GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2014 m. lapkričio 13 d.[1]

Byla C-570/13

Karoline Gruber

(Verwaltungsgerichtshof (Austrija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Aplinka — Direktyva 2011/92/ES — Tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimas — Prekybos centro statyba — Privalomas administracinio sprendimo nevertinti poveikio aplinkai poveikis — Visuomenės nedalyvavimas“

I – **Įvadas**

1. Pagal Austrijos teisę suinteresuoti kaimynai negali nei apskųsti institucijų sprendimo, kad tam tikro projekto poveikio aplinkai vertinimas nėra reikalingas, nei paprieštarauti išduotam tokio projekto leidimui teigdami, kad turėjo būti atliktas projekto poveikio aplinkai vertinimas. Dabar Teisingumo Teismo klausiama, ar tai neprieštarauja PAV direktyvai[2].

2. Atsižvelgiant į tai, prisimintina, kad PAV direktyva kai kuriais atvejais numato asmens teisę reikalauti poveikio aplinkai įvertinimo. Taigi reikia išsiaiškinti, ar teisinė Austrijos situacija neprieštarauja šiai teisei.

II – **Teisinis pagrindas**

A – *PAV direktyva*

3. PAV direktyvos 4 ir 14 konstatuojamosiose dalyse paaiškinti poveikio aplinkai vertinimo tikslai, atsižvelgiant į atskirų asmenų interesus:

„(4) be to, yra būtina pasiekti vieną iš Sąjungos tikslų aplinkosaugos ir gyvenimo kokybės srityje;

<…>

(14) projekto poveikį aplinkai reikėtų vertinti atsižvelgiant į poreikį apsaugoti žmonių sveikatą, užtikrinti sveikesnę aplinką ir tuo prisidėti prie gyvenimo kokybės kūrimo, užtikrinti rūšių įvairovės palaikymą ir palaikyti ekosistemos, kaip pagrindinio gyvybės šaltinio, reprodukcijos pajėgumą.“

1 — Originalo kalba: vokiečių.

2 — 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/92/ES dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo (OL L 26, 2012, p. 1). Šią direktyvą neseniai pakeitė 2014 m. balandžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/52/ES (OL L 124, 2014, p. 1), tačiau pagrindinėje byloje ji dar netaikytina.

4. PAV direktyvos 1 straipsnio 2 dalies d ir e punktai apibrėžia suinteresuotos visuomenės sąvoką:

„d) visuomenė – vienas arba daugiau fizinių ar juridinių asmenų ir pagal nacionalinės teisės aktus ar praktiką jų asociacijos, organizacijos ar grupės;

e) suinteresuota visuomenė – visuomenė, kuriai turėjo ar gali turėti poveikio 2 straipsnio 2 dalyje nurodyta sprendimų aplinkos klausimais priėmimo tvarka arba kuri yra suinteresuota ta tvarka; pagal šią apibrėžtį nevyriausybinės organizacijos, skatinančios aplinkos apsaugą ir atitinkančios reikalavimus pagal nacionalinę teisę, yra laikomos suinteresuotomis.“

5. Įgyvendinant Orhuso konvencijos[3] 2 straipsnio 4 ir 5 dalis, pagal Direktyvą 2003/35/EB[4] šios apibrėžtys įtrauktos į ankstesnę PAV direktyvos redakciją.

6. PAV direktyvos 2 straipsnyje nurodytos kelios pagrindinės nuostatos:

„1. Valstybės narės imasi visų priemonių, reikalingų užtikrinti, kad prieš duodant sutikimą projektams, kurie gali daryti reikšmingą poveikį aplinkai, be kita ko, dėl savo pobūdžio, masto ar vietos, bus reikalaujama sutikimo planuojamai veiklai ir poveikio aplinkai vertinimo. Tie projektai apibrėžti 4 straipsnyje.

2. Poveikio aplinkai vertinimas gali būti įtrauktas į valstybių narių galiojančias sutikimo dėl projektų davimo procedūras, o jei taip nėra, į kitas procedūras arba į procedūras, kurios bus nustatytos siekiant įgyvendinti šios direktyvos tikslus.

3. <…>

4. <…> valstybės narės gali išimtiniais atvejais netaikyti šios direktyvos nuostatų konkretiems projektams ar jų dalims.

Tokiu atveju valstybės narės:

a) svarsto, ar būtų tinkama kita vertinimo forma;

b) supažindina suinteresuotą visuomenę su informacija, gauta naudojant kitas a punkte nurodytas vertinimo formas, bei informacija apie sprendimu suteiktą išimtį – procedūros netaikymą ir netaikymo motyvus;

c) prieš duodamos sutikimą, informuoja Komisiją apie priežastis, pateisinančias padarytą išimtį, ir, kur taikoma, pateikia jai informaciją, kurią gavo tos valstybės gyventojai.

<…>“

3 — Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (OL L 124, 2005, p. 4).

4 — 2003 m. gegužės 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/35/EB, nustatanti visuomenės dalyvavimą rengiant tam tikrus su aplinka susijusius planus ir programas ir iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 85/337/EEB ir 96/61/EB dėl visuomenės dalyvavimo ir teisės kreiptis į teismus (OL L 156, p. 17).

7. Remiantis PAV direktyvos 4 straipsniu nustatoma, ar projekto poveikis aplinkai turi būti vertinamas. Minimu atveju aktualios 2 ir 3 dalyse įtvirtintos nuostatos, suteikiančios valstybėms narėms diskreciją nuspręsti:

„2. Remdamosi 2 straipsnio 4 dalimi, valstybės narės nusprendžia, ar projektai, išvardyti II priede, turi būti vertinami pagal 5–10 straipsnius. Valstybės narės tai nusprendžia:

a) išnagrinėjusios kiekvieną atvejį;

arba

b) pagal valstybės narės nustatytas ribas ar kriterijus.

Valstybės narės gali apsispręsti naudoti abi a ir b punktuose nurodytas procedūras.

