Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MELCHIORJA WATHELETA,
predstavljeni 21. maja 2015 [1]

Zadeva C-137/14

Evropska komisija
proti

Zvezni republiki Nemčiji

„Neizpolnitev obveznosti države — Direktiva 2011/92 — Presoja vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje — Člen 11 — Direktiva 2010/75/EU — Industrijske emisije (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) — Člen 25 — Dostop do sodišč“

I – **Uvod**

1. Evropska komisija je 21. marca 2014 vložila tožbo, s katero Sodišču predlaga, naj ugotovi, da je Zvezna republika Nemčija kršila člen 11 Direktive 2011/92 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje [2] ter člen 25 Direktive 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja). [3]

2. Tako kot zadevi, v katerih sta bili izdani sodbi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) ter Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712), se obravnavana zadeva nanaša na dostop do sodišč in, natančneje, na obseg pravice do vložitve pravnega sredstva pri sodišču ali drugem neodvisnem in nepristranskem organu za izpodbijanje zakonitosti odločitev, dejanj ali opustitev v zvezi s sodelovanjem javnosti pri odločanju v okoljskih zadevah.

II – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

3. Člen 11 Direktive 2011/92 določa:

„1. Države članice v skladu z ustrezno nacionalno zakonodajo zagotovijo članom zadevne javnosti:

(a) ki imajo zadosten interes, ali drugače,

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL 2012, L 26, str. 1.

3 — UL L 334, str. 17.

(b) ki uveljavljajo kršeno pravico, kadar to upravno postopkovno pravo države članice zahteva kot predpogoj,

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

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

3. Kaj predstavlja zadosten interes in kršitev pravice, določijo države članice skladno s ciljem omogočiti zadevni javnosti širok dostop do pravnega varstva. S tem ciljem se interes katere koli nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz člena 1(2), šteje za zadostnega za namen točke (a) odstavka 1 tega člena. Za take organizacije se šteje, da imajo [v skladu s točko (b) odstavka 1 tega člena pravice, ki so lahko predmet kršitve.]

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

Vsak tak postopek je pošten [reden], nepristranski [pravičen], pravočasen [hiter] in ne nedopustno drag [tako drag, da bi onemogočal njegovo uporabo].

5. Da bi povečali učinkovitost določb tega člena, države članice zagotovijo, da so praktični podatki [glede dostopa do upravnih in sodnih revizijskih postopkov dostopni javnosti].“

4. Člen 24 Direktive 2010/75/EU določa:

„1. Države članice zagotovijo, da dobi prizadeta javnost zgodnje in učinkovite možnosti sodelovanja v naslednjih postopkih:

(a) izdaja dovoljenja za nove naprave;

(b) izdaja dovoljenja za vsako večjo spremembo;

(c) izdaja ali posodobitev dovoljenja za obrat, kjer se predlaga uporaba člena 15(4);

(d) posodobitev dovoljenja ali pogojev v njem v skladu s točko (a) člena 21(5).

[…]

2. Ko je odločitev o izdaji, ponovnemu preverjanju ali posodobitvi dovoljenja sprejeta, pristojni organ da javnosti na razpolago, vključno preko spleta, če gre za točke (a), (b) in (f), naslednje podatke:

(a) vsebino odločitve, vključno s kopijo dovoljenja in kakršnih koli naknadnih posodobitev;

(b) razloge, na katerih temelji odločitev;

(c) rezultate posvetovanj, opravljenih preden je bila sprejeta odločitev, in obrazložitev tega, kako so bili upoštevani pri odločitvi;

(d) naslov referenčnih dokumentov BAT, ki se nanašajo na zadevni obrat ali dejavnost;

(e) kako so bili določeni pogoji v dovoljenju iz člena 14, tudi mejne vrednosti emisij, glede na najboljše razpoložljive tehnologije in ravni emisij, povezane z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami;

(f) če se odobri odstopanje v skladu s členom 15(4), posebne razloge za to odstopanje na podlagi meril iz navedenega odstavka, in pogoje, ki so bili določeni.

3. Pristojni organ da javnosti tudi na voljo, vključno preko spleta, vsaj glede točke (a):

(a) ustrezne informacije o ukrepih, ki jih upravljavec sprejme ob dokončnem prenehanju dejavnosti v skladu s členom 22;

(b) rezultate spremljanja emisij, ki jih zahtevajo pogoji v dovoljenju, in jih hrani pristojni organ.

4. Odstavki 1, 2 in 3 tega člena se uporabljajo ob upoštevanju omejitev iz člena 4(1) in (2) Direktive 2003/4/ES.“

5. Člen 25 Direktive 2010/75/EU določa:

„1. Države članice v skladu z ustrezno nacionalno zakonodajo članom zadevne javnosti zagotovijo dostop do revizije postopka pred sodiščem ali pa pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, vzpostavljenim z zakonom, da izpodbijajo materialno in postopkovno zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev ob upoštevanju člena 24, ko je izpolnjen eden od naslednjih pogojev:

(a) če imajo zadosten interes;

(b) če uveljavljajo kršeno pravico, kadar jo upravno postopkovno pravo države članice zahteva kot predpogoj.

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

3. Države članice skladno s ciljem omogočiti zadevni javnosti dostop do sodišč določijo, kaj predstavlja zadosten interes in kršitev pravice.

S tem ciljem se interes katere koli nevladne organizacije, ki spodbuja varstvo okolja in ki izpolnjuje zahteve v okviru nacionalnega prava, šteje za zadosten za namen točke (a) odstavka 1.

Za take organizacije se šteje, da imajo pravice, ki so lahko kršene[,] za namen točke (b) odstavka 1.

4. Odstavki 1, 2 in 3 ne izključujejo možnosti postopka predhodne revizije upravnega organa in ne vplivajo na zahtevo izčrpanja upravnih revizijskih postopkov pred [začetkom postopka s pritožbo pred sodiščem], kjer taka zahteva obstaja po nacionalnem pravu.

Vsak tak postopek mora biti pošten [reden], nepristranski [pravičen], pravočasen [hiter] in ne tako drag, da bi onemogočal njegovo uporabo.

5. Države članice zagotovijo, da so javnosti dostopni praktični podatki o dostopu do upravnih in sodnih revizijskih postopkov.“

6. Člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75 sta izraz zahtev iz člena 9(2) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah z dne 25. junija 1998, ki je bila v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuška konvencija). [4]

7. Evropska skupnost je Aarhuško konvencijo podpisala 25. junija 1998 in ratificirala 17. februarja 2005. Člen 9(2) Aarhuške konvencije določa dostop do sodnih ali drugih postopkov zaradi izpodbijanja stvarne in postopkovne zakonitosti odločb, dejanj ali opustitev, ki so predmet določb iz člena 6 Konvencije o sodelovanju javnosti.

8. Direktiva 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč [5] je bila sprejeta za uskladitev zakonodaje Unije z Aarhuško konvencijo, da bi Skupnost to pozneje ratificirala. Z navedeno direktivo sta bili spremenjeni Direktiva Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, [6] tako, da je bil vanjo vstavljen člen 10a, ter Direktiva Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja, [7] tako da je bil vanjo vstavljen člen 15a, da bi se zagotovila njuna združljivost s členom 9(2) Aarhuške konvencije.

9. Člen 6 Direktive 2003/35 določa, da države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev z navedeno direktivo, najpozneje do 25. junija 2005.

10. Direktiva 85/337 je bila razveljavljena, kodificirana in nadomeščena z Direktivo 2011/92. Direktiva 96/61 je bila razveljavljena, kodificirana in nadomeščena z Direktivo 2008/1 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja, [8] ki je bila potem razveljavljena z Direktivo 2010/75. Vendar imata člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75, kar zadeva njune učinke, enako vsebino kot člen 10a Direktive 85/337 in člen 15a Direktive 96/61/ES. Rok za prenos člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75 je ostal 25. junij 2005.

B – *Nemško pravo*

11. Upoštevne določbe zakona o upravnih sodiščih (Verwaltungsgerichtsordnung, v nadaljevanju: VwGO) določajo, kot je navedeno v sledečih točkah.

12. Člen 42 VwGO določa:

„1. S tožbo se lahko zahteva odprava upravnega akta oziroma izdaja upravnega akta pri zavrnitvi ali molku organa.

4 — Člen 9(2) Aarhuške konvencije določa:
„Pogodbenica v okviru svoje notranje zakonodaje zagotovi, da imajo člani vključene javnosti,
(a) ki imajo zadosten interes; oziroma
(b) ki trdijo, da je bila kršena njihova pravica, če se to zahteva kot pogoj po upravnem postopkovnem pravu pogodbenice; dostop do revizijskega postopka pred sodiščem in/ali drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom, da izpodbijajo stvarno in postopkovno zakonitost katere koli odločitve, dejanja ali opustitve na podlagi določb člena 6, in kadar je to predvideno po notranjem pravu in brez vpliva na tretji odstavek tega člena, tudi drugih ustreznih določb te konvencije.
Kaj sta zadosten interes in kršitev pravice, se določi v skladu z zahtevami notranjega prava in skladno s ciljem te konvencije, da se s to konvencijo daje vključeni javnosti širok dostop do pravnega varstva. […]
Določbe tega drugega odstavka ne izključujejo možnosti predhodnega revizijskega postopka pred upravnim organom in ne vplivajo na zahtevo, da je treba izčrpati vse upravne revizijske postopke, preden se zateče k sodnim revizijskim postopkom, če je taka zahteva predvidena po notranjem pravu.“

5 — (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 466)

6 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248.

7 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 3, str. 80.

8 — UL L 24, str. 8.

2. Če zakon ne določa drugače, je tožba dopustna, le če tožeča stranka zatrjuje, da so z upravnim aktom ali zavrnitvijo ali zaradi molka organa prizadete njene pravice.“

13. Člen 113 VwGO določa:

„1. Če je upravni akt nezakonit in so s tem prizadete pravice tožeče stranke, sodišče odpravi upravni akt, po potrebi skupaj z odločbo, izdano v postopku s pritožbo. […]“

14. V obravnavanem primeru so upoštevne naslednje določbe zakona o upravnem postopku (Verwaltungsverfahrensgesetz, v nadaljevanju: VwVfG).

15. Člen 44 VwVfG določa:

„(1) Upravni akt je ničen, če vsebuje posebej resno napako in je ta očitna v okviru razumne presoje vseh upoštevnih okoliščin.

