SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 12. maja 2011*

V zadevi C-115/09,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Nemčija) z odločbo z dne 5. marca 2009, ki je prispela na Sodišče 27. marca 2009, v postopku

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV

proti

Bezirksregierung Arnsberg,

ob udeležbi

Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG,

* Jezik postopka: nemščina.

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot (poročevalec), predsednik senata, K. Schiemann, A. Arabadžiev, L. Bay Larsen, sodniki, in C. Toader, sodnica,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,
sodna tajnica: C. Strömholm, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. junija 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Nordrhein-Westfalen eV D. Teßmer in B. W. Wegener, odvetnika,

– za Bezirksregierung Arnsberg D. Bremecker, zastopnik,

– za Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG C. Riese in U. Karpenstein, odvetnika,

– za nemško vlado M. Lumma in B. Klein, zastopnika,

– za grško vlado G. Karipsiadis, zastopnik,

– za italijansko vlado G. Palmieri, zastopnica, skupaj z M. Russo, avvocato dello Stato,

– za Evropsko komisijo J.-B. Laignelot in G. Wilms, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 16. decembra 2010

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGS) (UL L 175, str. 40), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 (UL L 156, str. 17, v nadaljevanju: Direktiva 85/337).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (združenje za okolje in varstvo narave, združenje zvezne dežele Severno Porenje – Vestfalija, Nemčija, v nadaljevanju:

okoljsko združenje“) in Bezirksregierung Arnsberg zaradi dovoljenja, ki ga je slednja odobrila družbi Trianel Kohlekraftwerk GmbH & Co. KG (v nadaljevanju: Trianel) za izgradnjo in upravljanje elektrarne na premog v kraju Lünen.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

3 Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, tako imenovana Aarhuška konvencija, je bila podpisana 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti (2005/370/ES) (UL L 124, str. 1).

4 Člen 9 te konvencije določa:

„[…]

2. 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. V ta namen se za pododstavek (a) tega odstavka šteje za zadosten tudi interes vsake nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz odstavka 5 člena 2. Za take organizacije se tudi šteje, da imajo pravice, ki se lahko kršijo v smislu pododstavka (b) tega odstavka.

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.

3. Poleg tega in brez vpliva na revizijske postopke iz prvega in drugega odstavka tega člena mora pogodbenica zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za

izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje.

4. Poleg tega in brez vpliva na prvi odstavek tega člena morajo postopki iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena zagotavljati ustrezna in učinkovita pravna sredstva, vključno s sodno prepovedjo, če je ta primerna, in biti morajo pošteni, pravični, pravočasni in ne pretirano dragi. Odločitve po tem členu morajo biti izdane ali evidentirane v pisni obliki. Odločitve sodišč in po možnosti tudi drugih teles morajo biti javno dostopne.

[…]“

Pravo Unije

Direktiva 2003/35

5 V uvodni izjavi 5 Direktive 2003/35 je navedeno, da mora biti zakonodaja Skupnosti ustrezno usklajena z Aarhuško konvencijo, da bi jo Skupnost ratificirala.

6 V uvodni izjavi 9 Direktive 2003/35 je navedeno:

„Člen 9(2) in (4) Arhuške konvencije predvideva dostop do sodnih ali drugih postopkov izpodbijanja materialne in postopkovne zakonitosti odločb, aktov ali opustitev, ki so predmet določb sodelovanja javnosti člena 6 Konvencije."

7 V uvodni izjavi 11 Direktive 2003/35 je navedeno, da bi morala biti Direktiva 85/337 spremenjena, da bi se zagotovila popolna skladnost z določbami Aarhuške konvencije, zlasti njenima členoma 6 in 9(2) in (4).

8 Člen 1 Direktive 2003/35 določa:

„Cilj te direktive je prispevati k izvedbi obveznosti, ki izhajajo iz Arhuške konvencije, zlasti:

[…]

b) z boljšim sodelovanjem javnosti in predvidenimi določbami o dostopu do sodišč v okviru direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES."

Direktiva 85/337

9 Člen 1(1) Direktive 85/337 določa:

„Ta direktiva se uporablja pri presoji vplivov na okolje tistih javnih in zasebnih projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje."

