Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 13. novembra 2014[1]

Zadeva C-570/13

Karoline Gruber
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (Avstrija))

„Okolje — Direktiva 2011/92/EU — Presoja vplivov na okolje pri določenih javnih in zasebnih projektih — Gradnja specializiranega trgovskega centra — Zavezujoča narava upravne odločbe, na podlagi katere se ne izvede presoja vplivov na okolje — Brez sodelovanja javnosti“

I – **Uvod**

1. Na podlagi avstrijskega prava se zadevni sosedje ne morejo niti pritožiti zoper ugotovitev uradnega organa, da za projekt ni potrebna presoja vplivov na okolje, niti ne morejo zoper soglasje k projektu podati ugovora, da bi bilo tako presojo treba izvesti. Sodišču se postavlja vprašanje, ali je to v skladu z Direktivo o presoji vplivov na okolje (v nadaljevanju: Direktiva o PVO).[2]

2. V zvezi s tem je treba spomniti, da je Direktiva o PVO v nekaterih primerih podlaga za pravico posameznikov do izvedbe presoje vplivov na okolje. V nadaljevanju je treba torej razpravljati o tem, ali je avstrijski predpis v skladu s to pravico.

II – **Pravni okvir**

A – *Direktiva o PVO*

3. Uvodni izjavi 4 in 14 Direktive o PVO pojasnjujeta cilje presoje vplivov na okolje glede na interese posameznikov:

„(4) Poleg tega je treba doseči enega izmed ciljev Unije na področju varstva okolja in kakovosti življenja.

[…]

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, (UL L 26, str. 1-12). Ta direktiva je bila nedavno spremenjena z Direktivo 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 (UL L 124, str. od 1 do 18, ki pa se v postopku v glavni stvari še ne uporablja.

(14) Presoditi bi bilo treba vplive projekta na okolje, da bi upoštevali prizadevanja za varovanje zdravja ljudi, prispevali h kakovosti življenja z boljšim okoljem, zagotovili ohranjanje raznolikosti bioloških vrst in ohranili reproduktivne zmogljivosti ekosistema kot osnovnega življenjskega vira.“

4. V členu 1(2)(d) in (e) Direktive o PVO je opredeljen pojem zadevne javnosti:

„(d) ‚javnost‘: ena ali več fizičnih ali pravnih oseb in, v skladu z nacionalno zakonodajo ali prakso, njihova združenja, organizacije ali skupine;

(e) ‚zadevna javnost‘: javnost, na katero vpliva ali bi verjetno vplivali postopki okoljskega odločanja ali ima interes pri takih postopkih iz člena 2(2). V tej opredelitvi se šteje, da imajo nevladne organizacije, ki podpirajo varstvo okolja in izpolnjujejo katere koli pogoje nacionalne zakonodaje, interes;“

5. Te opredelitve so bile dodane za prenos člena 2(4) in (5) Aarhuške konvencije [3] z Direktivo 2003/35 [4] v starejšo različico Direktive o PVO.

6. Člen 2 Direktive o PVO vsebuje nekaj temeljnih določb:

„1. Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da so pred izdajo soglasja projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, predmet zahteve za izdajo soglasja za izvedbo in presojo njihovih vplivov. Navedeni projekti so opredeljeni v členu 4.

2. Presojo vplivov na okolje se lahko vključi v obstoječe postopke za izdajo soglasja za izvedbo projektov v državah članicah, oziroma, če to ne gre, v druge postopke ali v postopke, ki jih je treba uvesti za usklajenost s cilji te direktive.

3. […]

4. […] države članice [lahko] v izjemnih primerih določen projekt v celoti ali delno izvzamejo iz določb, ki jih določa ta direktiva.

V tem primeru države članice:

(a) preučijo, ali bi bila primerna druga oblika presoje;

(b) omogočijo zadevni javnosti dostop do podatkov, pridobljenih z drugimi oblikami presoje iz točke (a), podatkov, ki se nanašajo na odločitev o odobritvi izvzetja, ter razlogov za njegovo odobritev;

(c) pred izdajo soglasja obvestijo Komisijo o razlogih, ki utemeljujejo odobreno izvzetje, in ji zagotovijo podatke, ki so, kadar je primerno, na razpolago njihovim državljanom.

[…]“

3 — Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (UL L 124, str. od 4 do 20).

4 — 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. od 466 do 473).

7. Na podlagi člena 4 Direktive o PVO je treba določiti, ali je za projekt potrebna presoja vplivov na okolje. V obravnavani zadevi je pomembna določba iz členov 2 in 3, ki državam članicam daje diskrecijsko pravico:

„2. Ob upoštevanju člena 2(4) države članice za projekte, ki so našteti v Prilogi II, odločijo, ali se projekt presoja skladno s členi 5 do 10. Države članice sprejmejo navedeno odločitev s:

(a) preverjanjem za vsak primer posebej,

ali

(b) pragovi ali merili, ki jih postavi država članica.