3. Kai pagal 2 dalį nagrinėjamas kiekvienas atvejis ar naudojamasi valstybės narės nustatytomis ribomis ar kriterijais, privaloma atsižvelgti į atrankos kriterijus, išvardytus III priede.“

8. PAV direktyvos 11 straipsnis reglamentuoja teisę kreiptis į teismus, šio straipsnio nuostatos iš esmės atitinka Orhuso konvencijos 9 straipsnio 2 dalį ir taip pat buvo įtrauktos pagal Direktyvą 2003/35/EB:

„Valstybės narės užtikrina, kad pagal atitinkamą nacionalinę teisinę sistemą suinteresuotos visuomenės nariai:

a) turintys pakankamą interesą arba alternatyviai,

b) pareiškiantys apie teisės pažeidimą, jei valstybės narės administracinio proceso teisė reikalauja to kaip išankstinės sąlygos,

turėtų teisę į peržiūrėjimą teisme ar kitoje įstatymo nustatytoje nepriklausomoje ir nešališkoje institucijoje, kad užginčytų sprendimų, veikimo ar neveikimo, kuriems pagal šią direktyvą taikomos visuomenės dalyvavimo nuostatos, materialinį ar procesinį teisėtumą.

<…>

Kas yra pakankamas interesas ir teisės pažeidimas, nustato valstybės narės, deramai siekdamos suteikti suinteresuotai visuomenei plačias galimybes kreiptis į teismus. Tuo tikslu kiekvienos nevyriausybinės organizacijos, atitinkančios 1 straipsnio 2 dalyje nurodytus reikalavimus, interesas yra laikomas pakankamu šio straipsnio 1 dalies a punkto prasme. Tokia organizacija taip pat laikoma turinti teises, kurios gali būti pažeistos, šio straipsnio 1 dalies b punkto prasme.

<…>“

B – *Austrijos teisė*

9. Sprendimą dėl būtinybės atlikti poveikio aplinkai vertinimą reglamentuoja nagrinėjamai bylai taikytinos redakcijos [5] 2000 m. įstatymo dėl poveikio aplinkai vertinimo (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000*, toliau – UVP-G 2000) [6] 3 straipsnio 7 dalis:

„Subjekto, ketinančio pateikti projektą, institucijos, su kuriomis jis bendradarbiauja, arba aplinkos ombudsmeno (*Umweltanwalt*) prašymu institucija turi nuspręsti, ar pagal šį federacinį įstatymą turi būti atliktas konkretaus projekto poveikio aplinkai vertinimas <…> Sprendimas turi būti priimtas pateikiant pranešimą per šešias savaites tiek pirmojoje, tiek antrojoje instancijose. Subjektas, ketinantis pateikti projektą, bendradarbiaujanti institucija, aplinkos ombudsmenas ir atitinkama savivaldybė turi šalies statusą. <…> Sprendimo turinio esmę ir pagrindinius motyvus institucija turi paskelbti tinkamai, kad su jais galėtų viešai susipažinti visuomenė. Atitinkama savivaldybė dėl sprendimo gali pateikti skundą *Verwaltungsgerichtshof* (Vyriausiasis administracinis teismas). <...>“

III – **Pagrindinė byla ir prašymas priimti prejudicinį sprendimą**

10. K. Gruber kreipėsi į nacionalinius teismus prieštaraudama *EMA Beratungs- und Handels GmbH* (toliau – EMA) 2012 m. vasario 21 d. išduotam bendram leidimui statyti ir eksploatuoti prekybos ir paslaugų konglomeratą („specializuotas prekybos centras“), kurio bendras naudingasis plotas yra 11 437,58 m^2. Visų pirma ji skundžiasi dėl neatlikto poveikio aplinkai vertinimo.

11. Tačiau Karintijos žemė dar 2010 m. liepos 21 d. nusprendė, kad šio vertinimo atlikti nereikia. Apie šį sprendimą K. Gruber buvo pranešta tik vėliau, jis yra įsigaliojęs.

12. Todėl *Verwaltungsgerichtshof* teikia Teisingumo Teismui šiuos klausimus:

1. Ar tokia nacionalinė teisinė situacija, kai sprendimas, kuriuo nustatoma, kad tam tikro projekto poveikio aplinkai vertinimo atlikti nereikia, yra privalomas ir kaimynams, jei jiems per prieš tai įvykusią procedūrą nebuvo suteiktas šalies statusas ir jei minėtasis sprendimas gali būti panaudotas prieš juos tolesnėje leidimo suteikimo procedūroje, net jei jie per šią procedūrą ir turi galimybę pareikšti prieštaravimus dėl projekto (pagrindinėje byloje kaimynai tvirtina, kad projektas kelia grėsmę jų gyvybei, sveikatai ar nuosavybei arba kad dėl projekto atsiradę kvapai, triukšmas, dūmai, dulkės, vibracija ir pan. sukelia jiems labai didelių nepatogumų), prieštarauja Sąjungos teisei, pirmiausia PAV direktyvai, o ypač jos 11 straipsniui?

2. Jei atsakymas į pirmąjį klausimą būtų teigiamas, ar pagal Sąjungos teisę, pirmiausia pagal tiesiogiai taikomą Direktyvą 2011/92/ES, nėra pirmajame klausime minimo privalomojo poveikio?

13. Rašytines pastabas pateikė K. Gruber, EMA, Austrijos Respublika ir Europos Komisija. Savo poziciją šios šalys, išskyrus EMA, išreiškė ir 2014 m. spalio 9 d. vykusiame posėdyje.

5 — *BGBl.* I, 87/2009.

6 — *BGBl.*, 697/1993.

IV – **Teisinis vertinimas**

A – *Dėl taikytinos PAV direktyvos redakcijos*

14. EMA mano, kad pagrindinėje byloje vietoj prejudicinio sprendimo priėmimo procese nurodytos PAV direktyvos redakcijos – Direktyvos 2011/92/ES – turi būti taikoma 2010 m. birželio 21 d., t. y. priimant sprendimą, kad vertinimas yra nereikalingas, galiojusi redakcija.