(2) Ne glede na to, ali so izpolnjeni pogoji iz odstavka 1, se za ničen šteje upravni akt, ki

1. je bil izdan v pisni ali elektronski obliki, ne da bi bil v njem prepoznavno naveden organ, ki ga je sprejel;

2. se lahko v skladu z zakonsko določbo izda samo z vročitvijo, vendar ne izpolnjuje te formalne zahteve;

3. ga je organ sprejel ob prekoračitvi svoje pristojnosti, kot je opredeljena v členu 3(1), točka 1, in ne da bi bil za to pooblaščen;

4. ga iz materialnih razlogov nihče ne more izvršiti;

5. zahteva storitev protipravnega dejanja, ki je kaznivo ali za katero je zagrožena globa;

6. je v nasprotju z moralo.

[…]“

16. Člen 46 VwVfG določa:

„Odprave upravnega akta, ki ni ničen v skladu s členom 44, ni mogoče zahtevati zgolj zato, ker je pri njegovem sprejetju prišlo do kršitve postopkovnih določb , obličnostnih zahtev ali [krajevni] pristojnosti, če je očitno, da kršitev ni vplivala na odločitev o vsebini.“

17. Člen 73 VwVfG določa:

„1. Nosilec projekta predloži načrt preiskovalnemu organu zaradi izvedbe preiskave. […]

2. Preiskovalni organ v enem mesecu po prejemu popolnega načrta pozove organe, na katerih področja pristojnosti se navezuje projekt, naj podajo svoje mnenje, in zagotovi, da se načrt javno razgrne v občinah, v katerih ima projekt učinke.

3. Občine iz odstavka 2 v treh tednih po prejemu javno razgrnejo načrt za obdobje enega meseca. Javna razgrnitev se lahko opusti, če je krog oseb, ki jih projekt zadeva, znan in jim je v zadostnem obdobju zagotovljena možnost vpogleda v načrt.

[…]

4. V dveh tednih po koncu obdobja javne razgrnitve lahko vsakdo, katerega interese zadeva projekt, pisno ali na zapisnik poda ugovor zoper načrt pri občini ali organu, pristojnemu za zaslišanje. V primeru iz drugega stavka tretjega odstavka preiskovalni organ določi rok za predložitev ugovorov. Po izteku roka za predložitev ugovorov ugovor ni več mogoč, razen če temelji na posebnih zasebnopravnih pravicah. To se navede v javnem naznanilu javne razgrnitve ali obvestilu o roku za predložitev ugovorov.

[…]“

18. Zakon o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) z dne 7. decembra 2006, nazadnje spremenjen s členom 1 zakona o dopolnilnih določbah glede pravnih sredstev v okoljskih zadevah in drugih določb (Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften) z dne 21. januarja 2013, (v nadaljevanju: UmwRG) v členu 1(1), prvi stavek, določa, da se ta zakon uporablja za pravna sredstva zoper odločbe v smislu člena 2(3) zakona o presoji vplivov na okolje (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, v nadaljevanju: UVPG) o dopustnosti projektov, za katere v skladu z UVPG lahko obstaja obveznost izvedbe presoje vplivov na okolje.

19. Upoštevne določbe navedenega zakona določajo, kot sledi.

20. Člen 2 UmwRG določa:

„(1) Domače ali tuje združenje, ki je priznano […], lahko vlaga pravna sredstva v skladu z VwGO zoper odločbe iz člena 1(1), prvi stavek, ali zoper molk upravnega organa, ne da bi uveljavljalo kršitev svojih pravic, če

1. trdi, da odločba iz člena 1(1), prvi stavek, oziroma molk upravnega organa nasprotuje predpisom o varstvu okolja, ki so lahko pomembni za odločbo,

2. trdi, da odločba iz člena 1(1), prvi stavek, oziroma molk upravnega organa vpliva na spodbujanje okoljevarstvenih ciljev, ki spadajo na statutarno področje dejavnosti tega združenja, in

3. je bilo pooblaščeno za sodelovanje v postopku iz člena 1(1), prvi stavek, in se je v navedenem postopku izrazilo o zadevi v skladu z veljavnimi predpisi ali v nasprotju z veljavnimi predpisi v zadevnem postopku ni imelo možnosti, da bi se izrazilo o njej.

(2) Združenje, ki ni priznano […], lahko vloži pravno sredstvo v skladu z odstavkom 1, le če

1. izpolnjuje pogoje za priznanje ob vložitvi pravnega sredstva,

2. je predložilo prošnjo za priznanje,

odločitev o njegovem priznanju še ni bila sprejeta iz razlogov, za katere ni odgovorno.

[…]

(3) Če je združenje imelo možnost izraziti se v postopku iz člena 1(1), prvi stavek, potem v postopku v zvezi s pravnim sredstvom ne more navajati ugovorov, ki jih v postopku iz člena 1(1), prvi stavek, ni uveljavljalo ali jih ni uveljavljalo pravočasno v skladu z veljavnimi predpisi, vendar bi to lahko storilo.

(4) Če odločba iz člena 1(1), prvi stavek, ni bila javno objavljena ali ni bila vročena združenju v skladu z veljavnimi predpisi, se ugovor ali pravno sredstvo vloži v enem letu od dneva, ko se je združenje seznanilo z odločbo ali bi se lahko seznanilo z njo. […]

(5) Pravno sredstvo iz odstavka 1 je utemeljeno,

če odločba iz člena 1(1), prvi stavek, oziroma molk upravnega organa pomeni kršitev predpisov o varstvu okolja, ki so pomembni za odločbo,

v primeru pravnega sredstva zoper zazidalni načrt, če ugotovitve iz zazidalnega načrta, ki utemeljujejo dopustnost projekta, za katerega velja obveznost [presoje vplivov na okolje], pomenijo kršitev predpisov o varstvu okolja

in kadar kršitev zadeva okoljevarstvene interese, uvrščene med cilje, ki jih spodbuja združenje v skladu s svojim statutom. Za odločbe iz člena 1(1), prvi stavek, mora poleg tega obstajati obveznost izvedbe presoje vplivov na okolje.“

21. Člen 4 UmwRG določa:

„1. Odprava odločbe v zvezi z dopustnostjo projekta v smislu člena 1(1), prvi stavek, točka 1, se lahko zahteva, če

presoja vplivov na okolje ali

predhodna presoja posameznega primera o obveznosti izvedbe presoje vplivov na okolje,

ki se zahteva na podlagi določb [UVPG], […] ni bila izvedena in se tudi ne izvede naknadno. […]

[…]

3. Odstavka 1 in 2 po analogiji veljata tudi za pravna sredstva udeležencev v skladu s členom 61, točki 1 in 2, [VwGO].“

22. Člen 5 UmwRG določa:

„1. Ta zakon se uporablja za postopke na podlagi člena 1(1), prvi stavek, ki so se začeli ali bi se morali začeti po 25. juniju 2005; prvi del tega stavka se ne uporablja za odločbe iz člena 1(1), prvi stavek, ki so postale izvršljive pred 15. decembrom 2006.

[…]

3. Postopke za priznanje, ki so se že začeli na podlagi tega zakona, dokonča zvezna agencija za okolje v skladu s določbami, veljavnimi do 28. februarja 2010.

4. Postopki v zvezi z odločbami iz člena 1(1), prvi stavek, točka 1, postopki v zvezi z dovoljenji iz člena 1(1), prvi stavek, točka 2, ali postopki v zvezi s pravnimi sredstvi iz člena 2, ki so potekali 12. maja 2011 ali so se začeli po tem datumu in ki 29. januarja 2013 še niso bili izvršljivo končani, se dokončajo v skladu z določbami tega zakona v različici, veljavni od 29. januarja 2013. Z odstopanjem od prvega stavka se člen 4(1) ne uporablja za postopke v zvezi s pravnimi sredstvi pred sodišči, ki so se začeli po 29. januarju 2013.“

III – **Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem**

23. Komisija je 18. decembra 2006 prejela pritožbo, v kateri je bilo zatrjevano, da s členom 2 UmwRG nista bila pravilno prenesena člen 10a Direktive 85/337, ki je postal člen 11 Direktive 2011/92, in člen 15a Direktive 96/61, ki je postal člen 25 Direktive 2010/75.

24. Na podlagi te pritožbe je Komisija 1. oktobra 2012 Zvezni republiki Nemčiji poslala uradni opomin zaradi kršitve obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75. Zvezna republika Nemčija je na uradni opomin odgovorila 30. novembra 2012. Komisija je 26. aprila 2013 Zvezni republiki Nemčiji poslala obrazloženo mnenje, na katero je ta odgovorila 10. julija 2013.

25. Komisija je 21. marca 2014 vložila to tožbo.

26. Komisija v tožbi Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Zvezna republika Nemčija,

— ker šteje, da se načeloma z določbami Direktive 2011/92 in Direktive 2010/75 ne podeljujejo subjektivne pravice, ter ker s tem v veliki meri izključuje sodno uveljavljanje teh pravic posameznikom (člen 113(1), prvi stavek, VwGO);

— ker odpravo odločb zaradi kršitev postopka omejuje na primere popolnega neobstoja obvezne presoje vplivov na okolje ali neobstoja obvezne predhodne presoje (člen 4(1) UmwRG) ter na primere, v katerih vlagatelj pravnega sredstva dokaže, da je kršitev postopka v vzročni zvezi z vsebino odločbe (člen 46 VwVfG) in da je bilo poseženo v njegov pravni položaj;

— ker procesno upravičenje in obseg sodnega preizkusa omejuje na ugovore, ki so bili že vloženi v predpisanem roku v upravnem postopku, ki je pripeljal do sprejetja odločbe (člen 2(3) UmwRG in člen 73(4) VwVfG);

— ker v postopkih, ki so se začeli po 25. juniju 2005 in končali pred 12. majem 2011, procesno upravičenje okoljskih združenj omejuje na predpise, s katerimi se posameznikom podeljujejo pravice (člen 2(1) v povezavi s členom 5(4) UmwRG);

— ker v postopkih, ki so se začeli po 25. juniju 2005 in končali pred 12. majem 2011, obseg sodnega preizkusa pravnih sredstev okoljskih združenj omejuje na predpise, s katerimi se posameznikom podeljujejo pravice (člen 2(1) prejšnje različice UmwRG v povezavi s členom 5(4) UmwRG), in

— ker upravne postopke, ki so se začeli pred 25. junijem 2005, na splošno izključuje s področja uporabe UmwRG (člen 5(4) UmwRG),

ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75.

27. Zvezna republika Nemčija Sodišču predlaga, naj zavrne tožbo Komisije in tej naloži plačilo stroškov.

28. S sklepom predsednika Sodišča z dne 13. avgusta 2014 je bila Republiki Avstriji dovoljena intervencija v podporo Zvezni republiki Nemčiji. Republika Avstrija Sodišču predlaga, naj zavrne tožbo in Komisiji naloži plačilo stroškov.