Države članice se lahko odločijo za uporabo obeh postopkov, navedenih v točkah (a) in (b).

3. Med preverjanjem za vsak primer posebej ali postavljanjem pragov ali meril za namen odstavka 2 se upoštevajo ustrezna izbirna merila, določena v Prilogi III.“

8. Člen 11 Direktive o PVO vsebuje določbo o dostopu do pravnega varstva, ki pretežno ustreza členu 9(2) Aarhuške konvencije in je bila prav tako dodana z Direktivo 2003/35:

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

(a) ki imajo zadosten interes, ali drugače,

(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.

[…]

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 lahko kršene pravice za namen točke (b) odstavka 1 tega člena.

[…]“

B – *Avstrijsko pravo*

9. Odločitev o nujnosti presoje vplivov na okolje določa člen 3(7) zakona o presoji vplivov na okolje (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000[5] v različici, ki se uporablja v obravnavanem primeru[6] (UVP-G 2000):

„Organ na zahtevo kandidata ali kandidatke za projekt, organa, s katerim sodeluje, ali mediatorja za okolje ugotovi, ali je za zadevni projekt treba izvesti presojo vplivov na okolje na podlagi tega zveznega zakona […] Odločitev mora biti sprejeta v obliki odločbe v šestih tednih tako na prvi kot na drugi stopnji. Vlogo stranke imajo kandidat ali kandidatka za projekt, sodelujoči organ, mediator za okolje in zadevna občina. […] Organ mora bistveno vsebino odločbe, vključno z bistvenimi razlogi za odločitev, ustrezno objaviti ali dati na vpogled javnosti. Zadevna občina lahko zoper odločbo vloži tožbo pri Verwaltungsgerichtshof. […]“

III – **Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje**

10. K. Gruber pred nacionalnimi sodišči izpodbija splošno soglasje z dne 21. februarja 2012 za postavitev in obratovanje trgovskega in storitvenega centra („specializirani trgovski center“) s skupno uporabno površino 11.437,58 m^2, izdano v korist družbe EMA Beratungs- und Handels GmbH (v nadaljevanju: družba EMA). Ugovarja zlasti temu, da ni bila izvedena presoja vplivov na okolje.

11. Toda dežela Koroška je že 21. julija 2010 odločila, da taka presoja ni potrebna. O tej odločbi je bila K. Gruber obveščena samo naknadno, odločba pa je pravnomočna.

12. Verwaltungsgerichtshof Sodišču postavlja ti vprašanji:

1. Ali je nacionalni predpis, po katerem odločba, s katero se ugotavlja, da za neki projekt ni treba izvesti presoje vplivov na okolje, zavezuje tudi sosede, ki v predhodnem ugotovitvenem postopku niso imeli vloge stranke, in na katero se je mogoče sklicevati v nadaljnjem postopku za izdajo soglasja, čeprav lahko te osebe v tem postopku za izdajo soglasja projektu ugovarjajo (v postopku o glavni svari v tem smislu, da učinki projekta ogrožajo njihovo življenje, zdravje ali lastnino, oziroma smrad, hrup, dim, prah, tresenje ali drugo predstavlja nevzdržno motnjo), v nasprotju s pravom Unije, zlasti z Direktivo o PVO in njenim členom 11?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali pravo Unije, zlasti Direktiva 2011/92, v okviru njene neposredne uporabe zahteva zanikanje obstoja zavezujoče narave, predstavljene v prvem vprašanju?

13. V pisnem postopku so bile udeležene K. Gruber, družba EMA, Republika Avstrija in Komisija. Vse razen družbe EMA so podale izjavo na ustni obravnavi z dne 9. oktobra 2014.

IV – **Pravna presoja**

A – *O različici Direktive o PVO, ki se uporablja*

14. Družba EMA meni, da je treba v postopku v glavni stvari namesto različice Direktive o PVO, navedene v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, to je Direktive 2011/92, uporabiti različico, ki je bila v veljavi 21. junija 2010, to je na dan izdaje odločbe o tem, da presoja ni potrebna.

5 — BGBl, št. 697/1993.

6 — BGBl I, št. 87/2009.

15. Toda družba EMA ne upošteva dejstva, da predlog za sprejetje predhodne odločbe izhaja iz pritožbe zoper soglasje za njen projekt z dne 21. februarja 2012. V nasprotju s trditvijo Komisije na ustni obravnavi, je v tem času že veljala Direktiva 2011/92. Na podlagi členov 14 in 15 je stopila v veljavo dvajseti dan po objavi dne 28. januarja 2012, to je 17. februarja 2012. V njej pa ni nobenega roka, določenega za prenos, saj posledica niso vsebinske spremembe prej veljavne različice, temveč zgolj konsolidira predhodne spremembe in izboljšuje predstavitev določb.