15. Tačiau EMA pripažino, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą lėmė ieškinys, pateiktas dėl 2012 m. vasario 21 d. išduoto jos projekto leidimo. Priešingai, nei posėdyje teigė Komisija, tuo momentu jau galiojo Direktyva 2011/92/ES. Kaip nurodoma šios direktyvos 14 ir 15 straipsniuose, ji įsigaliojo dvidešimtą dieną po jos paskelbimo 2012 m. sausio 28 d., t. y. 2012 m. vasario 17 d. Nenustatytas atskiras jos įgyvendinimo laikotarpis, nes šioje direktyvoje nebuvo esminių turinio pakeitimų, palyginti su prieš tai galiojusia redakcija, minėta direktyva tik konsoliduoti ankstesni pakeitimai, aiškiau išdėstytos nuostatos.

16. Priešingai, nei teigė EMA, tai taikoma taip pat ir ankstesnės redakcijos 2 straipsnio 3 daliai, ir 10a straipsniui, kuriuos atitinka naujesnės redakcijos 2 straipsnio 4 dalis ir 11 straipsnis. Todėl Direktyvos 2011/92/ES 14 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad nuorodos į panaikintą direktyvą laikomos nuorodomis į Direktyvą 2011/92/ES ir skaitomos pagal VI priede pateiktą atitikmenų lentelę.

17. Kadangi turinys naujoje redakcijoje nekeičiamas, ji gali būti be problemų taikoma neužbaigtai 2012 m. vasario 21 d. leidimo išdavimo procedūrai. Remiantis nusistovėjusia Teisingumo Teismo praktika, procesinės normos paprastai yra taikomos visiems jų įsigaliojimo metu nagrinėjamiems teisiniams ginčams[7]. Tik esminiai procedūrinių reikalavimų pakeitimai[8] arba ypatingos pereinamojo laikotarpio nuostatos[9] galėtų tapti pretekstu tai persvarstyti.

18. Vadinasi, nėra jokios priežasties abejoti *Verwaltungsgerichtshof* sprendimu pateikti Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl Direktyvos 2011/92/ES.

B – *Dėl pirmojo klausimo*

19. Nagrinėjamu atveju esmė slypi pirmame klausime. Tiesa, jį reikėtų patikslinti (šiuo klausimu žr. 1 punktą). Be to, reikėtų priminti apie teisę į poveikio aplinkai įvertinimą (šiuo klausimu žr. 2 dalį), lydimą teisės į veiksmingą teisinę apsaugą (šiuo klausimu žr. 3 dalį), tiesa, pirmiau minėtą teisę turi ne visi, o tik suinteresuotieji asmenys (žr. 4 dalį). Tokie klausimai kaip specialios teisinės procedūros, numatytos PAV direktyvos 11 straipsnyje (šiuo klausimu žr. 5 dalį), taip pat galimas neatlikto poveikio aplinkai vertinimo kompensavimas taikant konkrečią sritį reglamentuojančius įstatymus (šiuo klausimu žr. 6 dalį) ir pagaliau EMA teiginys, kad šiuo atveju kalbama apie PAV direktyvos išimtį (šiuo klausimu žr. 7 dalį), svarstytini tik papildomai.

7 — Sprendimai *Meridionale Industria Salumi ir kt.* (212/80–217/80, EU:C:1981:270, 9 punktas), *CT Control* (Roterdamas) *ir JCT Benelux / Komisija* (C-121/91 ir C-122/91, EU:C:1993:285, 22 punktas) ir *Toshiba Corporation ir kt.* (C-17/10, EU:C:2012:72, 47 punktas).

8 — Žr. sprendimus *Gedeputeerde Staten van Noord-Holland* (C-81/96, EU:C:1998:305, 23 punktas) ir *Križan ir kt.* (C-416/10, EU:C:2013:8, 94 punktas).

9 — Žr. UVP direktyvą pakeitusios Direktyvos 97/11/EB (OL L 73, 1997, p. 5) 3 straipsnio 2 dalį ir Direktyvos 2014/52/ES (OL L 124, 2014, p. 1) 3 straipsnio 2 dalį.

1. Dėl prejudicinio klausimo išaiškinimo

20. Verwaltungsgerichtshof klausimu siekiama išsiaiškinti, ar Sąjungos teisė prieštarauja sąlygoms, kuriomis įsiteisėja sprendimas, kad konkretaus projekto poveikio aplinkai vertinimas nėra reikalingas. Tačiau, kad atsakymas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui būtų naudingas, klausimą derėtų suprasti taip: ar toks sprendimas, kurio kaimynai negalėjo apskųsti teismui, yra privalomas ir jiems.

21. Iš esmės *Verwaltungsgerichtshof* teigia, kad UVP-G 2000 3 straipsnio 7 dalis numato atskirą procedūrą sprendžiant klausimą, ar būtina atlikti konkretaus projekto poveikio aplinkai vertinimą. *Verwaltungsgerichtshof* teigimu, šioje procedūroje šalies statusą turi tik subjektas, ketinantis pateikti projektą, bendradarbiaujanti institucija, aplinkos ombudsmenas ir atitinkama savivaldybė, o remiantis naujausiais teisės aktų pakeitimais, – ir tam tikros nevyriausybinės organizacijos, tačiau ne projekto kaimynai. Tai reikštų, kad kaimynams (šiuo atveju K. Gruber) apie atsisakymą atlikti poveikio aplinkai vertinimą būtų pranešama tik vėlesnėje leidimo išdavimo procedūroje. Tuo momentu sprendimas dėl atsisakymo būna įsigaliojęs ir privalomas visiems suinteresuotiesiems asmenims.

22. Vadinasi, nors kaimynai gali prieštarauti projekto leidimui motyvuodami tuo, kad projektas pažeidžia tam tikrus teisinius aplinkos apsaugos standartus, pavyzdžiui, ribines vertes, tačiau jie negali remtis tuo, kad poveikis aplinkai nevertintas pažeidžiant PAV direktyvą. Akivaizdu, kad jie negali ginčyti ir sprendimo nevertinti poveikio aplinkai [10].