29. Komisija in Zvezna republika Nemčija sta na obravnavi 12. marca 2015 ustno podali stališča.

IV – **Tožba**

A – *Prvi očitek: omejitev sodnega preizkusa, določena s členom 113(1), prvi stavek, VwGO*

1. Trditve strank

30. Komisija trdi, da ker se s členom 113(1), prvi stavek, VwGO sodni preizkus odločb omejuje na predpise, s katerimi se posameznikom podeljujejo pravice, ta določba ni združljiva s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75. Poudarja, da je Sodišče v točki 37 sodbe Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) ter točki 48 sodbe Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712) navedlo, da lahko zadevna javnost načeloma uveljavlja vse kršitve postopka. Po mnenju Komisije je zadevna omejitev, tako kot druge omejitve, na katere se nanaša ta tožba, v nasprotju s ciljem zagotoviti široko sodno varstvo v skladu s členom 9(2) in (3) Aarhuške konvencije.

31. Zvezna republika Nemčija meni, da je Sodišče v sodbi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 45) ugotovilo, da lahko nacionalni zakonodajalec omeji pravice, na katerih kršitev se posameznik lahko sklicuje v okviru pravnega sredstva zoper odločitev, dejanje ali opustitev iz člena 11 Direktive 2011/92. V zvezi s tem navaja, da je na podlagi člena 42(2) VwGO dopustnost izpodbojne tožbe ali tožbe za izpolnitev pogojena s tem, da tožeča stranka, ki je posameznik, trdi, da so z zadevnim upravnim aktom ali zavrnitvijo sprejetja navedenega akta kršene „njene pravice“, in da nemški pravni red posamezniku ne priznava splošne pravice zahtevati izvajanje zakona.

32. Po mnenju Zvezne republike Nemčije narava in obseg preverjanja, ki ga morajo opraviti nacionalna sodišča, nista določena s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75. Navaja tudi, da se Sodišče še ni podrobno izreklo o teh vprašanjih, in meni, da imajo države članice polje proste presoje na področju sodstva. Po mnenju Zvezne republike Nemčije člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75 ne vsebujeta natančnih zahtev glede obsega nadzora v okviru sodnega varstva, temveč določata le uvedbo pravnega sredstva, s katerim je mogoče izpodbijati vsebinsko in postopkovno zakonitost vsake odločitve, dejanja ali opustitve.

33. Kot navaja Zvezna republika Nemčija, se z zakonsko določbo, kot je člen 113(1) VwGO, na podlagi katerega je odprava odločbe o izdaji dovoljenja odvisna od kršitve subjektivnih javnih pravic tožeče stranke, ki je posameznik, preprečujejo protislovja pri presoji dopustnosti in utemeljenosti tožbe. Opozarja, da če je – kot v primeru člena 42(2) VwVO – dopustnost tožbe odvisna od možnosti uveljavljanja kršitve lastnih pravic, je treba to šteti za izraz presoje, v skladu s katero ima lahko v primeru individualnih tožb le taka kršitev pravice pravno posledico, ki jo želi doseči tožeča stranka, in sicer razveljavitev dovoljenja.

34. Republika Avstrija meni, da lahko na podlagi člena 11 Direktive 2011/922011/92 države članice pravno sredstvo pred sodiščem pogojujejo bodisi z zadostnim pravnim interesom bodisi z obveznostjo uveljavljanja kršene pravice, kadar upravno postopkovno pravo države članice to zahteva kot predpogoj. Opozarja, da ureditev meril tako v zvezi z interesom, potrebnim za vložitev pravnega sredstva pri sodišču, kot v zvezi s „kršeno pravico“ spada v okvir nacionalnega prava držav. Republika Avstrija poudarja, da člen 11 Direktive 2011/92 nikakor ne določa, da je treba pravico do pravnega sredstva podeliti vsem članom zadevne javnosti, ki lahko uveljavljajo pravni interes. Države članice naj bi imele v okviru člena 11 Direktive 2011/92 široko diskrecijsko pravico, na podlagi katere naj bi bilo mogoče tudi pravico posameznikov do pravnega sredstva omejiti na subjektivne javne pravice. [9]

9 — V smislu subjektivnih pravic, ki so posameznikom podeljene z določbami javnega prava.

2. Presoja

a) Dopustnost tega očitka

35. Komisija mora na podlagi členov 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in 38(1)(c) Poslovnika Sodišča v vseh tožbah, ki jih vlaga na podlagi člena 258 PDEU, natančno navesti očitke, o katerih zahteva odločitev Sodišča, ter vsaj v obliki povzetka navesti pravne in dejanske elemente, na katerih ti očitki temeljijo. Iz tega sledi, da mora tožba Komisije vsebovati skladen in natančen povzetek razlogov, ki so jo prepričali, da zadevna država članica ni izpolnila ene od obveznosti iz pogodb. [10]

36. Iz trditev Komisije in iz njenega predloga v zvezi s tem očitkom je razvidno, da se ta jasno nanaša na nezdružljivost člena 113(1), prvi stavek, VwGO s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75. Čeprav predlog Komisije v zvezi s tem očitkom res ni najbolj posrečeno oblikovan, iz tožbe nedvoumno izhaja, da Komisija trdi, da je na podlagi člena 113(1), prvi stavek, VwGO sodni preizkus upravnih aktov omejen, ker upravno sodišče nezakonit akt odpravi, le če so z njim kršene pravice tožeče stranke, ter da ta omejitev pomeni kršitev člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75.

37. Poleg tega odgovor na tožbo, ki ga je vložila Zvezna republika Nemčija, in intervencijska vloga Republike Avstrije vsebujeta jasna in natančna stališča glede tega pravnega vprašanja. Zvezna republika Nemčija je poleg tega na obravnavi vztrajala, da je zadevna omejitev, določena s členom 113(1), prvi stavek, VwGO, eden od stebrov nemškega upravnega prava ter da ni v nasprotju s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75, kar potrjuje, da je odlično razumela obseg očitka.

38. Vendar je treba opozoriti, da sta Komisija in Zvezna republika Nemčija v okviru tega očitka obe predložili tudi stališča glede člena 4(1) in (3) UmwRG.

39. Iz stališč Zvezne republike Nemčije izhaja, da na podlagi teh določb neizvedba zahtevane presoje vplivov na okolje ali predhodne presoje posameznega primera o obveznosti izvedbe presoje vplivov na okolje pomeni kršitev, ki neposredno povzroči odpravo zadevne odločbe, tudi v primeru pravnih sredstev, ki jih vložijo posamezniki. Te določbe naj bi bile zato nekakšen *lex specialis* glede na člen 113(1), prvi stavek, VwGO in člen 46 VwVfG, ker se z njimi za odpravo akta v nekaterih natančno določenih primerih ne zahteva niti to, da posameznik dokaže kršitev subjektivne pravice, niti vzročna zveza med postopkovno napako in vsebino izpodbijane odločbe. Navedene določbe naj bi torej pomenile omilitev zahtev iz člena 113(1), prvi stavek, VwGO in člena 46 VwVfG.

40. Komisija v tožbi in ustnih stališčih, podanih na obravnavi, nasprotno zatrjuje, da se v Nemčiji v sodni praksi člen 4(1) in (3) UmwRG ne uporablja oziroma ne razlaga v istem smislu, kot ga predstavlja Zvezna republika Nemčija.

41. Kljub temu se predlog Komisije v zvezi s tem očitkom nanaša izključno na člen 113(1), prvi stavek, VwGO. Zato menim, da ta očitek zadeva samo obseg člena 113(1), prvi stavek, VwGO, ne pa tudi člena 4(1) in (3) UmwRG. Posledično prvi očitek ni dopusten v delu, v katerem se Zvezni republiki Nemčiji očita, da je s sodno prakso glede člena 4(1) in (3) UmwRG kršila člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75.

42. Svoje sklepne predloge glede prvega očitka bom torej omejil na člen 113(1), prvi stavek, VwGO. Nasprotno pa se bo drugi očitek izrecno nanašal na združljivost člena 4(1) UmwRG s pravom Unije.

10 — Sodba Komisija/Nizozemska (C-508/10, EU:C:2012:243, točki 35 in 36 ter navedena sodna praksa).

b) Vsebinska presoja

i) Uvodne ugotovitve

43. Poudariti je treba, da se ta očitek nanaša na tožbe, ki jih vložijo fizične in pravne osebe (v nadaljevanju: posamezniki), ki niso nevladne organizacije za varstvo okolja, katerim je v skladu s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75 zagotovljen prednosten dostop do sodišč. [11]

44. Navedena člen 11(1) Direktive 2011/92 in člen 25(1) Direktive 2010/75 določata, da mora biti zoper odločitve, dejanja ali opustitve iz Direktive 2011/92, ki se nanašajo na sodelovanje javnosti, oziroma iz člena 24 Direktive 2010/75 [12] mogoče vložiti pravno sredstvo pri sodišču ali drugem neodvisnem in nepristranskem organu, ki ga je vzpostavil zakon, za „izpodbija[nje njihove] vsebinsk[e] ali postopkovn[e] zakonitost[i]“.

45. Ker pravo Unije na tem področju ne določa pravil, mora vsaka država članica v svojem pravnem redu določiti postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varovanje pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije, pri čemer ta pravila v skladu z načelom enakovrednosti ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva, in v skladu z načelom učinkovitosti ne smejo praktično onemogočiti ali čezmerno otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije. [13]

46. Pomembno je dodati, da je treba zadevni določbi prava Unije razlagati ob upoštevanju ciljev Aarhuške konvencije, s katero se je želelo člane zadevne javnosti, ki imajo zadosten pravni interes ali uveljavljajo kršeno pravico, vključiti v ohranjanje, varovanje in izboljševanje kakovosti okolja in varovanje človekovega zdravja. [14]

47. Očitno je, da je cilj zadevnih določb prava Unije omogočiti zadevni javnosti širok dostop do sodišč. To je vodilno načelo teh določb in torej pomemben vir razlage. V skladu z mnenjem generalne pravobranilke E. Sharpston v sklepnih predlogih v zadevi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 70) tudi sam menim, da „[c]ilj zagotavljanja ‚širokega dostopa‘ do sodnega varstva določa okvire, znotraj katerih lahko države članice izvršujejo zakonodajno diskrecijo“.

11 — Sodišče je v točki 45 sodbe Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) razsodilo, da „[č]eprav lahko nacionalni zakonodajalec […] pravice, na kršitev katerih se lahko sklicuje posameznik v okviru pravnega sredstva zoper odločitve, dejanja ali opustitve iz člena 10a Direktive 85/337, omeji samo na subjektivne javne pravice, taka omejitev ne more veljati za združenja za varstvo okolja, ne da bi se kršili cilji iz člena 10a, tretji pododstavek, zadnji stavek, Direktive 85/337“.

