

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 10. decembra 2009*

V zadevi C-205/08,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Umweltsenat (Avstrija) z odločbo z dne 2. aprila 2008, ki je prispela na Sodišče 15. maja 2008, v postopku

Umweltanwalt von Kärnten

proti

Kärntner Landesregierung,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, predsednik četrtega senata v funkciji predsednika drugega senata, C. W. A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris (poročevalec) in L. Bay Larsen, sodniki,

* Jezik postopka: nemščina.

generalni pravobranilec: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Umweltanwalt von Kärnten U. Scheuch, Landesrat,
- za Alpe Adria Energia SpA M. Mendel, odvetnik,
- za Komisijo Evropskih skupnosti J.-B. Laignelot in B. Kotschy, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi
25. junija 2009

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 175, str. 40), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 (UL L 156, str. 17, v nadaljevanju: Direktiva 85/337).

- ² Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Umweltanwalt von Kärnten (v nadaljevanju: Umweltanwalt) in Kärntner Landesregierung v zvezi z odločbo, ki jo je ta izdala 11. oktobra 2007 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba) glede družbe Alpe Adria Energia SpA (v nadaljevanju: Alpe Adria).

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

- ³ Cilj Direktive 85/337 je v skladu z njenima prvo in šesto uvodno izjavo preprečiti onesnaževanje ali motnje okolja, tako da so nekateri javni in zasebni projekti predmet predhodne presoje njihovih vplivov na okolje.

4 S tem namenom navedena direktiva, kot izhaja iz njene pete uvodne izjave, uvaja splošna načela za presojo vplivov na okolje z namenom dopolnjevanja in usklajevanja postopkov soglasij za izvedbo, s katerimi se urejajo javni in zasebni projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje.

5 Iz osme in enajste uvodne izjave Direktive 85/337 je razvidno, da nekatere vrste projektov pomembno vplivajo na okolje, zato je treba pri njih praviloma sistematično presoditi vplive na okolje, da bi upoštevali prizadevanja za varovanje zdravja ljudi, povečevali kakovost življenja z boljšim okoljem, zagotovili ohranjanje raznolikosti bioloških vrst in ohranjanje reproduktivne zmogljivosti ekosistema kot osnovnega življenjskega vira.

6 Člen 1(1) Direktive 85/337 določa:

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

7 Člen 2(1) te 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. Ti projekti so opredeljeni v členu 4.“

8 Člen 4(1) te direktive določa:

„[...] projekti skupin, naštetih v Prilogi I, [so] predmet presoje v skladu s členi 5 do 10.“

9 Člen 7(1) Direktive 85/337 določa:

„Če se država članica zaveda, da bo projekt verjetno pomembno vplival na okolje v drugi državi članici ali če tako zahteva država članica, ki bo verjetno pod takim vplivom, pošlje država članica, na ozemlju katere naj bi se izvedel projekt, kakor hitro je mogoče in ne pozneje, kot sama obvešča svojo javnost, prizadeti državi članici med drugim:

(a) opis projekta skupaj z vsemi razpoložljivimi podatki o možnem čezmejnem vplivu;

(b) podatke o vrsti odločitve, ki bo morda sprejeta,

in da drugi državi članici razumen rok, v katerem le-ta navede, ali želi sodelovati v postopkih sprejemanja okoljskih odločitev iz člena 2(2), in lahko vključi podatke iz odstavka 2 tega člena.“

- 10 V Prilogi I k tej direktivi je v točki 20 navedena „[g]radnja nadzemnih elektrovodov z napetostjo 220 kV ali več in dolžino več kot 15 km“.

Nacionalna ureditev

- 11 Člen 11(7) zveznega ustavnega zakona (Bundesverfassungsgesetz, v nadaljevanju: BVG) določa, da odločbo o presoji vplivov na okolje projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, potem ko so izčrpana pravna sredstva v okviru izvršilne deželne oblasti, sprejme Umweltsenat.

- 12 Umweltsenat je v skladu z istim členom neodvisen organ, ki ga sestavljajo predsednik, sodniki in drugi pravni strokovnjaki; ustanovi pa se pri pristojnem zveznem ministrstvu. Ustanovitev, naloge in postopek Umweltsenat so predmet zveznega zakona. Njegovih odločitev ni mogoče razveljaviti ali spremeniti po hierarhični poti; pritožba se lahko vloži pri Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče).