23. Taigi reikia išsiaiškinti, ar PAV direktyvai neprieštarauja tai, kad sprendimas nevertinti konkretaus projekto poveikio aplinkai tampa privalomas kaimynams, kurie negali apskųsti šio sprendimo teismui.

24. Toliau šiuo tikslu pirmiausia aptarsime pareigos atlikti vertinimą pagrindus, tada – teisinę apsaugą priėmus sprendimą nevertinti poveikio aplinkai ir galiausiai – teisę į tokią apsaugą turinčius asmenis.

2. Dėl galimos pareigos atlikti vertinimą pagrindų

25. Pagrindinėje byloje pareiga atlikti poveikio aplinkai vertinimą gali būti grindžiama PAV direktyvos 2 straipsnio 1 dalimi ir 4 straipsnio 2 ir 3 dalimis, nes EMA projektas vertintinas kaip urbanizavimo projektas, įskaitant prekybos centrų ir mašinų stovėjimo aikštelių statybą, kaip tai yra numatyta II priedo 10 punkto b papunktyje.

26. Pagal PAV direktyvos 4 straipsnio 2 dalį valstybės narės, priimdamos sprendimą dėl II priede išvardytų projektų, galinčių turėti didelį neigiamą poveikį aplinkai, išnagrinėja kiekvieną atvejį arba pagal valstybės narės nustatytas ribas ar kriterijus sprendžia, ar turi būti vertinamas konkretaus projekto poveikis aplinkai.

27. Tiesa, PAV direktyvos 4 straipsnio 2 dalies b punktas suteikia valstybėms narėms plačią diskreciją pagal nustatytas ribas ar kriterijus vertinti, ar turi būti atliekamas konkretaus projekto poveikio aplinkai vertinimas. Tačiau ši diskrecija ribojama 2 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta pareiga užtikrinti, kad projektams, kurie gali daryti reikšmingą poveikį aplinkai, be kita ko, dėl savo pobūdžio, masto ar vietos, bus reikalaujama atlikti jų poveikio vertinimą [11].

10 — Tai patvirtina EMA 3 priede pateikiamas Wolfgang Berger straipsnis „UVP-Feststellungsverfahren und Rechtsmittelbefugnis: Revolution durch „Mellor“?“, *Recht der Umwelt, Sonderbeilage Umwelt und Technik* 2009/25, 66 (67).

11 — Sprendimai *Kraaijeveld ir kt.* (C-72/95, EU:C:1996:404, 50 punktas), *WWF ir kt.* (C-435/97, EU:C:1999:418, 36 punktas) ir *Salzburger Flughafen* (C-244/12, EU:C:2013:203, 29 punktas).

28. Taigi būtinybė atlikti poveikio aplinkai vertinimą gali atsirasti tiesiogiai iš PAV direktyvos 2 straipsnio 1 dalies, 4 straipsnio 2 ir 3 dalių, taip pat iš II priedo, jei projektas patenka į šiuo priedu reglamentuojamą sritį ir gali daryti reikšmingą poveikį aplinkai [12]. Be to, prireikus kompetentingos nacionalinės institucijos privalo atskirai apsvarstyti klausimą, ar reikia vertinti poveikį aplinkai atsižvelgiant į direktyvos [13] III priedo kriterijus [14]. Tai vadinama išankstiniu vertinimu.

3. Dėl teisinės apsaugos priėmus sprendimą dėl išankstinio vertinimo

29. Teisingumo Teismas dėl teisinės apsaugos jau yra konstatavęs, kad privatus asmuo gali remtis PAV direktyvos 2 straipsnio 1 dalyje, nagrinėjamoje kartu su 4 straipsniu, įtvirtinta pareiga atlikti poveikio aplinkai vertinimą [15].

30. Taip pat Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad „tretieji asmenys ir susijusios administracinės institucijos“ turi galėti įsitikinti, jog kompetentinga institucija pagal nacionalinės teisės normas iš tiesų patikrino, ar reikia atlikti poveikio aplinkai vertinimą. Be to, pagal nusistovėjusią šio teismo praktiką suinteresuotieji asmenys turi galėti teisminiu būdu patikrinti, ar ši pareiga atlikti patikrinimą yra vykdoma. Šis reikalavimas gali būti įgyvendintas suteikiant galimybę tiesiogiai pareikšti ieškinį dėl sprendimo neatlikti vertinimo [16].

31. Austrija ir EMA tvirtina, jog Teisingumo Teismas yra tik konstatavęs, kad teisminis pareigos atlikti išankstinį vertinimą patikrinimas *galėtų* reikšti galimybę tiesiogiai pareikšti ieškinį dėl sprendimo neatlikti PAV [17]. Tačiau, jų nuomone, nėra įpareigojama suteikti galimybę pareikšti tokį ieškinį.

32. Tačiau, taip tvirtindamos, jos neatsižvelgia į tai, kad Teisingumo Teismas prieš Austrijos ir EMA minėtą teiginį esančiame sakinyje išaiškino, jog suinteresuotieji asmenys prireikus *turi* galėti teisminiu būdu patikrinti, ar ši pareiga atlikti patikrinimą yra vykdoma [18].

33. Tokia išvada yra logiška, nes Sąjungos teisė suteikia suinteresuotiesiems asmenims teisę į poveikio aplinkai vertinimą, jei tenkinami PAV direktyvos 2 straipsnio 1 dalyje, nagrinėjamoje kartu su 4 straipsniu, įtvirtinti reikalavimai [19]. Todėl pagal Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą efektyvios teisinės gynybos principą reikalaujama sudaryti suinteresuotiesiems asmenims galimybę teisminiu būdu patikrinti sprendimą neatlikti poveikio aplinkai vertinimo.

