SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 4. maja 2006*

V zadevi C-508/03,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 1. decembra 2003,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata F. Simonetti in X. Lewis, zastopnika,

tožeča stranka,

proti

Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopa K. Manji, zastopnik, skupaj z D. Elvinom, QC, in J. Mauricijem, barrister,

tožena stranka,

* Jezik postopka: angleščina.

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi P. Jann (poročevalec), predsednik senata, K. Schiemann, sodnik, N. Colneric, sodnica, E. Juhász in E. Levits, sodnika,

generalni pravobranilec: P. Léger,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 22. junija 2005,

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

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da

– Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska s tem, da ni pravilno uporabilo členov 2(1) in 4(2) 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) pri projektih urbanističnega urejanja za White City in za Crystal Palace, ki sodita v njeno Prilogo II(10)(b), ni izpolnilo obveznosti iz te direktive;

– ta država članica s tem, da ni zagotovila pravilne uporabe členov 2(1), 4(2), 5(2) in 8 Direktive 85/337, kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997 (UL L 73, str. 5, v nadaljevanju: spremenjena Direktiva 85/337), pri gradbenih dovoljenjih, ki se izdajajo v več fazah, ni izpolnila obveznosti iz te direktive.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

2 V skladu s peto uvodno izjavo Direktive 85/337 je njen cilj uvedba splošnih načel 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.

3 V ta namen člen 1(2) omenjene direktive opredeljuje izraz „soglasje za izvedbo“ kot „odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta“.

4 Člen 2(1) te direktive določa:

„Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, 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.

Ti projekti so opredeljeni v členu 4.“

5 Člen 4 Direktive 85/337 določa:

„1. Ob upoštevanju člena 2(3) so projekti skupin, naštetih v Prilogi I, predmet presoje v skladu s členi 5 do 10.

2. Projekti skupin, naštetih v Prilogi II, se presodijo v skladu s členi 5 do 10, če države članice menijo, da njihove značilnosti tako zahtevajo. S tem namenom lahko države članice med drugim določijo posebne vrste projektov kot predmet presoje oziroma lahko postavijo merila in/ali pragove, po katerih se določi, katere izmed projektov iz skupin, naštetih v Prilogi II, se presoja skladno s členi 5 do 10.“

6 Člen 5(2) Direktive 85/337 predpisuje, da „[i]nformacije, ki jih mora nosilec projekta zagotoviti skladno z odstavkom 1, vključujejo vsaj:

– opis projekta, ki obsega informacije o lokaciji, zasnovi in velikosti projekta,

– opis predvidenih ukrepov, da bi se izognili pomembnim škodljivim vplivom, jih zmanjšali in po možnosti odpravili,

– podatke za potrebe opredelitve in presojo glavnih verjetnih vplivov projekta na okolje,

– netehnični povzetek informacij, navedenih v alinejah 1 do 3.“.

7 Člen 8 omenjene direktive določa, da se morajo „[i]nformacije, zbrane skladno s členi 5, 6 in 7, […] upoštevati v postopku za pridobitev soglasja za izvedbo“.

8 V Prilogi II k tej direktivi so v točki 10(b) omenjeni „[u]rbanistični projekti“.

9 Direktiva 85/337, zlasti pravila v zvezi s projekti iz njene Priloge II, je bila bistveno spremenjena z Direktivo 97/11, ki bi morala biti v Združenem kraljestvu prenesena najpozneje do 14. marca 1999. Ker sta bili torej za sporna projekta v okviru prvega očitka zahtevi za izdajo soglasja za izvedbo pristojnim organom predloženi pred tem datumom, se te spremembe za ta projekta ne uporabljajo, kot izhaja iz člena 3(2) Direktive 97/11.

10 Nasprotno je treba drugi očitek preučiti glede na spremenjeno Direktivo 85/337.

11 Čeprav ostaja člen 1(2) spremenjene Direktive 85/337 nespremenjen, člen 2(1) te direktive odslej določa, da „[d]ržave 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“.

12 Direktiva 97/11 je povzročila tudi manjšo spremembo besedila člena 5(2) Direktive 85/337 z uvedbo alinee, ki zahteva, naj nosilec projekta zagotovi tudi:

– „povzetek glavnih alternativ, ki jih je proučil nosilec projekta, in prikaz glavnih razlogov za njegovo odločitev z upoštevanjem vplivov na okolje“.

13 Poleg tega se je spremenilo oštevilčenje te določbe in je tako postala člen 5(3) spremenjene Direktive 85/337.

14 Člen 8 omenjene direktive v spremenjeni različici predpisuje, da se morajo „v postopku izdaje soglasja za izvedbo […] upoštevati rezultati posvetovanj in informacije, zbrane v skladu s členi 5, 6 in 7“.

Nacionalna ureditev

15 V Angliji je temeljni pravni instrument na področju urejanja prostora zakon o urejanju mest in podeželja (Town and Country Planning Act 1990, v nadaljevanju: Town and Country Planning Act), ki predpisuje splošna pravila glede izdaje soglasij na področju urbanističnega urejanja in glede njihove spremembe ali odvzema. Ta zakon podrobneje določa odlok o urejanju mest in podeželja (Town and Country Planning (General Development Procedure) Order 1995, v nadaljevanju: General Development Procedure Order) in predpis o urejanju mest in podeželja – presoja vplivov na okolje (Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988, v nadaljevanju: Assessment of Environmental Effects Regulations).