- 13 Člen 20(2) BVG določa:

„Če je bil z zveznim ali deželnim zakonom ustanovljen kolegijski organ, ki odloča na najvišji stopnji, katerega odločbe se ne razglasajo za nične ali se jih ne spreminja v upravnem postopku in v katerem je vsaj en sodnik, drugi člani tega organa prav tako ne prejemajo nobenih navodil pri opravljanju svojih funkcij.“

14 Člen 133(4) BVG določa izjemo od pravila, v skladu s katerim o pritožbah zoper odločbe različnih upravnih organov načeloma odloča Verwaltungsgerichtshof, če je bila ta pristojnost na nekem področju prenesena na neodvisen organ. Umweltsenat je eden od takih organov.

15 Člen 1 zveznega zakona o Umweltsenat iz leta 2000 (Umweltsenatsgesetz 2000, v nadaljevanju: USG 2000) določa:

„(1) Pri Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (zvezno ministrstvo za kmetijstvo, gozdove, okolje in upravljanje z vodami) se ustanovi Umweltsenat.

(2) Umweltsenat sestavlja 10 sodnikov in 32 drugih članov – pravnih strokovnjakov.

[...]“

16 Člen 2 USG 2000 določa, da člane imenuje zvezni predsednik na predlog zvezne vlade za šest let z možnostjo ponovnega imenovanja. Nekateri predlogi za imenovanje zvezno vlado zavezujejo.

17 Člen 4 USG 2000 določa:

„Člani Umweltsenat so neodvisni pri opravljanju funkcije in niso vezani na nobena navodila.“

18 Člen 5 USG 2000 določa:

„Umweltsenat odloča o pritožbah v zvezi s prvim in drugim oddelkom zakona o presoji vplivov na okolje [iz leta 2000] [(Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000) (BGBl. 697/1993, kakor je bil nazadnje spremenjen z BGBl. I, 149/2006, v nadaljevanju: UVP-G 2000)] [...]“

19 Člen 6 USG 2000 določa:

„Odločb Umweltsenat ni mogoče razveljaviti ali spremeniti po upravni poti. Pritožba se lahko vloži pri Verwaltungsgerichtshof.“

20 Člen 2(2) UVP-G 2000, s katerim je bila Direktiva 85/337 prenesena v avstrijsko pravo, „projekt“ opredeljuje kot „gradnjo ali drugo obliko poseganja v naravno okolje ali pokrajino, vključno z vsemi ukrepi, ki so prostorsko ali materialno povezani s takim posegom. [...]“

21 Člen 3(1) UVP-G 2000 določa:

„Za projekte, naštetе v Prilogi I, [...] se v skladu z zgoraj navedenimi določbami izvede presoja vplivov na okolje. Za projekte, naštetе v stolpcih 2 in 3 Priloge I, se uporabi poenostavljeni postopek. [...]“

22 Člen 3(7) UVP-G 2000 določa:

„Organ na zahtevo kandidata ali kandidatke za projekt, organa, s katerim sodeluje, ali mediatorja za okolje [Umweltanwalt] ugotovi, ali je za zadevni projekt treba izvesti presojo vplivov na okolje na podlagi tega zveznega zakona in kateri namen iz Priloge I ali člena 3a, od (1) do (3), projekt uresničuje. To lahko ugotovi tudi po uradni dolžnosti. Kandidat ali kandidatka za projekt mora organu predložiti gradivo, ki je potrebno za opredelitev projekta in za presojo njegovih vplivov na okolje. Odločitev mora biti sprejeta v obliki odločbe v šestih tednih tako na prvi kot na drugi stopnji. Kandidat ali kandidatka za projekt, sodelujoči organ, mediator za okolje [Umweltanwalt] in zadevna občina imajo položaj stranke. Pred sprejetjem odločitve mora organ za načrtovanje upravljanja z vodami podati svoje mnenje. Organ mora bistveno vsebino odločbe, vključno z bistvenimi razlogi za odločitev, ustrezno objaviti ali dati na vpogled javnosti. Zadevna občina lahko zoper odločbo vloži tožbo pri Verwaltungsgerichtshof. Mediator za okolje [Umweltanwalt] in sodelujoči organi so oproščeni obveznosti povračila stroškov.“

23 Priloga I k UVP-G 2000 vsebuje projekte, za katere je treba presoditi vplive na okolje v skladu s členom 3 tega zakona. Razvrščeni so v tri skupine (stolpce). Za projekte iz prvih dveh skupin (stolpcev) je treba vplive na okolje vsekakor presoditi, če so doseženi določeni pragi in izpolnjena določena merila. Za projekte iz tretje skupine (stolpca) se vplive na okolje presoja glede na vsak posamezen primer, če je dosežen določen prag.