34. Galimi keli tokios teisminės peržiūros būdai, pavyzdžiui, pateikiant ieškinį dėl sprendimo dėl išankstinio vertinimo arba skundą dėl vėlesnio sprendimo išduoti leidimą. Tačiau, jei nėra galimybės tiesiogiai apskųsti sprendimą dėl išankstinio vertinimo, turi būti užtikrinta galimybė ginčyti sprendimą neatlikti poveikio aplinkai vertinimo bent jau apskundžiant patį leidimą. Iš to galima daryti išvadą, kad privalomas sprendimo dėl išankstinio vertinimo pobūdis asmenims, kurie gali remtis PAV direktyvos 2 straipsnio 1 dalimi ir 4 straipsnio 2 ir 3 dalimis, tačiau negalėjo apskųsti sprendimo dėl išankstinio vertinimo teismui, prieštarauja šioms ir Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnio nuostatoms.

12 — Sprendimai *Kraaijeveld ir kt.* (C-72/95, EU:C:1996:404, 61 punktas), *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, 65 punktas) ir *Salzburger Flughafen* (C-244/12, EU:C:2013:203, 41–43 punktai).

13 — Žr. Sprendimą *Salzburger Flughafen* (C-244/12, EU:C:2013:203, 32 punktas).

14 — Sprendimas *Mellor* (C-75/08, EU:C:2009:279, 51 punktas).

15 — Sprendimai *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, p. 61) ir *Leth* (C-420/11, EU:C:2013:166, 32 punktas).

16 — Sprendimai *Mellor* (C-75/08, EU:C:2009:279, 57 ir 58 punktai) ir *Solvay ir kt.* (C-182/10, EU:C:2012:82, 57 ir 58 punktai).

17 — Sprendimai *Mellor* (C-75/08, EU:C:2009:279, 58 punktas) ir *Solvay ir kt.* (C-182/10, EU:C:2012:82, 58 punktas).

18 — Sprendimai *Mellor* (C-75/08, EU:C:2009:279, 58 punktas) ir *Solvay ir kt.* (C-182/10, EU:C:2012:82, 58 punktas).

19 — Be 15 išnašoje minėtų sprendimų, žr. Sprendimą *Mellor* (C-75/08, EU:C:2009:279, 59 punktas) ir *Solvay ir kt.* (C-182/10, EU:C:2012:82, 59 punktas).

4. Dėl teisę į apsaugą turinčių asmenų

35. Tačiau klausimo, kas gali remtis pareiga atlikti poveikio aplinkai vertinimą, teisminė praktika iš dalies neteisingai suprantama. Pavyzdžiui, Teisingumo Teismas dažnai kalba apie „suinteresuotuosius privačius asmenis“ [20], tačiau kartais – tik apie „privačius asmenis“ [21] arba apskritai „trečiuosius asmenis“ [22], taigi apie potencialiai itin platų galimai teisę į apsaugą turinčių asmenų ratą. Todėl nestebina tai, kad per posėdį buvo išreikštas nuogąstavimas dėl to, kad esą rėmimasis šia pareiga galėtų virsti *actio popularis*.

36. Tačiau tokiems nuogąstavimams nėra jokio pagrindo.

37. Iš PAV direktyvos galima daryti išvadą, kad iš tiesų kalbama tik apie suinteresuotuosius asmenis. Ypač iš 6 straipsnio 3 ir 4 dalių nuostatų aišku, kad poveikio aplinkai vertinimo procedūrose dalyvauja ne bet kas, o būtent „suinteresuota visuomenė“. 1 straipsnio 2 dalies e punkte ji apibrėžiama kaip visuomenė, kuriai turėjo ar gali turėti poveikį sprendimų aplinkos klausimais priėmimo tvarka arba kuri yra suinteresuota ta tvarka. Pagal PAV direktyvos 1 straipsnio 2 dalies d punktą visuomenė apima ir fizinius, ir juridinius asmenis.

38. Taigi suinteresuotaisiais asmenimis šiuo tikslu negali būti laikomos tik pagal Austrijos teisės normas pripažintos išankstinio vertinimo procedūros šalys, t. y. subjektas, ketinantis pateikti projektą, bendradarbiaujanti institucija, aplinkos ombudsmenas ir atitinkama savivaldybė, taip pat tam tikros nevyriausybinės organizacijos.

39. Iš tikrųjų suinteresuotosios visuomenės nariai yra ir kaimynai, todėl jie gali remtis pareiga atlikti poveikio aplinkai vertinimą, jei sprendimų priėmimo tvarka jiems turėjo ar bent jau gali turėti poveikį.

40. Tiesa, EMA teigia, kad K. Gruber negali būti laikoma suinteresuota kaimyne, nes gyvena kelių kilometrų nuo projekto vietos atstumu ir yra tik projekto kaimynystėje išnuomoto nekilnojamojo turto savininkė. Tačiau K. Gruber posėdyje tvirtino taip pat ir gyvenanti toje vietoje, kur yra šis nekilnojamasis turtas.

41. Net jeigu EMA argumentas pasirodytų teisingas, pakaktų vien galimo aplinkosauginio projekto poveikio ne K. Gruber asmeniui, bet jos turtui. Teisingumo Teismas jau yra pripažinęs, kad PAV direktyvos apsaugos tikslas apima tikslą apsaugoti nuo turtinės žalos, kurią tiesiogiai sukelia projekto poveikis aplinkai [23]. Jeigu K. Gruber būtų sukelta arba bent galėtų būti sukelta tokia žala, sprendimų priėmimo tvarka, remiantis PAV direktyvos 1 straipsnio 2 dalies e punktu, jai darytų poveikį. Tačiau patikrinti, ar toks poveikis iš tiesų yra tikėtinas, privalo kompetentingos nacionalinės institucijos, atsižvelgdamos į visas svarbias konkretaus atvejo aplinkybes.