16 Assessment of Environmental Effects Regulations je bil nadomeščen s predpisom o urejanju mest in podeželja – presoja vplivov na okolje 1999 (Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations 1999, v nadaljevanju: Environmental Impact Assessment Regulations). Ker se torej ta novi Regulations lahko uporablja le za projekte, vložene po 14. marcu 1999, se

ne uporablja za projekt, obravnavan v okviru prvega očitka. Vendar omenjeni novi Regulations opredeljuje nacionalno pravo, ki se uporablja za drugi očitek.

– Town and Country Planning Act in General Development Procedure Order

17 Člen 57(1) Town and Country Planning Act določa, da se gradbeno dovoljenje (imenovano „planning permission“) zahteva za vsako „urejanje“ v smislu člena 55, zlasti pa za „gradnjo poslopij […] ali izvedbo drugih del v zemljišču, na njem, nad in pod njim […]“.

18 Gradbena dovoljenja imajo lahko več oblik, med katerimi je gradbeno dovoljenje na podlagi predprojekta (imenovano „outline planning permission“) s poznejšo odobritvijo točk s pridržkom.

19 Tako člen 92(1) Town and Country Planning Act predpisuje, da se „gradbena dovoljenja na podlagi predprojekta“ „izdaja[jo] v skladu z določbami odloka o urejanju pod pogojem, da pristojni organ pozneje odobri točke, ki v zahtevi niso bile podrobneje razdelane“ (imenovane „reserved matters“ ali „točke s pridržkom“).

20 Po členu 1(2) General Development Procedure Order so te „točke s pridržkom“ opredeljene kot „katera koli izmed sledečih točk, glede katerih v zahtevi ni bilo podrobnih podatkov, to je glede a) zemljišča, b) zasnove, c) videza, d) dostopnih poti in e) krajinske ureditve lokacije“.

21 Člen 92(2) Town and Country Planning Act posredno predpisuje, da se šteje, da je točka s pridržkom dokončno dovoljena s poznejšo odločbo o odobritvi.

22 Iz člena 73 Town and Country Planning Act izhaja, da je zahteva za spremembo obstoječega dovoljenja nova zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja.

– Assessment of Environmental Effects Regulations

23 Na podlagi Assessment of Environmental Effects Regulations je treba pri nekaterih projektih presoditi njihove vplive na okolje.

24 V Prilogi 2 k omenjenemu Regulations so ponovno navedene skupine projektov, naštetih v Prilogi II k Direktivi 85/337, med njimi „projekti urbanističnega urejanja“.

25 Iz člena 2(1) Assessment of Environmental Effects Regulations izhaja, da je „zahteva v smislu Priloge 2“ „vsaka zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja za projekt urejanja iz Priloge 2, ki ni izvzet in ki bo verjetno pomembno vplival na okolje zaradi dejavnikov, kot so njegova narava, velikost ali lokacija“, kar od primera do primera presodi pristojni organ.

26 V skladu s členom 4(1) in (2) Regulations pristojni organ ne sme izdati dovoljenja *inter alia* za zahtevo v smislu prej navedene Priloge 2 (imenovano „Schedule 2 application"), ne da bi prej upošteval informacije o okolju in v odločbi izjavil, da jih je upošteval.

27 Na podlagi zahteve za gradbeno dovoljenje za projekt urejanja, predviden v Prilogi 2 k omenjenemu Regulations, mora torej pristojni organ od primera do primera za izdajo vsakega gradbenega dovoljenja predhodno določiti, ali značilnosti projekta zahtevajo presojo njegovih vplivov na okolje, to je, ali bo sporni projekt verjetno pomembno vplival na okolje, in zavrniti izdajo gradbenega dovoljenja, če nima na voljo dovolj informacij, da bi odločil o tem.

28 V nacionalnem pravu je gradbeno dovoljenje na podlagi predprojekta „gradbeno dovoljenje" v smislu člena 4 Assessment of Environmental Effects Regulations, odločba o odobritvi točk s pridržkom pa ni gradbeno dovoljenje. Zato je presojo vplivov projekta na okolje po angleškem pravu mogoče opraviti le v prvem postopku za gradbeno dovoljenje na podlagi predprojekta, ne pa več v postopku poznejše odobritve točk s pridržkom.

29 Čeprav so bila z Environmental Impact Assessment Regulations 1999 bistveno spremenjena pravila za presojo vplivov na okolje, ni bilo nobenih sprememb glede te nemožnosti presoje v postopku odobritve točk s pridržkom, to je glede nemožnosti, ki se obravnava v okviru drugega očitka.

Nacionalni izvedbeni ukrepi

30 Okrožnica št. 15/88, ki jo je izdal Department of the Environment, vsebuje okvirna navodila za pomoč pristojnim organom pri določanju projektov v smislu Assessment of Environmental Effects Regulations 1988, pri katerih je treba opraviti presojo vplivov na okolje.

31 Najprej je v točki 18 omenjene okrožnice poudarjeno, da je bistveno merilo vprašanje, ali je verjetno, da bo projekt pomembno vplival na okolje, v točki 20 te okrožnice pa je določeno, da je presoja na splošno potrebna, (i) kadar pomen projekta presega lokalni okvir, (ii) kadar je na občutljivi lokaciji ali (iii) kadar ima posebno zapletene in mogoče negativne vplive.