16. To v nasprotju s trditvami družbe EMA velja tudi za člena 2(3) in 10a starejše različice, ki jima v novejši različici ustrezata člen 2(4) in člen 11. Tako člen 14, drugi odstavek, Direktive 2011/92 določa, da se sklicevanja na razveljavljeno direktivo razlagajo kot sklicevanja na to direktivo in se berejo v skladu s korelacijsko tabelo v Prilogi VI.

17. Ker posledica nove različice niso vsebinske spremembe, jo je mogoče brez težav uporabiti tudi v postopku za izdajo soglasja z dne 21. februarja 2012, ki še poteka. Sicer pa se v skladu z ustaljeno sodno prakso šteje, da se postopkovna pravila uporabljajo za vse spore, ki potekajo v trenutku, ko ta začnejo veljati.[7] Razlog za drugačno odločitev bi lahko bile samo bistvene spremembe postopkovnih pravil[8] ali posebne prehodne določbe[9].

18. Iz tega sledi, da ni razloga za dvom o sklepu Verwaltungsgerichtshof, da Sodišču predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe glede Direktive 2011/92.

B – *Prvo vprašanje*

19. Jedro obravnavanega primera je prvo vprašanje. Vendar pa je treba to vprašanje oblikovati natančneje (o tem v točki 1). Dalje je treba spomniti na pravico do izvedbe presoje vplivov na okolje (o tem v točki 2), ki jo spremlja pravica do učinkovitega pravnega varstva (o tem v točki 3), ki pa je nima vsakdo, temveč samo zadevna oseba (o tem v točki 4). Samo podredno je treba obravnavati posebni sodni postopek, določen v členu 11 Direktive o PVO (o tem v točki 5), ter morebitno nadomestilo za neizvedeno presojo vplivov na okolje pri uporabi sektorskih zakonov (o tem v točki 6) in naposled na trditev družbe EMA, da gre v obravnavanem primeru za izjemo od Direktive o PVO (o tem v točki 7).

1. Razlaga vprašanja za predhodno odločanje

20. V vprašanju Verwaltungsgerichtshof gre za to, ali so pogoji, pod katerimi ugotovitev, da za projekt ni potrebna presoja vplivov na okolje, postane zavezujoča, v nasprotju s pravom Unije. Da pa bi se lahko predložitvenemu sodišču podalo koristen odgovor, je treba vprašanje razumeti v smislu, ali velja zavezujoča narava tudi za soseda, ki ugotovitve ne more izpodbijati po sodni poti.

21. Verwaltungsgerichtshof namreč navaja, da je na podlagi člena 3(7) UVP-G 2000 za preizkus vprašanja, ali je treba izvesti presojo vplivov projekta na okolje, določen poseben postopek, ki se zaključi z ugotovitveno odločbo. V tem postopku imajo vlogo stranke samo kandidat ali kandidatka za projekt, sodelujoči organ, mediator za okolje, zadevna občina ter na podlagi nedavnih sprememb zakona nekatere nevladne organizacije, ne pa tudi sosedje projekta. To po mnenju predložitvenega sodišča pomeni, da se sosedje (kot v tem primeru K. Gruber) soočijo z zavrnitvijo presoje vplivov projekta na okolje šele v postopku za izdajo soglasja, ki sledi. V tem času je zavrnitvena odločba pravnomočna in zavezujoča za vse stranke.

7 — Sodbe Meridionale Industria Salumi in drugi (212/80 do 217/80, EU:C:1981:270, točka 9), CT Control (Rotterdam), JCT Benelux/Komisija (C-121/91 in C 122/91, EU:C:1993:285, točka 22) in Toshiba Corporation in drugi (C-17/10, EU:C:2012:72, točka 47).

8 — Glej sodbi Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, točka 23) in Križan in drugi (C-416/10, EU:C:2013:8, točka 94).

9 — Glej člen 3(2) Direktive 97/11/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 3, str. 151-161) in člen 3(2) Direktive 2014/52/EU (UL L 124, str. 1), s katerima se tudi spreminja Direktiva o PVO.

22. Iz tega očitno sledi, da lahko sosedje soglasju za projekt sicer ugovarjajo, da predstavlja kršitev nekaterih okoljskih standardov, npr. mejnih vrednosti, vendar ne morejo očitati, da ob kršitvi Direktive o PVO sploh ni bila izvedena presoja vplivov na okolje. Prav tako, kot se zdi, ne morejo izpodbijati odločbe o tem, da se presoja ne izvede. [10]

23. Pojasniti je treba torej, ali je v skladu z Direktivo o PVO, da ugotovitev, da za projekt ni potrebna presoja vplivov na okolje, zavezuje tudi sosede, ki te ugotovitve ne morejo izpodbijati po sodni poti.