- 24 V Prilogi I, točka 16(a), k UVP-G 2000 so v stolpcu 1 navedeni „nadzemni elektrovi
z napetostjo najmanj 220 kV in dolge najmanj 15 km“.
- 25 V Prilogi I, točka 16(b), k UVP-G 2000 so v stolpcu 3 navedeni „nadzemni elektrovi
na zaščenih območjih kategorije A [posebno zaščiteno območje] ali B [alpsko
območje] z napetostjo najmanj 110 kV in dolge najmanj 20 km“.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 26 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je družba Alpe Adria italijansko podjetje, ki želi
zgraditi elektrovi z napetostjo 220 kV in nazivno močjo 300 MVA, da bi povezala
mrežo italijanskega podjetja Rete Elettrica Nazionale SpA z mrežo avstrijskega podjetja
VERBUND-Austrian Power Grid AG.
- 27 Družba Alpe Adria je s tem namenom z dopisom z dne 12. julija 2007 Kärntner
Landesregierung zaprosila, naj na podlagi člena 3(7) UVP-G 2000 sprejme odločbo
glede gradnje in uporabe tega projekta. Projekt na avstrijskem ozemlju obsega približno
7,4 km dolg elektrovi, ki naj bi potekal skozi Kronhofgraben, čez Kronhofer Törl do
državne meje, in transformatorsko postajo, ki naj bi bila zgrajena v Weidenburgu.
Načrtovana dolžina elektrovi na italijanskem ozemlju je približno 41 km.
- 28 Kärntner Landesregierung je v sporni odločbi ugotovila, da za ta projekt ni treba izvesti
presoje vplivov na okolje, če na avstrijskem delu ne presega praga 15 km, kot je določeno
v UVP-G 2000.

- 29 Dodala je, da morajo države članice, na ozemlju katerih naj bi se izvedel projekt – če je verjetno, da bo projekt na podlagi člena 7 Direktive 85/337 pomembno vplival na okolje v drugi državi članici – to državo članico vključiti v postopek presoje vplivov na okolje. Vendar se ta člen nanaša le na projekte, ki se izvajajo le na ozemlju ene države članice, in ne na čezmejne projekte.
- 30 Ker v Direktivi 85/337 ni posebne določbe o čezmejnih projektih, mora torej vsaka država članica na podlagi nacionalnega prava presoditi, ali projekt spada v Prilogo I k tej direktivi.
- 31 Kärntner Landesregierung je nato navedla, da UVP-G 2000 ne vsebuje nobene določbe, na podlagi katere bi bilo za elektrovote ali druge napeljave treba upoštevati celotno konstrukcijo.
- 32 Umweltanwalt je s tožbo, ki jo je 18. decembra 2007 vložil pri Umweltsenat, predlagal razglasitev ničnosti sporne odločbe.
- 33 V teh okoliščinah je Umweltsenat prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba Direktivo 85/337/EGS [...] razlagati tako, da mora država predvideti obveznost presoje za vrste projektov, navedene v Prilogi I k tej direktivi, zlasti v točki 20 (gradnja nadzemnih elektrovirov z napetostjo 220 kV ali več in daljših od 15 km), pri načrtovanem elektrovodu na območju dveh ali več držav članic, tudi če je prag, ki povzroči obveznost presoje (v tem primeru dolžina 15 km), dosežen ali prekoračen, ne

sicer na delu obrata, ki je na njenem državnem ozemlju, ampak na celotnem elektrovodu, katerega del je tudi v sosednji državi ali sosednjih državah?“

Dopustnost vprašanja za predhodno odločanje

Status Umweltsenat

³⁴ Najprej je treba presoditi, ali je Umweltsenat sodišče v smislu člena 234 ES in ali je torej vprašanje dopustno.

³⁵ V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišče pri presoji, ali je predložitveni organ sodišče po členu 234 ES, ki je izključno vprašanje, ki se nanaša na pravo Skupnosti, upošteva dejstva, kot so zakonska podlaga organa, njegova stalnost, obvezna narava njegove sodne pristojnosti, kontradiktornost postopka, uporaba pravnih pravil s strani organa in njegova neodvisnost (glej sodbi z dne 30. junija 1966 v zadevi Vaassen-Göbbels, 61/65, Recueil, str. 377, 395, in z dne 18. oktobra 2007 v zadevi Österreichischer Rundfunk, C-195/06, ZOdl., str. I-8817, točka 19 in navedena sodna praksa).