32 V točkah 30 in 31 te okrožnice je še navedeno, da so merila in pragovi za nekatere kategorije projektov našteti v njeni Prilogi A in da so namenjeni temu, da splošno pokažejo, v katerih primerih je po mnenju državnega sekretarja v skladu z Assessment of Environmental Effects Regulations mogoče zahtevati presojo, ali nasprotno, v katerih primerih presoja verjetno ni potrebna, pri čemer gre zgolj za pokazatelje, in da je v vsakem posameznem primeru najpomembnejša presoja, ali bo zadevni projekt verjetno pomembno vplival na okolje.

33 Podrobneje glede projektov urbanističnega urejanja je v točki 15 Priloge A k tej okrožnici navedeno, da je malo verjetno, da bi bilo za novo urejanje neke lokacije, ki je bila predhodno urejena, potrebna presoja, razen kadar gre pri predlaganem urejanju za določeno vrsto urejanja ali kadar je veliko obsežnejše od prejšnjega urejanja.

34 Glede projektov na lokacijah, ki prej niso bile intenzivno urejene, ta okrožnica v točki 16 Priloge A določa, da „je potreba po presoji odvisna od občutljivosti posameznega zemljišča“. Tako „je lahko presoja potrebna:

– kadar velikost projekta presega 5 hektarjev na poseljenem območju;

– kadar je v neposredni bližini predlagane lokacije urejanja veliko stanovanj, na primer več kot 700 stanovanj, oddaljenih manj kot 200 m od lokacije, ali

– kadar projekt predvideva namenskost več kot 10.000 m^2 (bruto) površin za trgovine, pisarne ali druge poslovne namene“.

35 Poleg tega iz točke 42 okrožnice št. 15/88 izhaja, da mora nosilec projekta za namene sestave izjave o okoljskih vidikih podrobneje opredeliti svoje predloge. Če tega ne stori, izčrpna presoja mogočih učinkov ni mogoča. Pristojni organ mora za vsak posamezen primer določiti količino zahtevanih informacij. Informacije v izjavi o okoljskih vidikih so odločilne za vprašanje, ali se za nekatere točke v okviru gradbenega dovoljenja na podlagi predprojekta lahko sprejme pridržek. Kadar te informacije tako ali drugače potrjujejo posebno obravnavanje ali posredno kažejo na tako obravnavanje, tega vprašanja v gradbenem dovoljenju na podlagi predprojekta ni primerno pridržati.

36 V točki 48 okrožnice št. 2/99 Department of the Environment, Transport & the Regions, ki je nadomestila okrožnico št. 15/88 iz marca 1999 (da bi se upoštevalo Environmental Impact Assesment Regulations 1999), je opozorjeno, da se glede gradbenega dovoljenja na podlagi predprojekta s poznejšo odobritvijo točk s pridržkom presoja vplivov na okolje lahko opravi le v prvi fazi izdaje omenjenega dovoljenja in ne v poznejši fazi odobritve točk s pridržkom.

Dejstva in predhodni postopek

White City

37 Decembra 1993 je podjetje Chesfield Plc (v nadaljevanju: Chesfield) pri pristojnem organu za urejanje prostora London Borough of Hammersmith & Fulham (v nadaljevanju: Hammersmith & Fulham LBC) zahtevalo izdajo dovoljenja na podlagi predprojekta za ureditev trgovsko-zabaviščnega središča v White Cityju v Londonu (v nadaljevanju: projekt White City), kar je projekt, ki sodi v Prilogo II k Direktivi 85/337.

38 Hammersmith & Fulham LBC je potem, ko je preučil učinke projekta, opisane v več poročilih, in se posvetoval z javnostjo, ugotovil, da presoja verjetnih vplivov projekta na okolje ni potrebna.

39 Hammersmith & Fulham LBC je marca 1996 izdal gradbeno dovoljenje na podlagi predprojekta. Nekatere točke so bile pridržane za poznejšo odobritev tega organa.

40 Oktobra 1997 in septembra 1998 je podjetje Chesfield vložilo zahtevo za odobritev točk s pridržkom.

41 Hammersmith & Fulham LBC je 12. oktobra 1999 izdal omenjeno odobritev.

42 Po tej odobritvi so se začela dela.

43 Zaradi prejete pritožbe je Komisija z dopisom z dne 19. aprila 2001 Združeno kraljestvo pozvala k predložitvi stališč in 20. avgusta 2002 nanj naslovila obrazloženo mnenje, v katerem mu je glede projekta White City, ki sodi v Prilogo II(10)(b) k Direktivi 85/337, očitala kršitev členov 2(1) in 4(2) te direktive. Komisija je omenjeni državi določila rok dveh mesecev za sprejetje potrebnih ukrepov za uskladitev z obrazloženim mnenjem. Ker Komisija ni bila zadovoljna z odgovorom vlade Združenega kraljestva v dopisu z dne 29. oktobra 2002, je vložila to tožbo.

Crystal Palace

44 Crystal Palace Park v Londonu je „Metropolitan Open Land“ in je v pravnem registru „English Heritage“ vpisan kot „Grade II* Historic Park“. Del obravnavane lokacije, ki se nanaša na dostopne poti in sosednja zemljišča, je del „Crystal Palace Park Conservation Area“.

