Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MELCHIORA WATHELETA
od 21. svibnja 2015.[1]

Predmet C-137/14

Europska komisija
protiv

Savezne Republike Njemačke

„Povreda obveze države članice – Direktiva 2011/92/EU – Procjena učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš – Članak 11. – Direktiva 2010/75/UE – Industrijske emisije (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) – Članak 25. – Pristup pravosuđu“

I –**Uvod**

1. Tužbom od 21. ožujka 2014. Europska komisija traži od Suda da utvrdi je li Savezna Republika Njemačka povrijedila članak 11. Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš[2] i članak 25. Direktive 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010., o industrijskim emisijama (integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja)[3].

2. Kao i predmeti u kojima su donesene presude Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) i Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712), ovaj se predmet odnosi na pristup pravosuđu i, točnije, na opseg prava na pristup postupku preispitivanja pred sudom ili drugim neovisnim i nepristranim tijelom radi pobijanja zakonitosti odluka, radnji ili propusta u pogledu sudjelovanja javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša.

II – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

3. Članak 11. Direktive 2011/92 predviđa sljedeće:

„1. Države članice osiguravaju da se, sukladno odgovarajućem nacionalnom pravnom sustavu, članovima zainteresirane javnosti:

(a) koji imaju dovoljan interes ili alternativno;

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL 2012., L 26, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.)

3 — SL L 334, str. 17. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 15. str. 159.)

(b) koji tvrde da im je povrijeđeno pravo, ako upravno postupovno pravo države članice to propisuje kao preduvjet;

omogući pristup postupku preispitivanja pred sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristranim tijelom koje je određeno pravom radi pobijanja materijalne ili postupovne zakonitosti odluka, radnji ili propusta, u skladu s odredbama ove Direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti.

2. Države članice određuju u kojoj je fazi moguće pobijanje odluka, radnji ili propusta.

3. Države članice utvrđuju dovoljan interes i povredu prava u skladu s ciljem da se zainteresiranoj javnosti omogući pristup pravosuđu. U tu svrhu, interes bilo koje nevladine organizacije koja ispunjava uvjete iz članka 1. stavka 2. smatra se dovoljnim u smislu točke (a) stavka 1. ovog članka. Također se smatra da takve organizacije posjeduju prava koja je moguće narušiti u smislu točke (b) stavka 1. ovog članka.

4. Odredbe ovog članka ne isključuju mogućnost postupka prethodnog preispitivanja pred nekim upravnim tijelom i ne utječu na zahtjev da se prije upućivanja na postupak sudskog preispitivanja iscrpe mogućnosti upravnog preispitivanja ako nacionalno pravo propisuje takav uvjet.

Svi takvi postupci bit će pošteni, pravični i pravovremeni te ne smiju biti preskupi.

5. U svrhu unapređivanja učinkovitosti odredaba ovog članka, države članice osiguravaju da javnosti budu dostupne praktične informacije o pristupu postupcima upravnog i sudskog preispitivanja.“

4. Članak 24. Direktive 2010/75 glasi kako slijedi:

„1. Države članice osiguravaju da zainteresirana javnost pravovremeno i učinkovito dobije priliku sudjelovati u sljedećim postupcima:

(a) izdavanju dozvole za nova postrojenja;

(b) izdavanju dozvole za sve značajne promjene;

(c) izdavanju ili ažuriranju dozvole za postrojenje pri kojem se predlaže primjena članka 15. stavka 4.;

(d) ažuriranju dozvole ili uvjeta dozvole za postrojenje u skladu s člankom 21. stavkom 5. točkom (a).

[…]

2. Nakon donošenja odluke o izdavanju, ponovnom razmatranju ili ažuriranju dozvole, nadležno tijelo stavlja na uvid javnosti, uključujući i putem interneta a u vezi s točkama (a), (b) i (f), sljedeće podatke:

(a) sadržaj odluke, uključujući i kopiju dozvole i sva naknadna ažuriranja;

(b) razloge na kojima se temelji odluka;

(c) rezultate savjetovanja provedenog prije donošenja odluke te objašnjenje kako su ta savjetovanja uzeta u obzir kod donošenja te odluke;

(d) naslov referentnih dokumenata o NRT-u koji su značajni za predmetno postrojenje ili aktivnost;

(e) kako su uvjeti dozvole iz članka 14., uključujući i granične vrijednosti emisije, utvrđeni u odnosu na najbolje raspoložive tehnike i razine emisije povezane s najboljim raspoloživim tehnikama;

(f) ako je odobreno izuzeće u skladu s člankom 15. stavkom 4., posebne razloge za to izuzeće na temelju kriterija iz tog stavka i postavljenih uvjeta.

3. Nadležno tijelo također stavlja na uvid javnosti, uključujući i putem interneta, barem u vezi s točkom (a):

(a) relevantne podatke o mjerama koje je operater poduzeo nakon konačnog prestanka aktivnosti u skladu s člankom 22.;

(b) rezultate praćenja emisije prema zahtjevima uvjeta dozvole, koje posjeduje nadležno tijelo.

4. Stavci 1., 2. i 3. ovog članka primjenjuju se podložno ograničenjima iz članka 4. stavaka 1. i 2. Direktive 2003/4/EZ.“

5. Članak 25. Direktive 2010/75/EZ određuje:

„1. Države članice osiguravaju da, u skladu s predmetnim nacionalnim pravnim sustavom, članovi zainteresirane javnosti imaju pristup postupku preispitivanja pred sudom ili drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom, kako bi osporili materijalnu ili proceduralnu zakonitost neke odluke, čina ili propusta podložno članku 24. ako je ispunjen jedan od sljedećih uvjeta:

(a) dovoljno su zainteresirani;

(b) mogu dokazati povredu prava, tamo gdje upravno postupovno pravo države članice to zahtijeva kao preduvjet.

2. Države članice utvrđuju u kojoj se fazi odluke, činovi ili propusti mogu osporavati.

3. Države članice određuju što predstavlja dovoljan interes i povredu prava u skladu s ciljem pružanja zainteresiranoj javnosti pristup pravosuđu.

U tu svrhu, interes svake nevladine organizacije koja promiče zaštitu okoliša i ispunjava bilo koji zahtjev u okviru nacionalnog zakonodavstva, smatra se dovoljnim u smislu stavka 1. točke (a).

Također se smatra da takve organizacije imaju prava koja mogu biti povrijeđena u smislu stavka 1. točke (b).

4. Stavci 1., 2. i 3. ne isključuju mogućnost prethodnog postupka preispitivanja pred upravnim tijelom i ne utječu na uvjet potrebnog iscrpljenja svih administrativnih postupaka preispitivanja prije korištenja postupka sudskog preispitivanja ako takav uvjet postoji u domaćem zakonodavstvu.

Svi takvi postupci su pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprečavalo njihovo provođenje.

5. Države članice osiguravaju da praktični podaci budu dostupni javnosti u pristupu postupcima upravnog i sudskog preispitivanja.

6. Članak 11. Direktive 2011/92 i članak 25. Direktive 2010/75 odražavaju zahtjeve iz članka 9. stavka 2 Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša od 25. lipnja 1998., koja je u ime Europske zajednice odobrena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL L 124, str. 1., u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija) (SL,

posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.)[4].

7. Europska zajednica potpisala je Aarhušku konvenciju 25. lipnja 1998. te ju je ratificirala 17. veljače 2005. Članak 9. stavak 2. Aarhuške konvencije predviđa pristup sudskim ili drugim postupcima koji omogućavaju osporavanje materijalne i proceduralne zakonitosti odluka, činova ili propusta u ovisnosti od odredbi iz članka 6. Konvencije koje se odnose na sudjelovanje javnosti.

8. Direktiva 2003/35/CE Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu[5], donesena je radi usklađivanja zakonodavstva Unije o Aarhuškoj konvenciji, kako bi Zajednica naknadno ratificirala tu konvenciju. Njome je izmijenjena, s jedne strane, Direktiva Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš[6] unošenjem članka 10.a, i, s druge strane, Direktiva Vijeća 96/61/EZ od 24. rujna 1996. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja[7], unošenjem članka 15.a, radi njihova usklađivanja s člankom 9. stavkom 2. Aarhuške konvencije.

9. Članak 6. Direktive 2003/35 predviđa da države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s odredbama navedene direktive najkasnije do 25. lipnja 2005.

10. Direktiva 85/337 stavljena je izvan snage, kodificirana i zamijenjena Direktivom 2011/92. Direktiva 96/61 stavljena je izvan snage, kodificirana i zamijenjena Direktivom 2008/1/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2008 o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja[8], koja je zatim stavljena izvan snage Direktivom 2010/75. Međutim, članak 11. Direktive 2011/92 i članak 25. Direktive 2010/75 imaju, što se tiče njihovih učinaka, isti sadržaj kao i članak 10.a Direktive 85/337 i članak 15.a Direktive 96/61. Rok za prenošenje članka 11. Direktive 2011/92 i članka 25. Direktive 2010/75 ostao je utvrđen za 25. lipnja 2005.

B – *Njemačko pravo*

11. Mjerodavne odredbe Zakona o upravnim sudovima (Verwaltungsgerichtsordnung, u daljnjem tekstu: VwGO) navedene su u sljedećim točkama.

12. Članak 42. VwGO-a predviđa:

„1. Pravnim sredstvom se može tražiti poništenje upravnog akta ili ishoditi nalaganje usvajanja akta upravnom tijelu kada je odbijeno njegovo usvajanje ili u slučaju šutnje uprave.

4 — Članak 9. stavak 2. Aarhuške konvencije predviđa:
„U okviru svojeg domaćeg zakonodavstva svaka je stranka dužna osigurati da pripadnici zainteresirane javnosti:
(a) koji imaju dovoljan interes, ili, kao druga mogućnost,
(b) koji dokažu povredu prava, tamo gdje se to upravno postupovno pravo stranke zahtijeva kao preduvjet, imaju pristup postupku ocjene pred sudom i/ili nekim drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom, kako bi osporili materijalnu i proceduralnu zakonitost neke odluke, čina ili propusta u ovisnosti od odredbi iz članka 6. i, tamo gdje je to predviđeno domaćim zakonodavstvom i bez utjecaja na stavak 3. ovoga članka, drugih odgovarajućih odredbi ove Konvencije.
Ono što predstavlja dovoljan interes i povredu prava bit će utvrđeno u skladu sa zahtjevima domaćeg zakonodavstva i dosljedno cilju osiguranja zainteresiranoj javnosti širokog pristupa pravosuđu u okvirima ove Konvencije. […]
Odredbe ovoga stavka 2. neće isključiti mogućnost prethodnog razmatranja pred nekim administrativnim tijelom i neće utjecati na uvjet potrebnog iscrpljenja svih postupaka administrativne ocjene prije upućivanja na postupak sudske ocjene, ako takav uvjet u domaćem zakonodavstvu postoji.”

5 — SL L 156, str. 17. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak, 26., str. 48.)

6 — SL L 175, str. 40. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak, 26., str. 48.)

7 — SL L 257, str. 26. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak, 26., str. 48.)

8 — SL L 24, str. 8. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak, 26., str. 48.)

2. Osim gdje zakon propisuje drukčije, pravno sredstvo je dopušteno samo u slučaju da podnositelj pravnog sredstva navede da su njegova prava povrijeđena predmetnim upravnim aktom, odbijanjem usvajanja navedenog akta ili šutnjom uprave.