24. V ta namen je treba v nadaljevanju najprej razpravljati o podlagi za morebitno obveznost presoje, nato o pravnem varstvu zoper odločbo o tem, da se presoja ne izvede, in nazadnje o krogu oseb, ki so do tega upravičene.

2. Podlaga za morebitno obveznost presoje

25. V postopku o glavni stvari lahko obveznost presoje vplivov na okolje izhaja iz členov 2(1) ter 4(2) in (3) Direktive o PVO, saj je treba projekt družbe EMA šteti za urbanistični projekt, vključno s projekti za gradnjo nakupovalnih središč in parkirišč, v smislu Priloge II, točka 10(b).

26. Na podlagi člena 4(2) Direktive o PVO morajo države članice pri projektih, naštetih v Prilogi II, ki bi lahko pomembno škodljivo vplivali na okolje, na podlagi preverjanja od primera do primera ali pragov oziroma meril, ki jih postavijo, določiti, ali je treba za tovrsten projekt izvesti presojo vplivov na okolje.

27. Glede postavitve pragov ali meril, s katerimi bi se določilo, ali je treba za tovrsten projekt izvesti presojo vplivov na okolje, se daje v členu 4(2)(b) Direktive o PVO državam članicam sicer diskrecijsko pravico. A to pravico omejuje obveznost iz člena 2(1), da se za projekte, ki bodo med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije verjetno pomembno vplivali na okolje, izvede presoja vplivov. [11]

28. Nujnost presoje vplivov na okolje lahko torej izhaja neposredno iz členov 2(1), 4(2) in (3) ter Priloge II k Direktivi o PVO, če spada projekt v to prilogo in bi lahko pomembno vplival na okolje. [12] Poleg tega morajo pristojni nacionalni organi v določenih okoliščinah posebej preizkusiti vprašanje, ali je treba ob upoštevanju meril iz Priloge III k Direktivi [13] izvesti presojo vplivov na okolje. [14] To je t. i. predhodno preverjanje.

3. Pravno varstvo zoper odločbo o predhodnem preverjanju

29. Glede pravnega varstva je Sodišče že presodilo, da se posamezniki lahko sklicujejo na obveznost izvedbe presoje vplivov na okolje iz člena 2(1) v povezavi s členom 4 Direktive o PVO. [15]

10 — To potrjuje članek Wolfganga Bergerja, UVP-Feststellungsverfahren und Rechtsmittelbefugnis: Revolution durch „Mellor“?, *Recht der Umwelt, Sonderbeilage Umwelt und Technik* 2009/25, 66 (67), ki ga je kot prilogo 3 predložila družba EMA.

11 — Sodbie Kraaijeveld in drugi (C-72/95, EU:C:1996:404, točka 50), WWF in drugi (C-435/97, EU:C:1999:418, točka 36) in Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, točka 29).

12 — Sodbe Kraaijeveld in drugi (C-72/95, EU:C:1996:404, točka 61), Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, točka 65) in Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, točke od 41 do 43).

13 — Glej sodbo Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, točka 32).

14 — Sodba Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, točka 51).

15 — Sodbi Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, točka 61) in Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, točka 32).

30. Presodilo je tudi že, da morajo imeti „tretje osebe tako kot zadevni upravni organi“ možnost, da se prepričajo, da je pristojni organ v skladu z določbami nacionalne zakonodaje dejansko preveril, ali je PVO nujna. Poleg tega morajo imeti zadevni posamezniki možnost, da preverijo spoštovanje te obveznosti preverjanja tudi po sodni poti. Ta zahteva se lahko tako kot v postopku o glavni stvari izrazi z možnostjo vložitve pravnega sredstva neposredno proti odločitvi, da se PVO ne izvede. [16]

31. Republika Avstrija in družba EMA trdita, da je Sodišče zgolj presodilo, da se naknadni preizkus obveznosti predhodnega preverjanja *lahko* izrazi z možnostjo vložitve pravnega sredstva neposredno zoper odločitev, da se PVO ne izvede. [17] Po njunem mnenju pa ne obstaja obveznost, da se tako pravno sredstvo omogoči.

32. Toda ta trditev ne upošteva, da je Sodišče v stavku pred tistim, ki ga navajata Republika Avstrija in družba EMA, navedlo, da zadevni posamezniki *morajo* imeti možnost, da spoštovanje te obveznosti, če je potrebno, preverijo po sodni poti. [18]

33. Ta ugotovitev je tudi pravilna, saj pravo Unije daje zadevnim osebam pravico do presoje vplivov na okolje, če so podani pogoji iz člena 2(1) v povezavi s členom 4 Direktive o PVO. [19] Zato se v skladu z načelom učinkovitega pravnega varstva, opredeljenem v členu 47, prvi odstavek, Listine EU o temeljnih pravicah, zadevnim osebam omogoči podati predlog za revizijo odločitve, da se presoja vplivov na okolje ne izvede.