45 Podjetje London & Regional Properties Ltd (v nadaljevanju: L&R) je 4. aprila 1997 pri pristojnem organu za urejanje prostora London Borough of Bromley (v nadaljevanju: Bromley LBC) vložilo zahtevo za izdajo dovoljenja na podlagi predprojekta, da bi v Crystal Palace Parku uredilo zabaviščno središče (v nadaljevanju: projekt Crystal Palace), kar je projekt, ki sodi v Prilogo II k Direktivi 85/337.

46 Po pregledu, v katerem je bilo upoštevanih več poročil in dodatnih informacij, je Bromley LBC sklenil, da presoja vplivov na okolje ni potrebna.

47 Bromley LBC je 24. marca 1998 izdal gradbeno dovoljenje na podlagi predprojekta, s katerim pa so bile nekatere točke pridržane za poznejšo odobritev pred začetkom kakršnega koli urejanja.

48 Podjetje L&R na Bromley LBC je 25. januarja 1999 vložilo v odobritev nekatere točke s pridržkom, da bi prejelo končno odločbo. Po teh točkah je projekt Crystal Palace odslej obsegal v pritličju 18 kinodvoran, prostor za razvedrilo in razstavni prostor; v galeriji restavracije in kavarne, dva prostora za razvedrilo in javna stranišča; na strehi parkirišče za največ 950 parkirnih mest, 4 razgledne točke in prostor za opremo; dodatno nadstropje „mezanin“ v velikosti 800 m^2 in spremembe pri zunanjih zidovih.

49 Te točke so bile v celoti vpisane v parametre že izdanega dovoljenja na podlagi predprojekta.

50 Vendar so nekateri svetovalci Bromley LBC na obravnavi za odobritev točk s pridržkom želeli presojo vplivov projekta na okolje. Po posvetovanju s pravniki jim je bilo sporočeno, da bi bila po nacionalnem pravu taka presoja mogoča le v prvi fazi izdaje gradbenega dovoljenja na podlagi predprojekta.

51 Bromley LBC je 10. maja 1999 izdal mnenje o odobritvi.

52 Vendar je veljavnost gradbenega dovoljenja medtem potekla, ne da bi bil projekt izveden.

53 Zaradi prejete pritožbe je Komisija z dopisom z dne 6. novembra 2000 Združeno kraljestvo pozvala k predložitvi stališč in 26. julija 2001 nanj naslovila obrazloženo mnenje, v katerem mu je glede projekta White City, ki sodi v Prilogo II(10)(b) k Direktivi 85/337, očitala kršitev členov 2(1) in 4(2) te direktive. Komisija je omenjeni državi določila rok dveh mesecev za sprejetje potrebnih ukrepov za uskladitev z obrazloženim mnenjem. Ker Komisija ni bila zadovoljna z odgovorom vlade Združenega kraljestva v dopisu z dne 3. decembra 2001, je vložila to tožbo.

Nepravilen prenos spremenjene Direktive 85/337 glede gradbenega dovoljenja na podlagi predprojekta

54 Komisija je 26. julija 2001, potem ko je Združeno kraljestvo pozvala k predložitvi stališč, nanj naslovila obrazloženo mnenje, v katerem je navedla, da se ji zdijo nekateri vidiki nacionalne ureditve presoje vplivov projektov na okolje, med drugim

glede gradbenega dovoljenja na podlagi predprojekta s poznejšo odobritvijo točk s pridržkom, nezdružljivi s spremenjeno Direktivo 85/337, in tej državi določila rok dveh mesecev za sprejetje potrebnih ukrepov za uskladitev s tem obrazloženim mnenjem. Ker Komisija ni bila zadovoljna z odgovorom vlade Združenega kraljestva v dopisu z dne 3. decembra 2001, je vložila to tožbo.

Tožba

55 Komisija v utemeljitev tožbe navaja dva očitka.

56 Prvi očitek, ki ga je Komisija navedla v predhodnem postopku in v repliki, je razdeljen na tri dele, in sicer:

– kršitev členov 2(1) in 4(2) Direktive 85/337, ker Hammersmith & Fulham LBC ni preizkusil, ali je za projekt White City potrebno izvesti presojo vplivov na okolje;

– kršitev členov 2(1) in 4(2) Direktive 85/337, ker Hammersmith & Fulham LBC ni sprejel formalne odločbe, ki bi omogočila preverjanje, ali temelji na ustreznem predhodnem preizkusu;

– kršitev členov 2(1) in 4(2) Direktive 85/337, ker niti Hammersmith & Fulham LBC niti Bromley LBC nista izvedla presoje vplivov projektov White City in Crystal Palace na okolje.

57 Vendar Komisija v tožbi navaja le tretji del tega očitka.

58 Drugi očitek se nanaša na nepravilen prenos členov 2(1), 4(2), 5(3) in 8 spremenjene Direktive 85/337 v nacionalno pravo, in sicer z nacionalno ureditvijo, po kateri se presoja glede gradbenega dovoljenja na podlagi predprojekta s poznejšo odobritvijo točk s pridržkom lahko opravi le v prvi fazi izdaje omenjenega dovoljenja in ne več poznejši fazi odobritve točk s pridržkom (v nadaljevanju: v tej zadevi obravnavana ureditev).