13. Članak 113. VwGO-a propisuje:

„1. Kada je upravni akt nezakonit i kada su zbog toga povrijeđena prava podnositelja pravnog sredstva, sud poništava upravni akt i po potrebi svaku odluku povodom pravnog sredstva. […]“

14. Odredbe Zakona o upravnom postupku (Verwaltungsverfahrensgesetz, u daljnjem tekstu: VwVfG) navedene u sljedećim točkama mjerodavne su u ovom slučaju.

15. Članak 44. VwVfG-a glasi kako slijedi:

„1. Upravni akt je ništav ako je zahvaćen posebno ozbiljnom pogreškom koja postane očita u okviru razumne ocjene svih okolnosti koje se razmatraju.

2. Bez obzira na to jesu li ispunjeni uvjeti iz stavka 1., treba smatrati ništavim upravni akt:

1) koji je usvojen u pisanom ili elektroničkom obliku a da u njemu nije na prepoznatljiv način naznačeno nadležno tijelo koje ga je usvojilo,

2) koji se, u skladu sa zakonskom odredbom, može usvojiti isključivo dostavom dokumenta, ali taj formalni uvjet nije ispunjen,

3) koji je nadležno tijelo usvojilo prekoračenjem svoje ovlasti kako je definirana u članku 3. stavku 1. točki 1. a da za to nije bilo ovlašteno,

4) koji zbog praktičnih razloga nitko ne može izvršiti,

5) koji zahtijeva poduzimanje nezakonite radnje koja predstavlja kazneno djelo ili se za nju može izreći novčana kazna,

6) koji je protivan dobrim običajima.

[…]“

16. Članak 46. VwVfG-a određuje:

„Poništenje upravnog akta koji nije ništav na temelju članka 44. ne može se zahtijevati samo na temelju toga da je usvojen uz povredu postupovnih pravila, pravila o obliku ili o [mjesnoj] nadležnosti kada je očito da povreda nije utjecala na odluku o meritumu.“

17. Članak 73. VwVfG-a predviđa:

„1. Osoba odgovorna za projekt treba dostaviti plan tijelu za ispitivanje radi provedbe postupka ispitivanja. […]

2. Tijekom mjeseca koji slijedi nakon primitka potpunog plana, tijelo nadležno za ispitivanje će zatražiti od tijela na čije ovlasti projekt utječe da se očituju i da poduzmu radnje radi objave plana u zajednicama u kojima projekt može proizvesti učinke.

3. Zajednice iz stavka 2. trebaju tri tjedna nakon primitka podnijeti plan na uvid u trajanju od mjesec dana. Od podnošenja na uvid može se odustati ako je krug osoba na koje se projekt odnosi poznat i ako im je omogućen prikladan rok za pregled plana.

[…]

4. U roku od dva tjedna nakon isteka roka za podnošenje na uvid, svaka osoba na čije se interese odnosi projekt može, u pisanom obliku ili upisom u zapisnik, zajednicama ili tijelima nadležnim za ispitivanje uputiti prigovore na plan. U slučaju iz stavka 3. druge rečenice, istražno tijelo određuje rok za podnošenje prigovora. Nakon isteka roka za podnošenje prigovora nisu dopušteni nikakvi prigovori osim ako se ne temelje na posebnom naslovu privatnog prava. To će se istaknuti u javnoj obavijesti o podnošenju na uvid ili u obavijesti o roku za podnošenje prigovora.

[…]“

18. Zakon o pravnim sredstvima u pitanjima okoliša (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) od 7. prosinca 2006. kako je posljednje izmijenjen člankom 1. Zakona o dodatnim odredbama o pravnim sredstvima u pitanjima okoliša i drugim odredbama prava okoliša (Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften) od 21. siječnja 2013. (u daljnjem tekstu: UmwRG), predviđa u svojem članku 1. stavku 1. prvoj rečenici da se primjenjuje na pravna sredstva protiv odluka u smislu članka 2. stavka 3. Zakona o procjeni učinaka na okoliš (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, u daljnjem tekstu: UVPG) o dopuštenosti projekata u pogledu kojih na temelju UVPG-a može postojati obveza izrade procjene utjecaja na okoliš.

19. Mjerodavne odredbe tog zakona navedene su u sljedećim točkama.

20. Članak 2. UmwRG-a predviđa sljedeće:

„1. Nacionalna ili strana udruga […] može a da pritom ne navede da je došlo do povrede njezinih prava koristiti pravno sredstvo na temelju VwGO-a protiv odluke iz prve rečenice stavka 1. članka 1. ili u slučaju šutnje uprave ako:

1) istakne da je odluka iz prve rečenice stavka 1. članka 1. ili šutnja uprave suprotna pravnim odredbama o zaštiti okoliša i koje mogu biti relevantne za donošenje odluke,

2) istakne da na nju utječe odluka iz prve rečenice stavka 1. članka 1. ili šutnja uprave, u njezinu području aktivnosti propisanom statutom koja se sastoji u promicanju ciljeva zaštite okoliša, i

3) je imala mogućnost sudjelovati u postupku iz prve rečenice stavka 1. članka 1. te se upustila u raspravu o meritumu sukladno odredbama koje su na snazi, odnosno, bila joj je uskraćena mogućnost da se upusti u raspravu o meritumu, suprotno odredbama koje su na snazi.

2. Udruga koja nije priznata […] može koristiti pravno sredstvo na temelju stavka 1. samo ako:

1) u vrijeme korištenja pravnog sredstva ispunjava uvjete za priznanje,

2) je podnijela zahtjev za priznanje,

još uvijek nije donesena odluka o njezinu priznanju zbog razloga za koje udruga nije odgovorna.

[…]

3. Ako se udruga mogla očitovati tijekom postupka iz prve rečenice stavka 1. članka 1., zabranjeno joj je u postupku povodom pravnog sredstva iznijeti bilo kakav prigovor koji nije prije istaknula ili koji nije pravodobno istaknula sukladno odredbama na snazi, a koji je mogla istaknuti tijekom postupka iz prve rečenice stavka 1. članka 1.

4. Ako odluka iz prve rečenice stavka 1. članka 1. nije objavljena ni dostavljena udruzi, sukladno odredbama na snazi, prigovor ili pravno sredstvo ulažu se u roku od godinu dana od trenutka kada je udruga saznala ili mogla saznati za odluku. […]

5. Pravna sredstva iz stavka 1. osnovana su

kada odluka iz prve rečenice stavka 1. članka 1. ili šutnja uprave povređuje odredbe koje imaju za cilj zaštitu okoliša i koje su relevantne za odluku,

u slučaju pravnog sredstva u vezi s planovima za izgradnju, ako utvrđenja iz plana za izgradnju kojima se obrazlaže dopuštenost projekta podvrgnutog obvezi [procjene učinaka na okoliš] povređuju odredbe u vezi sa zaštitom okoliša

i kada se povreda odnosi na interese zaštite okoliša koji su dio ciljeva koje udruga promiče na temelju svojeg statuta. Za odluke iz prve rečenice stavka 1. članka 1.treba također postojati obveza provođenja procjene učinaka na okoliš.“

21. U članku 4. UmwRG-a navodi se:

„1. Poništenje odluke o dopuštenosti projekta u smislu točke 1. prve rečenice stavka 1. članka 1. može se tražiti kada:

procjena učinaka na okoliš ili

prethodno ispitivanje potrebe izrade procjene utjecaja na okoliš u pojedinačnim slučajevima,

koji se zahtijevaju primjenom odredaba [UVPG-a] […] nisu izvršeni, a taj propust naknadno nije ispravljen.“ […]

[…]

3. Gore navedeni stavci 1. i 2. primjenjuju se na odgovarajući način na pravna sredstva stranaka u smislu članka 61. točaka 1. i 2. [VwGO-a].“

22. Članak 5. UmwRG-a glasi kako slijedi:

„1. Ovaj zakon primjenjuje se na postupke predviđene prvom rečenicom stavka 1. članka 1. koji su pokrenuti ili su morali biti pokrenuti nakon 25. lipnja 2005.; prvi dio rečenice ne primjenjuje se na odluke prvom rečenicom stavka 1. članka 1. koje su postale izvršne prije 15. prosinca 2006.

[…]

3. Savezna agencija za okoliš dovršit će postupke za priznanje koji su već pokrenuti prema ovom zakonu prema odredbama koje su na snazi do 28. veljače 2010.

4. Postupci za donošenje odluka iz točke 1. prve rečenice stavka 1. članka 1., postupci davanja suglasnosti iz točke 2. prve rečenice stavka 1. članka 1., ili postupci povodom pravnog sredstva iz članka 2. koji su bili u tijeku na dan 12. svibnja 2011. ili koji su bili pokrenuti nakon tog dana i još uvijek nisu okončani s učinkom izvršnosti na dan 29. siječnja 2013. rješavaju se u skladu s odredbama ovog zakona u verziji koja je na snazi od 29. siječnja 2013. Odstupanjem od prve rečenice, članak 4.a stavak 1. primjenjuje se samo na postupke sudskog preispitivanja pokrenute nakon 29. siječnja 2013.“

III – **Predsudski postupak i postupak pred Sudom**

23. Dana 18. prosinca 2006., Komisija je primila pritužbu u kojoj se navodi da je člankom 2. UmwRG-a nepravilno prenesen članak 10.a Direktive 85/337, koji je postao članak 11. Direktive 2011/92, i članak 15.a Direktive 96/61, koji je postao članak 25. Direktive 2010/75.

24. Komisija je nastavno na tu pritužbu 1. listopada 2012. uputila pismo opomene Saveznoj Republici Njemačkoj zbog povrede njezinih obveza na temelju članka 11. Direktive 2011/92 i članka 25. Direktive 2010/75. Savezna Republika Njemačka odgovorila je na pismo opomene 30. studenoga 2012. Komisija je 26. travnja 2013. poslala obrazloženo mišljenje Saveznoj Republici Njemačkoj na koje je potonja odgovorila 10. srpnja 2013.

25. Komisija je podnijela ovu tužbu 21. ožujka 2014.

26. Svojim zahtjevom Komisija traži od Suda da utvrdi da, time što:

— ne smatra da odredbe Direktive 2011/92 i Direktive 2010/75 dodjeljuju subjektivna prava te stoga pojedincima onemogućuje njihovo ostvarenje pred sudovima (članak 113. stavak 1. prva rečenica VwGO-a);

— ograničava poništenje odluka zbog povrede postupka na slučajeve potpunog neprovođenja potrebne procjene učinaka na okoliš ili nedostatka potrebnog prethodnog preispitivanja (članak 4. stavak 1. UmwRG-a) i na slučajeve u kojima je podnositelj pravnog sredstva dokazao uzročnu vezu između povrede postupka i rezultata odluke (članak 46. VwVfG-a) te da se time utjecalo na pravni položaj podnositelja pravnog sredstva;

— ograničava aktivnu procesnu legitimaciju i opseg sudskog nadzora na prigovore koji su prethodno izneseni u za to predviđenom roku u upravnom postupku koji je doveo do usvajanja odluke (članak 2. stavak 3. UmwRG-a i članak 73. stavak 4. VwVfG-a);

— u postupcima koji su pokrenuti nakon 25. lipnja 2005. i okončani prije 12. svibnja 2011., ograničava aktivnu procesnu legitimaciju udruga za zaštitu okoliša na pravne odredbe kojima se dodjeljuju prava pojedincima (članak 2. stavak 1. u vezi s člankom 5. stavkom 4. UmwRG-a);

— u postupcima koji su pokrenuti nakon 25. lipnja 2005. i okončani prije 12. svibnja 2011., ograničava opseg sudskog nadzora pravnih sredstava koja mogu podnijeti udruge za zaštitu okoliša na pravne odredbe kojima se dodjeljuju prava pojedincima (članak 2. stavak 1. UmwRG-a, ranija verzija, u vezi s člankom 5. stavkom 4. UmwRG-a), i

— općenito isključuje iz područja primjene UmwRG-a upravne postupke koji su pokrenuti prije 25. lipnja 2005. (članak 5. stavak 4. UmwRG-a),

Savezna Republika Njemačka povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 11. Direktive 2011/92 i članka 25. Direktive 2010/75.