10 Člen 1(2) Direktive 85/337 vsebuje opredelitve, dodane z Direktivo 2003/35, pojmov „javnost" in „zadevna javnost":

„V tej direktivi:

[…]

‚javnost' pomeni eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z nacionalno zakonodajo ali prakso njihova združenja, organizacije ali skupine;

‚zadevna javnost' pomeni 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 štejejo nevladne organizacije, ki podpirajo varstvo okolja in izpolnjujejo katere koli pogoje nacionalne zakonodaje, da imajo interes;

[…]“

11 Člen 10a Direktive 85/337, ki je bil prav tako dodan z Direktivo 2003/35, določa:

„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 jo upravno postopkovno pravo države članice zahteva kot predpogoj,

dostop do revizije postopka pred sodiščem ali pa pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, ki ga je vzpostavil zakon, da izpodbijajo materialno in 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 dostop do sodišč. S tem ciljem se interes katere koli nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz člena 1(2), šteje za zadosten za namen pododstavka (a) tega člena. Za take organizacije se šteje, da imajo […] pravice [, ki jih je mogoče kršiti v smislu] pododstavka (b) tega člena.

[…]“

Direktiva 92/43/ES

12 Člen 6(3) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, str. 7), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2006/105/ES z dne 20. novembra 2006 (UL L 363, str. 368, v nadaljevanju: direktiva o habitatih) določa:

„Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.“

Nacionalno pravo

13 Člen 42 zakona o upravnem sporu (Verwaltungsgerichtsordnung, BGBl. 1991 I, str. 686, v nadaljevanju: VwGO) tako določa pogoje za dopustnost tožb:

„1. S tožbo se lahko zahteva odprava upravnega akta (izpodbojna tožba) oziroma izdaja upravnega akta pri zavrnitvi ali molku organa (tožba za izpolnitev).

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."

14 Člen 113(1), prvi stavek, VwGO poleg tega določa:

„1. Če je upravni akt nezakonit in so s tem prizadete pravice tožnika, sodišče odpravi upravni akt, po potrebi skupaj s pritožbeno odločbo."

15 Člen 2(1), prvi stavek, zakona o presoji vplivov na okolje (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, BGBl. 2005 I, str. 1757, v nadaljevanju: UVPG) določa, da je presoja vplivov na okolje sestavni del upravnega postopka, ki se izvede za ugotovitev dopustnosti projekta.

16 V skladu s členom 2(3), točka 1, UVPG so dovoljenja, sklepi o sprejetju načrta in druge odločbe organov o dopustnosti projektov, izdane v upravnem postopku, razen deklaratornih postopkov, „odločbe“ v smislu njegovega odstavka 1, prvi stavek.

17 Člen 1(1), točka 1(a), zakona o dopolnilnih predpisih glede pravnih sredstev v okoljskih zadevah, določenih z Direktivo 2003/35/ES (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (zakon o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah), BGBl. 2006 I, str. 2816, v nadaljevanju: UmwRG), pojasnjuje, da se ta zakon uporablja za pravna sredstva zoper „odločbe“ v smislu člena 2(3) UVPG o dopustnosti projekta, za katere v skladu z UVPG lahko obstaja obveznost izvedbe presoje vplivov na okolje.

18 Člen 2(1), točka 1, UmwRG določa, da domače ali tuje združenje, ki je priznano v skladu s členom 3 UmwRG, lahko vlaga pravna sredstva v skladu z VwGO zoper tako odločbo ali zoper molk upravnega organa, ne da bi uveljavljalo kršitev svojih pravic, če to združenje trdi, da ta odločba ali molk upravnega organa nasprotuje predpisom „o varstvu okolja, ki podeljujejo pravice posameznikom in so lahko pomembni za odločbo.“

19 Poleg tega je na podlagi člena 2(5), prvi stavek, točka 1, UmwRG tako pravno sredstvo utemeljeno, če izpodbijana odločba ali molk upravnega organa pomeni kršitev predpisov „o varstvu okolja, ki podeljujejo pravice posameznikom in so pomembni za odločbo“ ter če se kršitev „nanaša na interese varstva okolja, ki spadajo v skladu s statutom združenja med cilje, ki jim sledi“.