Prvi očitek: kršitev dolžnosti preizkusa potrebnosti presoje, sprejetja formalne odločitve glede tega in izvedbe te presoje (člena 2(1) in 4(2) Direktive 85/337)

Dopustnost prvega očitka

59 Glede dopustnosti vlada Združenega kraljestva navaja štiri ugovore nedopustnosti, in sicer, da gre za nov očitek, kršitev načela pravne varnosti, pristojnost nacionalnih sodišč in da tožba nima predmeta.

– Novi očitek

60 Vlada Združenega kraljestva zatrjuje, da sta prvi in drugi del prvega očitka, kot izhajata iz replike Komisije, nov očitek. Čeprav je res, da sta bila ta dela navedena v opominu in v obrazloženem mnenju in sta bila nato ponovljena v repliki pred Sodiščem, naj ne bi bila navedena v tožbi. S tožbo pa naj bi se določil predmet spora.

61 Glede tega je treba opozoriti, da stranka med postopkom ne more spremeniti predmeta spora in da je treba utemeljenost tožbe presojati izključno glede na predloge, ki so navedeni v tožbi (glej v tem smislu sodbi z dne 25. septembra 1979 v zadevi Komisija proti Franciji, 232/78, Recueil, str. 2729, točka 3, in z dne 6. aprila 2000 v zadevi Komisija proti Franciji, C-256/98, Recueil, str. I-2487, točka 31).

62 Sicer mora Komisija na podlagi člena 21 Statuta Sodišča in člena 38(1)(c) njegovega Poslovnika v vsaki vlogi, vloženi na podlagi člena 226 ES, navesti natančno določene očitke, o katerih naj odloči Sodišče, in vsaj povzetek pravnih ali dejanskih elementov, na katerih ti očitki temeljijo (glej sodbo z dne 31. marca 1992 v zadevi Komisija proti Danski, C-52/90, Recueil, str. I-2187, točka 17).

63 V tem primeru je treba ugotoviti, da prvi in drugi del prvega očitka nista navedena v sklepnem delu tožbe. Sicer pa nista navedena niti v delu tožbe z naslovom „pravno stanje“.

64 Zato sta prva dela prvega očitka, ki nista bila navedena v tožbi, nedopustna, čeprav ju je Komisija navedla v repliki in sta bila navedena tudi v pisnem opominu in v obrazloženem mnenju.

65 Glede na druge ugovore nedopustnosti, ki jih navaja vlada Združenega kraljestva, je treba torej preizkusiti dopustnost tretjega dela prvega očitka.

– Kršitev načela pravne varnosti

66 Vlada Združenega kraljestva zatrjuje, da zato, ker je od izdaje spornega gradbenega dovoljenja minil daljši čas, tožba zaradi neizpolnitve obveznosti ogroža načelo pravne varnosti in legitimnih pričakovanj, ki jih imajo nosilci projekta glede pridobljenih pravic.

67 Glede tega je treba pojasniti, da po eni strani postopek zaradi neizpolnitve obveznosti temelji na objektivni ugotovitvi nespoštovanja obveznosti države članice, ki jih nalaga Pogodba ali sekundarna zakonodaja (glej v tem smislu sodbi z dne 1. oktobra 1998 v zadevi Komisija proti Španiji, C-71/97, Recueil, str. I-5991, točka 14, in z dne 18. januarja 2001 v zadevi Komisija proti Španiji, C-83/99, Recueil, str. I-445, točka 23).

68 Po drugi strani iz sodne prakse izhaja, da čeprav načeli pravne varnosti in zaupanja v pravo zahtevata, da mora biti nezakoniti akt odpravljen v razumnem roku in da je treba upoštevati, koliko je udeleženec morda lahko zaupal v zakonitost akta, pa

je taka odprava načeloma vseeno dovoljena (glej zlasti sodbe z dne 12. julija 1957 v združenih zadevah Algera in drugi proti Skupnemu odboru ESPJ, 7/56, od 3/57 do 7/57, Recueil, str. 81, 89, 115, 116; z dne 3. marca 1982 v zadevi Alpha Steel proti Komisiji, 14/81, Recueil, str. 749, točka 10, in z dne 26. februarja 1987 v zadevi Consorzio Cooperative d'Abruzzo proti Komisiji, 15/85, Recueil, str. 1005, točka 12).

69 Država članica torej s sklicevanjem na pravno varnost in zaupanje v pravo nosilcev projekta glede pridobljenih pravic nikakor ne more nasprotovati tožbi, ki jo je Komisija vložila zaradi objektivne ugotovitve, da država članica ne spoštuje obveznosti, ki ji jih glede presoje vplivov nekaterih projektov na okolje nalaga Direktiva 85/337.

– Pristojnost nacionalnih sodišč

70 Vlada Združenega kraljestva zatrjuje, da morajo nacionalna sodišča, in ne Sodišče, preveriti, ali je pristojni organ pravilno presodil pomembnost vplivov projekta na okolje.