27. Savezna Republika Njemačka traži od Suda da odbije tužbu Komisije i naloži joj snošenje troškova.

28. Rješenjem predsjednika Suda od 13. kolovoza 2014. Republici Austriji odobrena je intervencija u potporu Saveznoj Republici Njemačkoj. Republika Austrija traži od Suda da odbije tužbu i naloži Komisiji snošenje troškova.

29. Na raspravi održanoj 12. ožujka 2015., Komisija i Savezna Republika Njemačka podnijele su svoja usmena očitovanja.

IV – **O tužbi**

A – *Prvi prigovor koji se odnosi na ograničenje sudskog nadzora propisanog člankom 113. stavkom 1. prvom rečenicom VwGO-a*

1. Argumentacija stranaka

30. Komisija tvrdi da, s obzirom na to da se člankom 113. stavkom 1. prvom rečenicom VwGO-a ograničava sudski nadzor odluka na odredbe koje jamče prava pojedinaca, ta odredba nije spojiva s člankom 11. Direktive 2011/92 i člankom 25. Direktive 2010/75. Ističe da je u točki 37. presude Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) i u točki 48. presude Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712) Sud naznačio da se zainteresirana javnost načelno može pozvati na sve povrede postupka. Komisija smatra da su predmetno ograničenje, kao i ostala ograničenja iz ove tužbe, protivna cilju da se osigura široka sudska zaštita u skladu s člankom 9. stavcima 2. i 3. Aarhuške konvencije.

31. Savezna Republika Njemačka smatra da je u presudi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 45.) Sud utvrdio da nacionalni zakonodavac može ograničiti prava na čiju se povredu može pozvati pojedinac u okviru sudskog preispitivanja jedne od odluka, radnji ili propusta iz članka 11. Direktive 2011/92. U tom pogledu ističe da, na temelju članka 42. stavka 2. VwGO-a, dopuštenost tužbe za poništenje ili za zabranu podrazumijeva to da podnositelj pravnog sredstva kao pojedinac tvrdi da su „njegova prava“ povrijeđena predmetnim upravnim aktom ili odbijanjem donošenja navedenog akta i da njemački pravni poredak pojedincu ne priznaje opće pravo na zahtijevanje provedbe zakona.

32. Savezna Republika Njemačka smatra da narav i opseg provjere koju moraju izvršiti nacionalni sudovi nisu uređeni člankom 11. Direktive 2011/92 i člankom 25. Direktive 2010/75. Također ističe da Sud još nije detaljno odlučio o tim pitanjima i smatra da države članice raspolažu marginom prosudbe u području prava. Prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, članak 11. Direktive 2011/92 i članak 25. Direktive 2010/75 ne sadržavaju detaljne zahtjeve koji se tiču opsega nadzora pravne zaštite, nego propisuju samo određenje postupka preispitivanja koji omogućava pobijanje materijalne ili postupovne zakonitosti svih odluka ili propusta.

33. Prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, pravnom odredbom poput one iz članka 113. stavka 1. VwGO-a, koja uvjetuje poništenje odluke o suglasnosti povredom subjektivnih javnih prava podnositelja pravnog sredstva kao pojedinca, izbjegavaju se proturječnosti u ocjeni dopuštenosti pravnog sredstva i njegove osnovanosti. Navodi da ako dopuštenost pravnog sredstva, kao u slučaju članka 42. stavka 2. VwGO-a, ovisi o mogućnosti isticanja povrede vlastitih prava, to treba promatrati kao izraz ocjene u skladu s kojom, u slučaju pojedinačnih pravnih sredstava, samo takve povrede prava mogu dovesti do pravne posljedice koju želi podnositelj pravnog sredstva, odnosno do poništenja suglasnosti.

34. Republika Austrija smatra da države članice mogu, na temelju članka 11. Direktive 2011/92, uvjetovati postupak preispitivanja pred sudom dovoljnim interesom ili obvezom isticanja povrede prava, kad upravno postupovno pravo države članice to propisuje kao preduvjet. Ističe da primjena kriterija u pogledu nužne legitimacije za podnošenje pravnog sredstva pred sudom, kao i u pogledu „povrede prava“, pripada unutarnjem pravu država. Republika Austrija naglašava da se člankom 11. Direktive 2011/92 ni na koji način ne propisuje da se pravo na pravno sredstvo treba dodijeliti svim članovima zainteresirane javnosti koji mogu istaknuti pravni interes. Države članice raspolažu, u okviru članka 11. Direktive 2011/92, širokom diskrecijskom ovlašću, kojom se također odobrava ograničenje prava na pravno sredstvo pojedinaca samo na subjektivna javna prava [9].

2. Ocjena

a) Dopuštenost ovog prigovora

35. Na temelju članka 21. prvog stavka Statuta suda Europske unije i članka 38. stavka 1. točke (c) njegova Poslovnika, Komisija mora u svakoj tužbi koju podnese na temelju članka 258. UFEU-a navesti točno određene prigovore za koje od Suda traži da o njima odluči, a u najmanju ruku sažeti pravne i činjenične elemente na kojima se taj zahtjev temelji. Iz navedenoga slijedi da tužba Komisije treba sadržavati koherentno i detaljno obrazloženje razloga na temelju kojih je Komisija zaključila da zainteresirana država članica nije ispunila jednu od obveza koju ima na temelju ugovora [10].

36. Iz argumenata Komisije, kao i iz njezina zaključka u pogledu ovog prigovora, proizlazi da se prigovor jasno odnosi na neusklađenost članka 113. stavka 1. prve rečenice VwGO-a s člankom 11. Direktive 2011/92 i člankom 25. Direktive 2010/75. Točno je da, iako zaključak Komisije u pogledu tog prigovora nije uspješno oblikovan, iz tužbe nedvojbeno proizlazi da Komisija na temelju članka 113. stavka 1. prve rečenice VwGO-a tvrdi da je sudski nadzor upravnih akata ograničen jer upravni sud poništava nezakonit akt samo ako taj akt povređuje prava podnositelja pravnog sredstva i ako to ograničenje povrjeđuje članak 11. Direktive 2011/92 i članak 25. Direktive 2010/75.

37. Osim toga, odgovor na tužbu Savezne Republike Njemačke, kao i intervencijski podnesak Republike Austrije, sadržavaju jasna i precizna očitovanja o tom pravnom pitanju. Osim toga, Savezna Republika Njemačka tijekom rasprave ustrajala je na činjenici da je predmetno ograničenje, propisano člankom 113. stavkom 1. prvom rečenicom VwGO-a, predstavljalo jedan od stupova njemačkog upravnog prava i nije bilo protivno članku 11. Direktive 2011/92 i članku 25. Direktive 2010/75, što potvrđuje da je u potpunosti razumjela opseg prigovora.

38. Ipak valja istaknuti da su Komisija i Savezna Republika Njemačka također podnijele očitovanja o članku 4. stavcima 1. i 3. UmwRG-a u okviru ovog prigovora.

39. Iz očitovanja Savezne Republike Njemačke proizlazi da, na temelju tih odredbi, propust potrebne procjene utjecaja na okoliš ili ocjene o potrebi izrade takve procjene u pojedinačnim slučajevima, predstavlja povredu koja izravno dovodi do poništenja te odluke, čak i u slučaju pravnih sredstava koja podnose pojedinci. Te bi odredbe stoga predstavljale vrstu lex specialis u odnosu na članak 113. stavak 1. prvu rečenicu VwGO-a i članak 46. VwVfG-a jer se njima za poništenje akta u određenim slučajevima ne zahtijeva ni to da pojedinac dokaže povredu subjektivnog prava, ni to da postoji uzročna veza između proceduralne pogreške i sadržaja pobijane odluke. One bi stoga ublažile zahtjeve iz članka 113. stavka 1. prve rečenice VwGO-a i članka 46. VwVfG-a.

9 — U smislu subjektivnih prava koja su pojedincima dodijeljena odredbama javnog prava.

10 — Presuda Komisija/Nizozemska (C-508/10, EU:C:2012:243, t. 35. i 36. kao i navedena sudska praksa).

40. Nasuprot tomu, Komisija u svojoj tužbi i usmenom očitovanju na raspravi tvrdi da se u sudskoj praksi u Njemačkoj članak 4. stavci 1. i 3. UmwRG-a ne primjenjuju ili ne tumače u istom smislu kako ga predstavlja Savezna Republika Njemačka.

41. S obzirom na navedeno, zaključak Komisije u pogledu ovog prigovora odnosi se isključivo na članak 113. stavak 1. prvu rečenicu VwGO-a. Smatram, prema tome, da se ovaj prigovor odnosi samo na opseg članka 113. stavka 1. prvu rečenicu VwGO-a, a ne članka 4. stavaka 1. i 3. UmwRG-a. Prema tome, prvi je prigovor nedopušten u dijelu u kojem se Saveznoj Republici Njemačkoj prigovara da je sudskom praksom u pogledu članka 4. stavaka 1. i 3. UmwRG-a povrijedila članak 11. Direktive 2011/92 i članak 25. Direktive 2010/75.

42. Stoga ću svoje mišljenje o prvom prigovoru ograničiti na članak 113. stavak 1. prvu rečenicu VwGO-a. Nasuprot tomu, drugi prigovor odnosit će se izričito na usklađenost članka 4. stavka 1. UmwRG-a s pravom Unije.

b) Sadržaj

i) Preliminarna razmatranja

43. Valja napomenuti da se ovaj prigovor odnosi na pravna sredstva koja podnose fizičke i pravne osobe (u daljnjem tekstu: pojedinci) koje nisu nevladine organizacije za zaštitu okoliša s povlaštenim pristupom pravosuđu u skladu s člankom 11. Direktive 2011/92 i člankom 25. Direktive 2010/75 [11].

44. Tim se člankom 11. stavkom 1. Direktive 2011/92 i člankom 25. stavkom 1. Direktive 2010/75 predviđa da se odluke, radnje ili propusti iz Direktive 2011/92 koji se odnose na sudjelovanje javnosti ili iz članka 24. Direktive 2010/75 [12] moraju moći preispitivati pred sudom ili drugim zakonski utemeljenim nezavisnim i nepristranim tijelom radi „pobijanja materijalne ili postupovne zakonitosti“.

45. Zbog nedostatka utvrđenih pravila prava Unije u tom području, svaka država članica mora u svojem pravnom poretku donijeti postupovna pravila o pravnim sredstvima namijenjenima zaštiti prava koja pojedincima dodjeljuje pravo Unije, a takva pravila ne smiju, sukladno načelu ekvivalentnosti, biti manje povoljna od pravila o sličnim pravnim sredstvima nacionalnog prava i ne smiju, sukladno načelu djelotvornosti, učiniti praktično nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravnog poretka Unije [13].

46. Važno je dodati da se predmetne odredbe prava Unije trebaju tumačiti s obzirom na ciljeve Aarhuške konvencije kojom se u očuvanje, zaštitu i poboljšanje kvalitete okoliša, kao i u zaštitu ljudskog zdravlja, htjelo uključiti pripadnike zainteresirane javnosti koji imaju dovoljan interes ili koji tvrde da im je povrijeđeno pravo [14].