34. Tovrstno revizijo je mogoče izvesti npr. v okviru pritožbe zoper odločbo o predhodnem preverjanju ali pri izpodbijanju poznejše odločbe o soglasju. Če pa ni možno vložiti tožbe neposredno zoper odločbo o predhodnem preverjanju, mora biti omogočeno, da se neizvedbi presoje vplivov na okolje ugovarja pozneje v okviru izpodbijanja soglasja. Iz tega sledi, da bi bila zavezujoča narava odločbe o presoji vplivov na okolje za osebe, ki se sicer lahko sklicujejo na člena 2(1) ter 4(2) in (3) Direktive o PVO, vendar ne morejo po sodni poti izpodbijati odločbe o predhodnem preverjanju, v neskladju s temi določbami ter s členom 47 Listine EU o temeljnih pravicah.

4. Krog upravičenih oseb

35. Glede vprašanja, kdo se lahko sklicuje na obveznost izvedbe presoje vplivov na okolje, pa se sodno prakso deloma razume narobe. Sodišče pogosto govori o „zadevnih posameznikih“, [20] a deloma tudi samo o „posameznikih“ [21] ali celo čisto splošno o „tretjih osebah“, [22] torej o krogu možnih upravičenih oseb, ki bi bil lahko zelo širok. Zato ni presenetljivo, da je bila na ustni obravnavi izražena bojazen, da se s sklicevanjem na to obveznost dovoljuje *actio popularis*.

36. A za tako bojazen ni razloga.

37. Iz Direktive o PVO je namreč mogoče razbrati, da gre dejansko lahko samo za zadevne osebe. Zlasti na podlagi člena 6(3) in 4 v postopku presoje vplivov na okolje ne more sodelovati vsakdo, temveč „zadevna javnost“. V členu 1(2)(e) je „zadevna javnost“ opredeljena kot javnost, na katero vpliva ali bi verjetno vplivali postopki okoljskega odločanja ali ima interes pri takih postopkih. Javnost na podlagi člena 1(2)(d) Direktive o PVO zajema fizične ali pravne osebe.

16 — Sodbi Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, točki 57 in 58) in Solvay in drugi (C-182/10, EU:C:2012:82, točki 57 in 58).

17 — Sodbi Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, točka 58) in Solvay in drugi (C-182/10, EU:C:2012:82, točka 58).

18 — Sodbi Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, točka 58) in Solvay in drugi (C-182/10, EU:C:2012:82, točka 58).

19 — Poleg sodb, navedenih v opombi 15, glej tudi sodbi Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, točka 59) in Solvay in drugi (C-182/10, EU:C:2012:82, točka 59).

20 — Sodbi Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, točka 58) in Solvay in drugi (C-182/10, EU:C:2012:82, točka 58).

21 — Sodbi Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, točka 61) in Leth (C-182/10, EU:C:2013:166, točka 32).

22 — Sodbi Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, točka 57) in Solvay in drugi (C-182/10, EU:C:2012:82, točka 57).

38. Pri zadevnih osebah v tem smislu torej ne gre samo za stranke v postopku predhodnega preverjanja, ki jih priznava avstrijsko pravo, namreč za kandidata/kandidatko za projekt, organe, s katerimi sodeluje, mediatorja za okolje, zadevno občino ter določene nevladne organizacije.

39. Nasprotno: člani zadevne javnosti so tudi sosedje, zato se lahko sklicujejo na obveznost izvedbe presoje vplivov na okolje, če jih postopek odločanja zadeva ali bi jih vsaj verjetno zadeval.

40. Vendar pa družba EMA trdi, da K. Gruber ni mogoče šteti za zadevno sosedo, saj živi na kraju, ki je od projekta oddaljen več kilometrov, in je samo lastnica nepremičnine v njegovi bližini, ki je dana v najem. K. Gruber je kot odgovor na to trditev na ustni obravnavi zatrdila, da v tej nepremičnini tudi živi.

41. A celo če je trditev družbe EMA resnična, bi lahko zadostovalo, če bi morebitni okoljski vplivi projekta na nepremičnino imeli vpliv ne nanjo osebno, temveč samo na premoženje K. Gruber. Sodišče je že presodilo, da varovalni namen Direktive o PVO zajema premoženjsko škodo, ki izvira neposredno iz vplivov projekta na okolje.[23] Če bi K. Gruber nastala tovrstna škoda ali če bi ji vsaj lahko nastala, bi nanjo zato vplival postopek odločitve v smislu člena 1(2)(e) Direktive o PVO. Ali je takšne vplive pričakovati, pa morajo nazadnje presoditi pristojni nacionalni organi ob upoštevanju vseh merodajnih okoliščin posameznega primera.