20 Člen 5(1), prvi stavek, točka 2, zakona o varstvu pred škodljivimi vplivi onesnaževanja zraka, hrupa, tresljajev in podobnih pojavov na okolje (Bundes-Imissionsschutzge-

setz (zvezni zakon o varstvu pred emisijami), BGBl. 2002 I, str. 3830, v nadaljevanju: BImSchG) med drugim določa, da je treba naprave, za katere je potrebno dovoljenje, zgraditi in da morajo te obratovati tako, da se za jamstvo visoke ravni varstva „celotnega okolja“ sprejmejo preventivni ukrepi pred škodljivimi vplivi na okolje in siceršnjimi nevarnostmi, veliko škodo in občutnimi obremenitvami.

21 Člen 8(1), prvi stavek, BImSchG določa, da se dovoljenje za izgradnjo naprave ali dela naprave ali za izgradnjo in obratovanje dela naprave podeli na zahtevo, če obstaja upravičen interes za podelitev delnega dovoljenja, če so izpolnjeni pogoji za izdajo delnega dovoljenja za predlagani predmet in če iz predhodne presoje izhaja, da že od vsega začetka nepremagljive ovire v zvezi s pogoji za izdajo dovoljenja ne nasprotujejo izgradnji in obratovanju celotne naprave.

22 Člen 9(1) BImSchG določa, da se lahko na zahtevo s predhodno odločbo odloči o posamičnih pogojih za izdajo dovoljenja in o lokaciji naprave, če je bilo mogoče učinke načrtovane naprave zadostno presoditi in če obstaja upravičen interes za izdajo predhodne odločbe.

23 Člen 61 zakona o varstvu narave in ohranjanju krajine (Bundesnaturschutzgesetz (zvezni zakon o varstvu narave), BGBl. 2002 I, str. 1193) določa:

„(1) Priznano združenje […] lahko, ne da bi bile kršene njegove pravice, vlaga pravna sredstva v skladu z zakonom o upravnem sporu zoper:

1. izvzetja iz prepovedi in zapovedi za varstvo naravovarstvenih območij, narodnih parkov in drugih varstvenih območjih v okviru člena 33(2) in

2. sklepe o sprejetju načrtov za projekte, ki so povezani s posegi v naravo in krajino, in odobritve teh načrtov, če je predvidena udeležba javnosti.

[…]

2. Pravna sredstva iz odstavka 1 so dopustna, če:

1. združenje navaja, da sprejetje upravnega akta iz odstavka 1, prvi stavek, nasprotuje določbam tega zakona, predpisom, ki so bili sprejeti ali pa še veljajo na podlagi tega zakona ali v okviru tega zakona, ali drugim predpisom, ki jih je treba upoštevati pri sprejetju upravnega akta ter katerih namen je tudi varstvo narave in ohranjanje krajine;

2. se posega na področje dejavnosti združenja, ki je določeno v statutu in zaradi katerega je to priznano […]“

Dejansko stanje in vprašanja za predhodno odločanje

24 Trianel, intervenientka v postopku pred predložitvenim sodiščem, namerava izgraditi in upravljati elektrarno na premog v kraju Lünen. Začetek obratovanja te elektrarne, ki naj bi obratovala s toplotno močjo do 1705 MW in električnim neto izkoristkom 750 MW, je predviden za leto 2012. V oddaljenosti 8 km od območja je pet ohranitvenih območij v smislu direktive o habitatih.

25 Bezirksregierung Arnsberg, tožena stranka v postopku pred predložitvenim sodiščem, je 6. maja 2008 v okviru presoje vplivov na okolje družbi Trianel izdala predhodno odločbo in delno dovoljenje za projekt. S predhodno odločbo je bilo ugotovljeno, da ni pravnih zadržkov glede lokacije projekta.

26 Okoljsko združenje je 16. junija 2008 pri Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen vložilo tožbo za razglasitev ničnosti teh aktov. Sklicuje se zlasti na kršitev določb o prenosu direktive o habitatih, zlasti njenega člena 6.