11 — U točki 45. presude Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), Sud je odlučio da, „ako nacionalni zakonodavac može ograničiti prava, na čiju se povredu pojedinac može pozvati u okviru sudskog preispitivanja jedne od odluka, radnji ili propusta iz članka 10.a Direktive 85/337, samo na subjektivna javna prava, to se kao takvo ograničenje ne može primijeniti na udruge za zaštitu okoliša a da se ne povrijede ciljevi iz članka 10.a trećeg stavka, zadnje rečenice Direktive 85/337“.

12 — Naslovljen „Pristup podacima i sudjelovanje javnosti u postupku izdavanja dozvole“.

13 — Vidjeti presude Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, t. 43.) i Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 28.). Komisija u okviru ove tužbe ne navodi da predmetna odredba ne poštuje načelo ekvivalentnosti. Ovaj se prigovor dakle odnosi na načelo djelotvornosti. Napominjem da se obje navedene presude odnose na članak 10.a Direktive 85/337. Međutim, podsjećam da članak 11. Direktive 2011/92 i članak 25. Direktive 2010/75 imaju, što se tiče njihovih učinaka, isti sadržaj kao i članak 10.a Direktive 85/337. Iz toga slijedi da se sudska praksa koja se odnosi na taj članak primjenjuje *mutatis mutandis* na predmetne odredbe u ovoj tužbi. Vidjeti točku 10. ovog mišljenja.

14 — Vidjeti presude Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, t. 41.) i Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 45.).

47. Očito je da je cilj predmetnih odredbi prava Unije omogućiti zainteresiranoj javnosti široki pristup pravosuđu. To je glavno načelo tih odredbi i stoga predstavlja važan izvor za tumačenje. U skladu s mišljenjem nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 70.), smatram da „[c]ilj omogućavanja ‚širokog pristupa' pravosuđu uspostavlja parametre unutar kojih države članice mogu izvršavati zakonodavnu diskrecijsku ovlast".

ii) Ograničenje dopuštenosti pravnih sredstava pojedinaca na temelju članka 11. stavka 1. Direktive 2011/92 i članka 25. stavka 1. Direktive 2010/75

48. Člankom 11. stavkom 1. Direktive 2011/92 i člankom 25. stavkom 1. Direktive 2010/75 jasno se predviđa mogućnost da države članice utvrde i stoga ograniče dopuštenost pravnih sredstava pojedinaca [15], pod uvjetom da je to ograničenje u skladu s ciljem da se zainteresiranoj javnosti omogući široki pristup pravosuđu. U tu svrhu, tim se odredbama državama članicama odobrava da izaberu između dva kriterija kako bi ograničile dopuštenost pravnih sredstava koja podnose pojedinci.

49. U točki 38. svoje presude Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), Sud je odlučio da, „[u] odnosu na pretpostavke dopuštenosti podnošenja tih pravnih sredstava, [te su odredbe navodile] dvije mogućnosti: dopuštenost pravnog sredstva može ovisiti o postojanju ‚dovoljnog interesa' ili o tome da podnositelj pravnog sredstva dokaže ‚povredu prava', ovisno o tome koja je od tih pretpostavaka predviđena nacionalnim zakonodavstvom" [16]. Uvjeti dopuštenosti pravnih sredstava pojedinaca predviđene u članku 11. Direktive 2011/92 i članku 25. Direktive 2010/75 stoga isključuju to da pojedinci podnose actio popularis kako bi pobili zakonitost upravnih odluka iz predmetnih direktiva [17].

iii) Ispitivanje merituma tužbe

50. Ističem da, ako se člankom 11. stavkom 1. Direktive 2011/92 i člankom 25. stavkom 1. Direktive 2010/75 predviđa da države članice mogu podvrgnuti dopuštenost pravnih sredstava uvjetima, tim se istim odredbama predviđa da se odluke, radnje i propusti iz navedenih članaka moraju moći preispitivati pred sudom radi pobijanja njihove materijalne ili postupovne zakonitosti.

51. Osim toga, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da člankom 11. stavkom 1. Direktive 2011/92 i člankom 25. stavkom 1. Direktive 2010/75 nisu ni na koji način postavljena ograničenja u pogledu razloga koji se mogu istaknuti u prilog odgovarajućem pravnom sredstvu [18].

15 — Člankom 11. stavkom 3. Direktive 2011/92 i člankom 25. stavkom 3. Direktive 2010/75 predviđa se, *a contrario*, da se interes određenih nevladinih organizacija smatra dovoljnim. Vidjeti bilješku 11. ovog mišljenja.

16 — Članak 11. Direktive 2011/92 i članak 25. Direktive 2010/75 ostavlja državama članicama znatan diskrecijski prostor kako bi utvrdile što predstavlja povredu prava (vidjeti u tom smislu presude Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, t. 55.) i Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 50.)).

17 — Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) koja je u točki 42. svojeg mišljenja utvrdila da je „[o]dredba Aarhuške konvencije kojom se predviđa *actio popularis* njezin članak 9. stavak 3. koji još nije uključen u pravo Unije […]. Prema tome, pravo Unije državama članicama trenutačno ne nalaže nikakvu obvezu da omoguće *actio popularis*".

18 — Vidjeti presude Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, t. 37.) i Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 36.).

iv) Mjerilo temeljeno na njemačkom pravu koje se odnosi na povredu subjektivnog prava podnositelja pravnog sredstva radi osnovanosti prava na poništenje nezakonitog akta

– Članak 42. stavak 2. VwGO-a i članak 113. stavak 1. prva rečenica VwGO-a

52. Nesporno je da njemačko upravno pravo, na temelju članka 42. stavka 2. VwGO-a i članka 113. stavka 1. prve rečenice VwGO-a, istodobno ograničava dopuštenost pravnih sredstava koja su podnijeli pojedinci i njihovo pravo na poništenje akta.

53. Naime, članak 42. stavak 2. VwGO-a podvrgava dopuštenost pravnih sredstava koja podnose pojedinci pretpostavci da podnositelj pravnih sredstava tvrdi da su mu predmetnim upravnim aktom ili odbijanjem donošenja navedenog akta povrijeđena prava. Čini mi se da se to ograničenje izričito predviđa člankom 11. Direktive 2011/92 i člankom 25. Direktive 2010/75, dok se Savezna Republika Njemačka očito odlučila za drugu pretpostavku dopuštenosti kojoj države članice na temelju tih članaka mogu podvrgnuti pravna sredstva.

54. Nasuprot tomu, članak 113. stavak 1. prva rečenica VwGO-a, koji je jedina odredba na koju se odnosi ovaj prigovor [19], odnosi se na osnovanost pravnog sredstva koje podnosi pojedinac. Tom se odredbom predviđa da upravni sud poništava nezakonit upravni akt samo ako povređuje subjektivno pravo podnositelja pravnog sredstva. Savezna Republika Njemačka tvrdi i da nadzor zakonitosti akta prethodi analizi jesu li utvrđenim nezakonitostima povrijeđena prava podnositelja pravnog sredstva. Dodaje da do poništenja akta dolazi samo kada te nezakonitosti povređuju prava podnositelja pravnog sredstva [20]. Na raspravi 12. ožujka 2015., Savezna Republika Njemačka iznijela je preciznije očitovanje u kojem je objasnila da, u određenim slučajevima, njemački sudovi pokazuju sudsku pragmatičnost i ne provjeravaju nezakonitost predmetnog upravnog akta ako subjektivna prava nisu povrijeđena.

55. Iz toga slijedi da, na temelju članka 113. stavka 1. prve rečenice VwGO-a, poništenje upravnog akta zahtijeva barem da se nezakonitost koju utvrdi sud „podudara“ s povredom subjektivnog prava podnositelja pravnog sredstva [21] i to čak i ako je pravno sredstvo koje je podnio dopušteno na temelju članka 42. stavka 2. VwGO-a.

– Povreda članka 11. Direktive 2011/92 i članka 25. Direktive 2010/75

56. Iz članka 11. stavka 1. Direktive 2011/92 i članka 25. stavka 1. Direktive 2010/75 jasno proizlazi da se pretpostavka da podnositelj pravnog sredstva istakne „povredu prava“ temelji na dopuštenosti, a ne na osnovanosti pravnog sredstva.

57. Naime, valja podsjetiti da člankom 11. stavkom 1. Direktive 2011/92 i člankom 25. stavkom 1. Direktive 2010/75 nisu ni na koji način postavljena ograničenja u pogledu razloga koji se mogu istaknuti u meritumu u prilog pravnom sredstvu podnesenom na temelju tih odredbi. Međutim, ograničenje prava na poništenje akta koje je propisano člankom 113. stavkom 1. prvom rečenicom VwGO-a za posljedicu ima ograničenje razloga koje pojedinci mogu učinkovito istaknuti u meritumu u prilog svojim pravnim sredstvima.

19 — Vidjeti točke 38. do 41. ovog mišljenja.

20 — Prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, „[u] skladu s člankom 113. stavkom 1. prvom rečenicom VwGO-a, sud poništava upravni akt i, ako je potrebno, odluku povodom pravnog sredstva ako je upravni akt nezakonit *te ako su zbog toga povrijeđena prava podnositelja pravnog sredstva*. […] Odredbom se uređuje kada sud mora poništiti upravni akt u okviru upravnog postupka. Sudski se nadzor zatim provodi u dvije faze. Tijekom prve faze, sud detaljno ispituje je li upravni akt nezakonit, to jest sadržava li ikakvu pogrešku koja se tiče prava. Tijekom druge faze, sud ispituje jesu li ‚time‘, to jest utvrđenim pogreškama koje se tiču prava, povrijeđena ‚njegova‘ prava.“ Moje isticanje. Vidjeti točku 40. odgovora na tužbu Savezne Republike Njemačke.

21 — U predmetu Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712), sud koji je uputio zahtjev (Bundesverwaltungsgericht, Njemačka) pitao je Sud o zakonitosti tog zahtjeva „podudarnosti“ ili „paralelizma“ u pravu Unije. Sud nije odgovorio na to pitanje, smatrajući da „sud koji je uputio zahtjev nije pružio nikakva objašnjenja o njegovim sastavnim dijelovima i da obrazloženje iz zahtjeva za prethodnu odluku ne omogućava Sudu da utvrdi može li ispitivanje tog mjerila biti korisno za rješavanje glavnog predmeta“ (vidjeti točku 55.).

58. Naime, ograničavanjem prava pojedinaca na poništenje akta u slučaju da njemački upravni sud (prethodno ili istovremeno) utvrđuje nezakonitost tog akta, članak 113. stavak 1. prva rečenica VwGO-a, osim što utvrđuje pretpostavku dopuštenosti, predstavlja dodatnu prepreku za pravo na pristup pravosuđu koja ni na koji način nije predviđena člankom 11. Direktive 2011/92 i člankom 25. Direktive 2010/75 te znatno ugrožava svrhu i učinkovitost tih dviju odredbi smanjenjem opsega i korisnosti sudskog nadzora.

59. U tom pogledu ističem da je Savezna Republika Njemačka, na raspravi 12. ožujka 2015. i nakon pitanja koje je Sud postavio o korisnosti samog utvrđivanja nezakonitosti akta za pojedinca, priznala da, iako njemačka uprava eventualno može opozvati nezakoniti akt, nije dužna to učiniti.

60. Iako nije nužno da svaka nezakonitost [22], koliko god bila neznatna, dovodi do poništenja akta, samo utvrđivanje nezakonitosti akta od strane njemačkog upravnog suda nema istu pravni značaj kao i poništenje tog akta.