12 — Naslovljen „Dostop do informacij in sodelovanje javnosti v postopku izdaje dovoljenja“.

13 — Glej sodbi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 43) in Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 28). Komisija v okviru te tožbe ne trdi, da zadevna določba ni v skladu z načelom enakovrednosti. Obravnavani očitek se torej nanaša na načelo učinkovitosti. Opozarjam, da se navedeni sodbi nanašata na člen 10a Direktive 85/337/EGS. Vendar moram spomniti, da imata člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75/EU, kar zadeva njune učinke, enako vsebino kot člen 10a Direktive 85/337/EGS. Iz tega sledi, da se sodna praksa glede tega člena smiselno uporablja za določbe, ki so predmet obravnavane tožbe. Glej točko 10 teh sklepnih predlogov.

14 — Glej sodbi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 41) in Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 45).

ii) Omejitev dopustnosti pravnih sredstev posameznikov na podlagi člena 11(1) Direktive 2011/92 in člena 25(1) Direktive 2010/75

48. Člen 11(1) Direktive 2011/92 in člen 25(1) Direktive 2010/75 jasno določata možnost, da države članice opredelijo in torej omejijo dopustnost pravnih sredstev posameznikov,[15] če je ta omejitev v skladu s ciljem omogočiti zadevni javnosti širok dostop do sodišč. V ta namen je s tema določbama državam članicam dovoljeno, da za omejitev dopustnosti pravnih sredstev, ki jih vložijo posamezniki, izbirajo med dvema meriloma.

49. Sodišče je v točki 38 sodbe Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) presodilo, da „[ti] določb[e] glede pogojev za dopustnost tožbe vsebuje[ta] dva primera: dopustnost tožbe je lahko odvisna od ‚zadostnega [pravnega] interesa' ali od tega, da vlagatelj pravnega sredstva uveljavlja ‚kršitev pravice', odvisno od tega, kateri od teh pogojev je predviden v nacionalni zakonodaji".[16] Pogoja dopustnosti pravnih sredstev posameznikov, določena v členu 11 Direktive 2011/92 in členu 25 Direktive 2010/75, torej posameznikom izključujeta vlaganje *actio popularis* za izpodbijanje zakonitosti upravnih odločb iz zadevnih direktiv.[17]

iii) Preizkus utemeljenosti pravnega sredstva

50. Opozarjam, da lahko države članice v skladu s členom 11(1) Direktive 2011/92 in členom 25(1) Direktive 2010/75 sicer določijo pogoje za dopustnost pravnega sredstva, vendar mora biti na podlagi teh istih določb zoper odločitve, dejanja ali opustitve iz navedenih členov mogoče vložiti pravno sredstvo pri sodišču za izpodbijanje njihove vsebinske ali postopkovne zakonitosti.

51. Poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso člen 11(1) Direktive 2011/92 in člen 25(1) Direktive 2010/75 nikakor nista omejila tožbenih razlogov, na katere se je mogoče sklicevati v utemeljitev takega pravnega sredstva.[18]

iv) Merilo nemškega prava v zvezi s kršitvijo subjektivne pravice vlagatelja pravnega sredstva, da bi bila utemeljena pravica do odprave nezakonitega akta

– Člena 42(2) in 113(1), prvi stavek, VwGO

52. Ni sporno, da se na podlagi členov 42(2) in 113(1), prvi stavek, VwGO z nemškim upravnim pravom omejujeta hkrati dopustnost pravnih sredstev, ki jih vložijo posamezniki, in njihova pravica do odprave akta.

15 — Člen 11(3) Direktive 2011/92 in člen 25(3) Direktive 2010/75/EU *a contrario* določata, da se pravni interes nekaterih nevladnih organizacij šteje za zadosten. Glej opombo 11 teh sklepnih predlogov.

16 — Člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75/EU državam članicam pri določitvi, kaj je kršitev pravice, dopuščata široko polje proste presoje (glej v tem smislu sodbi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 55) in Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 50)).

17 — Glej sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), ki je v točki 42 svojih sklepnih predlogov ugotovila, da je „[d]oločba Aarhuške konvencije o *actio popularis* […] člen 9(3), ki še ni postal sestavni del prava EU. […] Zato v pravu EU še ni obveznosti, da država članica dovoli *actio popularis*".

18 — Glej sodbi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 37) in Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 36).

53. Člen 42(2) VwGO namreč za dopustnost tožb, ki jih vložijo posamezniki, določa pogoj, da tožeča stranka trdi, da so z zadevnim upravnim aktom ali zavrnitvijo sprejetja navedenega akta kršene njene pravice. Zdi se mi, da je ta omejitev izrecno določena s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75, pri čemer se je Zvezna republika Nemčija očitno odločila za drugi pogoj dopustnosti, ki ga lahko na podlagi teh členov države članice določijo za pravna sredstva.

54. Nasprotno pa se člen 113(1), prvi stavek, VwGO, ki je edina določba, ki jo zadeva ta očitek,[19] nanaša na utemeljenost tožbe, ki jo vloži posameznik. V skladu s to določbo upravno sodišče nezakonit akt odpravi, le če je z njim kršena subjektivna pravica tožeče stranke. Zvezna republika Nemčija tudi trdi, da nadzoru nad zakonitostjo akta sledi analiza, ali so bile z ugotovljenimi nezakonitostmi kršene pravice tožeče stranke. Dodaja, da se akt odpravi, samo če te nezakonitosti pomenijo kršitev pravic tožeče stranke.[20] Na obravnavi 12. marca 2015 je Zvezna republika Nemčija podrobno navedla, da nemška sodišča v nekaterih primerih pokažejo sodno pragmatičnost in ne preverijo nezakonitosti zadevnega upravnega akta, če subjektivne pravice niso kršene.

55. Iz tega sledi, da je na podlagi člena 113(1), prvi stavek, VwGO za odpravo upravnega akta potrebno najmanj to, da nezakonitost, ki jo ugotovi sodišče, „sovpada“ s kršitvijo subjektivne pravice tožeče stranke,[21] in to tudi če je tožba, ki jo je ta vložila, dopustna na podlagi člena 42(2) VwGO.

– Kršitev člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75

56. Iz člena 11(1) Direktive 2011/92 in člena 25(1) Direktive 2010/75 je jasno razvidno, da pogoj, da vlagatelj pravnega sredstva uveljavlja „kršeno pravico“, spada v okvir dopustnosti, in ne utemeljenosti pravnega sredstva.

57. Spomniti je namreč treba, da člen 11(1) Direktive 2011/92 in člen 25(1) Direktive 2010/75 nikakor nista omejila tožbenih razlogov, na katere se je mogoče sklicevati v podporo utemeljenosti pravnega sredstva, vloženega na podlagi teh določb. Omejitev pravice do odprave akta, določena s členom 113(1), prvi stavek, VwGO, pa pripelje do omejitve tožbenih razlogov, na katere se lahko posamezniki učinkovito sklicujejo v podporo utemeljenosti svoje tožbe.

58. Člen 113(1), prvi stavek, VwGO namreč z omejevanjem pravice posameznikov do odprave akta v primeru, ko nemško upravno sodišče (predhodno ali sočasno) ugotovi nezakonitost tega akta, poleg določanja pogoja dopustnosti vzpostavlja dodatno oviro za pravico do dostopa do sodišč, ki s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75 nikakor ni določena, ter v precejšnji meri ogroža cilj in učinkovitost teh dveh določb z zmanjševanjem obsega in koristnosti sodnega nadzora.

59. V zvezi s tem opozarjam, da je Zvezna republika Nemčija na obravnavi 12. marca 2014 na vprašanje Sodišča, kako zgolj ugotovitev nezakonitosti nekega akta koristi posamezniku, priznala, da lahko nemška uprava sicer eventualno odpravi nezakoniti akt, vendar tega ni dolžna storiti.

19 — Glej točke od 38 do 41 teh sklepnih predlogov.

20 — Kot navaja Zvezna republika Nemčija, „[v] skladu s členom 113(1), prvi stavek, VwGO sodišče odpravi upravni akt, po potrebi skupaj z odločbo, izdano v postopku s pritožbo, če je upravni akt nezakonit *in so s tem prizadete pravice tožeče stranke*. […] Ta določba določa, kdaj mora sodišče odpraviti upravni akt v upravnem postopku. Sodni nadzor se nato opravi v dveh fazah. V prvi fazi sodišče podrobno preuči, ali je upravni akt nezakonit, to je ali je bilo v njem kakor koli napačno uporabljeno pravo. V drugi fazi sodišče preuči, ali so bile ‚s tem‘, to je zaradi ugotovljene napačne uporabe prava, tožeči stranki kršene ‚njene‘ pravice“. Moj poudarek. Glej točko 40 odgovora na tožbo, ki ga je vložila Zvezna republika Nemčija.

21 — V zadevi Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712) je predložitveno sodišče (Bundesverwaltungsgericht, Nemčija) povprašalo Sodišče o zakonitosti te zahteve „sovpadanja“ ali „sočasnosti“ v pravu Unije. Sodišče ni odgovorilo na to vprašanje, ker je menilo, da „predložitveno sodišče ni podalo nikakršnega pojasnila o sestavnih elementih tega merila in [da mu] noben del obrazložitve predložitvene odločbe ne omogoča, da bi odločilo, ali je presoja tega merila lahko koristna za rešitev spora v postopku v glavni stvari“ (glej točko 55).

60. Čeprav ni potrebno, da vsaka nezakonitost – [22] tudi nepomembna – nujno vodi v odpravo akta, pa zgolj to, da nemško upravno sodišče ugotovi nezakonitost nekega akta, nima enake pravne veljave kot odprava tega akta.

61. Poleg tega se z omejitvijo pravice posameznikov do odprave akta, za katerega je bilo ugotovljeno, da je nezakonit, otežuje varstvo okolja, saj iz uvodne izjave 27 Direktive 2010/75 jasno izhaja, da morajo člani zadevne javnosti „imeti dostop do pravnega varstva, da bi prispevali k varovanju pravice živeti v okolju, ki je primerno za osebno zdravje in dobro počutje“. [23]

62. Zato menim, da je prvi očitek utemeljen.

63. Iz tega sledi, da Zvezna republika Nemčija, ker na podlagi člena 113(1), prvi stavek, VwGO omejuje pravico posameznikov do odprave akta v primeru, ko nemško upravno sodišče ugotovi oziroma je ugotovilo nezakonitost tega akta, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75.