27 Predložitveno sodišče meni, da so bili ti akti sprejeti ob kršitvi člena 6(3) direktive o habitatih, ker s presojo vplivov zadevnega projekta na okolje ni bilo mogoče dokazati, da ta ni mogel pomembno vplivati na posebna ohranitvena območja v bližini.

28 Predložitveno sodišče meni, da združenje za varstvo okolja na podlagi nacionalnih predpisov ne more navajati kršitev, ki se nanašajo na zahteve iz vodovarstvenih in naravovarstvenih predpisov, niti kršitve načela previdnosti v skladu s členom členu 5(1),

prvi stavek, točka 2, BImSchG, saj ti predpisi ne podelijo pravic posameznikom v smislu člena 2(1), točka 1, in (5), prvi stavek, točka 1, UmwRG.

29 Pojasnjuje, da pravica nevladnih organizacij do tožbe tako ustreza splošni ureditvi upravnega postopka v zvezi z izpodbojnimi tožbami, zlasti členoma 42(2) in 113(1), prvi stavek, VwGO, ki določata, da je tožba pri sodišču zoper upravni akt lahko dopustna le, če je zaradi upravnega akta tožeča stranka prizadeta v svojih, torej subjektivnih javnih pravicah.

30 Dodaja, da je za ugotovitev, ali predpis nacionalnega prava varuje pravne dobrine posameznikov, odločujoče merilo presoja, v kakšnem obsegu je v zadevnem predpisu zadostno razjasnjen in omejen varovani interes oziroma pravna dobrina, vrsta kršitve in krog varovanih oseb.

31 Predložitveno sodišče v zvezi s tem meni, da se na pravnem področju varstva pred imisijami člen 5(1), prvi stavek, točka 2, BImSchG enako kot sicer vodovarstveni in naravovarstveni predpisi nanaša predvsem na skupnost, in ne na varstvo pravnih dobrin posameznikov.

32 Predložitveno sodišče poleg tega ugotavlja, da zadevni projekt ne spada na področje uporabe člena 61 zakona o varstvu narave in ohranjanju krajine, ki v nekaterih primerih dovoljuje odstopanje od tega pogoja dopustnosti za tožbe, ki jih vložijo priznana združenja na okoljskem področju.

33 Predložitveno sodišče se – meneč, da bi taka omejitev dostopa do pravnega varstva škodila polnemu učinku Direktive 85/337 – sprašuje, ali ne bi bilo mogoče treba na podlagi člena 10 te direktive tožbo združenja za varstvo okolja razglasiti za dopustno.

34 V teh okoliščinah je Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali člen 10a Direktive 85/337 […] zahteva, da lahko nevladne organizacije, ki zahtevajo dostop do sodišč neke države članice, katere upravno procesno pravo zahteva, da se uveljavlja kršitev pravice, uveljavljajo kršitev vseh upoštevnih okoljskih predpisov za odobritev projekta, torej tudi takšnih predpisov, ki služijo samo interesom skupnosti in niso namenjeni vsaj deloma tudi varstvu interesov posameznikov?

2. Če na prvo vprašanje ni mogoče odgovoriti brezpogojno pritrdilno:

Ali člen 10a Direktive 85/337 […] zahteva, da nevladne organizacije, ki zahtevajo dostop do sodišč neke države članice, katere upravno procesno pravo zahteva, da se uveljavlja kršitev pravice, lahko uveljavljajo kršitev takih upoštevnih okoljskih predpisov za odobritev projekta, ki imajo neposredno podlago v pravu Skupnosti ali prenašajo okoljske predpise Skupnosti v nacionalno pravo, torej tudi takšnih predpisov, ki služijo samo interesom skupnosti in niso namenjeni vsaj tudi varstvu pravnih dobrin posameznikov?

(a) Če je odgovor na drugo vprašanje načeloma pritrdilen:

Ali morajo okoljski predpisi Skupnosti izpolnjevati določene vsebinske zahteve, se jih lahko izpodbija?