61. Osim toga, ograničenje prava pojedinaca na poništenje akta koji je proglašen nezakonitim otežava zaštitu okoliša s obzirom na to da iz uvodne izjave 27. Direktive 2010/75 jasno proizlazi da članovi zainteresirane javnosti moraju „imati pristup pravosuđu kako bi doprinijeli zaštiti prava na život u okolišu koji je siguran za osobno zdravlje i dobrobit. [23] “.

62. Stoga smatram da je prvi prigovor osnovan.

63. Iz toga slijedi da je Savezna Republika Njemačka, time što je na temelju članka 113. stavka 1. prve rečenice VwGO-a ograničila pravo pojedinca na poništenje akta u slučaju da njemački upravni sud utvrđuje nezakonitost tog akta, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 11. Direktive 2011/92 i članka 25. Direktive 2010/75.

B – *Drugi prigovor koji se odnosi na postojanje prava na poništenje akta samo u slučajevima propusta procjene utjecaja na okoliš i na ograničenje tog prava u slučaju izrađene, ali nepravilne procjene utjecaja na okoliš (članak 4. stavak 1. UmwRG-a), kao i na istodobni zahtjev postojanja uzročne veze između povrede postupka i ishoda odluke te utjecaja na materijalnopravni položaj podnositelja pravnog sredstva (članak 46. VwVfG-a i članak 113. stavak 1. prva rečenica VwGO-a)*

64. Ovaj je prigovor, dakle, podijeljen u dva dijela. Prvi se odnosi na usklađenost članka 4. stavka 1. UmwRG-a s člankom 11. Direktive 2011/92 i člankom 25. Direktive 2010/75, a drugi se odnosi na usklađenost članka 46. VwVfG-a i članka 113. stavka 1. prve rečenice VwGO-a s istim člancima.

22 — Postupovna ili sadržajna.

23 — Slažem se, u tom pogledu, s mišljenjem nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:422, t. 92. do 101.) koji smatra da, u okviru osnovanosti, sama obveza pojedinca da istakne subjektivno pravo nije u skladu s načelom učinkovitosti i ne prenosi predmetne odredbe prava Unije.

1. Prvi dio – Postojanje prava na poništenje akta samo u slučajevima propusta procjene utjecaja na okoliš i ograničenje tog prava u slučaju izrađene, ali nepravilne procjene utjecaja na okoliš (članak 4. stavak 1. UmwRG-a)

a) Argumentacija stranaka

65. Komisija tvrdi da se, na temelju članka 4. stavka 1. UmwRG-a, odluka o suglasnosti može poništiti bez dodatnih zahtjeva propisanih člankom 113. stavkom 1. prvom rečenicom VwGO-a samo u slučaju izostanka procjene utjecaja na okoliš. Nasuprot tomu, ako je takva procjena provedena, ali ne ispunjava zahtjeve Direktive 2011/92, ne bi je bilo moguće osporiti na temelju te nacionalne odredbe. Komisija smatra da je članak 4. stavak 1. UmwRG-a stoga neusklađen s člankom 11. Direktive 2011/92.

66. Prema mišljenju Komisije, iz sudske prakse Suda proizlazi da odredba prijenosa direktive treba biti dovoljno precizna i jasna, osobito kad stvara prava za pojedince, kako bi ovlaštenici imali mogućnost upoznati se s punim opsegom svojih prava i, ako je to potrebno, pozvati se na njih pred nacionalnim sudovima [24]. Komisija smatra da to u Njemačkoj nije slučaj i da Savezna Republika Njemačka treba, u skladu s dužnosti lojalne suradnje, poduzeti odgovarajuće mjere kako bi to učinila.

67. Savezna Republika Njemačka ističe da članak 4. stavci 1. i 3. UmwRG-a uređuju samo slučajeve u kojima procjena utjecaja na okoliš ili ocjena o potrebi procjene utjecaja na okoliš nije uopće bila provedena, kao i slučajeve u kojima prethodno ispitivanje o procjeni utjecaja na okoliš ne ispunjava zahtjeve iz članka 3.a četvrte rečenice UVPG-a.

68. Prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, za sve je druge povrede postupka, uključujući povrede u slučaju nepravilnosti u izradi procjena utjecaja na okoliš, omogućeno pravno sredstvo pred sudom i pravo na poništenje upravnog akta na temelju članka 113. stavka 1. prve rečenice VwGO-a. Savezna Republika Njemačka dodaje da se pravo na poništenje gubi samo iznimno, kada su ispunjeni uvjeti iz članka 46. VwVfG-a.

b) Ocjena

69. Iako se sažetak tog prvog dijela ovog prigovora, kako proizlazi iz tužbenog zahtjeva, zapravo odnosi na obje odredbe prava Unije, ipak valja navesti da se razmatranja iz tog dijela prigovora odnose samo na članak 11. Direktive 2011/92. Osim toga, članak 4. stavak 1. UmwRG-a odnosi se samo na propust procjene utjecaja na okoliš ili ocjene o potrebi izrade procjene utjecaja na okoliš u pojedinačnim slučajevima, što je predmet Direktive 2011/92. Dodajem i da sama Komisija, kada joj je tijekom rasprave postavljeno pitanje u tom pogledu, nije mogla objasniti relevantnost članka 25. Direktive 2010/75 za prvi dio ovog prigovora. U tim okolnostima smatram da se taj dio prigovora treba protumačiti kao da je ograničen samo i isključivo na članak 11. Direktive 2011/92.

70. Taj prvi dio drugog prigovora odnosi se na način na koji je članak 11. Direktive 2011/92 prenesen u njemačko pravo. Odnosi se na činjenicu da je članak 4. stavak 1. UmwRG-a ograničen na slučajeve u kojima nije provedena procjena utjecaja na okoliš ili ocjena o potrebi procjene utjecaja na okoliš.

24 — Presuda Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-530/11, EU:C:2014:67, t. 34. i navedena sudska praksa).

71. U svojem prikazu nacionalnog prava, Savezna Republika navela je da „[UmwRG] sadržava odredbe koje se odnose na prijenos članka 11. Direktive [2011/92] kao i članka 25. Direktive [2010/75]“ [25]. Također ističe da „[č]lanak 4. UmwRG-a uređuje pravnu posljedicu propusta potrebne procjene utjecaja na okoliš (EIA) ili ocjene o potrebi izrade takve procjene u pojedinačnim slučajevima. U skladu s člankom 4. stavcima 1. i 3., takva povreda postupka dovodi do poništenja odluke. Zakon ne sadržava odredbe koje se odnose na druge povrede postupka, poput pogrešne izrade procjene utjecaja na okoliš; te se povrede postupka trebaju ocijeniti u skladu s člankom 46. [VwVfG-a]“ [26].

72. Svojim drugim pitanjem u predmetu u kojem je donesena presuda Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 38.), Bundesverwaltungsgericht (Njemačka) pita Sud treba li članak 10.a Direktive 85/337, koji ima isti sadržaj kao članak 11. Direktive 2011/92 [27] „tumačiti na način da je istome protivno da države članice ograniče primjenu odredaba kojima se taj članak prenosi na slučaj u kojem se zakonitost odluke osporava jer procjena utjecaja na okoliš nije provedena, a da tu primjenu ne prošire na slučaj kada je takva procjena provedena, međutim sadržava nepravilnosti“.

73. Iz točke 63. mišljenja nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:422) proizlazi da je Savezna Republika Njemačka govorila u prilog tomu „da njemačko pravo već [ispunjava] te zahtjeve s obzirom na to da [je] moguće, pod uvjetima iz [članka 46. VwVfG-a] koji se primjenjuje zajedno s člankom 4. stavkom 1. UmwRG-a, tražiti poništenje odluke o suglasnosti i u slučaju nepravilne PUO“.

74. Međutim, u točki 37. svoje presude u tom predmetu, Sud je odlučio da nacionalne odredbe kojima se [članak 10.a Direktive 85/337] prenosi stoga ne mogu ograničiti svoju primjenu samo na slučaj kada se osporavanje zakonitosti temelji na razlogu izostanka provođenja procjene utjecaja na okoliš. Isključivanje te primjene u slučaju kada je, iako je provedena, procjena utjecaja na okoliš zahvaćena povredama, pa čak i teškim povredama, lišilo bi odredbe Direktive 85/337 o sudjelovanju javnosti same biti njihova korisnog učinka. Takvo bi isključivanje stoga bilo protivno cilju kojim se teži osigurati širok pristup sudovima, kao što je to predviđeno u članku 10.a navedene direktive.

75. Iz presude Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 32.) stoga jasno proizlazi da, prema mišljenju Suda, njemačko pravo ne ispravlja niti nadomješta nedostatke članka 4. stavka 1. UmwRG-a prilikom prijenosa članka 10.a Direktive 85/337 (a time i članka 11. Direktive 2011/92).

76. Budući da ne vidim nikakav razlog da se ta sudska praksa dovede u pitanje, smatram da je prvi dio drugog prigovora osnovan [28].

77. Iz toga slijedi da je Savezna Republika Njemačka, time što je opseg članka 4. stavka 1. UmwRG-a o poništenju odluka zbog povrede postupka ograničila na slučajeve potpunog nedostatka potrebne procjene utjecaja na okoliš ili nedostatka potrebnog prethodnog preispitivanja, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 11. Direktive 2011/92.

25 — Moje isticanje. Vidjeti točku 6. odgovora na tužbu.

26 — Vidjeti točku 8. odgovora na tužbu.

27 — Vidjeti točku 10. ovog mišljenja.

28 — Taj je prvi dio drugog prigovora logično povezan s prvim prigovorom. Članak 4. stavak 1 UmwRG-a ne može osigurati pravilan prijenos članka 10.a Direktive 85/337 (a time niti članka 11. Direktive 2011/92) jer se ne primjenjuje u slučaju nepravilnih procjena utjecaja na okoliš, koje su uostalom obuhvaćene člankom 113. stavkom 1. prvom rečenicom VwGO-a, na koji se odnosio prvi prigovor za koji sam Sudu predložio da ga proglasi osnovanim.

2. Drugi dio: Zahtjev postojanja uzročne veze i utjecaja na materijalnopravni položaj

a) Argumentacija stranaka

78. Komisija smatra da, prema ustaljenoj sudskoj praksi u Njemačkoj koja se odnosi na primjenu članka 46. VwVfG-a, osporavanje povrede postupka od strane pojedinca koje se odnosi se na odluku o procjeni utjecaja na okoliš može dovesti do poništenja navedene odluke samo ako postoji stvarna mogućnost da bi odluka bez te povrede bila drukčija („zahtjev uzročnosti“).

79. Osim toga, podnositelj pravnog sredstva općenito bi bio dužan utvrditi eventualnu uzročnu vezu.

80. Komisija ističe da, što se tiče primjene Direktive 2011/92, ishod postupka odlučivanja nije najvažniji aspekt. Smatra da se Direktivom 2011/92 u biti treba osigurati ispitivanje svih izravnih ili neizravnih učinaka projekta koji može imati značajan utjecaj na okoliš, informiranje javnosti o planiranom projektu i mogućnost sudjelovanja u postupku odlučivanja. Nadzor poštovanja postupovnih pravila u tom području stoga ima posebnu važnost. Nacionalno pravo trebalo bi dakle predvidjeti poništenje odluke u slučaju teške pogreške u primjeni zahtjeva postupka, a da podnositelj pravnog sredstva ne treba dokazati uzročnu vezu s ishodom odluke. Što se tiče Direktive 2011/92, barem bi se povrede prava na informiranje i sudjelovanje javnosti trebale smatrati ozbiljnim povredama postupka.