71 Glede tega je treba opozoriti, da postopek pred nacionalnim sodiščem zoper odločbo pristojnega organa, na katero se nanaša tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, in odločba tega sodišča nikakor ne moreta vplivati na dopustnost tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo je vložila Komisija. Tako pred nacionalnimi sodišči odprti postopek nikakor ne more vplivati na postopek iz člena 226 ES, ker ta postopka zasledujeta različna cilja in imata različne učinke (glej sodbe z dne 17. februarja 1970 v zadevi Komisija proti Italiji, 31/69, Recueil, str. 25, točka 9; z dne 18. marca 1986 v zadevi Komisija proti Belgiji, 85/85 Recueil, str. 1149, točka 24, in z dne 10. junija 2004 v zadevi Komisija proti Italiji, C-87/02, ZOdl., str. I-5975, točka 39).

– Tožba nima predmeta

72 Vlada Združenega kraljestva navaja, da je dovoljenje, ki je bilo izdano za projekt Crystal Palace, poteklo marca 2003, ne da bi bilo uporabljeno, in da bi bila torej vsaka kršitev, tudi če bi se izkazala za resnično, povsem teoretična.

73 Pri tem je treba poudariti, da je tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, kadar neizpolnitve obveznosti na dan, ko se izteče rok iz obrazloženega mnenja, ni več, po sodni praksi nedopustna, ker nima predmeta (glej sodbi z dne 31. marca 1992 v zadevi Komisija proti Italiji, C-362/90, Recueil, str. I-2353, točka 13, in z dne 29. januarja 2004 v zadevi Komisija proti Avstriji, C-209/02, Recueil, str. I-1211, točki 17 in 18).

74 Tako iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je predmet tožbe, vložene v skladu s členom 226 ES, ugotovitev, da zadevna država ni izpolnila obveznosti iz Pogodbe in da te opustitve ni odpravila v določenem roku iz obrazloženega mnenja Komisije (sodba z dne 13. decembra 1990 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-347/88, Recueil, str. I-4747, točka 40). Poleg tega se je Sodišče vedno izreklo, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na stanje v državi članici ob izteku roka iz obrazloženega mnenja (glej sodbo z dne 27. novembra 1990 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-200/88, Recueil, str. I-4299, točka 13, in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Italiji z dne 31. marca 1992, točka 10).

75 V tem primeru okoliščina, da je bilo ob izteku roka iz obrazloženega mnenja, to je 26. septembra 2001, obravnavano gradbeno dovoljenje še veljavno, zadostuje za izključitev možnosti, da bi se lahko štelo, da tožba zaradi neizpolnitve obveznosti nima predmeta.

76 Iz navedenega izhaja, da je treba ugovore nedopustnosti glede tretjega dela prvega očitka zavrniti.

Utemeljenost tretjega dela prvega očitka

77 Pred začetkom vsebinske obravnave je najprej treba opozoriti, da mora Komisija v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti. Sodišču mora predložiti elemente, ki so potrebni za to, da to preveri obstoj navedene neizpolnitve obveznosti, ne da bi se pri tem smela opreti na kakršno koli domnevo (glej zlasti sodbo z dne 26. aprila 2005 v zadevi Komisija proti Irski, C-494/01, ZOdl. str. I-3331, točka 41 in navedena sodna praksa).

78 Tako je Sodišče glede Direktive 85/337 v zadevi Komisija proti Portugalski (sodba z dne 29. aprila 2004, C-117/02, Recueil, str. I-5517, točka 85) razsodilo, da mora Komisija predložiti vsaj nekaj dokazov o vplivih, ki jih bo sporni projekt verjetno imel na okolje.

79 Vendar morajo države članice na podlagi člena 10 ES Komisiji omogočiti, da opravi svojo nalogo, ki je po členu 211 ES med drugimi ta, da pazi na uporabo določb Pogodbe in določb, ki so jih v skladu z njo sprejele institucije (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Irski, točka 42 in navedena sodna praksa).

80 Iz tega med drugim sledi, da kadar Komisija zagotovi dovolj elementov, ki kažejo na določena dejstva na ozemlju tožene države članice, mora slednja vsebinsko in

podrobno izpodbijati predložene podatke in iz njih izhajajoče posledice (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Irski, točka 44 in navedena sodna praksa).

81 Glede na ta načela je treba opraviti vsebinsko obravnavo.

82 Komisija s tretjim delom prvega očitka zatrjuje kršitev členov 2(1) in 4(2) Direktive 85/337, ker niti Hammersmith & Fulham LBC niti Bromley LBC nista presodila vplivov projektov White City in Crystal Palace na okolje, čeprav bi ta projekta lahko nanj pomembno vplivala.

83 Komisija poudarja, da projekt White City vsebuje trgovsko-zabaviščno središče v velikosti okoli 58.000 m^2, ki vključuje novo glavno križišče, parkirišče s 4500 parkirnimi mesti in povezavo s sistemom podzemne železnice. Po mnenju Komisije naj bi se pri projektu take razsežnosti domnevalo, da je presoja potrebna, razen če se to domnevo ovrže z drugimi elementi.

84 Komisija poudarja, da projekt Crystal Palace obsega zabaviščne in trgovske objekte (18 kinodvoran, galerije, restavracije) s površino 52.000 m^2, parkirišče z 950 parkirnimi mesti na strehi ter zunanje parkirišče. Komisija meni, da sta obseg in velikost projekt taka, da bo verjetno pomembno vplival na okolje, in da naj bi pristojni organ prekoračil meje presoje po prostem preudarku.

