuje opozoriti, da so v predložitvenih odločbah, kot je navedeno v točki 25 te sodbe, podani razlogi, iz katerih je predložitveno sodišče postavilo vprašanja Sodišču.

- 30 Belgijska vlada podredno navaja druge ugovore nedopustnosti, namreč, da sta smisel in obseg določb, za razlago katerih se prosi, popolnoma nedvoumna, da nekatera vprašanja niso upoštevna, in nazadnje, da je Sodišče že odločalo o obsegu člena 1(5) Direktive 85/337.
- 31 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora sodišče, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, kadar se pred njim postavi vprašanje iz prava Unije, izpolniti obveznost predložitve, razen če ugotovi, da postavljeno vprašanje ni ustrezno, ali da je zadevno določbo prava Unije Sodišče že razložilo, ali da je pravilna uporaba prava Unije tako očitna, da ne omogoča nobenega razumnega dvoma (glej zlasti sodbo z dne 6. oktobra 1982 v zadevi Cilfit in drugi, 283/81, Recueil, str. 3415, točka 21).
- 32 Vendar je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da je nacionalnim sodiščem vsekakor popolnoma prepuščena možnost, da se obrnejo na Sodišče, če menijo, da je to primerno (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Cilfit in drugi, točka 15), ne da bi Sodišče zaradi okoliščine, da je določbe, za razlago katerih je zaprošeno, že razložilo ali da se šteje, da ne omogočajo nobenega razumnega dvoma, izgubilo pristojnost za odločanje (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 2. aprila 2009 v zadevi Pedro IV Servicios, C-260/07, ZOdl., str. I-2437, točka 31).
- 33 Nazadnje, glede na predložitvene odločbe ni razvidno, da predložena vprašanja ne bi bila upoštevna za rešitev sporov, o katerih odloča predložitveno sodišče. Kot je navedeno v točki 28 te sodbe, je namen teh vprašanj vnaprej ugotoviti, ali je glede na omejenjene določbe Aarhuške konvencije in prava Unije morda bila Conseil d'État zaradi uredbe valonskega parlamenta z dne 17. julija 2008 odvzeta pristojnost za odločanje v zadevah v glavni stvari.

34 Iz tega je razvidno, da so predlogi za sprejetje predhodne odločbe dopustni.

Prvo vprašanje

- 35 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 1(5) Direktive 85/337 razlagati tako, da je akt, kot je uredba valonskega parlamenta z dne 17. julija 2008, ki gradbena in okoljska dovoljenja ter dovoljenja za izvedbo del, ki jih je prej izdal upravni organ in za katera je ugotovljeno, da „so izkazani nujni razlogi v splošnem interesu“, „potrjuje“ s tem, da jim priznava zakonodajno vrednost, izključen s področja uporabe te direktive.
- 36 Iz te določbe je razvidno, da ta Direktiva 85/337 za zadevni projekt ne velja, če se cilji te direktive, vključno z zagotavljanjem informacij, dosegajo z zakonodajnim postopkom (glej sodbo z dne 19. septembra 2000 v zadevi Linster, C-287/98, Recueil, str. I-6917, točka 51).
- 37 Ta določba za izključitev projekta s področja Direktive 85/337 določa dva pogoja. Po prvem morajo biti podrobnosti projekta sprejete s posebnim zakonskim aktom. Po drugem se morajo cilji te direktive, vključno z zagotavljanjem informacij, dosegati z zakonodajnim postopkom (glej sodbo z dne 16. septembra 1999 v zadevi WWF in drugi, C-435/97, Recueil, str. I-5613, točka 57).
- 38 Prvi pogoj najprej pomeni, da mora biti projekt sprejet s posebnim zakonskim aktom. Glede tega je treba poudariti, da sta pojma „projekt“ in „soglasje za izvedbo“ opredeljena v členu 1(2) Direktive 85/337. Zakonski akt, s katerim se projekt sprejme, mora

zato spadati na področje uporabe člena 1(5) te direktive, biti mora poseben akt in imeti mora enake lastnosti kot tako soglasje za izvedbo. Nosilcu projekta mora zlasti dovoljevati izvedbo projekta (glej zgoraj navedeno sodbo WWF in drugi, točka 58).