(b) Če je odgovor na točko (a) drugega vprašanja pritrdilen:

Za kakšne vsebinske zahteve gre (na primer neposredni učinek, namen varstva, cilj predpisov)?

3. Če je odgovor na prvo ali drugo vprašanje pritrdilen:

Ali imajo nevladne organizacije neposredno na podlagi te direktive pravico do dostopa do sodišč, ki presega tisto iz nacionalnega prava?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje

35 Predložitveno sodišče s prvima vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali člen 10a Direktive 85/337 nasprotuje zakonodaji, ki nevladnim

organizacijam, ki si prizadevajo za varstvo okolja, iz člena 1(2) te direktive (v nadaljevanju: združenja za varstvo okolja), ne priznava možnosti, da v okviru tožbe zoper odločbo o odobritvi projektov, ki bodo verjetno „pomembno vplivali na okolje“ v smislu člena 1(1) Direktive 85/337, pred sodiščem uveljavljajo kršitev predpisa, ki varuje le interese skupnosti, in ne pravnih dobrin posameznikov. Predložitveno sodišče sprašuje Sodišče tudi, ali navedeni člen 10a na splošno nasprotuje taki zakonodaji ali samo v delu, v katerem temu združenju ni dovoljeno, da se pri sodišču sklicuje na posebne določbe okoljskega prava skupnostnega ali nacionalnega izvora.

36 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da vprašanje upravičuje okoliščina, da nacionalna zakonodaja, ki se uporablja, dopustnost tožbe, kakršno je vložila tožeča stranka v postopku v glavni stvari, pogojuje z okoliščino, da izpodbijana upravna odločba krši pravno dobrino posameznika, ki jo je v skladu z nacionalnim pravom mogoče opredeliti za subjektivno javno pravico.

37 Najprej je treba ugotoviti, da člen 10a, prvi pododstavek, Direktive 85/337 določa, da mora biti zoper odločitve, dejanja ali opustitve iz tega člena mogoče vložiti pravno sredstvo pri sodišču za „izpodbijanje materialne in postopkovne zakonitosti“, ne da bi se kakor koli omejevali tožbeni razlogi, na katere se je mogoče sklicevati v utemeljitev takega pravnega sredstva.

38 Ta določba glede pogojev za dopustnost tožbe vsebuje 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.

39 Člen 10a, tretji pododstavek, prvi stavek, Direktive 85/337 dalje določa, da države članice določijo, kaj predstavlja kršitev pravice, skladno s ciljem omogočiti zadevni javnosti „dostop do sodišč“.

40 V členu 10a, tretji pododstavek, drugi in tretji stavek, Direktive 85/337 je glede tožb, ki jih vložijo združenja za varstvo okolja, dodano, da se mora zaradi tega šteti, da imajo ta združenja bodisi zadosten pravni interes bodisi pravice, ki jih je mogoče kršiti, odvisno od tega, kateri pogoj dopustnosti je predviden v nacionalni zakonodaji.

41 Te različne določbe je treba razlagati ob upoštevanju ciljev Aarhuške konvencije, s katero mora biti – kot je razvidno iz uvodne izjave 5 Direktive 2003/35 – zakonodaja Unije „ustrezno usklajena“.

42 Lahko sklepamo, da so združenja za varstvo okolja, ne glede na to, katero merilo dopustnosti tožbe je izbrala država članica, upravičena, da v skladu s členom 10a Direktive 85/337 vložijo tožbo pri sodišču ali drugem neodvisnem in nepristranskem organu, ki ga je vzpostavil zakon, da izpodbijajo materialno in postopkovno zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev iz tega člena.

43 Nazadnje je treba tudi spomniti, da če neko področje ni urejeno na ravni Unije, se v pravnem redu vsake države članice določijo pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varovanje pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije, ta pravila pa ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za

podobna nacionalna pravna sredstva (načelo pravičnosti), in ne smejo praktično onemogočiti ali čezmerno otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti).