85 Vlada Združenega kraljestva meni, da so pristojni organi glede na poročila in študije, ki so jih imeli, in po opravljenih posvetovanjih upravičeno sklepali, da nobeden od obeh projektov verjetno ne bo pomembno vplival na okolje in da torej glede tega ni bilo treba opraviti presoje.

86 Glede tega je treba opozoriti, da morajo biti v skladu s členom 2(1) Direktive 85/337 „projekti“ v smislu člena 4 te direktive, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, pred izdajo soglasja za izvedbo predmet presoje glede njihovih vplivov na okolje.

87 Zato člen 4(2) te direktive, bran skupaj z njeno Prilogo II, našteva projekte, pri katerih je treba presoditi njihov učinek, če države članice menijo, da njihove značilnosti tako zahtevajo.

88 Čeprav v takih okoliščinah torej člen 4(2) Direktive 85/337 pristojnemu organu pušča določeno svobodo pri presoji, ali mora biti določen projekt predmet presoje, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da presojo po prostem preudarku omejuje obveznost iz člena 2(1) te direktive, da so predmet presoje vsi projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje (glej v tem smislu sodbo z dne 16. septembra 1999 v zadevi WWF in drugi, C-435/97, Recueil, str. I-5613, točki 44 in 45; zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Italiji z dne 10. junija 2004, točki 43 in 44, in sodbo z dne 2. junija 2005 v zadevi Komisija proti Italiji, C-83/03, ZOdl., str. I 4747, točka 19).

89 Tako iz sodne prakse izhaja, da Direktiva 85/337 zahteva, da morajo biti vsi projekti iz Priloge II, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, predmet presoje (glej

v tem smislu zgoraj navedene sodbe WWF in drugi, točka 45; Komisija proti Portugalski, C-117/02, točka 82, in Komisija proti Italiji z dne 10. junija 2004, točka 44).

90 Vendar pa, kot je bilo opozorjeno v točkah od 77 do 80 te sodbe, mora Komisija z dokazom neizpolnitve obveznosti iz člena 2(1) Direktive 85/337 izkazati, da država članica ni sprejela vseh potrebnih ukrepov za zagotovitev, 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. Ta dokaz se lahko nanaša na izkazovanje, da država članica ni sprejela potrebnih ukrepov za ugotovitev, ali bo projekt, ki ne dosega pragov iz člena 4(2) Direktive 85/337, vseeno, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, verjetno pomembno vplival na okolje. Komisija bi prav tako lahko ugotovila, da projekt, ki bo verjetno pomembno vplival na okolje, ni bil predmet presoje vplivov, a bi moral biti (zgoraj navedena sodba Komisija proti Portugalski, točka 82).

91 Glede tega izhaja tudi iz točk 85 in 87 zgoraj navedene sodbe Komisija proti Portugalski, da se Komisija pri dokazovanju, da so nacionalni organi s tem, da pred izdajo soglasja za izvedbo nekega posebnega projekta niso naložili izvedbe presoje vplivov, kršili meje njim pripadajoče presoje po prostem preudarku, nikakor ne more zadovoljiti s splošnimi trditvami, ki se na primer omejujejo na to, da priskrbljene informacije dokazujejo, da je obravnavani projekt na zelo občutljivem območju, ne da bi na podlagi konkretnih dokazov dokazala, da so zadevni nacionalni organi z izdajo soglasja za izvedbo projekta kršili pooblastilo za odločanje po prostem preudarku. Komisija mora predložiti vsaj nekaj dokazov o vplivih, ki jih bo projekt verjetno imel na okolje.

92 V tem primeru je treba ugotoviti, da Komisiji ni uspelo izpolniti obveznosti glede njenega dokaznega bremena. Komisija se nikakor ne more zadovoljiti z domnevami, po katerih bi zelo veliki projekti nujno lahko pomembno vplivali na okolje, ne da bi vsaj z nekaj konkretnimi dokazi dokazala, da so pristojni organi kršili pooblastilo za odločanje po prostem preudarku.

93 Poudariti je treba, da Komisija kljub dokazom iz analize in dokumentom, ki jih je predložila vlada Združenega kraljestva, ni poskušala bolj utemeljiti svojih navedb in izpodbiti navedb tožene države članice s poglobljenim pregledom teh dokazov ali s pridobitvijo, predložitvijo, preizkusom in analitičnim prikazom otipljivih in konkretnih dokazov, na podlagi katerih bi Sodišče po potrebi lahko presodilo, ali so pristojni organi dejansko prekoračili meje polja proste presoje.

94 V teh okoliščinah je treba tretji del prvega očitka zavrniti kot neutemeljenega.

Drugi očitek: nepravilni prenos členov 2(1), 4(2), 5(3) in 8 spremenjene Direktive 85/337 v notranje pravo

95 Z drugim očitkom Komisija v bistvu zatrjuje, da sporna nacionalna ureditev, po kateri se presoja lahko opravi le v prvi fazi izdaje gradbenega dovoljenja na podlagi predprojekta in ne v poznejši fazi odobritve točk s pridržkom, v notranje pravo nepravilno prenaša člene 2(1), 4(2), 5(3) in 8 spremenjene Direktive 85/337.