- 39 Projekt mora biti poleg tega določen posamično, to je dovolj natančno in dokončno, da zakonski akt o njegovem sprejetju tako kakor soglasje za izvedbo vsebuje vse elemente projekta, kot jih je obravnaval zakonodajalec, ki so pomembni za presojo vplivov na okolje (glej zgoraj navedeno sodbo WWF in drugi, točka 59). Iz zakonskega akta se mora razbrati, da so bili v zvezi s spornim projektom cilji Direktive 85/337 doseženi (glej zgoraj navedeno sodbo Linster, točka 56).
- 40 Iz tega je razvidno, da podrobnosti projekta ne morejo veljati za sprejete z zakonskim aktom v smislu člena 1(5) Direktive 85/337, če ta ne vsebuje elementov, potrebnih za presojo vplivov tega projekta na okolje, ali če je treba sprejeti druge ukrepe, ki bi nosilcu projekta dovoljevali izvedbo projekta (glej zgoraj navedeni sodbi WWF in drugi, točka 62, in Linster, točka 57).
- 41 Glede drugega pogoja je iz člena 2(1) Direktive 85/337 razvidno, da je glavni cilj tega pogoja zagotavljati, da se pred izdajo soglasja presodijo vplivi projektov, ki bodo med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije verjetno pomembno vplivali na okolje (glej zgoraj navedeno sodbo Linster, točka 52).

- 42 V šesti uvodni izjavi Direktive 85/337 je med drugim pojasnjeno, da mora biti presoja izvedena na podlagi ustreznih informacij, ki jih priskrbi nosilec projekta in jih lahko dopolnijo pristojni organi in osebe, ki jih posamezen projekt lahko zadeva (glej zgoraj navedeni sodbi WWF in drugi, točka 61, in Linster, točka 53).
- 43 Zakonodajalec mora imeti zato ob sprejetju projekta na voljo dovolj informacij. Iz člena 5(3) Direktive 85/337 in iz Priloge IV k tej direktivi je razvidno, da morajo informacije, ki jih mora zagotoviti nosilec projekta, vključevati vsaj opis projekta, ki obsega informacije o lokaciji, zasnovi in velikosti projekta, opis predvidenih ukrepov, zato da bi se preprečili, zmanjšali in po možnosti odpravili pomembni škodljivi vplivi, ter podatke za potrebe opredelitve in za presojo glavnih verjetnih vplivov projekta na okolje (glej zgoraj navedeno sodbo Linster, točka 55).
- 44 Direktiva 85/337 glede na značilnosti večfaznih postopkov za izdajo dovoljenja za načrt ne nasprotuje temu, da je isti projekt potrjen z dvema nacionalnima pravnima ukrepoma, za katera se šteje, da skupaj pomenita soglasje za izvedbo v smislu člena 1(2) te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 4. maja 2006 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu, C-508/03, ZOdl., str. I-3969, točka 102). Zakonodajalec ima lahko zato ob sprejetju končnega akta o soglasju za izvedbo projekta na voljo informacije, zbrane v predhodnem upravnem postopku.
- 45 Zaradi obstoja takega upravnega postopka pa ni mogoče šteti, da so podrobnosti projekta v skladu s členom 1(5) Direktive 85/337 sprejete s posebnim zakonskim aktom, če ta akt ne izpolnjuje dveh pogojev, povzetih v točki 37 te sodbe. Zakonodajni ukrep, s katerim je tako že obstoječ upravni akt zgolj „potrjen“, tako da so samo ugotovljeni nujni razlogi v splošnem interesu, ne da bi bila prej opravljena vsebinska obravnava v okviru zakonodajnega postopka, ki bi omogočala izpolnitev navedenih pogojev, se

ne more šteti za posebni zakonski akt v smislu te določbe in torej ne zadostuje za izključitev projekta s področja uporabe Direktive 85/337.