44 Čeprav je torej naloga držav članic, da ugotovijo – če je tako določeno v njihovem pravnem sistemu – katere so pravice, katerih kršitev lahko privede do tožbe v okoljskih zadevah, v mejah, predpisanih s členom 10a Direktive 85/337, pa te s to ugotovitvijo ne smejo združenjem za varstvo okolja, ki izpolnjujejo zahteve iz člena 1(2) te direktive, odvzeti možnosti, da delujejo na način, kot jim je priznan z Direktivo 85/337 in z Aarhuško konvencijo.

45 Čeprav lahko nacionalni zakonodajalec – glede zakonodaje, kot je ta v postopku v glavni stvari – 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.

46 Namreč, čeprav – kot je razvidno iz te določbe – mora biti tem združenjem omogočeno, da uveljavljajo enake pravice kot posamezniki, pa bi bilo v nasprotju s ciljem zagotoviti zadevni javnosti širok dostop do sodišč na eni strani in z načelom učinkovitosti na drugi strani, če ta združenja ne bi mogla uveljavljati tudi kršitev predpisov, ki izhajajo iz okoljskega prava Unije, in to samo zato, ker varujejo interese skupnosti. Kot je razvidno iz spora o glavni stvari, bi jih to namreč občutno prikrajšalo za možnost, da zahtevajo nadzor nad spoštovanjem predpisov, ki izhajajo iz tega prava in ki se najpogosteje nanašajo na splošni interes, in ne le na varstvo pravnih dobrin posameznikov.

47 Iz tega je najprej mogoče sklepati, da pojem „kršitev pravice“ ne more biti odvisen od pogojev, ki jih lahko izpolnjujejo samo druge fizične ali pravne osebe, kot je na primer pogoj, da je zadevna oseba bolj ali manj bližnji sosed naprave ali da je tako ali drugače izpostavljena učinkom delovanja te naprave.

48 Iz tega je širše mogoče sklepati, da je treba člen 10a, tretji pododstavek, zadnji stavek, Direktive 85/337 razumeti tako, da je treba med „pravice[, ki jih je mogoče kršiti]“ in jih lahko imajo združenja za varstvo okolja, nujno šteti predpise nacionalnega prava, s katerimi se izvaja zakonodaja Unije na področju okolja, in okoljske predpise prava Unije, ki imajo neposreden učinek.

49 Da bi se predložitvenemu sodišču dalo najbolj koristen odgovor, je treba glede tega poudariti, da mora biti združenju za varstvo okolja omogočeno, da se zoper izpodbijano odločbo sklicuje na tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev predpisov nacionalnega prava, ki izhajajo iz člena 6 direktive o habitatih

50 Zato je treba na prvi dve postavljeni vprašanji skupaj odgovoriti, da člen 10a Direktive 85/337 nasprotuje zakonodaji, ki nevladni organizaciji, ki si prizadeva za varstvo okolja, iz člena 1(2) te direktive ne priznava možnosti, da v okviru tožbe zoper odločbo o odobritvi projektov, ki bodo verjetno „pomembno vplivali na okolje“ v smislu člena 1(1) Direktive 85/337, pred sodiščem uveljavlja kršitev predpisa, ki izhaja iz prava Unije in katerega cilj je varstvo okolja, saj ta predpis varuje le interese skupnosti, in ne pravnih dobrin posameznikov.

Tretje vprašanje za predhodno odločanje

51 S tretjim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje Sodišče, ali lahko združenje za varstvo okolja iz člena 10a, tretji pododstavek, zadnji stavek, Direktive 85/337 izpelje pravico, da v okviru tožbe zoper odločbo o odobritvi projektov, ki bodo verjetno „pomembno vplivali na okolje“ v smislu člena 1(1) Direktive 85/337, pred sodiščem uveljavlja kršitev nacionalnih predpisov, ki izhajajo iz člena 6 direktive o habitatih, čeprav nacionalno procesno pravo tega ne dovoljuje, ker ti predpisi varujejo le interese skupnosti, in ne pravnih dobrin posameznikov.

52 To vprašanje se postavlja za primer, ko predložitveno sodišče ne bi moglo podati takšne razlage nacionalnega postopkovnega prava, ki bi bila skladna z zahtevami prava Unije.