B – *Drugi očitek: obstoj pravice do odprave akta zgolj v primeru neizvedbe presoje vplivov na okolje in omejitev te pravice v primeru izvedene, vendar nepravilne presoje vplivov na okolje (člen 4(1) UmwRG) ter sočasna zahteva po vzročni zvezi med kršitvijo postopka in vsebino odločbe ter posegu v materialnopravni položaj vlagatelja pravnega sredstva (člen 46 VwVfG in člen 113(1), prvi stavek, VwGO)*

64. Ta očitek je torej razdeljen na dva dela. Prvi naj bi se nanašal na združljivost člena 4(1) UmwRG s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75, drugi pa se nanaša na združljivost člena 46 VwVfG in člena 113(1), prvi stavek, VwGO z istima členoma.

1. Prvi del: obstoj pravice do odprave akta zgolj v primeru neizvedbe presoje vplivov na okolje in omejitev te pravice v primeru izvedene, vendar nepravilne presoje vplivov na okolje (člen 4(1) UmwRG)

a) Trditve strank

65. Komisija trdi, da je lahko na podlagi člena 4(1) UmwRG odločba o izdaji dovoljenja odpravljena brez izpolnjevanja dodatnih zahtev iz člena 113(1), prvi stavek, VwGO samo v primeru neizvedbe presoje vplivov na okolje. Če je bila taka presoja izvedena, vendar ne izpolnjuje zahtev iz Direktive 2011/92, pa naj je ne bi bilo mogoče izpodbijati na podlagi te nacionalne določbe. Komisija meni, da je posledično člen 4(1) UmwRG nezdružljiv s členom 11 Direktive 2011/92.

66. Po mnenju Komisije iz sodne prakse Sodišča izhaja, da mora biti določba za prenos direktive, zlasti če se z njo ustvarjajo pravice za posameznike, dovolj natančna in jasna, da se upravičenci lahko seznanijo z vsemi svojimi pravicami in se po potrebi lahko nanje sklicujejo pred nacionalnimi sodišči. [24] Komisija trdi, da v Nemčiji to ne velja in da mora Zvezna republika Nemčija v skladu z dolžnostjo lojalnega sodelovanja sprejeti ustrezne ukrepe, da bi to zagotovila.

22 — Postopkovna ali vsebinska.

23 — V zvezi s tem se strinjam s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:422, točke od 92 do 101), ki je menil, da je, kar zadeva utemeljenost, obveznost posameznika, da uveljavlja subjektivno pravico, v nasprotju z načelom učinkovitosti in ne pomeni prenosa zadevnih določb prava Unije.

24 — Sodba Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11, EU:C:2014:67, točka 34 in navedena sodna praksa).

67. Zvezna republika Nemčija poudarja, da člen 4(1) in (3) UmwRG določa samo primere, v katerih presoja vplivov na okolje ali predhodna presoja o obveznosti izvedbe presoje vplivov na okolje sploh ni bila izvedena, in primere, v katerih predhodna presoja o obveznosti izvedbe presoje vplivov na okolje ni v skladu z zahtevami iz člena 3a, četrti stavek, UVPG.

68. Kot navaja Zvezna republika Nemčija, sta za vse druge kršitve postopka, tudi v primerih nepravilnosti pri izvedbi presoj vplivov na okolje, pravno sredstvo pred sodiščem in pravica do odprave upravnega akta omogočena na podlagi člena 113(1), prvi stavek, VwGO. Dodaja, da pravica do odprave preneha le izjemoma, če so izpolnjeni pogoji iz člena 46 VwVfG.

b) Presoja

69. Čeprav se povzetek tega prvega dela drugega očitka, kot izhaja iz tožbenih predlogov, dejansko nanaša na obe zadevni določbi prava Unije, pa je treba ugotoviti, da se preudarki v zvezi s tem delom očitka nanašajo samo na člen 11 Direktive 2011/92. Poleg tega člen 4(1) UmwRG zadeva samo neizvedbo presoje vplivov na okolje ali predhodne presoje posameznega primera o obveznosti izvedbe presoje vplivov na okolje, kar je predmet Direktive 2011/92. Naj dodam še, da tudi Komisija, ko ji je bilo na obravnavi postavljeno vprašanje o tem, ni znala pojasniti, zakaj bi bil člen 25 Direktive 2010/75 upošteven za prvi del tega očitka. V teh okoliščinah menim, da je treba ta del obravnavanega očitka razumeti tako, da se nanaša samo in izključno na člen 11 Direktive 2011/92.

70. Ta prvi del drugega očitka se nanaša na to, kako je bil člen 11 Direktive 2011/92 prenesen v nemško pravo. Navezuje se na dejstvo, da je člen 4(1) UmwRG omejen na primere, v katerih presoja vplivov na okolje ali predhodna presoja o obveznosti izvedbe presoje vplivov na okolje ni bila izvedena.

71. Zvezna republika Nemčija je v svoji predstavitvi nacionalnega prava navedla, da „[UmwRG] vsebuje določbe *v zvezi s prenosom* člena 11 Direktive [2011/92] in člena 25 Direktive [2010/75]“.[25] Poleg tega poudarja, da „[č]len 4 UmwRG določa pravno posledico neizvedbe zahtevane presoje vplivov na okolje (PVO) ali predhodne presoje posameznega primera o obveznosti izvedbe presoje vplivov na okolje. V skladu s členom 4(1) in (3) taka kršitev postopka pripelje do odprave odločbe. Zakon ne vsebuje določb glede drugih kršitev postopka, na primer glede nepravilne izvedbe presoje vplivov na okolje; te kršitve postopka je treba presojati v skladu s členom 46 [VwVfG]“.[26]

72. V zadevi, v kateri je bila izdana sodba Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 38), je Bundesverwaltungsgericht (Nemčija) s svojim drugim vprašanjem Sodišče spraševalo, ali je treba člen 10a Direktive 85/337/EGS, ki ima enako vsebino kot člen 11 Direktive 2011/92,[27] „razlagati tako, da nasprotuje temu, da države članice uporabo določb za prenos tega člena omejijo zgolj na primer, ko je zakonitost odločitve izpodbijana zato, ker presoja vplivov na okolje ni bila izvedena, pri čemer se ta uporaba ne razteza na primer, ko je bila presoja sicer izvedena, je pa nepravilna“.

73. Iz točke 63 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:422) izhaja, da je Zvezna Republika Nemčija trdila, „da nemško pravo te zahteve že izpolnjuje, saj je v skladu s členom 46 VwVfG, ki ga je treba uporabiti poleg člena 4(1) UmwRG, odpravo odločbe o izdaji dovoljenja mogoče zahtevati tudi v primeru presoje vplivov na okolje, pri izvedbi katere je prišlo do napak“.

25 — Moj poudarek. Glej točko 6 odgovora na tožbo.

26 — Glej točko 8 odgovora na tožbo.

27 — Glej točko 10 teh sklepnih predlogov.

74. Vendar je Sodišče v točki 37 sodbe v navedeni zadevi razsodilo, da „[u]poraba nacionalnih predpisov za prenos [člena 10a Direktive 85/337/EGS] torej ne sme biti omejena na primer, ko izpodbijanje zakonitosti temelji le na tožbenem razlogu, ki se nanaša na opustitev presoje vplivov na okolje. Izključitev uporabe v primeru, ko so bile pri opravljeni presoji vplivov na okolje storjene celo hude kršitve, bi določbam Direktive 85/337 o sodelovanju javnosti odvzela bistvo polnega učinka. Taka izključitev bi bila torej v nasprotju s ciljem zagotavljanja širokega dostopa do sodišč, kakršnega določa člen 10a te direktive“.

75. Iz sodbe Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 32) je torej jasno razvidno, da po mnenju Sodišča v nemškem pravu neustreznosti člena 4(1) UmwRG pri prenosu člena 10a Direktive 85/337/EGS (in s tem člena 11 Direktive 2011/92) niso bile niti odpravljene niti ublažene.

76. Ker ne vidim razlogov za nasprotovanje tej sodni praksi, je po mojem mnenju prvi del drugega očitka utemeljen. [28]

77. Iz tega sledi, da Zvezna republika Nemčija, ker obseg člena 4(1) UmwRG za odpravo odločb zaradi kršitev postopka omejuje na primere popolnega neobstoja obvezne presoje vplivov na okolje ali neobstoja obvezne predhodne presoje, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 11 Direktive 2011/92.

2. Drugi del: zahteva po vzročni zvezi in posegu v materialnopravni položaj

a) Trditve strank

78. Komisija trdi, da lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso v Nemčiji na podlagi člena 46 VwVfG posameznikovo uveljavljanje kršitve postopka, ki se nanaša na odločbo v zvezi s presojo vplivov na okolje, povzroči odpravo navedene odločbe, le če obstaja dejanska možnost, da bi bila ta ob neobstoju te napake drugačna (zahteva po vzročnosti).

79. Poleg tega naj bi moral navadno vlagatelj pravnega sredstva dokazati morebitno vzročno zvezo.

80. Komisija poudarja, da kar zadeva uporabo Direktive 2011/92, izid postopka odločanja ni najpomembnejši vidik. Po njenem mnenju mora Direktiva 2011/92 predvsem zagotoviti, da se preučijo vsi neposredni in posredni učinki projekta, ki bo verjetno pomembno vplival na okolje, da je javnost obveščena o načrtovanem projektu in da ima možnost sodelovati v postopku odločanja. Zato naj bi imel nadzor nad spoštovanjem postopkovnih pravil na tem področju poseben pomen. V nacionalnem pravu naj bi bilo treba torej določiti odpravo odločbe v primeru resne napake pri uporabi postopkovnih zahtev, ne da bi moral vlagatelj pravnega sredstva dokazovati vzročno zvezo z vsebino odločbe. V povezavi z Direktivo 2011/92 naj bi bilo treba vsaj kršitve pravic do obveščenosti in do sodelovanja javnosti šteti za resne kršitve postopka.

81. Po mnenju Komisije je iz sodbe Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 52) razvidno, da v Nemčiji porazdelitev dokaznega bremena in sodni nadzor ne izpolnjujeta meril Direktive 2011/92. Navaja tudi, da je odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo (Aarhus Convention Compliance Committee) zavzel enako stališče glede zadevnih določb navedene konvencije. [29]

28 — Ta prvi del drugega očitka je logično povezan s prvim očitkom. S členom 4(1) UmwRG ni mogoče zagotoviti pravilnega prenosa člena 10a Direktive 85/337/EGS (in s tem člena 11 Direktive 2011/92), saj se navedeni člen 4(1) ne uporablja v primeru nepravilnih presoj vplivov na okolje, te pa so zajete s členom 113(1), prvi stavek, VwGO, ki je predmet prvega očitka, za katerega sem Sodišču predlagal, naj ugotovi, da je utemeljen.