42. Tudi ugovor Republike Avstrije, da v času predhodnega preverjanja sploh še ni mogoče vedeti, katere osebe konkretno bo projekt zadeval, ni prepričljiv. Kot trdi tudi K. Gruber, gre pri tej trditvi v bistvu za to, da v tem času še ni na voljo dovolj informacij o vplivih projekta na okolje, da bi lahko sprejeli odločitev o predhodnem preverjanju. V tem primeru se o tem, ali je potrebno preverjanje, v tem času sploh ne bi smelo odločati.

5. Pravno varstvo na podlagi člena 11 Direktive o PVO

43. Pogoji iz člena 11 Direktive o PVO, navedenega v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, za presojo zavezujoče narave odločbe o izvedbi presoje vplivov na okolje niso pomembni.

44. V obravnavani zadevi namreč ne gre za obsežen postopek preverjanja materialno-pravne in postopkovne zakonitosti odločitev, ki jih omogoča ta določba. Nasprotno: odločiti je treba samo o tem, ali se je mogoče proti sosedom v postopku zoper odločbo o soglasju sklicevati na zavezujočo naravo odločbe o predhodnem preverjanju.

45. Če pa bi Sodišče vendarle menilo, da je člen 11 Direktive o PVO upošteven, bi bili podani tudi pogoji iz te določbe.

46. Družba EMA sicer zastopa pravilno stališče, da za odločitev o izvedbi presoje vplivov na okolje ni potrebno sodelovanje javnosti,[24] iz njega pa sklepa, da ni mogoče uporabiti člena 11 Direktive o PVO. Kajti člen 11 se nanaša samo na ukrepe, za katere veljajo določbe te direktive o sodelovanju javnosti. Toda vprašanje, ali je sploh treba izvesti presojo vplivov na okolje, je osrednjega pomena za ta postopek. Določbe o tem vprašanju so zato v vsakem primeru določbe o sodelovanju javnosti. Upoštevanje obveznosti udeležbe javnosti mora torej vsaj kot predhodno vprašanje spadati na področje uporabe člena 11 Direktive o PVO.

23 — Sodba Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, točka 35 in 36).

24 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Križan in drugi (C-416/10, EU:C:2012:218, točke od 133 do 136).

47. To potrjuje izvor sklicevanja na določbe o sodelovanju javnosti. S to značilnostjo se namreč prenašajo minimalne zahteve iz člena 9(2) Aarhuške konvencije, na podlagi katerih je mogoče to pravico do pravnega varstva uporabiti vsaj pri vseh ukrepih, za katere velja člen 6 konvencije. Zadnjenavedena določba pa velja za vse odločitve, dejanja ali opustitve, ki se nanašajo na projekte, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje. Tak ukrep bi bila tudi odločitev, da se projekt neupravičeno ne preveri.

48. Pri uporabi člena 11 Direktive o PVO bi bilo poleg tega treba pojasniti, katere pravice lahko posameznik uveljavlja na podlagi člena 11. Sodišče je presodilo, da jih lahko nacionalni zakonodajalec načeloma omeji na subjektivne javne pravice.[25] Vendar pa gre pri pravici zadevne javnosti do izvedbe presoje vplivov na okolje za tovrstno subjektivno javno pravico, ki ji države članice ne morejo odvzeti učinka s tem, da bi upravičenim osebam zavračale njeno uveljavljanje po sodni poti.

49. Direktiva o PVO namreč daje zadevnim osebam določene pravice, če je treba za kakšen projekt izvesti presojo vplivov na okolje. Predvsem imajo pravico, da se preko postopka, ki ga uvaja Direktiva, seznanijo z vplivi zadevnega projekta na okolje (zlasti člena 5 in 6) in v tem okviru sami podajo mnenje o njem (člena 6 in 7). Poleg tega je treba rezultate sodelovanja javnosti upoštevati pri odločitvi o projektu (člen 8), najpomembnejše podatke glede odločitve pa dati na razpolago javnosti (člen 9).

50. Te pravice niso same sebi namen. Po eni strani prispevajo k boljši odločitvi o projektu, saj lahko izboljšajo podlago za odločitev in njeno obrazložitev. Po drugi strani informacije, pridobljene in objavljene v tem postopku, pomagajo zadevnim osebam pri uveljavljanju nadaljnjih pravic, ki so opredeljene v materialnih določbah o varstvu okolja – npr. določene mejne vrednosti za kakovost zunanjega zraka. Vsekakor pa te informacije zadevnim osebam omogočajo, da se pripravijo na vplive projekta na okolje, npr. tako, da izboljšajo zaščito svoje nepremičnine pred hrupom.[26]

51. To potrjujejo cilji presoje vpliva na okolje. Iz uvodnih izjav 4 in 14 Direktive o PVO v tem delu izhaja, da je treba z njo doseči enega izmed ciljev Unije na področju varstva okolja in kakovosti življenja. Poleg tega je treba presoditi vplive projekta na okolje, da bi upoštevali prizadevanja za varovanje zdravja ljudi, prispevali h kakovosti življenja z boljšim okoljem in ohranili reproduktivne zmogljivosti ekosistema kot osnovnega življenjskega vira.[27] Ravno varovanje zdravja pred škodljivimi vplivi okolja je Sodišče večkrat navedlo kot (dodaten)[28] razlog za to, da je posameznikom omogočilo sklicevanje na neposredno uporabne določbe okoljskega prava Unije.[29]