53 V zvezi s tem je treba najprej spomniti, da obveznost držav članic, da dosežejo rezultat, ki ga določa direktiva, in dolžnost, da sprejmejo vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, za zagotovitev izpolnjevanja te obveznosti, velja za vse organe teh držav članic, vključno s sodnimi organi v okviru njihovih pristojnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 19. januarja 2010 v zadevi Kücükdeveci, C-555/07, ZOdl., str. I-365, točka 47 in navedena sodna praksa).

54 Sodišče je presodilo, da se v vseh primerih, ko se določbe direktive glede vsebine zdijo nepogojne in dovolj natančne, posamezniki lahko zoper državo sklicujejo nanje pred nacionalnimi sodišči, če država direktive ni v roku prenesla v nacionalno pravo ali če je ni pravilno prenesla (glej zlasti sodbo z dne 12. februarja 2009 v zadevi Cobelfret, C-138/07, ZOdl., str. I-731, točka 58).

55 Glede tega je treba ugotoviti, da člen 10a Direktive 85/337 kot celota državam članicam dopušča veliko polje proste presoje, tako za ugotovitev, kaj je kršitev pravice, kot za določitev, med drugim, pogojev za dopustnost pravnega sredstva in organov, pred katerimi se to uveljavlja.

56 Vendar pa to ne velja za določbe zadnjih dveh stavkov tretjega pododstavka tega člena.

57 Ta stavka s tem, da na eni strani določata, da se interes katere koli nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz člena 1(2) Direktive 85/337, šteje za zadosten, na drugi strani pa, da se za take organizacije šteje, da imajo pravice, ki jih je mogoče kršiti, postavljata natančna pravila, ki niso zavezana izpolnitvi drugih pogojev.

58 Poleg tega, kot je že bilo navedeno zgoraj, se med pravice, na katere se lahko združenja za varstvo okolja sklicujejo pred sodiščem na podlagi člena 10a Direktive 85/337, štejejo predpisi, ki izhajajo iz okoljskega prava Unije, zlasti predpisi nacionalnega prava, ki izhajajo iz člena 6 direktive o habitatih.

59 Zato je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da nevladna organizacija, ki si prizadeva za varstvo okolja, iz člena 1(2) Direktive 85/337 lahko iz člena 10a, tretji pododstavek, zadnji stavek, Direktive 85/337 izpelje pravico, da v okviru tožbe zoper odločbo o odobritvi projektov, ki bodo verjetno „pomembno vplivali na okolje“ v smislu člena 1(1)

Direktive 85/337, pred sodiščem uveljavlja kršitev nacionalnih predpisov, ki izhajajo iz člena 6 direktive o habitatih, čeprav nacionalno procesno pravo tega ne dovoljuje, ker ti predpisi varujejo le interese skupnosti, in ne pravnih dobrin posameznikov.

Stroški

60 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. Člen 10a Direktive Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGS), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003, nasprotuje zakonodaji, ki nevladni organizaciji, ki si prizadeva za varstvo okolja, iz člena 1(2) te direktive ne priznava možnosti, da v okviru tožbe zoper odločbo o odobritvi projektov, ki bodo verjetno „pomembno vplivali na okolje“ v smislu člena 1(1) Direktive 85/337, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35, pred sodiščem uveljavlja kršitev predpisov, ki izhajajo

iz prava Unije in katerih cilj je varstvo okolja, ker ti predpisi varujejo le interese skupnosti, in ne pravnih dobrin posameznikov.

2. Taka organizacija lahko iz člena 10a, tretji pododstavek, zadnji stavek, Direktive 85/337, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/35, izpelje pravico, da v okviru tožbe zoper odločbo o odobritvi projektov, ki bodo verjetno „pomembno vplivali na okolje“ v smislu člena 1(1) Direktive 85/337, kakor je bila spremenjena, pred sodiščem uveljavlja kršitev nacionalnih predpisov, ki izhajajo iz člena 6 Direktive Sveta 92/43ES z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2006/105/ES z dne 20. novembra 2006, čeprav nacionalno procesno pravo tega ne dovoljuje, ker ti predpisi varujejo le interese skupnosti in ne pravnih dobrin posameznikov.

Podpisi