81. Prema mišljenju Komisije, iz presude Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 52.) proizlazi da u Njemačkoj raspodjela tereta dokazivanja, kao i sudski nadzor, ne ispunjavaju kriterije Direktive 2011/92. Komisija također ističe da Odbor za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije zastupa isto stajalište u pogledu odgovarajućih odredbi navedene konvencije [29].

82. Komisija također smatra da, prema ustaljenoj sudskoj praksi u Njemačkoj, na temelju članka 113. stavka 1. prvog dijela VwGO-a, povreda postupka koja se odnosi na odluku o procjeni utjecaja na okoliš može dovesti do poništenja navedene odluke samo ako ta povreda predstavlja povredu subjektivnog prava podnositelja pravnog sredstva. Smatra da se tim uvjetom povrjeđuje članak 11. Direktive 2011/92. Komisija smatra da, ako je pravno sredstvo dopušteno, sud ne može zanemariti povrede postupka, čak i ako one ne predstavljaju povredu subjektivnog prava podnositelja pravnog sredstva.

83. Savezna Republika Njemačka naprotiv tvrdi da je članak 46. VwVfG-a usklađen s člankom 11. Direktive 2011/92. Zahtjev postojanja uzročne veze načelno ne bi utjecao na ostvarenje ciljeva te posljednje odredbe. Osim toga, članak 46. VwfG-a primjenjivao bi se samo u slučaju povrede postupovnih odredbi koje se ne temelje na članku 4. stavcima 1. i 3. UmwRG-a.

84. Savezna Republika Njemačka također ističe da je članak 46. VwVfG-a strukturiran kao obrambeno pravilo koje tijelu omogućuje da se brani od prava na poništenje upravnog akta. Sud ispituje članak 46. VwVfG-a, koji ima svojstvo obrambenog pravila, u okviru osnovanosti pravnog sredstva.

85. Savezna Republika Njemačka smatra da je, u skladu s člankom 46. VwVfG-a, i dalje moguće pozivati se na nepravilno provedenu procjenu utjecaja na okoliš i da ona i dalje dovodi do prava podnositelja pravnog sredstva na poništenje ako je povreda postupka očito relevantna za ishod odluke. Smatra, kao što je Sud utvrdio u presudi Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 49.), da razumno ograničenje opsega ispitivanja u slučaju povreda postupka ne ugrožava ostvarenje ciljeva direktive o procjeni učinaka na okoliš ako se to ograničenje odnosi na povrede koje nemaju nužno takve posljedice da bi utjecale na odluku.

29 — U točki 83. svojeg izvješća od 20. prosinca 2013., Odbor za usklađenost u tom pogledu iznosi sljedeća razmatranja: „[s]toga ne bi bilo u skladu s konvencijom dopustiti javnosti da u teoriji osporava postupovnu zakonitost odluka obuhvaćenih člankom 6. Konvencije, dok u praksi sudovi te postupke sustavno odbijaju kao nedopuštene ili neosnovane uz obrazloženje da navodne povrede postupka nisu važne za odluku (odnosno da odluka ne bi bila drukčija da nema te povrede)“.

86. Savezna Republika Njemačka naposljetku smatra da pretpostavka prema kojoj je podnositelj pravnog sredstva dužan dokazati povredu svojeg prava nije relevantna u pogledu stanja prava koje je na snazi.

87. Ipak napominje da je u okviru revizije UmwRG-a predviđeno donošenje detaljne odredbe o prijenosu članka 11. Direktive 2011/92.

b) Ocjena

88. Najprije valja napomenuti da se argumentacija Komisije odnosi na primjenu članka 113. stavka 1. prve rečenice VwGO-a i članka 46. VwVfG-a na povrede postupka.

89. Nesporno je da se članak 4. stavak 1. UmwRG-a odnosi samo na propust procjene utjecaja na okoliš ili ocjene o potrebi provedbe takve procjene u pojedinačnim slučajevima, a ne na njihovu pogrešnu ili nepravilnu izradu. U tom posljednjem slučaju, pobijana odluka poništava se samo ako povreda postupka ispunjava uvjet povrede subjektivnog prava podnositelja pravnog sredstva na temelju članka 113. stavka 1. prve rečenice VwGO-a, kao i uvjete propisane člankom 46. VwVfG-a.

90. U skladu s mojim mišljenjem o prvom prigovoru, smatram da, što se tiče pogrešne provedbe procjene utjecaja na okoliš ili ocjene o potrebi provedbe takve procjene u pojedinačnim slučajevima, ograničenja propisana člankom 113. stavkom 1. prvom rečenicom VwGO-a radi osnovanosti prava na poništenje pobijane odluke povrjeđuju članak 11. Direktive 2011/92.

91. Što se tiče članka 46. VwGO-a koji se odnosi na povrede postupka, iz očitovanja Savezne Republike Njemačke i iz samog teksta te odredbe jasno proizlazi da se njome propisuje mjerilo koje se temelji na uzročnoj vezi između istaknute povrede postupka i sadržaja osporavane konačne odluke (u daljnjem tekstu: mjerilo uzročnosti) [30].

92. U točkama 47. do 48. presude Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712), Sud je odlučio da zakonodavac Unije nije „namjeravao mogućnost da se pozove na povredu postupka uvjetovati postojanjem utjecaja na sadržaj osporavane konačne odluke. […] Osim toga, budući da ta direktiva ima osobito za cilj utvrditi postupovna jamstva koja omogućavaju prvenstveno bolje informiranje i sudjelovanje javnosti u procjeni učinaka na okoliš javnih i privatnih projekata koji mogu imati bitan utjecaj na okoliš, nadzor poštovanja postupovnih pravila u tom području ima posebnu važnost. Stoga, u skladu s ciljem da joj se osigura širok pristup pravosuđu, zainteresirana javnost načelno mora biti u mogućnosti pozvati se na sve povrede postupka u prilog pravnom sredstvu za osporavanje zakonitosti odluka obuhvaćenih navedenom direktivom“.

93. Iz toga slijedi da je zahtjev postojanja uzročne veze načelno isključen na temelju članka 11. Direktive 2011/92.

94. Sud je ipak u točki 49. iste presude odstupio od te ocjene time što je tvrdio da svaka povreda postupka nužno ne utječe na sadržaj osporavane konačne odluke i da prema tome nužno ne predstavlja povredu prava. U tim se okolnostima u pravu države članice može predvidjeti da pravno sredstvo nije dopušteno.

95. Prema mojem mišljenju, to se odstupanje treba primijeniti ne samo na dopuštenost pravnog sredstva, nego i na njegovu osnovanost, ako je predmetna povreda postupka minimalna i ako stoga ne povrjeđuje „bolje informiranje i sudjelovanje javnosti u procjeni utjecaja na okoliš javnih i privatnih projekata“.

30 — Iz teksta članka 46. VwfG-a slijedi da se ta odredba odnosi samo na takozvane „relativne“ povrede postupka, odnosno na one koje iskrivljuju akt koji nije „ništav“ na temelju članka 44. VwVfG-a (takozvane „apsolutne“ povrede).

96. Budući da je pravo na bolje informiranje i sudjelovanje javnosti očito jedan od temelja Direktive 2011/92[31] pa čak i svrha njegova članka 11., slažem se s mišljenjem nezavisnog odvjetnika Cruza Villalóna u predmetu Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:422, točka 106.) koji smatra da „[š]to se tiče posebno važnih postupovnih odredbi, jednostavno treba prestati zahtijevati bilo kakvu uzročnu vezu između utvrđene nepravilnosti i ishoda upravnog postupka“.

97. Međutim, valja napomenuti da njemačko pravo, osim povreda predviđenih člankom 44. VwVfG-a[32] i člankom 4. stavkom 1. UmwRG-a, na temelju članka 46. VwVfG-a zahtijeva u svim slučajevima, čak i u slučaju povrede postupka koje se odnose na informiranje i sudjelovanje javnosti, uzročnu vezu između istaknute povrede i sadržaja osporavane konačne odluke kako bi njezino poništenje bilo osnovano.

98. Prema mojem mišljenju, neovisno o pitanju tereta dokazivanja u tom pogledu, taj zahtjev koji proizlazi iz članka 46. VwVfG-a znatno otežava ostvarivanje prava pojedinaca na pravno sredstvo i pristup pravosuđu te stoga povrjeđuje članak 11. Direktive 2011/92 i članak 25. Direktive 2010/75.

99. U svakom slučaju, što se tiče pitanja tereta dokazivanja, Sud je odlučio u točki 52. presude Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712) da se u Njemačkoj „čini […] da je općenito na podnositelju pravnog sredstva da u svrhu utvrđivanja povrede prava dokaže da je prema okolnostima slučaja moguće da bi pobijana odluka bila drukčija bez istaknute povrede postupka. Ipak, takvo stavljanje tereta dokaza u vezi s primjenom mjerila uzročnosti na podnositelja prekomjerno otežava ostvarivanje pravâ koja mu dodjeljuje Direktiva 85/337, osobito uzimajući u obzir složenost postupaka o kojima je riječ i tehničku narav procjena učinaka na okoliš“.

100. Ističem da Savezna Republika Njemačka uostalom namjerava donijeti detaljnu odredbu o teretu dokazivanja koja se odnosi na mjerilo uzročnosti[33].

101. Iz toga slijedi da je Savezna Republika Njemačka, time što je na temelju članka 46. VwVfG-a propisala postojanje uzročne veze između povreda postupka koje se odnose na informiranje i sudjelovanje javnosti te sadržaja osporavane konačne odluke kako bi njezino poništenje bilo osnovano, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 11. Direktive 2011/92 i članka 25. Direktive 2010/75.

C – *Treći prigovor koji se odnosi na zabranu iznošenja prigovora (članak 2. stavak 3. UmwRG-a i članak 73. stavak 4. VwVfG-a)*

1. Argumentacija stranaka

102. Komisija smatra da je ograničenje prava na podnošenje pravnog sredstva na prigovore koji se iznose tijekom upravnog postupka, koje je utvrđeno člankom 2. stavkom 3. UmwRG-a, člankom 73. stavkom 4. VwVfG-a i njemačkom sudskom praksom, protivno članku 11. Direktive 2011/92 i članku 25. Direktive 2010/75. Ističe da ta pravila o isključenju pretjerano otežavaju pravo zainteresirane javnosti na osporavanje zakonitosti odluka, sprječavaju širok pristup pravosuđu koji se zahtijevaju Direktivama 2011/92 i 2010/75, kao i Aarhuškom konvencijom, te ograničavaju djelotvornu sudsku zaštitu zainteresirane javnosti.

31 — I Direktiva 2010/75.

32 — Iz njegova teksta proizlazi da se članak 44. VwVfG-a odnosi isključivo na „osobito tešk[e]“ povrede. Osim toga, povrede navedene u članku 44. stavku 2. VwVfG-a nisu doista povrede u pogledu informiranja i sudjelovanja javnosti u procjeni utjecaja na okoliš javnih i privatnih projekata.

33 — Vidjeti točku 69. odgovora na tužbu.

103. Komisija napominje da je sudski postupak neovisan postupak tijekom kojeg mora biti moguće u potpunosti ispitati postupovnu i materijalnu zakonitost odluke te da se dopušteni tužbeni razlozi ne mogu ograničiti na razloge koji su već istaknuti u kratkom roku za podnošenje prigovora tijekom upravnog postupka.