42. Taip pat nėra įtikinamas ir Austrijos prieštaravimas, kad esą per išankstinį vertinimą dar neįmanoma konkrečiai numatyti, kurie asmenys bus paveikti. Kaip teigia ir K. Gruber, tai reikštų, kad tuo momentu dar nėra pakankamai informacijos apie projekto poveikį aplinkai, kad būtų galima priimti sprendimą dėl išankstinio vertinimo. Tokiu atveju sprendimas, ar reikalingas vertinimas, iš viso dar neturėjo būti priimtas.

20 — Sprendimai *Mellor* (C-75/08, EU:C:2009:279, 58 punktas) ir *Solvay ir kt.* (C-182/10, EU:C:2012:82, 58 punktas).

21 — Sprendimai *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, 61 punktas) ir *Leth* (C-420/11, EU:C:2013:166, 32 punktas).

22 — Sprendimai *Mellor* (C-75/08, EU:C:2009:279, 57 punktas) ir *Solvay ir kt.* (C-182/10, EU:C:2012:82, 57 punktas).

23 — Sprendimas *Leth* (C-420/11, EU:C:2013:166, 35 ir 36 punktai).

5. Dėl teisinės apsaugos pagal PAV direktyvos 11 straipsnį

43. Vertinant, ar sprendimas atlikti poveikio aplinkai vertinimą yra privalomas, prašyme priimti prejudicinį sprendimą nurodyto PAV direktyvos 11 straipsnio sąlygos neturi reikšmės.

44. Šiuo atveju svarbu ne išsamiai persvarstyti materialinį ar procesinį sprendimų teisėtumą, kaip numato minėtoji nuostata, o tik nuspręsti, ar procese dėl sprendimo išduoti leidimą galima remtis privalomu sprendimo dėl išankstinio vertinimo poveikiu kaimynams.

45. Jeigu Teisingumo Teismas vis dėlto laikytų PAV direktyvos 11 straipsnį svarbiu, šios nuostatos reikalavimai taip pat būtų tenkinami.

46. Tiesa, EMA laikosi teisingos nuomonės, kad priimant sprendimą dėl poveikio aplinkai vertinimo nereikia įtraukti visuomenės [24], ir tuo remdamasi daro išvadą, kad PAV direktyvos 11 straipsnis netaikytinas, nes jis reglamentuoja tik priemones, galiojančias šios direktyvos nuostatoms apie visuomenės dalyvavimą. Tačiau klausimas, ar apskritai visos visuomenės dalyvavimas yra labai svarbus šiame procedūros etape. Todėl nuostatos dėl šio klausimo yra nuostatos, reglamentuojančios visuomenės dalyvavimą. Iš to matyti, kad pareigos įtraukti visuomenę laikymasis turi patekti į PAV direktyvos 11 straipsnio taikymo sritį bent jau kaip išankstinis klausimas.

47. Tai patvirtina nuorodos į visuomenės dalyvavimą reglamentuojančias nuostatas kilmė. Būtent taip siekiama įgyvendinti minimalius Orhuso konvencijos 9 straipsnio 2 dalies reikalavimus, pagal kuriuos teisė kreiptis į teismą taikytina bent jau visoms toms priemonėms, kurioms galioja konvencijos 6 straipsnis. Tačiau pastaroji teisės norma taikoma visiems sprendimams, veiksmams ar neveikimui, susijusiems su projektais, kurių poveikio aplinkai vertinimas turi būti atliekamas. Tokia priemone būtų laikytinas ir neteisingas sprendimas neatlikti poveikio vertinimo.

48. Taikant PAV direktyvos 11 straipsnį reikiam išsiaiškinti, kokiomis teisėmis gali remtis asmuo. Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad nacionalinės teisės aktų leidėjas gali susiaurinti šias teises iki subjektinių viešųjų teisių [25]. Tiesa, suinteresuotosios visuomenės teisė į poveikio aplinkai vertinimą yra tokia subjektinė viešoji teisė, kurios veiksmingumo valstybės narės negali riboti neleisdamos suinteresuotiesiems asmenims įgyvendinti šių teisių kreipiantis į teismą.

49. PAV direktyva suinteresuotiesiems asmenims suteikia tam tikras teises, jei turi būti atliekamas projekto poveikio aplinkai vertinimas. Visų pirma jie turi teisę gauti informaciją apie atitinkamo projekto poveikį aplinkai direktyvoje nustatyta tvarka (ypač žr. 5–6 straipsnius) ir teisę reikšti pastabas (6–7 straipsniai). Be to, priimant sprendimą dėl planuojamos veiklos, turi būti atsižvelgiama į visuomenės dalyvavimo rezultatus (8 straipsnis), o svarbiausi su sprendimu dėl projekto susiję duomenys turi būti prieinami visuomenei (9 straipsnis).

50. Šios teisės nėra savitikslės. Viena vertus, jos leidžia patobulinti sprendimą dėl projekto, patikslindamos sprendimo pagrindą ir jo priėmimo motyvus. Kita vertus, per šią procedūrą surinkta ir išplatinta informacija padeda suinteresuotiesiems asmenims įgyvendinti kitas savo teises, įtvirtintas materialinės aplinkosaugos teisės normose, pavyzdžiui, susijusias su aplinkos oro kokybei nustatytomis ribinėmis vertėmis. Ši informacija bent jau suteikia suinteresuotiesiems asmenims galimybę prisitaikyti prie projekto daromo poveikio aplinkai, pavyzdžiui, gerinant savo nekilnojamojo turto apsaugą nuo triukšmo [26].

24 — Žr. mano išvadą byloje *Križan ir kt.* (C-416/10, EU:C:2012:218, 133–136 punktai).

25 — Sprendimas *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* ([*Trianel*], C-115/09, EU:C:2011:289, 45 punktas).

26 — Žr. mano Išvadą *Leth* (C-420/11, EU:C:2012:701, 50 ir 51 punktai).