- ⁴⁶ Natančneje, zakonski akt, ki je sprejet, ne da bi imeli člani zakonodajnega organa na voljo informacije, navedene v točki 43 te sodbe, ne more spadati na področje uporabe člena 1(5) Direktive 85/337.
- ⁴⁷ Za ugotavljanje, ali sta bila ta pogoja izpolnjena, je pristojno nacionalno sodišče. Glede tega mora upoštevati tako vsebino sprejetega zakonskega akta kot celoten zakonodajni postopek, po katerem je bil sprejet, ter zlasti pripravljalne akte in parlamentarne razprave.
- ⁴⁸ Na prvo vprašanje je torej treba odgovoriti, da je treba člen 1(5) Direktive 85/337 razlagati tako, da so s področja uporabe te direktive izključeni zgolj projekti, katerih podrobnosti so bile sprejete s posebnim zakonskim aktom, tako da so bili cilji navedene direktive doseženi z zakonodajnim postopkom. Nacionalno sodišče preveri, ali sta bila ta pogoja izpolnjena, ob upoštevanju tako vsebine sprejetega zakonskega akta kot celotnega zakonodajnega postopka, po katerem je bil sprejet, ter zlasti pripravljanih aktov in parlamentarnih razprav. V zvezi s tem se zakonodajni ukrep, s katerim je tako že obstoječ upravni akt zgolj „potrjen“, tako da so samo ugotovljeni nujni razlogi v splošnem interesu, ne da bi bila prej opravljena vsebinska obravnava v okviru zakonodajnega postopka, ki bi omogočala izpolnitev navedenih pogojev, ne more šteti za posebni zakonski akt v smislu te določbe in torej ne zadostuje za izključitev projekta iz področja uporabe Direktive 85/337.

Drugo, tretje in četrto vprašanje

- 49 Predložitveno sodišče z drugim, tretjim in četrtem vprašanjem, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 9 Aarhuške konvencije in člen 10a Direktive 85/337 razlagati tako, da nasprotujeta temu, da je pravica do izvedbe projekta, ki spada na njuno področje uporabe, podeljena z zakonskim aktom, zoper katerega po nacionalnem pravu ni mogoč revizijski postopek pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, ki je bil ustanovljen z zakonom, s katerim bi bilo mogoče izpodbijati vsebino in postopek sprejetja tega akta.
- 50 Iz člena 2(2) Aarhuške konvencije v povezavi z njenima členoma 6 in 9 ter členom 1(5) Direktive 85/337 je razvidno, da se za projekte, sprejete z zakonskim aktom, ki izpolnjuje pogoja, povzeta v točki 37 te sodbe, ne uporabljata niti ta konvencija niti ta direktiva.
- 51 V zvezi z drugimi projekti, torej tistimi, ki so sprejeti bodisi z aktom, ki ni zakonski, bodisi z zakonskim aktom, ki ne izpolnjuje teh pogojev, je iz besedila člena 9(2) Aarhuške konvencije in člena 10a Direktive 85/337 razvidno, da morajo države predvideti možnost pravnega sredstva, s katerim je mogoče pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, ki je bil ustanovljen z zakonom, izpodbijati vsebinsko in postopkovno zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev, ki spadajo na področje uporabe člena 6 Aarhuške konvencije ali Direktive 85/337.
- 52 Države članice imajo na podlagi svoje procesne avtonomije in brez poseganja v spoštovanje načel enakovrednosti in učinkovitosti pri izvajanju člena 9(2) Aarhuške konvencije in člena 10a Direktive 85/337 manevrski prostor. Zlasti lahko določijo, katero

sodišče ali neodvisen in nepristranski organ, ki je bil ustanovljen z zakonom, je pristojen za odločanje o pravnih sredstvih, na katera se nanašata ti določbi, in v skladu s katerimi postopkovnimi pravili, da bi se upoštevale zgoraj navedene določbe.

53 Vendar bi člen 9 Aarhuške konvencije in člen 10a Direktive 85/337 ostala brez polnega učinka, če zgolj zaradi okoliščine, da je bil projekt sprejet z zakonskim aktom, ki ne izpolnjuje pogojev, povzetih v točki 37 te sodbe, ne bi bilo nobenega pravnega sredstva, ki bi omogočalo izpodbijanje zakonitosti vsebine ali postopka sprejetja tega akta v smislu teh besedil.

54 Zahteve, ki izvirajo iz člena 9 Aarhuške konvencije in člena 10a Direktive 85/337, glede tega pomenijo, da če je projekt, ki spada na področje uporabe člena 6 Aarhuške konvencije ali Direktive 85/337, sprejet z zakonskim aktom, mora biti omogočeno, da v skladu z nacionalnimi postopkovnimi pravili sodišče ali neodvisen in nepristranski organ, ki je bil ustanovljen z zakonom, opravi preizkus vprašanja, ali ta zakonski akt izpolnjuje pogoja, določena s členom 1(5) te direktive in povzeta v točki 37 te sodbe.