52. Poleg tega je treba upoštevati, da naj bi Direktiva o PVO, odkar je bila dopolnjena z Direktivo 2003/35, pripomogla k temu, da bi pravo Unije uskladila z Aarhuško konvencijo. Zato je treba Direktivo o PVO, zlasti določbe, ki so bile, kakor člen 1(2)(d) in (e), dodane z Direktivo 2003/35, razlagati v luči in ob upoštevanju ciljev konvencije.[30]

53. V skladu z uvodno izjavo 7 preambule Aarhuške konvencije ima vsaka oseba pravico živeti v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, ter dolžnost, da sama in skupaj z drugimi varuje in izboljšuje okolje za sedanje in prihodnje generacije. V skladu z uvodno izjavo 8 morajo imeti državljani, da bi lahko uveljavljali to pravico in izpolnjevali to dolžnost, dostop do informacij, pravico do udeležbe pri odločanju in dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah.[31]

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

26 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, točki 50 in 51).

27 — Glej sodbo Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, točke 28, 29 in 34).

28 — Glej glede tega Kokott/Sobotta, Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2014, 132.

29 — Glej tudi sodbe Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, točka 37) in Stichting Natuur en Milieu in drugi (C-165/09 do C 167/09, EU:C:2011:348, točka 94).

30 — Sodba Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 41).

31 — Glej glede tega sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruz Villalóna v zadevi Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:422, točke od 96 do 98) in članek Kokott/Sobotta, naveden v opombi 28, str. 136.

54. Direktive o PVO se torej ne sme razlagati tako, da obveznosti izvedbe presoje vplivov na okolje ne ustreza pravica zadevne javnosti – vključno s prizadetimi sosedi – ki jo lahko sosedje uveljavljajo po sodni poti.

6. „PVO *de facto*“ na podlagi poznejših ugovorov

55. Republika Avstrija se nazadnje sklicuje na možnost za „*de facto* PVO“, navedeno v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki po njenem mnenju omogoča zadostno upoštevanje ugovorov iz okoljskih razlogov. V skladu s predstavitvijo Verwaltungsgerichtshof se lahko sosedje gospodarskega obrata na podlagi nacionalnega prava namreč sklicujejo na to, da učinki projekta ogrožajo njihovo življenje, zdravje ali lastnino in da jim smrad, hrup, dim, prah, tresenje ali drugo predstavlja nevzdržno motnjo.

56. Na vprašanje, postavljeno na ustni obravnavi, je Republika Avstrija to trditev natančneje oblikovala v smislu, da so merodajni vplivi projekta na okolje opredeljeni v okviru sektorske zakonodaje, v zvezi z njo pa sodeluje tudi javnost.

57. Sodišče je dejansko presodilo, da se lahko zahteve za presojo vplivov na okolje načeloma izpolnijo tudi v kakšnem drugem postopku.[32] Te presoje torej ni nujno imenovati presoja vplivov na okolje, če so v tem ali v drugih postopkih izpolnjene *vse* zahteve direktive.

58. To najprej pomeni zlasti, da se pridobijo vsi podatki iz člena 5 Direktive o PVO, pravica do sodelovanja pa mora biti zagotovljena predvsem celotni zadevni javnosti, a tudi drugim organom iz členov 6 in 7 *brez omejitve*. Na tej podlagi bi bilo treba v skladu s členom 3 opredeliti in presoditi neposredne in posredne učinke projekta na različne okoljske dejavnike in njihove medsebojne vplive.[33] V členu 8 se zahteva tudi, da se v postopku izdaje soglasja za izvedbo upoštevajo rezultati posvetovanj in informacije o vplivih na okolje. Naposled pa bi moralo biti zoper to soglasje, čeprav se izdaja brez formalne presoje vplivov na okolje, omogočeno sodno varstvo v skladu s členom 11.

59. V postopku v glavni stvari mora pristojno sodišče po potrebi preveriti, ali so bile pri uporabi sektorske zakonodaje glede soglasja dejansko izpolnjene vse te zahteve. A tak rezultat bi bil presenetljiv, saj potem ne bi bilo jasno, zakaj je v avstrijskem pravu vzporedno določen formalni postopek, imenovan presoja vplivov na okolje, avstrijski organi pa so v postopku o glavni stvari zavrnili njegovo uporabo.