51. Tai patvirtina poveikio aplinkai vertinimo tikslai. PAV direktyvos 4 ir 14 konstatuojamosiose dalyse teigiama, kad direktyva siekiama vieno iš Sąjungos tikslų aplinkosaugos ir gyvenimo kokybės srityje. Be to, projekto poveikį aplinkai reikia vertinti atsižvelgiant į poreikį apsaugoti žmonių sveikatą, užtikrinti sveikesnę aplinką ir tuo prisidėti prie gyvenimo kokybės kūrimo bei palaikyti ekosistemos, kaip pagrindinio gyvybės šaltinio, reprodukcijos pajėgumą [27]. Teisingumo Teismas ne kartą yra nurodęs, kad būtent (papildomai) [28] dėl sveikatos apsaugos nuo neigiamo aplinkos poveikio asmenims turėtų būti suteikiama galimybė remtis tiesiogiai taikomomis Sąjungos aplinkos apsaugos teisės nuostatomis [29].

52. Be to, reikia pažymėti, kad PAV direktyva, papildyta Direktyva 2003/35/EB, siekta suderinti Sąjungos teisę su Orhuso konvencija. Todėl PAV direktyva, o ypač Direktyva 2003/35/EB įtrauktos nuostatos, pavyzdžiui, 1 straipsnio 2 dalies d ir e punktai, turi būti aiškinama atsižvelgiant į šios konvencijos tikslus [30].

53. Pagal konvencijos 7 konstatuojamąją dalį kiekvienas asmuo turi teisę gyventi tinkamoje sveikatai ir gerovei aplinkoje, privalo ir individualiai, ir kartu su kitais saugoti aplinką, gerinti jos būklę dėl dabartinių ir būsimų kartų gerovės. Pagal 8 konstatuojamąją dalį, siekiant sudaryti galimybes ginti šią teisę ir atlikti šią pareigą, piliečiai turi turėti teisę dalyvauti priimant sprendimus ir galimybę kreiptis į teismus aplinkos klausimais [31].

54. Tai draudžia aiškinti PAV direktyvą taip, kad esą nėra suinteresuotosios visuomenės – įskaitant suinteresuotus kaimynus – teisės, kuri atitiktų pareigą atlikti poveikio aplinkai vertinimą ir kurią šie galėtų įgyvendinti kreipdamiesi į teismą.

6. Dėl „*de facto* PAV“ remiantis vėlesniais prieštaravimais

55. Galiausiai Austrija remiasi prašyme priimti prejudicinį sprendimą minima galimybe atlikti „*de facto* PAV“, kuris leistų pakankamai atsižvelgti į prieštaravimus dėl aplinkos. Kaip nurodė *Verwaltungsgerichtshof*, komercinių gamybos patalpų kaimynai, remdamiesi nacionaline teise, galėtų pareikšti, kad projektas kelia grėsmę jų gyvybei, sveikatai arba nuosavybei ir kad dėl projekto atsiradę kvapai, triukšmas, dūmai, dulkės, vibracija ir pan. sukelia jiems labai didelių nepatogumų.

56. Per posėdį uždavus Austrijai klausimą, šį teiginį ji patikslino nurodydama, kad reikšmingas planuojamos veiklos poveikis aplinkai nustatomas vadovaujantis konkrečią sritį reglamentuojančiais įstatymais, įtraukiant į šį procesą ir visuomenę.

57. Teisingumo Teismas iš tiesų yra pripažinęs, kad poveikio aplinkai vertinimo reikalavimai iš esmės gali būti įgyvendinti ir per kitą procedūrą [32]. Taigi nebūtina vadinti šio vertinimo poveikio aplinkai vertinimu, jei per šią ar kitą procedūrą buvo įgyvendinti *visi* direktyvos reikalavimai.

27 — Žr. Sprendimą *Leth* (C-420/11, EU:C:2013:166, 28, 29 ir 34 punktai).

28 — Šiuo klausimu žr. Kokott ir Sobotta „Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union“, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2014, p. 132.

29 — Žr., pvz., sprendimus *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, 37 punktas) ir *Stichting Natuur en Milieu ir kt.* (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 94 punktas).

30 — Sprendimas *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* ([*Trianel*] C-115/09, EU:C:2011:289, 41 punktas).

31 — Šiuo klausimu žr. generalinio advokato P. Cruz Villalón išvadą byloje *Gemeinde Altrip ir kt.* (C-72/12, EU:C:2013:422, 96 ir 98 punktai) ir Kokott ir Sobotta, cituotą 28 išnašoje, p. 136.

32 — Sprendimas *Komisija / Vokietija* ([*Großkrotzenburg*] C-431/92, EU:C:1995:260, 43–45 punktai).

58. Visų pirma tai reiškia, kad surinkti visi duomenys pagal PAV direktyvos 5 straipsnį, o dalyvavimo teisės pagal 6–7 straipsnius (ypač visos suinteresuotosios visuomenės, bet kartu ir kitų institucijų) turi būti užtikrintos *visapusiškai*. Šiuo pagrindu, vadovaujantis 3 straipsniu, reikėtų nustatyti ir įvertinti tiesioginį ir netiesioginį projekto poveikį įvairiems aplinkos veiksniams ir minėtų veiksnių sąveiką [33]. Be to, 8 straipsnyje numatyta, kad į konsultacijų rezultatus ir informaciją apie poveikį aplinkai turi būti atsižvelgiama priimant sprendimą dėl projekto. Galiausiai dėl šio leidimo, nors jis ir išduotas be formalaus poveikio aplinkai vertinimo, turėtų būti pateikta apeliacija vadovaujantis 11 straipsniu.

59. Jei reikia, kompetentingas teismas pagrindinėje byloje privalo patikrinti, ar dėl leidimo taikant konkrečią sritį reglamentuojančius įstatymus iš tikrųjų buvo įvykdyti visi šie reikalavimai. Tiesa, toks rezultatas nustebintų, nes tada būtų neaišku, kodėl Austrijos teisės normos lygiagrečiai numato formalią procedūrą, pavadintą poveikio aplinkai vertinimu, o Austrijos institucijos pagrindinėje byloje atsisakė ją taikyti.