104. Komisija ne dijeli mišljenje Savezne Republike Njemačke prema kojem su njemačka pravila koja se odnose na isključenje određenih prigovora nužna zbog pravne sigurnosti i djelotvornosti postupka. Prema mišljenju Komisije, prekluzivni rokovi za osporavanje odluka upravnih tijela pred sudom dovoljni su da se osigura sudska sigurnost i djelotvornost postupaka.

105. Savezna Republika Njemačka smatra da su odredbe iz članka 2. stavka 3. UmwRG-a i članka 73. stavka 4. VwVfG-a usklađene s člankom 11. Direktive 2011/92 i člankom 25. Direktive 2010/75.

106. Savezna Republika Njemačka tvrdi da su takve odredbe, kojima se zabranjuje iznošenje prigovora, sastavni dio nacionalnog pravnog sustava. Smatra da se člankom 11. Direktive 2011/92 i člankom 25. Direktive 2010/75 državama članicama omogućuje da u svojim pravnim sustavima očuvaju pravna sredstva u tom području.

107. Prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, prekluzija se temelji na ideji zastare te je njezina funkcija osobito osigurati da se proturječni interesi u pogledu projekta, koliko je moguće, usklade u ranoj fazi upravnog postupka. Prema tome, pravila o prekluziji imaju posebnu važnost u okviru višestranih pravnih odnosa između zaštićenih pravnih sfera nositelja projekta s jedne strane, i trećih osoba na koje se eventualno odnosi navedeni projekt s druge strane.

108. Savezna Republika Njemačka ne smatra da prekluzija otežava, odnosno onemogućava taj nadzor, nego da, naprotiv, osigurava da se sudskom nadzoru podvrgnu najiscrpnije moguće objašnjene činjenice koje obuhvaćaju sve relevantne i detaljno proučene aspekte. Ističe da su prekluzijom obuhvaćene samo okolnosti na koje se podnositelj pravnog sredstva nije pozvao u okviru upravnog postupka, što je podložno kritici.

109. Republika Austrija smatra da je utvrđivanje konkretnih pravila ograničenja prava na pravno sredstvo dio uređenja nacionalnog postupka. Prema tome, u svakom slučaju, ono proizlazi iz primjene načela procesne autonomije država članica.

110. Prema mišljenju Republike Austrije, osnovno je načelo austrijskog i njemačkog upravnog prava i njihovih postupaka procjene utjecaja na okoliš to da osobe mogu ostvariti svoja prava u upravnom postupku samo ako u njemu sudjeluju.

111. Republika Austrija ističe da je pravilo prekluzije važno sredstvo koje osigurava brz i djelotvoran upravni postupak. Smatra da bi se u protivnom slučaju mogla proizvoljno odgoditi odluka koju je potrebno donijeti u postupku uz iznošenje novih prigovora koji bi se odnosili na potpuno novu problematiku ili bi ih podnijele osobe koje do tada nisu sudjelovale u postupku. To bi bilo potpuno protivno pravnoj sigurnosti općenito i posebno interesu nositelja projekta za donošenje odluke u razumnim rokovima.

2. Ocjena

112. Dakako, na temelju svoje procesne autonomije i pod uvjetom poštovanja načela ekvivalentnosti i djelotvornosti, države članice raspolažu manevarskim prostorom u provedbi članka 11. Direktive 2011/92 i članka 25. Direktive 2010/75 [34].

34 — Vidjeti u tom smislu presudu Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 30.).

113. Ipak, valja podsjetiti da se prema tim člancima odluke, radnje ili propusti iz Direktive 2011/92 u pogledu sudjelovanja javnosti, odnosno iz članka 24. Direktive 2010/75, moraju moći preispitivati pred sudom ili drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom radi pobijanja njihove materijalne ili postupovne zakonitosti, a da se ni na koji način ne postavi ograničenje u pogledu razloga koji se mogu istaknuti u prilog takvom pravnom sredstvu [35].

114. Međutim, člankom 2. stavkom 3. UmwRG-a i člankom 73. stavkom 4. VwVfG-a jasno se ograničavaju razlozi na koje se podnositelj pravnog sredstva može pozvati u prilog zahtjevu za sudsko preispitivanje.

115. Ako članak 11. stavak 4. Direktive 2011/92 i članak 25. stavak 4. Direktive 2010/75 ne isključuju mogućnost prethodnog postupka preispitivanja pred upravnim tijelom i ni u čemu ne utječu na zahtjev da se prije upućivanja na postupak sudskog preispitivanja iscrpe mogućnosti upravnog preispitivanja ako nacionalno pravo propisuje takav uvjet, te odredbe uopće ne omogućuju ograničenje razloga koje podnositelj pravnog sredstva može istaknuti u prilog naknadnom sudskom preispitivanju.

116. U skladu s očitovanjima Komisije valja napomenuti da su postupci sudskog preispitivanja neovisni i odvojeni od upravnog postupka i upravnih preispitivanja.

117. Prema tome, smatram da predmetna nacionalna pravila uvode dodatnu prepreku za pristup pravosuđu koja nije predviđena člankom 11. Direktive 2011/92 i člankom 25. Direktive 2010/75.

118. Prema mojem mišljenju, ta se dodatna prepreka ne može opravdati razlozima sudske sigurnosti s obzirom na to da su prekluzivni rokovi za osporavanje odluka upravih tijela u tom pogledu dovoljni.

119. Što se tiče argumenta djelotvornosti upravnih postupaka, iako je točno da se mogućnost iznošenja „prigovora“ prvi put tijekom sudskog preispitivanja može pokazati „problematičnom“, dovoljno je podsjetiti da je sam cilj članka 11. Direktive 2011/92 i članka 25. Direktive 2010/75 osigurati širok pristup sudovima. Zakonodavac Unije jasno je dao prednost tom cilju u odnosu na djelotvornost upravnih postupaka kako bi pridonio očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša i ljudskog zdravlja [36].

120. Iz toga slijedi da je Savezna Republika Njemačka, time što je u članku 2. stavku 3. UmwRG-a i članku 73. stavku 4. VwVfG-a ograničila aktivnu procesnu legitimaciju i opseg sudskog nadzora na prigovore koji su već izneseni unutar roka predviđenog upravnim postupkom koji je doveo do usvajanja odluke, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 11. Direktive 2011/92 i 2010/75.

D – *Četvrti i peti prigovor koji se odnose na vremenska ograničenja primjene članka 11. Direktive 2011/92 i članka 25. Direktive 2010/75*

1. Argumentacija stranaka

a) Četvrti prigovor

121. Komisija podsjeća da početna verzija članka 2. stavka 1. UmwRG-a nije usklađena s člankom 11. Direktive 2011/92 i člankom 25. Direktive 2010/75, s obzirom na to da osobito ta verzija ograničava aktivnu procesnu legitimaciju udruga za zaštitu okoliša na pravne propise kojima se dodjeljuju prava pojedincima. Ističe da je Bundestag 8. studenog 2012., nakon presude Bund für Umwelt und

35 — Vidjeti točku 45. ovog mišljenja.

36 — Vidjeti po analogiji presudu Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 27. do 29.).

Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), donio izmjenu UmwRG-a, koja je stupila na snagu 29. siječnja 2013. i kojom su iz članka 2. stavka 1. UmwRG-a izbrisane riječi „dodjeljuju prava pojedincima“ kako bi se ispravila povreda prava koja je do tada postojala.

122. Komisija ipak smatra da nova verzija UmwRG-a ima ograničeno vremensko važenje jer se člankom 5. stavkom 4. UmwRG-a, kako je izmijenjen, predviđa da se samo postupci koji su još bili u tijeku 12. svibnja 2011. [datum presude Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289)] ili su pokrenuti nakon tog datuma, a da nisu okončani s učinkom izvršnosti 29. siječnja 2013. (datum stupanja na snagu izmijenjene verzije UmwRG-a), moraju dovršiti nakon nove verzije UmwRG-a.

123. Prema mišljenju Komisije, u postupcima koji su pokrenuti nakon 25. lipnja 2005. i okončani prije 12. svibnja 2011., aktivna procesna legitimacija udruga za zaštitu okoliša ostaje, dakle, ograničena na odredbe kojima se dodjeljuju prava pojedincima. Smatra da, s obzirom na paralelizam u njemačkom upravnom pravu između dopuštenosti pravnog sredstva i opsega sudskog nadzora u ispitivanju osnovanosti, to vremensko ograničenje također utječe na opseg sudskog nadzora.

124. Prema mišljenju Komisije, prijelazna odredba iz članka 5. stavka 4. UmwRG-a produljuje za pravna sredstva udruga za zaštitu okoliša pravnu situaciju koja je protivna pravu Unije jer i dalje uvelike za pravna sredstva isključuje nadzor postupovnih pravila. Prema tome, smatra da, s obzirom na postupke isključene na temelju prijelazne odredbe iz članka 5. stavaka 1. i 4. i članka 2. stavka 5. UmwRG-a, ta odredba ratione temporis povrjeđuje članak 11. Direktive 2011/92 i članak 25. Direktive 2010/75.

125. Savezna Republika Njemačka tvrdi da je članak 5. stavak 4. isključivo deklaratorne prirode i da nema nikakvu regulatornu snagu. Njegova je jedina svrha olakšati primjenu UmwRG-a tijelu koje je zaduženo za njegovu primjenu. U skladu s člankom 5. stavkom 4. UmwRG-a, postupci povodom pravnih sredstava koji još nisu bili okončani s učinkom izvršnosti trebaju se dovršiti u skladu s novim odredbama UmwRG-a koje su na snazi od 29. siječnja 2013. U suprotnom, zakonodavna izmjena ni na koji način ne bi utjecala na postupke povodom pravnih sredstava koji su bili okončani s učinkom izvršnosti prije donošenja presude Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289). Savezna Republika Njemačka smatra, u skladu sa sudskom praksom Suda [37], da se ti postupci ne trebaju preispitati.

b) Peti prigovor

126. Komisija tvrdi da se isključenjem upravnih postupaka pokrenutih prije 25. lipnja 2005., iz stavka 1. prvog podstavka i stavka 4. članka 5. UmwRG-a, povrjeđuje članak 11. Direktive 2011/92 i članak 25. Direktive 2010/75. Komisija ističe da je postojanje te povrede potvrdio Sud u točki 30. presude Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712). Također smatra da se člankom 5. stavkom 1. drugim podstavkom UmwRG-a, koji iz područja primjene UmwRG-a isključuje odluke koje su postale izvršne prije 15. prosinca 2006. (datum stupanja na snagu UmwRG-a), povrjeđuje članak 11. Direktive 2011/92 i Direktive 2010/75.

127. Savezna Republika Njemačka objavljuje da priprema izmjenu UmwRG-a kojom će se prenijeti točka 31. presude Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712), u kojoj je Sud presudio da se, u skladu s člankom 11. Direktive 2011/92, postupci pokrenuti prije 25. lipnja 2005. ne mogu isključiti iz područja primjene UmwRG-a. Što se tiče članka 5. stavka 1. drugog podstavka UmwRG-a, Savezna Republika Njemačka smatra da ta odredba iz svojeg područja primjene isključuje postupke koji su postali izvršni u trenutku njezina stupanja na snagu, u skladu s načelom pravomoćnosti. Smatra da,

37 — Vidjeti presude Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178) i Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

kako bi se osigurala stabilnost prava i pravnih odnosa, kao i dobro sudovanje, važno je da sudske odluke koje su postale konačne nakon što su iscrpljena sva dostupna pravna sredstva ili nakon isteka rokova predviđenih za ulaganje tih pravnih sredstava više ne mogu biti dovedene u pitanje. Prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, država članica nije dužna preispitati pravnu odluku koja je postala pravomoćna i poništiti je ako se čini da je protivna pravu Unije [38]. Smatra da to vrijedi i za okončane upravne postupke, u kojima je donesena odluka protiv koje nije ni uloženo pravno sredstvo i koji su stoga postali izvršni te ih se ne može pobijati.