29 — Odbor za skladnost v točki 83 poročila z dne 20. decembra 2013 v zvezi s tem ugotavlja: „[z]ato ne bi bilo združljivo s Konvencijo, če bi se javnosti teoretično omogočalo izpodbijanje postopkovne zakonitosti odločb, za katere velja člen 6 Konvencije, hkrati pa bi sodišča v praksi te zahtevke sistematično zavračala kot nedopustne ali neutemeljene z obrazložitvijo, da zatrjevane kršitve postopka niso pomembne za odločbo (to je da odločba ne bi bila drugačna, če ne bi bilo kršitve)“.

82. Komisija prav tako trdi, da lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso v Nemčiji na podlagi člena 113(1), prvi del, VwGO kršitev postopka, ki se nanaša na odločbo v zvezi s presojo vplivov na okolje, povzroči odpravo navedene odločbe, le če se s to kršitvijo postopka poseže v subjektivno pravico vlagatelja pravnega sredstva. Po njenem mnenju ta pogoj pomeni kršitev člena 11 Direktive 2011/92. Komisija meni, da če je pravno sredstvo dopustno, sodišče ne sme prezreti kršitev postopka, tudi če se z njimi ne posega v subjektivno pravico vlagatelja pravnega sredstva.

83. Zvezna republika Nemčija nasprotno trdi, da je člen 46 VwVfG združljiv s členom 11 Direktive 2011/92. Zahteva po vzročni zvezi naj načeloma ne bi vplivala na uresničevanje ciljev zadnjenavedene določbe. Poleg tega naj bi se člen 46 VwVfG uporabljal le v primeru kršitve postopkovnih določb, ki ne spadajo v člen 4(1) in (3) UmwRG.

84. Navaja tudi, da je člen 46 VwVfG zasnovan kot obrambno pravilo, ki organu omogoča obrambo pred uveljavljanjem pravice do odprave upravnega akta. Sodišče naj bi člen 46 VwVfG kot obrambno pravilo preizkusilo v okviru utemeljenosti pravnega sredstva.

85. Zvezna republika Nemčija zatrjuje, da je mogoče v skladu s členom 46 VwVfG vedno uveljavljati nepravilno izvedeno presojo vplivov na okolje in da ta vedno pripelje do pravice vlagatelja pravnega sredstva do odprave, če kršitev postopka ni očitno neupoštevna za vsebino odločbe. Meni, da previdna omejitev obsega preizkusa v primeru kršitve postopka, kot je Sodišče ugotovilo v sodbi Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 49), ne ogroža uresničevanja ciljev direktive o presoji vplivov na okolje, če ta omejitev zadeva kršitve, ki nimajo nujno takih posledic, ki bi vplivale na odločbo.

86. Nazadnje, po mnenju Zvezne republike Nemčije domneva, da mora vlagatelj pravnega sredstva dokazati kršitev svoje pravice, ni upoštevna glede na stanje veljavnega prava.

87. Navaja pa, da je v okviru revizije UmwRG predvideno sprejetje podrobnejše določbe za prenos člena 11 Direktive 2011/92.

b) Presoja

88. Uvodoma je treba ugotoviti, da se trditve Komisije nanašajo na uporabo člena 113(1), prvi stavek, VwGO in člena 46 VwVfG za kršitve postopka.

89. Ni sporno, da se člen 4(1) UmwRG nanaša samo na neizvedbo presoje vplivov na okolje ali predhodne presoje posameznega primera o obveznosti izvedbe presoje vplivov na okolje, ne pa na njuno napačno ali nezakonito izvedbo. V tem zadnjem primeru se izpodbijana odločba odpravi, samo če kršitev postopka izpolnjuje tako pogoj kršitve subjektivne pravice vlagatelja pravnega sredstva na podlagi člena 113(1), prvi stavek, VwGO kot tudi pogoje, določene s členom 46 VwVfG.

90. V skladu s svojim predlogom glede prvega očitka menim, da – kar zadeva nepravilno izvedbo presoje vplivov na okolje ali predhodne presoje posameznega primera o obveznosti izvedbe presoje vplivov na okolje – omejitve, določene s členom 113(1), prvi stavek, VwGO, za utemeljitev pravice do odprave izpodbijane odločbe pomenijo kršitev člena 11 Direktive 2011/92.

91. Kar zadeva člen 46 VwVfG, ki se navezuje na kršitve postopka, je iz stališč Zvezne republike Nemčije in iz besedila te določbe jasno razvidno, da določa merilo, ki se nanaša na vzročno zvezo med zatrjevano kršitvijo postopka in vsebino končne izpodbijane odločbe (v nadaljevanju: merilo vzročnosti). [30]

30 — Iz besedila člena 46 VwVfG izhaja, da se ta določba nanaša samo na tako imenovane „relativne“ kršitve postopka, to je tiste, ki jih vsebuje akt, ki „ni ničen“ na podlagi člena 44 VwVfG (tako imenovane „absolutne“ kršitve).

92. Sodišče je v točkah 47 in 48 sodbe Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712) presodilo, da zakonodajalec Unije „za možnosti sklicevanja na kršitev postopka [ni] nameraval določiti pogoja vpliva na vsebino končne izpodbijane odločbe“. „Ker je poleg tega cilj te direktive določiti procesna jamstva, ki omogočajo predvsem boljšo obveščenost in sodelovanje javnosti pri presoji vplivov na okolje javnih in zasebnih projektov, ki utegnejo imeti velik vpliv na okolje, ima nadzor nad spoštovanjem postopkovnih pravil na tem področju poseben pomen. Zadevna javnost mora torej v skladu s ciljem, da se ji omogoči širok dostop do sodišč, načeloma imeti možnost, da navede vse kršitve postopka v utemeljitev pravnega sredstva za izpodbijanje zakonitosti odločitev iz navedene direktive.“

93. Iz tega sledi, da je na podlagi člena 11 Direktive 2011/92 zahteva po vzročni zvezi načeloma izključena.

94. Vendar je Sodišče v točki 49 iste sodbe omililo to presojo, s tem da je štelo, da vsaka kršitev postopka ne vpliva nujno na vsebino končne izpodbijane odločbe in zato ne pomeni nujno kršitve pravice. V teh okoliščinah se lahko v pravu države članice določi, da pravno sredstvo ni dopustno.

95. Po mojem mnenju je treba ta razloček uporabiti ne le za dopustnost pravnega sredstva, ampak tudi za njegovo utemeljenost, vendar le če je zadevna kršitev postopka nepomembna in da posledično ne posega v „boljšo obveščenost in sodelovanje javnosti pri presoji vplivov na okolje javnih in zasebnih projektov“.

96. Ker je pravica do boljše obveščenosti in sodelovanja javnosti očitno eden od temeljev Direktive 2011/92[31] in celo razlog za obstoj njenega člena 11, se strinjam z mnenjem generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v sklepnih predlogih v zadevi Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:422, točka 106), v katerih je ta menil, da je treba „[v] zvezi s posebej pomembnimi postopkovnimi določbami […] v tem smislu uporabo zahteve vpliva na izid upravnega postopka povsem opustiti“.

97. Ugotoviti pa je treba, da se z nemškim pravom – razen za kršitve iz člena 44 VwVfG[32] in člena 4(1) UmwRG – na podlagi člena 46 VwVfG v vseh primerih, in sicer tudi za kršitve postopka, ki se nanašajo na obveščenost in sodelovanje javnosti, zahteva vzročna zveza med zatrjevano kršitvijo in vsebino končne izpodbijane odločbe, da bi bila utemeljena njena odprava.

98. Ne glede na vprašanje dokaznega bremena, povezanega s tem, po mojem mnenju ta zahteva, ki izhaja iz člena 46 VwVfG, čezmerno otežuje izvrševanje pravic posameznikov do pravnega sredstva in do dostopa do sodišč ter zato pomeni kršitev člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75.

99. V vsakem primeru je Sodišče glede vprašanja dokaznega bremena v točki 52 sodbe Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712) presodilo, da mora v Nemčiji „načeloma vlagatelj pravnega sredstva, da bi dokazal kršitev pravice, utemeljiti, da je na podlagi okoliščin primera verjetno, da bi bila izpodbijana odločba drugačna, če zatrjevane kršitve postopka ne bi bilo. Ta prenos dokaznega bremena na vlagatelja pa je za izvajanje merila vzročnosti tak, da čezmerno otežuje izvrševanje pravic, ki mu jih daje Direktiva 85/337, zlasti ob upoštevanju zapletenosti zadevnih postopkov in tehnične narave presoj vplivov na okolje“.

100. Naj navedem, da namerava Zvezna republika Nemčija sicer sprejeti podrobnejšo določbo o dokaznem bremenu v zvezi z merilom vzročnosti.[33]

31 — In Direktive 2010/75/EU.

32 — Iz besedila člena 44 VwVfG je razvidno, da se ta nanaša samo na „posebej resn[e]“ kršitve. Poleg tega kršitve, določene v členu 44(2) VwVfG, niso zares kršitve v zvezi z obveščenostjo in sodelovanjem javnosti pri presoji vplivov na okolje javnih ali zasebnih projektov.

33 — Glej točko 69 odgovora na tožbo.

101. Iz tega sledi, da Zvezna republika Nemčija, ker na podlagi člena 46 VwVfG zahteva obstoj vzročne zveze med kršitvami postopka, ki se nanašajo na obveščenost in sodelovanje javnosti, ter vsebino končne izpodbijane odločbe, da bi bila utemeljena njena odprava, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75.

C – *Tretji očitek: prepoved predložitve ugovorov (člen 2(3) UmwRG in člen 73(4) VwVfG)*

1. Trditve strank

102. Komisija meni, da je omejitev pravice do vložitve pravnega sredstva na ugovore, podane v upravnem postopku, ki je določena v členu 2(3) UmwRG, členu 73(4) VwVfG in nemški sodni praksi, v nasprotju s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75. Navaja, da se s temi pravili o izključitvi povzroča čezmerna zapletenost pravice zadevne javnosti do izpodbijanja zakonitosti odločb, ovira širok dostop do sodišč, zahtevan z Direktivo 2011/92, Direktivo 2010/75 in Aarhuško konvencijo, ter omejuje učinkovito sodno varstvo zadevne javnosti.

103. Komisija poudarja, da je sodni postopek neodvisen postopek, v katerem mora biti mogoče v celoti preizkusiti postopkovno in vsebinsko zakonitost odločbe, ter da dopustnih tožbenih razlogov ni mogoče omejevati na razloge, ki so bili že predloženi v kratkem roku, predpisanem za predložitev ugovorov v upravnem postopku.

104. Komisija ne soglaša z mnenjem Zvezne republike Nemčije, v skladu s katerim so nemška pravila o izključitvi nekaterih ugovorov potrebna zaradi pravne varnosti in učinkovitosti postopka. Po mnenju Komisije prekluzivni roki za izpodbijanje odločb upravnih organov pred sodiščem zadoščajo za zagotovitev pravne varnosti in učinkovitosti postopkov.