³⁶ Glede tega je treba poudariti, na eni strani, da je iz določb členov 11(7), 20(2) in 133(4) BVG ter 1, 2, 4 in 5 USG 2000 brez dvoma razvidno, da Umweltsenat izpolnjuje merila glede zakonske podlage, obvezne in trajne narave organa, uporabe pravnih pravil in glede neodvisnosti organa.

- 37 Poudariti je treba tudi, tako kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 58 in 59 sklepnih predlogov, da postopek pred Umweltsenat zagotavlja, da lahko vsi, ki so sodelovali v upravnem postopku, in institucije, navedene v UVP-G 2000, vložijo pritožbo. Umweltsenat opravi obravnavo po uradni dolžnosti ali na zahtevo strank, vsakega udeleženca v postopku pa lahko zastopa odvetnik. Odločbe Umweltsenat so pravnomočne, biti morajo obrazložene in izrečene na javni obravnavi.
- 38 Na drugi strani je treba ugotoviti, da določbe USG 2000 in UVP-G 2000 v povezavi z določbami člena 133(4) BVG zagotavljajo kontradiktornost postopka pred Umweltsenat, ki odloča na podlagi splošnih pravil zakona o upravnem postopku (Verwaltungsverfahrensgesetz).
- 39 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba Umweltsenat obravnavati kot sodišče v smislu člena 234 ES, torej je vprašanje, ki ga je zastavilo, dopustno.

Vprašanje za predhodno odločanje

- 40 Družba Alpe Adria poudarja, da imajo predložena vprašanja o pravu Skupnosti v tem konkretnem primeru le hipotetičen pomen. Za odločitev v sporu o glavni stvari namreč niso potrebna in niso povezana z vprašanji, o katerih mora odločiti predložitveno sodišče.
- 41 V zvezi s tem je treba spomniti, da je na podlagi ustaljene sodne prakse Sodišča le nacionalno sodišče, ki odloča v sporu in mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, ki jo je treba sprejeti, pristojno za presojo, glede na posebnosti zadeve, o tem, ali za izdajo sodb potrebuje predhodno odločbo, in o pomembnosti vprašanj, ki jih zastavi

Sodišču (glej sodbo z dne 5. marca 2009 v zadevi Apis-Hristovich, C-545/07, ZOdl., str. I-1627, točka 28 in navedena sodna praksa).

42 Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Skupnosti, načeloma dolžno odločati (glej zgoraj navedeno sodbo Apis-Hristovich, točka 29 in navedena sodna praksa).

43 V tem primeru je Sodišče torej pozvano, naj predložitvenemu sodišču posreduje merila za razlago Direktive 85/337 in mu s tem omogoči presojo, ali za zadevni projekt na podlagi prava Skupnosti veljajo postopkovne zahteve iz te direktive, čeprav jih nacionalno pravo za tak projekt ne predpisuje.

44 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Meritorna obravnava

45 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člena 2(1) in 4(1) Direktive 85/337 razlagati tako, da morajo pristojni organi države članice za projekt iz točke 20 Priloge I k tej direktivi, kot je gradnja nadzemnih elektrovdov z napetostjo 220 kV ali več in daljših od 15 km, izvesti postopek presoje vplivov na okolje, čeprav je projekt čezmejen in so elektrovdovi na ozemlju te države članice krajši od 15 km.