7. Domneva o izjemi od Direktive o PVO

60. Opozoriti je treba, da v delu avstrijske ureditve, ki po mnenju družbe EMA za določene projekte omogoča izjemo od Direktive o PVO v smislu člena 2(4), za tovrstno izjemo niso izpolnjeni pogoji. Uveljavlja se lahko samo izjemoma za posamezne projekte, ne pa za več projektov, ki se določajo s pragovi. Poleg tega ni mogoče ugotoviti, da je Republika Avstrija v skladu s členom 2(4)(a) preučila, ali bi bila primerna druga oblika presoje, ali pa bi v skladu s členom 2(4)(b) in (c) obvestila javnost in Komisijo.[34] Te izjeme v svojih trditvah ne uveljavlja niti Republika Avstrija.

32 — Sodba Komisija/Nemčija (C-431/92, EU:C:1995:260, točke od 43 do 45).

33 — Glej glede tega sodbo Komisija/Irska (C-50/09, EU:C:2011:109, točka 37).

34 — Glede nujnosti teh ukrepov glej sodbo Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, točke od 84 do 87).

8. Vmesni sklep

61. Ni torej v skladu s členom 47 Listine EU o temeljnih pravicah in členoma 2(1) ter 4(2) in (3) Direktive o PVO, če se proti članom zadevne javnosti, ki z obrazložitvijo, da bi morala biti izvedena presoja vplivov na okolje, vlagajo tožbo zoper soglasje za projekt, uveljavlja zavezujoča narava odločbe o predhodnem preverjanju, na podlagi katere se presoja vplivov na okolje ne izvede, če te osebe prej niso mogle izpodbijati te odločbe.

C – *Drugo vprašanje*

62. Z drugim vprašanjem želi Verwaltungsgerichtshof izvedeti, ali je treba na podlagi prava Unije, zlasti Direktive 2011/92 v okviru njene neposredne uporabe, zanikati obstoj zavezujoče narave iz prvega vprašanja.

63. Na podlagi ustaljene sodne prakse se lahko posamezniki pred nacionalnimi sodišči proti državi sklicujejo na določbe direktive, ki so vsebinsko brezpogojne in dovolj natančne.[35]

64. Razlog proti možnosti neposredne uporabe bi lahko bil, da je načeloma prepuščeno državam članicam, ali omogočijo neposredno pravno varstvo pred odločbo o predhodnem preverjanju ali pa pravno varstvo omejijo na možnost stranskega ugovora v zvezi s tožbo zoper soglasje. Kot se zdi, sta v pravu Unije dopustna oba načina in ni mogoče brez nadaljnjega izključiti obstoja še več možnosti.

65. Vendar pa ta diskrecijska pravica glede oblikovanja zadeva samo obliko zagotavljanja pravnega varstva, ne pa želenega rezultata, namreč možnosti revizije odločbe o predhodnem preverjanju.

66. Gre torej za tipičen primer postopkovne samostojnosti držav članic, ki jo omejujeta načeli enakovrednosti in učinkovitosti.[36] Ne bi pa bilo združljivo z načelom učinkovitosti, če bi se zadevni javnosti odrekla *kakršna koli* možnost, da bi odločbo o predhodnem preverjanju izpodbijala po sodni poti.[37] Kajti v tem primeru bi bilo pravico do izvedbe presoje vplivov na okolje praktično nemogoče uveljaviti.

67. Iz tega sledi, da je mogoče člena 2(1) ter člen 4(2) in (3) Direktive o PVO neposredno uporabiti v delu, v katerem se proti članom zadevne javnosti v okviru revizije soglasja za projekt ne more uveljavljati zavezujoča narava odločbe o predhodnem preverjanju, če niso imeli druge možnosti za izpodbijanje te odločbe o predhodnem preverjanju.

V – **Predlog**

68. Zato Sodišču predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori tako:

1. Ni v skladu s členom 47 Listine EU o temeljnih pravicah in členoma 2(1) ter 4(2) in (3) Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, če se proti članom zadevne javnosti, ki z obrazložitvijo, da bi morala biti izvedena presoja vplivov na okolje, vlagajo tožbo zoper soglasje za projekt, uveljavlja zavezujoča narava odločbe o predhodnem preverjanju z vsebino, da se ne izvede presoja vplivov na okolje, če te odločbe o predhodnem preverjanju prej niso mogli izpodbijati.

35 — Glej npr. sodbi Foster in drugi (C-188/89, EU:C:1990:313, točka 16) in Napoli (C-595/12, EU:C:2014:128, točka 46).

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

37 — To verjetno izhaja tudi iz Bergerjevega članka, ki ga je predložila družba EMA, navedenega v opombi 10, str. 70 in naslednje.

2. Člena 2(1) ter 4(2) in (3) Direktive 2011/92/EU je mogoče neposredno uporabiti v delu, v katerem se proti članom zadevne javnosti v okviru revizije soglasja ne more uveljavljati zavezujoča narava odločbe o predhodnem preverjanju, če niso imeli možnosti, da bi to odločbo izpodbijali.