105. Zvezna republika Nemčija meni, da so določbe člena 2(3) UmwRG in člena 73(4) VwVfG združljive s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75.

106. Kot trdi Zvezna republika Nemčija, so take določbe, s katerimi se prepoveduje predložitev ugovorov, sestavni del nacionalnega pravnega sistema. Meni, da člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75 državam članicam omogočata, da ohranijo instrumente svojega sodnega sistema na zadevnem področju.

107. Po mnenju Zvezne republike Nemčije prekluzija temelji na konceptu zastaranja, njena funkcija pa je predvsem zagotoviti, da so nasprotujoči si interesi v zvezi z nekim projektom čim bolj usklajeni v zgodnji fazi upravnega postopka. Zato naj bi bila pravila o prekluziji posebej pomembna v okviru večstranskih pravnih razmerij med varovanimi pravnimi sferami nosilca projekta na eni strani in tretjih oseb, ki jih lahko zadeva navedeni projekt, na drugi strani.

108. Zvezna republika Nemčija meni, da prekluzija ne otežuje tega nadzora, kaj šele, da bi ga onemogočala, temveč da, nasprotno, zagotavlja, da so sodnemu nadzoru podvržena čim bolj izčrpno razjasnjena dejstva, ki obsegajo vse upoštevne vidike in so podrobno preučena. Poudarja, da se prekluzija nanaša samo na okoliščine, ki jih vlagatelj pravnega sredstva ni – in to je vredno graje – navedel v upravnem postopku.

109. Republika Avstrija meni, da je določanje konkretnih pravil o omejitvi pravice do pravnega sredstva del ureditve nacionalnega postopka. Zato naj bi vsekakor spadalo na področje uporabe načela procesne avtonomije držav članic.

110. Po navedbah Republike Avstrije je to, da lahko osebe uveljavljajo svoje pravice v upravnem postopku, le če v njem sodelujejo, temeljno načelo avstrijskega in nemškega upravnega prava ter njunih postopkov presoje vplivov na okolje.

111. Republika Avstrija poudarja, da je pravilo o izključitvi pomemben instrument za zagotavljanje hitrega in učinkovitega upravnega postopka. Meni, da bi se lahko v nasprotnem primeru samovoljno odlagala odločitev, ki jo je treba sprejeti v nekem postopku, z novimi ugovori, ki bi se navezovali na popolnoma nove teme ali bi jih podajale osebe, ki dotlej niso sodelovale v postopku. To naj bi bilo popolnoma v nasprotju s pravno varnostjo na splošno, še posebej pa z interesom nosilca projekta za sprejetje odločitve v razumnih rokih.

2. Presoja

112. Države članice imajo na podlagi svoje procesne avtonomije in brez poseganja v spoštovanje načel enakovrednosti in učinkovitosti pri izvajanju člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75 brez dvoma manevrski prostor. [34]

113. Vendar je treba spomniti, da mora biti v skladu s tema členoma zoper odločitve, dejanja ali opustitve iz Direktive 2011/92, ki se nanašajo na sodelovanje javnosti, oziroma iz člena 24 Direktive 2010/75 mogoče vložiti pravno sredstvo pri sodišču ali drugem neodvisnem in nepristranskem organu, ki ga je vzpostavil zakon, za izpodbijanje njihove vsebinske ali postopkovne zakonitosti, ne da bi se kakor koli omejevali tožbeni razlogi, na katere se je mogoče sklicevati v utemeljitev takega pravnega sredstva. [35]

114. S členom 2(3) UmwRG in členom 73(4) VwVfG pa se nedvomno omejujejo tožbeni razlogi, na katere se lahko vlagatelj sklicuje v utemeljitev svojega pravnega sredstva pred sodiščem.

115. Čeprav člen 11(4) Direktive 2011/92 in člen 25(4) Direktive 2010/75 ne izključujeta možnosti predhodnega pravnega sredstva pred upravnim organom in ne vplivata na zahtevo izčrpanja pravnih sredstev v upravnem postopku pred vložitvijo pravnega sredstva pri sodišču, kjer taka zahteva obstaja po nacionalnem pravu, ti določbi nikakor ne omogočata omejevanja tožbenih razlogov, na katere se lahko sklicuje vlagatelj v utemeljitev svojega poznejšega pravnega sredstva pred sodiščem.

116. Skladno s stališči Komisije je treba ugotoviti, da so pravna sredstva pred sodišči neodvisna in ločena od upravnega postopka in pravnih sredstev v tem postopku.

117. Zato menim, da se z zadevnimi nacionalnimi pravili uvaja dodatna ovira za dostop do sodišč, ki s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75 ni določena.

118. Po mojem mnenju te dodatne ovire ni mogoče upravičiti z razlogi pravne varnosti, saj v zvezi s tem zadoščajo prekluzivni roki za izpodbijanje odločb upravnih organov pred sodiščem.

119. Kar zadeva trditev glede učinkovitosti upravnih postopkov, čeprav drži, da se lahko možnost, da se „ugovori“ navedejo prvič šele v okviru pravnega sredstva pred sodiščem, izkaže za „problematično“, je dovolj spomniti, da člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75 sledita cilju zagotavljanja širokega dostopa do sodišč. Zakonodajalec Unije je jasno dal prednost temu cilju pred učinkovitostjo upravnih postopkov, da bi s tem prispeval k ohranjanju, varovanju in izboljšanju kakovosti okolja in varovanju človekovega zdravja. [36]

34 — Glej v tem smislu sodbo Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 30).

35 — Glej točko 44 teh sklepnih predlogov.

36 — Glej po analogiji sodbo Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točke od 27 do 29).

120. Iz tega sledi, da Zvezna republika Nemčija, ker na podlagi člena 2(3) UmwRG in člena 73(4) VwVfG procesno upravičenje in obseg sodnega preizkusa omejuje na ugovore, ki so bili že predloženi v roku, predpisanem v upravnem postopku, ki je pripeljal do sprejetja odločbe, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75.

D – *Četrti in peti očitek: časovne omejitve uporabe člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75*

1. Trditve strank

a) Četrti očitek

121. Komisija opozarja, da prvotna različica člena 2(1) UmwRG ni bila združljiva s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75, zlasti ker je ta različica procesno upravičenje okoljskih združenj omejevala na predpise, s katerimi se posameznikom podeljujejo pravice. Navaja, da je Bundestag 8. novembra 2012 v odgovor na sodbo Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) sprejel spremembo UmwRG, ki je začela veljati 29. januarja 2013 in s katero so bile iz člena 2(1) UmwRG črtane besede „posameznikom podeljujejo pravice“, da bi se odpravila dotlej obstoječa kršitev prava.

122. Vendar Komisija meni, da ima nova različica UmwRG zgolj omejeno časovno veljavnost, saj člen 5(4) UmwRG, kakor je bil spremenjen, določa, da je treba v skladu z novo različico UmwRG dokončati samo postopke, ki so 12. maja 2011 (datum sodbe Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289)) še potekali ali so se začeli po tem datumu in ki 29. januarja 2013 (datum začetka veljavnosti spremenjene različice UmwRG) niso bili izvršljivo končani.

123. Komisija navaja, da je zato v postopkih, ki so se začeli po 25. juniju 2005 in končali pred 12. majem 2011, procesno upravičenje okoljskih združenj še naprej omejeno na predpise, s katerimi se posameznikom podeljujejo pravice. Po njenem mnenju ta časovna omejitev glede na to, da v nemškem upravnem pravu dopustnost pravnega sredstva in obseg sodnega nadzora pri preizkusu utemeljenosti sovpadata, vpliva tudi na obseg sodnega nadzora.

124. Komisija meni, da prehodna določba v členu 5(4) UmwRG za pravna sredstva okoljskih združenj podaljšuje pravno stanje, ki je v nasprotju s pravom Unije, ker ta določba za zadevna pravna sredstva v veliki meri še naprej izključuje nadzor nad postopkovnimi pravili. Posledično meni, da *ratione temporis*, ob upoštevanju postopkov, ki so izključeni na podlagi prehodne določbe v členih 5(1) in (4) ter 2(5) UmwRG, ta določba pomeni kršitev člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75.

125. Zvezna republika Nemčija trdi, da je člen 5(4) UmwRG zgolj deklarativen in nima vrednosti predpisa. Njegov namen naj bi bil samo olajšati izvajanje UmwRG organu, ki ga je dolžan uporabiti. Na podlagi člena 5(4) UmwRG naj bi bilo treba postopke v zvezi s pravnimi sredstvi, ki še niso bili izvršljivo končani, dokončati v skladu z novimi določbami UmwRG, veljavnimi od 29. januarja 2013. Nasprotno pa naj zakonska sprememba nikakor ne bi vplivala na postopke v zvezi s pravnimi sredstvi, ki so bili izvršljivo končani pred izdajo sodbe Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289). Zvezna republika Nemčija meni, da v skladu s sodno prakso Sodišča [37] teh postopkov ni treba ponovno preučevati.

37 — Glej sodbe Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178) in Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

b) Peti očitek

126. Komisija trdi, da to, da so na podlagi člena 5(1), prvi pododstavek, in (4) UmwRG izključeni upravni postopki, ki so se začeli pred 25. junijem 2005, pomeni kršitev člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75. Poudarja, da obstoj te kršitve potrjuje Sodišče v točki 30 sodbe Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712). Prav tako meni, da člen 5(1), drugi pododstavek, UmwRG, s katerim so s področja uporabe UmwRG izključene odločbe, ki so postale izvršljive pred 15. decembrom 2006 (datum začetka veljavnosti UmwRG), pomeni kršitev člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75.

127. Zvezna republika Nemčija navaja, da pripravlja spremembo UmwRG, s katero bo prenesena točka 31 sodbe Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712), v kateri je Sodišče presodilo, da v skladu s členom 11 Direktive 2011/92 postopkov, ki so se začeli pred 25. junijem 2005, ni mogoče izključiti s področja uporabe UmwRG. Kar zadeva člen 5(1), drugi pododstavek, UmwRG, Zvezna republika Nemčija meni, da so s to določbo s področja njene uporabe izključeni postopki, ki so postali izvršljivi ob začetku njene veljavnosti, v skladu z načelom pravnomočnosti. Da bi se zagotovili stabilnost prava in pravnih razmerij ter učinkovito izvajanje sodne oblasti, je po njenem mnenju pomembno, da sodnih odločb, ki so postale dokončne po tem, ko so bila izčrpana vsa razpoložljiva pravna sredstva, ali po tem, ko so se iztekli roki zanje, ni več mogoče izpodbijati. Kot navaja Zvezna republika Nemčija, država članica ni dolžna ponovno preučiti pravnomočne sodne odločbe in je razveljaviti, če se izkaže, da je v nasprotju s pravom Unije.[38] Meni, da to velja tudi za končane upravne postopke, v katerih je bila sprejeta odločba, zoper katero ni bilo vloženo pravno sredstvo, ter ki so s tem postali izvršljivi in torej neizpodbojni.