96 Komisija tako navaja, da nacionalno pravo sicer predpisuje večfazni postopek izdaje soglasja, vendar spremenjena Direktiva 85/337 zahteva, da mora biti omogočeno, da se presoja načeloma lahko opravi v vsaki fazi tega postopka, če kaže, da bo sporni projekt verjetno pomembno vplival na okolje.

97 Komisija torej zatrjuje, da v tej zadevi sporna nacionalna ureditev te zahteve ne izpolnjuje, ker izključuje presojo v poznejši fazi odobritve točk s pridržkom.

98 Po mnenju Komisije ureditev omogoča, da se lahko nekateri projekti izognejo presoji, čeprav bodo verjetno pomembno vplivali na okolje.

99 Vlada Združenega kraljestva nasprotno zatrjuje, da je v členu 2(1) te direktive jasno navedeno, da mora biti projekt predmet presoje „pred izdajo soglasja za izvedbo“. Vendar kadar je to „soglasje za izvedbo“ izdano skupaj z gradbenim dovoljenjem na podlagi predprojekta (in ne s poznejšo odobritvijo točk s pridržkom), bi obravnavana ureditev predstavljala pravilen prenos členov 2(1), 4(2), 5(3) in 8 spremenjene Direktive 85/337.

100 Glede tega je treba opozoriti, da člen 1(2) te direktive pojem „soglasje za izvedbo“ v smislu direktive opredeljuje kot odločbo pristojnega organa ali organov, ki je podlaga za pravico nosilca projekta, da izvede projekt.

101 V tej zadevi ni sporno, da po nacionalnem pravu nosilec projekta lahko začne dela za izvedbo projekta šele potem, ko prejme odločbo o odobritvi točk s pridržkom. Pred to odločbo sporno urejanje še nima (popolnega) soglasja za izvedbo.

102 Posledično je treba za obe odločbi, ki jih predpisuje v tej zadevi obravnavana ureditev, to sta gradbeno dovoljenje na podlagi predprojekta in odločba o odobritvi točk s pridržkom, šteti, da skupaj predstavljata „soglasje za izvedbo“ (v več fazah) v smislu člena 1(2) spremenjene Direktive 85/337.

103 V teh okoliščinah iz člena 2(1) spremenjene Direktive 85/337 izhaja, da morajo biti projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje v smislu njenega člena 4, v zvezi s prilogama I ali II k tej direktivi, pred izdajo soglasja za izvedbo (v več fazah) predmet presoje glede njihovih vplivov (glej v tem smislu sodbo z dne 7. januarja 2004 v zadevi Wells, C-201/02, Recueil, str. I-723, točka 42).

104 Glede tega je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Wells (točka 52) pojasnilo, da kadar nacionalno pravo predpisuje večfazni postopek s soglasjem, pri čemer je eno soglasje osnovna odločba, drugo pa izvršitvena odločba, ki ne sme prestopiti parametrov, določenih z osnovno, je treba vplive, ki jih bo projekt verjetno imel na okolje, ugotoviti in presoditi v postopku izdaje osnovne odločbe. Presoja bi morala biti opravljena v okviru tega postopka, samo če je mogoče te vplive ugotoviti le v postopku za sprejetje izvršitvene odločbe.

105 V tej zadevi obravnavana ureditev predpisuje, da se presoja vplivov projekta na okolje lahko opravi samo v prvi fazi izdaje gradbenega dovoljenja na podlagi predprojekta, ne pa več v poznejši fazi odobritve točk s pridržkom.

106 Tako je omenjena ureditev v nasprotju s členoma 2(1) in 4(2) spremenjene Direktive 85/337. Združeno kraljestvo torej ni izpolnilo obveznosti prenosa njenih določb v svoje notranje pravo.

107 Glede členov 5(3) in 8 spremenjene Direktive 85/337 pa Komisija z ničimer ni pojasnila razlogov, zaradi katerih je prišlo do neizpolnitve obveznosti iz teh določb.

108 V teh okoliščinah je drugi očitek delno utemeljen.

109 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ni izpolnilo obveznosti iz prava Skupnosti s tem, da v notranje pravo ni pravilno preneslo členov 2(1) in 4(2) spremenjene Direktive 85/337, ko je z nacionalno ureditvijo pri gradbenih dovoljenjih na podlagi predprojekta s poznejšo odobritvijo točk s pridržkom predpisalo, da je presojo na podlagi predprojekta mogoče opraviti le v prvi fazi izdaje omenjenega dovoljenja, ne pa več v poznejši fazi odobritve točk s pridržkom.

Stroški

110 V skladu s členom 69(3) Poslovnika lahko Sodišče odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka stranka uspe samo deloma. Ker je vsaka stranka uspela deloma, je treba odločiti, da vsaka stranka nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ni izpolnilo obveznosti iz prava Skupnosti s tem, da v notranje pravo ni pravilno preneslo členov 2(1) in 4(2) Direktive 85/337, kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997, ko je z nacionalno ureditvijo pri gradbenih dovoljenjih na podlagi predprojekta s poznejšo odobritvijo točk s pridržkom predpisalo, da je presojo na podlagi predprojekta mogoče opraviti le v prvi fazi izdaje omenjenega dovoljenja, ne pa več v poznejši fazi odobritve točk s pridržkom.**

2. **V preostalem se tožba zavrne.**

3. **Komisija Evropskih skupnosti in Združeno kraljestvo nosita svoje stroške.**

Podpisi