- 46 Najprej je treba poudariti, da projekt gradnje elektrovoda z napetostjo 220 kV, nazivno močjo 300 MVA in dolžino 48,4 km spada med projekte iz točke 20 Priloge I k Direktivi 85/337, zato je treba ob uporabi členov 2(1) in 4(1) te direktive presoditi njegove vplive na okolje.
- 47 Nato je za odgovor na vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, treba preveriti, ali je treba to direktivo razlagati tako, da ta obveznost velja tudi za čezmejni projekt, kot je ta v postopku v glavni stvari.
- 48 Spomniti je treba, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso izraze določbe prava Skupnosti, ki se pri opredelitvi smisla in obsega ne sklicuje izrecno na pravo držav članic, razlagati samostojno in enotno v celotni Evropski skupnosti, in sicer ob upoštevanju sobesedila in cilja, ki mu zadevna ureditev sledi (glej sodbi z dne 19. septembra 2000 v zadevi *Linster*, C-287/98, Recueil, str. I-6917, točka 43, in z dne 4. maja 2006 v zadevi *Barker*, C-290/03, ZOdl., str. I-3949, točka 40).
- 49 Člen 2(1) Direktive 85/337 v zvezi s tem državam članicam nalaga obveznost, da izvedejo presojo projektov, ki bodo med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije verjetno pomembno vplivali na okolje.
- 50 Sodišče je že ugotovilo, da ima Direktiva 85/337 na področju obveznosti presoje vplivov na okolje obsežno področje uporabe in širok cilj (glej sodbo z dne 24. oktobra 1996 v zadevi *Kraaijeveld* in drugi, C-72/95, Recueil, str. I-5403, točki 31 in 39).

- 51 Poudariti je treba tudi, da je cilj Direktive 85/337 celostna presoja vplivov projektov na okolje (sodba z dne 25. julija 2008 v zadevi *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, ZOdl., str. I-6097, točka 39 in navedena sodna praksa), ne glede na to, da gre morebiti za čezmejni projekt.
- 52 Poleg tega morajo države članice Direktivo 85/337 izvesti popolnoma v skladu z zahtevami, ki jih določa ob upoštevanju svojega bistvenega cilja, ki je, kot je razvidno iz člena 2(1), da se pred izdajo soglasja za izvedbo presodijo vplivi projektov, ki bodo, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, verjetno pomembno vplivali na okolje (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo *Ecologistas en Acción-CODA*, točka 33).
- 53 Sodišče je med drugim odločilo, da se cilj Direktive 85/337 ne sme zaobiti z razdrobitvijo projekta in da se zaradi neupoštevanja kumulativnih vplivov več projektov projekti ne smejo v celoti izogniti obveznosti presoje, če bi upoštevani skupaj lahko „pomembno vplivali na okolje“ v smislu člena 2(1) Direktive 85/337 (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo *Ecologistas en Acción-CODA*, točka 44).
- 54 Zato projekti iz Priloge I k Direktivi 85/337, ki so na ozemlju več držav članic, ne smejo biti izvzeti iz uporabe te direktive le zato, ker ta ne vsebuje določbe, ki bi se izrecno nanašala nanje.
- 55 Taka izjema bi resno ogrozila cilj Direktive 85/337. Njen polni učinek bi bil namreč resno ogrožen, če pristojnim organom države članice pri odločanju o vprašanju, ali je treba presoditi vplive projekta na okolje, ne bi bilo treba upoštevati dela projekta, ki bo izveden v drugi državi članici (glej po analogiji sodbo z dne 16. septembra 2004 v zadevi *Komisija proti Španiji*, C-227/01, ZOdl., str. I-8253, točka 53).

56 Ta ugotovitev, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 81 sklepnih predlogov, temelji na členu 7 Direktive 85/337, ki za projekte, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje v drugi državi članici, določa meddržavno sodelovanje.

57 Glede dejstva, da je del na avstrijskem ozemlju krajši od 15 km, je treba pojasniti, da zaradi tega ta projekt sam po sebi ni izvzet iz postopka presoje iz Direktive 85/337. Zadevna država članica bo morala ob upoštevanju konkretnih učinkov projekta izvesti presojo njegovih vplivov na okolje na svojem ozemlju.

58 Člena 2(1) in 4(1) Direktive 85/337 je glede na navedeno treba razlagati tako, da morajo pristojni organi države članice za projekt iz točke 20 Priloge I k tej direktivi, kot je gradnja nadzemnih elektrovodov z napetostjo 220 kV ali več in daljših od 15 km, izvesti postopek presoje vplivov na okolje, čeprav je ta projekt čezmejen in je del na ozemlju te države članice krajši od 15 km.

Stroški

59 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 (drugi senat) razsodilo:

Člena 2(1) in 4(1) Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003, je treba razlagati tako, da morajo pristojni organi države članice za projekt iz točke 20 Priloge I k tej direktivi, kot je gradnja nadzemnih elektrovodov z napetostjo 220 kV ali več in daljših od 15 km, izvesti postopek presoje vplivov na okolje, čeprav je ta projekt čezmejen in je del na ozemlju te države članice krajši od 15 km.

Podpisi