2. Ocjena

a) Uvodna očitovanja

128. Rok za prenošenje odredbi članka 11. Direktive 2011/92 i članka 25. Direktive 2010/75 utvrđen je za 25. lipnja 2005.

129. Međutim, iz spisa pred Sudom jasno proizlazi da UmwRG, koji prenosi te odredbe u njemačko pravo, sadržava nekoliko odredbi, odnosno članak 5. stavak 1. prvi i drugi podstavak i članak 5. stavak 4. UmwRG-a, koji su ograničili su u određenim aspektima primjenu tog zakona za razdoblje nakon 25. lipnja 2005.

130. Savezna Republika Njemačka ističe načelo pravomoćnosti kako bi opravdala ta ograničenja.

131. Iako je točno da je načelo pravomoćnosti od velike važnosti u pravnom poretku Unije, kao i u nacionalnim pravnim porecima, država članica ne može se pozivati na unutarnje poteškoće ili odredbe vlastitog nacionalnog pravnog poretka, čak i ustavnog, kako bi opravdala nepoštovanje obveza i rokova koji proizlaze iz direktiva Unije [39].

132. Točno je da je, kako bi se osigurala stabilnost prava i pravnih odnosa kao i dobro sudovanje, važno da sudske odluke koje su postale konačne nakon što su iscrpljena sva dostupna pravna sredstva ili nakon isteka rokova predviđenih za ulaganje tih pravnih sredstava više ne mogu biti dovedene u pitanje. Stoga pravo Unije ne nalaže nacionalnom sudu da izuzme iz primjene na sudsku odluku unutarnja postupovna pravila na temelju kojih ona postaje pravomoćna, iako bi se time ispravila nacionalna situacija koja nije u skladu s pravom Unije [40].

133. Ipak, u okviru postupka zbog povrede obveza na temelju članka 258. UFEU-a, nakon što Sud utvrdi da je odredba prava Unije prekršena (jedini zadatak dodijeljen Sudu tim člankom), dotična je država članica dužna na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a poduzeti mjere koje uključuje izvršenje presude Suda jer pitanje koje su te mjere nije predmet presude donesene na temelju članka 258. UFEU-a [41].

134. Okolnost na koju se poziva Savezna Republika Njemačka, prema kojoj su vremenska ograničenja primjene UmwRG-a propisana člankom 5. stavkom 1. drugim podstavkom i člankom 5. stavkom 4. UmwRG-a bila nužna kako bi se poštovalo načelo pravomoćnosti i, po analogiji, stabilnost upravnih postupaka koji su postali izvršni, pod pretpostavkom da je utvrđena, stoga se temelji, ako je potrebno, na izvršenju presude kojom se utvrđuje povreda i ne može nikako utjecati na utvrđivanje povrede u okviru ovih prigovora.

135. Nakon ovih napomena, najprije ću ispitati peti prigovor.

38 — Vidjeti presude Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178) i Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

39 — Presuda Komisija/Italija (100/77, EU:C:1978:78, t. 21.).

40 — Presuda Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, t. 58. i 59. kao i navedena sudska praksa).

41 — Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Mađarska (C-288/12, EU:C:2014:237, t. 33. i 34. kao i navedenu sudsku praksu).

b) Peti prigovor koji se odnosi na odgodu vremenske primjene općenito

136. U točki 31. presude Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712), Sud je odlučio da „Direktivu 2003/35, koja predviđa da je krajnji rok za prijenos 25. lipnja 2005. i koja je dodala članak 10.a Direktivi 85/337, treba tumačiti na način da se odredbe nacionalnog prava donesene radi prijenosa tog članka moraju primjenjivati također i na upravne postupke davanja suglasnosti koji su pokrenuti prije 25. lipnja 2005. ako su u navedenim postupcima suglasnosti izdane nakon tog dana [42]“.

137. Međutim, članak 5. stavak 1. prvi podstavak UmwRG-a predviđa da se taj zakon primjenjuje samo na upravne postupke koji su pokrenuti ili su trebali biti pokrenuti nakon 25. lipnja 2005.

138. Prema tome, smatram da je Savezna Republika Njemačka, time što je člankom 5. stavkom 1. prvim podstavkom UmwRG-s isključila primjenu tog zakona za sve upravne postupke koji su pokrenuti prije 25. lipnja 2005., čak i za one u kojima su suglasnosti izdane nakon tog datuma, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 11. Direktive 2011/92 i članka 25. Direktive 2010/75.

139. Osim toga, članak 5. stavak 1. drugi podstavak UmwRG-a predviđa da se njegov prvi podstavak ne primjenjuje na upravne postupke koji su postali izvršni prije 15. prosinca 2006., odnosno dana stupanja na snagu UmwRG-a.

140. Iz toga slijedi da ta odredba nacionalnog prava isključuje iz primjene UmwRG-a upravne postupke u kojima su suglasnosti izdane između 25. lipnja 2005. (istek roka prijenosa) i 15. prosinca 2006.

141. Prema tome, smatram da je Savezna Republika Njemačka, time što je na temelju članka 5. stavka 1. drugog podstavka isključila primjenu UmwRG-a na upravne postupke koji su postali izvršni prije 15. prosinca 2006., povrijedila obveze koje ima na temelju članka 11. Direktive 2011/92 i članka 25. Direktive 2010/75.

c) Četvrti prigovor koji se odnosi na vremensko ograničenje primjene pravila koja se odnose na pravna sredstva koja su podnijele udruge za zaštitu okoliša

142. Na temelju članka 11. stavka 3. Direktive 2011/92 i članka 25. stavka 3. Direktive 2010/75, smatra se da udruge za zaštitu okoliša trebaju imati dovoljan interes ili prava koja im se mogu povrijediti, ovisno o tome koju je od tih pretpostavki dopuštenosti podnošenja pravnih sredstava propisalo nacionalno zakonodavstvo [43]. Iz toga slijedi da te udruge imaju povlašten pristup pravosuđu na temelju tih članaka od dana njihova stupanja na snagu 25. lipnja 2005.

143. Ipak, Sud je u presudi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 36.) smatrao da njemačko pravo uvjetuje dopuštenost postupka koji pokreće udruga za zaštitu okoliša okolnošću u kojoj ta udruga tvrdi da pobijana upravna odluka povređuje individualno pravo koje se u nacionalnom pravu može smatrati subjektivnim javnim pravom. Sud je presudio da, „ako nacionalni zakonodavac može ograničiti prava, na povredu kojih se može pozvati pojedinac u okviru sudskog preispitivanja jedne od odluka, radnji ili propusta iz članka 10.a Direktive 85/337, samo na subjektivna javna prava, to se ograničenje kao takvo ne može primijeniti na udruge za zaštitu okoliša, a da se ne povrijede ciljevi iz članka 10.a trećeg stavka, zadnje rečenice Direktive 85/337“ [44]. Udruge za zaštitu okoliša nužno moraju moći pred sudom istaknuti pravila nacionalnog prava koja provode zakonodavstvo Unije u pitanjima okoliša, kao i pravila prava Unije o okolišu koja imaju izravan učinak [45].

42 — Moje isticanje.

43 — Vidjeti presudu Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, t. 40.).

44 — Presuda Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, t. 45.).

45 — *Ibidem* (t. 48.).

144. Iako je Savezna Republika Njemačka izmijenila UmwRG kako bi ispravila povrede prava udruga za zaštitu okoliša na povlašten pristup pravosuđu, s obzirom na to da je nova verzija UmwRG-a stupila na snagu 29. siječnja 2013., ta izmjena ima ograničeni vremenski opseg. Naime, ona je u skladu s člankom 5. stavkom 4. UmwRG-a ograničena na upravne postupke, postupke davanja suglasnosti i postupke podnošenja pravnog sredstva koji su bili u tijeku na dan 12. svibnja 2011. ili su pokrenuti nakon tog dana i još uvijek nisu okončani s učinkom izvršnosti na dan 29. siječnja 2013.

145. U skladu s očitovanjima Komisije, iz toga slijedi da se drugi postupci koji nisu obuhvaćeni tim izmjenama i dalje temelje na primjeni stare verzije UmwRG-a.

146. Budući da udruge za zaštitu okoliša imaju povlašten pristup pravosuđu od 25. lipnja 2005. i da bi se odredbe njemačkog prava donesene radi prijenosa tog članka trebale primjenjivati i na upravne postupke davanja suglasnosti koji su pokrenuti prije 25. lipnja 2005. ako su u navedenim postupcima suglasnosti izdane nakon tog dana, smatram da je Savezna Republika Njemačka, time što je u skladu s novom verzijom članka 5. stavka 4. UmwRG-a ograničila vremensku primjenu prava udruga za zaštitu okoliša na povlašten pristup pravosuđu, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 11. Direktive 2011/92 i članka 25. Direktive 2010/75.

V – **Troškovi**

147. Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova ako je postavljen takav zahtjev. Budući da Komisija nije podnijela zahtjev da se Saveznoj Republici Njemačkoj naloži snošenje troškova, svaka stranka snosi vlastite troškove.

148. Na temelju članka 140. stavka 1. Poslovnika, prema kojem države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, Republika Austrija snosi vlastite troškove.

VI – **Zaključak**

149. S obzirom na navedena razmatranja, i navodeći najprije prigovore koji se odnose na obje predmetne direktive, a zatim one koji se tiču samo Direktive 2011/92, predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1) Savezna Republika Njemačka, time što

— ograničava, na temelju članka 113. stavka 1. prve rečenice Zakona o upravnim sudovima (Verwaltungsgerichtsordnung), pravo pojedinca na poništenje akta u slučaju da njemački upravni sud utvrđuje nezakonitost tog akta,

— propisuje, na temelju članka 46. Zakona o upravnom sporu (Verwaltungsverfahrensgesetz), zahtjev postojanja uzročne veze između povreda postupka koje se odnose na informiranje i sudjelovanje javnosti i sadržaja osporavane konačne odluke kako bi njezino poništenje bilo osnovano,

— ograničava, na temelju članka 2. stavka 3. Zakona o pravnim sredstvima u pitanjima okoliša (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) i članka 73. stavka 4. Zakona o upravnom sporu, aktivnu procesnu legitimaciju i opseg sudskog nadzora na prigovore koji su već izneseni unutar roka predviđenog upravnim postupkom koji je doveo do donošenja odluke,

— isključuje, na temelju članka 5. stavka 1. drugog podstavka, primjenu Zakona o pravnim sredstvima u pitanjima okoliša (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) na upravne postupke koji su postali izvršni prije 15. prosinca 2006., i

— ograničava, u skladu s novom verzijom članka 5. stavka 4. Zakona o pravnim sredstvima u pitanjima okoliša (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), vremensku primjenu prava udruga za zaštitu okoliša na povlašten pristup pravosuđu,

povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 11. Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš i članka 25. Direktive 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja).

2) Ograničavajući opseg članka 4. stavka 1. Zakona o pravnim sredstvima u pitanjima okoliša (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) na poništenje odluka zbog povreda postupka u slučajevima potpunog izostanka potrebne procjene utjecaja na okoliš ili izostanka potrebnog prethodnog ispitivanja, Savezna Republika Njemačka povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 11. Direktive 2011/92.

3) Europska komisija, Savezna Republika Njemačka i Republika Austrija snose vlastite troškove.