7. Dėl tariamos PAV direktyvos išimties

60. Kalbant apie EMA teiginį, kad Austrijos teisės normos leidžia netaikyti PAV direktyvos konkretiems projektams, kaip tai apibrėžta 2 straipsnio 4 dalyje, reikia pažymėti, kad netenkinamos tokios išimties taikymo sąlygos. Direktyvos nuostatos išimtiniais atvejais gali būti netaikomos tik atskiriems projektams, bet ne remiantis ribinėms vertėmis atrinktai projektų visumai. Be to, nėra jokių duomenų, įrodančių, kad Austrija, kaip numatyta 2 straipsnio 4 dalies a punkte, būtų svarsčiusi, ar tinkama kita vertinimo forma, ar būtų informavusi visuomenę ir Komisiją, kaip numatyta 2 straipsnio 4 dalies b ir c punktuose [34]. Galiausiai Austrija savo teiginiuose net nenurodo tokios išimties.

8. Tarpinė išvada

61. Todėl tokia situacija, kai sprendimas dėl išankstinio vertinimo, kuriuo nustatoma, kad tam tikro projekto poveikio aplinkai vertinimo atlikti nereikia, yra privalomas suinteresuotosios visuomenės nariams ir gali būti panaudotas prieš juos, nors jie neturėjo galimybės šio sprendimo apskųsti, tačiau reiškia prieštaravimus dėl išduoto projekto leidimo motyvuodami tuo, jog turėjo būti atliktas poveikio aplinkai vertinimas, prieštarauja Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniui ir PAV direktyvos 2 straipsnio 1 daliai, taip pat 4 straipsnio 2 ir 3 dalims.

C – *Dėl antrojo klausimo*

62. Antruoju klausimu *Verwaltungsgerichtshof* teiraujasi, ar pagal Sąjungos teisę, pirmiausia pagal tiesiogiai taikomą Direktyvą 2011/92/ES, nėra pirmajame klausime minimo privalomojo poveikio.

63. Šiuo klausimu reikia priminti, jog iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, kad visais atvejais, kai direktyvos nuostatos, sprendžiant iš jų turinio, yra besąlyginės ir pakankamai aiškios, asmenys teisme gali jomis remtis prieš valstybę [35].

64. Galima būtų paprieštarauti tiesioginiam taikymui teigiant, kad iš esmės valstybės narės turi diskreciją nuspręsti, ar galima tiesioginė teisinė apsauga, susijusi su sprendimu dėl išankstinio vertinimo, ar teisinė apsauga bus ribojama suteikiant galimybę pateikti atsitiktinį skundą dėl leidimo. Pagal Sąjungos teisę galimi abu variantai, be to, negalima atmesti prielaidos, kad esama ir kitokių galimybių.

33 — Šiuo klausimu žr. sprendimą *Komisija / Airija* (C-50/09, EU:C:2011:109, 37 punktas).

34 — Apie šių veiksmų būtinybę žr. Sprendimą *Komisija / Airija* (C-392/96, EU:C:1999:431, 84–87 punktai).

35 — Žr., pvz., Sprendimą *Foster ir kt.* (C-188/89, EU:C:1990:313, 16 punktas) ir *Napoli* (C-595/12, EU:C:2014:128, 46 punktas).

65. Tačiau ši diskrecija taikoma tik galimybei pasirinkti teisinės apsaugos formą, bet ne siekiamą rezultatą, t. y. peržiūrėti sprendimą dėl išankstinio vertinimo teisme.

66. Taigi susiduriame su tipiniu valstybių narių procesinės autonomijos, ribojamos lygiavertiškumo ir veiksmingumo principų, atveju[36]. Jei suinteresuotajai visuomenei būtų panaikinamos *visos* galimybės kreiptis į teismą ginčijant sprendimą dėl išankstinio vertinimo, būtų pažeistas veiksmingumo principas[37], nes tada būtų praktiškai neįmanoma įgyvendinti teisės į poveikio aplinkai vertinimą.

67. Remiantis tuo, kas išdėstyta, PAV direktyvos 2 straipsnio 1 dalis ir 4 straipsnio 2 ir 3 dalys gali būti taikomos tiesiogiai tiek, kiek sprendimas dėl išankstinio vertinimo neprivalomas suinteresuotosios visuomenės nariams per projekto leidimo teisminę peržiūrą, jei jie neturėjo kitos galimybės šio sprendimo dėl išankstinio vertinimo apskųsti.

V – **Išvada**

68. Todėl siūlau Teisingumo Teismui į prašymą priimti prejudicinį sprendimą atsakyti taip:

1. Tokia situacija, kai sprendimas dėl išankstinio vertinimo, kuriuo nustatoma, kad tam tikro projekto poveikio aplinkai vertinimo atlikti nereikia, yra privalomas suinteresuotosios visuomenės nariams ir gali būti panaudotas prieš juos, nors jie neturėjo galimybės šio sprendimo apskųsti, tačiau reiškia prieštaravimus dėl išduoto projekto leidimo motyvuodami tuo, jog turėjo būti atliktas poveikio aplinkai vertinimas, prieštarauja Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniui ir Direktyvos 2011/92/ES dėl tam tikrų valstybės ir privačiųjų projektų poveikio aplinkai vertinimo 2 straipsnio 1 daliai ir 4 straipsnio 2 ir 3 dalims.

2. Direktyvos 2011/92/ES 2 straipsnio 1 dalis ir 4 straipsnio 2 ir 3 dalys gali būti taikomos tiesiogiai tiek, kiek sprendimas dėl išankstinio vertinimo neprivalomas suinteresuotosios visuomenės nariams per projekto leidimo teisminę peržiūrą, jei jie neturėjo kitos galimybės šio sprendimo dėl išankstinio vertinimo apskųsti.

36 — Sprendimai *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, 67 punktas), *Inter-Environnement Wallonie* ir *Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, 45 punktas) ir *Leth* (C-420/11, EU:C:2013:166, 38 punktas).

37 — Panaši išvada daroma ir EMA pateiktame Bergerio straipsnyje, cituotame 10 išnašoje, 70 ir tolesni puslapiai).