55 Če zoper tak akt ni mogoče nobeno pravno sredstvo take vrste in obsega, kot sta navedena zgoraj, je katero koli nacionalno sodišče, ki odloča v okviru svoje pristojnosti, pristojno za opravljanje preizkusa, opisanega v prejšnji točki, in za to, da po potrebi iz tega izpelje posledice s tem, da tega zakonskega akta ne uporabi.

56 Če v obravnavanem primeru predložitveno sodišče ugotovi, da uredba valonskega parlamenta z dne 17. julija 2008 ne izpolnjuje pogojev, določenih v členu 1(5) Direktive 85/337 in povzetih v členu 37 te sodbe, in če se izkaže, da v skladu z nacionalnimi pravili, ki se uporabijo, nobeno sodišče oziroma noben neodvisen in nepristranski organ, ki je bil ustanovljen z zakonom, ni pristojen za preizkus veljavnosti vsebine ali postopka sprejetja te uredbe, jo je torej treba šteti za nezdržljivo z zahtevami, ki izvirajo iz člena 9 Aarhuške konvencije in člena 10a Direktive 85/337. Predložitveno sodišče je tako pristojno, da je ne uporabi.

57 Na drugo, tretje in četrto vprašanje je torej treba odgovoriti, da je treba člen 9(2) Aarhuške konvencije in člen 10a Direktive 85/337 razlagati tako, da:

- če je projekt, ki spada na področje uporabe teh določb, sprejet z zakonskim aktom, mora biti mogoče vprašanje, ali ta zakonski akt izpolnjuje pogoja, določena s členom 1(5) te direktive, v skladu z nacionalnimi postopkovnimi pravili predložiti sodišču ali neodvisnemu in nepristranskemu organu, ki je bil ustanovljen z zakonom;

- če zoper tak akt ni mogoče nobeno pravno sredstvo take vrste in obsega, kot sta navedena zgoraj, je katero koli nacionalno sodišče, ki odloča v okviru svoje pristojnosti, pristojno za opravljanje preizkusa, opisanega v prejšnji alineji, in za to, da po potrebi iz tega izpelje posledice s tem, da tega zakonskega akta ne uporabi.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Člen 1(5) Direktive Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGS), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003, je treba razlagati tako, da so s področja uporabe te direktive izključeni zgolj projekti, katerih podrobnosti so bile sprejete s posebnim zakonskim aktom, tako da so bili cilji te direktive doseženi z zakonodajnim postopkom. Nacionalno sodišče preveri, ali sta bila ta pogoja izpolnjena, ob upoštevanju tako vsebine sprejetega zakonskega akta kot celotnega zakonodajnega postopka, po katerem je bil sprejet, ter zlasti pripravljanih aktov in parlamentarnih razprav. V zvezi s tem se zakonodajni ukrep, s katerim je tako že obstoječ upravni akt zgolj „potrjen“, tako da so samo ugotovljeni nujni razlogi v splošnem interesu, ne da bi bila prej opravljena vsebinska obravnava v okviru zakonodajnega postopka, ki bi omogočala izpolnitev navedenih pogojev, ne more šteti za posebni zakonski akt v smislu te določbe in torej ne zadostuje za izključitev projekta s področja uporabe Direktive 85/337, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35.
2. Člen 9(2) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bila sklenjena 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti potrjena s Sklepom Sveta

2005/370/ES z dne 17. februarja 2005, in člen 10a Direktive 85/337, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35, je treba razlagati tako, da:

- če je projekt, ki spada na področje uporabe teh določb, sprejet z zakonskim aktom, mora biti mogoče vprašanje, ali ta zakonski akt izpolnjuje pogoja, določena s členom 1(5) navedene direktive, v skladu z nacionalnimi postopkovnimi pravili predložiti sodišču ali neodvisnemu in nepristranskemu organu, ki je bil ustanovljen z zakonom;**

- če zoper tak akt ni mogoče nobeno pravno sredstvo take vrste in obsega, kot sta navedena zgoraj, je katero koli nacionalno sodišče, ki odloča v okviru svoje pristojnosti, pristojno za opravljanje preizkusa, opisanega v prejšnji alineji, in za to, da po potrebi iz tega izpelje posledice s tem, da tega zakonskega akta ne uporabi.**

Podpisi