2. Presoja

a) Uvodne ugotovitve

128. Rok za prenos določb člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75 je bil določen na 25. junij 2005.

129. Iz spisa, predloženega Sodišču, pa je jasno razvidno, da UmwRG, ki je namenjen prenosu teh členov v nemško pravo, vsebuje več določb – in sicer člen 5(1), prvi in drugi pododstavek, ter člen 5(4) – s katerimi je bila uporaba tega zakona za obdobje po 25. juniju 2005 v nekaterih vidikih omejena.

130. Zvezna republika Nemčija navaja načelo pravnomočnosti, da bi upravičila te omejitve.

131. Čeprav drži, da ima načelo pravnomočnosti v pravnem redu Unije in nacionalnih pravnih redih velik pomen, se država članica ne more sklicevati na notranje težave ali določbe svojega nacionalnega pravnega reda, četudi ustavnega, da bi upravičila nespoštovanje obveznosti in rokov, ki izhajajo iz direktiv Unije.[39]

38 — Glej sodbe Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178) in Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

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

132. Da bi se zagotovili stabilnost prava in pravnih razmerij ter učinkovito izvajanje sodne oblasti, je pomembno, da sodnih odločb, ki so postale dokončne po tem, ko so bila izčrpana vsa razpoložljiva pravna sredstva, ali po tem, ko so se iztekli roki zanje, ni več mogoče izpodbijati. Zato pravo Unije nacionalnega sodišča ne obvezuje, da ne uporabi nacionalnih postopkovnih pravil, v skladu s katerimi postane sodna odločba pravnomočna, čeprav bi se s tem lahko odpravil nacionalni položaj, ki ni združljiv s tem pravom. [40]

133. Vendar mora v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti po členu 258 PDEU, potem ko Sodišče ugotovi kršitev določbe prava Unije (kar je edina naloga, ki jo Sodišču nalaga ta člen), zadevna država članica na podlagi člena 260(1) PDEU sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča, saj vprašanje, kateri so ti ukrepi, ni predmet sodbe, izdane na podlagi člena 258 PDEU. [41]

134. Okoliščina, na katero se sklicuje Zvezna republika Nemčija, in sicer da so časovne omejitve veljavnosti UmwRG, ki so določene v členu 5(1), drugi pododstavek, in členu 5(4) UmwRG, potrebne zaradi spoštovanja načela pravnomočnosti in, po analogiji, zagotovitve stabilnosti upravnih postopkov, ki so postali izvršljivi – če se šteje, da je dokazana – je tako – če gre za tak primer – vsekakor povezana z izvršitvijo sodbe o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti in zato ne more vplivati na ugotavljanje neizpolnitve obveznosti v okviru obravnavanih očitkov.

135. Ob navedbi teh preudarkov bom najprej preučil peti očitek.

b) Peti očitek: odlog časovne veljavnosti na splošno

136. Sodišče je v točki 31 sodbe Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712) razsodilo, „da je treba Direktivo 2003/35, ki določa, da mora biti prenesena najpozneje 25. junija 2005, in s katero je bil Direktivi 85/337 dodan člen 10a, razlagati tako, da se morajo določbe notranjega prava, sprejete za prenos tega člena, uporabljati tudi za tiste upravne postopke za izdajo dovoljenja, ki so se začeli *pred* 25. junijem 2005, *če so bila ta dovoljenja izdana šele po tem datumu*“. [42]

137. Člen 5(1), prvi pododstavek, UmwRG pa določa, da se ta zakon uporablja samo za upravne postopke, ki so se začeli ali bi se morali začeti *po* 25. juniju 2005.

138. Zato menim, da Zvezna republika Nemčija, ker s členom 5(1), prvi pododstavek, UmwRG izključuje uporabo tega zakona za vse upravne postopke, ki so se začeli pred 25. junijem 2005, tudi za tiste, v katerih so bila dovoljenja izdana šele po tem datumu, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75.

139. Poleg tega člen 5(1), drugi pododstavek, UmwRG določa, da se njegov prvi pododstavek ne uporablja za upravne postopke, ki so postali izvršljivi pred 15. decembrom 2006, to je datumom začetka veljavnosti UmwRG.

140. Iz tega sledi, da ta določba nacionalnega prava iz uporabe UmwRG izključuje upravne postopke, v katerih so bila izdana dovoljenja med 25. junijem 2005 (iztek roka za prenos) in 15. decembrom 2006.

141. Zato menim, da Zvezna republika Nemčija, ker na podlagi člena 5(1), drugi pododstavek, UmwRG izključuje uporabo tega zakona za upravne postopke, ki so postali izvršljivi pred 15. decembrom 2006, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75.

40 — Sodba Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, točki 58 in 59 ter navedena sodna praksa).

41 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237, točki 33 in 34 ter navedena sodna praksa).

42 — Moj poudarek.

c) Peti očitek: časovna omejitev uporabe pravil v zvezi s pravnimi sredstvi, ki jih vložijo združenja za varstvo okolja

142. Na podlagi člena 11(3) Direktive 2011/92 in člena 25(3) Direktive 2010/75 se za združenja za varstvo okolja šteje, da imajo bodisi zadosten pravni interes bodisi pravice, ki jih je mogoče kršiti, odvisno od tega, kateri pogoj dopustnosti pravnih sredstev je določen v nacionalni zakonodaji. [43] Iz tega sledi, da imajo ta združenja na podlagi teh členov od začetka njune veljavnosti 25. junija 2005 privilegiran dostop do sodišč.

143. Vendar je Sodišče v sodbi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 36) menilo, da se v nemškem pravu dopustnost tožbe, ki jo vloži združenje za varstvo okolja, pogojuje z okoliščino, da izpodbijana upravna odločba krši individualno pravico tega združenja, ki jo je v skladu z nacionalnim pravom mogoče opredeliti za subjektivno javno pravico. Sodišče je presodilo, da „[č]eprav lahko nacionalni zakonodajalec […] pravice, na kršitev katerih se lahko sklicuje posameznik v okviru pravnega sredstva zoper odločitve, dejanja ali opustitve iz člena 10a Direktive 85/337, omeji samo na subjektivne javne pravice, taka omejitev ne more veljati za združenja za varstvo okolja, ne da bi se kršili cilji iz člena 10a, tretji pododstavek, zadnji stavek, Direktive 85/337“. [44] Združenja za varstvo okolja morajo nujno imeti možnost, da se pred sodiščem sklicujejo na predpise nacionalnega prava, s katerimi se izvaja zakonodaja Unije na področju okolja, in okoljske predpise prava Unije, ki imajo neposreden učinek. [45]

144. Čeprav je Zvezna republika Nemčija, da bi odpravila kršitev pravice združenj za varstvo okolja do privilegiranega dostopa do sodišč, spremenila UmwRG, pri čemer je nova različica tega zakona začela veljati 29. januarja 2013, ima ta sprememba omejen časovni obseg. V skladu s členom 5(4) UmwRG je namreč omejena na upravne postopke, postopke za izdajo dovoljenja in postopke v zvezi s pravnimi sredstvi, ki so potekali 12. maja 2011 ali so se začeli po tem datumu in ki 29. januarja 2013 še niso bili izvršljivo končani.

145. Iz tega skladno s stališči Komisije sledi, da drugi postopki, ki niso zajeti s temi spremembami, še vedno spadajo na področje uporabe prejšnje različice UmwRG.

146. Ker imajo združenja za varstvo okolja od 25. junija 2005 privilegiran dostop do sodišč in ker se morajo določbe nemškega prava, sprejete za prenos zadevnih členov, uporabljati tudi za tiste upravne postopke za izdajo dovoljenja, ki so se začeli *pred* 25. junijem 2005, če so bila ta dovoljenja izdana šele po tem datumu, menim, da Zvezna republika Nemčija, ker v skladu z novo različico člena 5(4) UmwRG omejuje časovno veljavnost pravice združenj za varstvo okolja do privilegiranega dostopa do sodišč, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75.

V – **Stroški**

147. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Komisija ni predlagala, naj se plačilo stroškov naloži Zvezni republiki Nemčiji, vsaka stranka nosi svoje stroške.

148. Na podlagi člena 140(1) navedenega poslovnika, v skladu s katerim države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške, Republika Avstrija nosi svoje stroške.

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

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

45 — *Ibidem* (točka 48).

VI – **Predlog**

149. Ob upoštevanju zgornjih ugotovitev Sodišču predlagam – pri čemer najprej navajam očitke, ki se nanašajo na obe zadevni direktivi, na koncu pa še tistega, ki zadeva samo Direktivo 2011/92 – naj odloči, da:

1. Zvezna republika Nemčija,

   — ker na podlagi člena 113(1), prvi stavek, zakona o upravnem sporu (Verwaltungsgerichtsordnung) omejuje pravico posameznikov do odprave akta v primeru, ko nemško upravno sodišče ugotovi oziroma je ugotovilo nezakonitost tega akta;

   — ker na podlagi člena 46 zakona o upravnem postopku (Verwaltungsverfahrensgesetz) zahteva obstoj vzročne zveze med kršitvami postopka, ki se nanašajo na obveščenost in sodelovanje javnosti, ter vsebino končne izpodbijane odločbe, da bi bila utemeljena njena odprava;

   — ker na podlagi člena 2(3) zakona o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) in člena 73(4) zakona o upravnem postopku procesno upravičenje in obseg sodnega preizkusa omejuje na ugovore, ki so bili že predloženi v roku, predpisanem v upravnem postopku, ki je pripeljal do sprejetja odločbe;

   — ker na podlagi člena 5(1), drugi pododstavek, zakona o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) izključuje uporabo tega zakona za upravne postopke, ki so postali izvršljivi pred 15. decembrom 2006, in

   — ker v skladu z novo različico člena 5(4) zakona o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) omejuje časovno veljavnost pravice združenj za varstvo okolja do privilegiranega dostopa do sodišč,

   ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 11 Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje in člena 25 Direktive 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja).

2. Ker Zvezna republika Nemčija obseg člena 4(1) zakona o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) za odpravo odločb zaradi kršitev postopka omejuje na primere popolnega neobstoja obvezne presoje vplivov na okolje ali neobstoja obvezne predhodne presoje, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 11 Direktive 2011/92.

3. Evropska komisija, Zvezna republika Nemčija in Republika Avstrija nosijo vsaka svoje stroške.