Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 26. julija 2017 *

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 85/337/EGS – Direktiva 2011/92/EU – Možnost presoje *a posteriori* vplivov na okolje že vzpostavljenega obrata za proizvodnjo električne energije iz bioplina, z namenom pridobitve novega soglasja

V združenih zadevah C196/16 in C197/16,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Tribunale amministrativo regionale per le Marche (upravno sodišče dežele Marke, Italija) z odločbama z dne 22. marca 2016, ki sta na Sodišče prispeli 7. in 8. aprila 2016, v postopkih

Comune di Corridonia (C196/16),

Comune di Loro Piceno (C197/16),

Marcello Bartolini (C197/16),

Filippo Bruè (C197/16),

Sergio Forti (C197/16),

Stefano Piatti (C197/16),

Gaetano Silvetti (C197/16),

Gianfranco Silvetti (C197/16),

Rocco Tirabasso (C197/16),

Sante Vagni (C197/16),

Albergo Ristorante Le Grazie Sas di Forti Sergio & Co. (C197/16),

Suolificio Elefante Srl (C197/16),

Suolificio Roxy Srl (C197/16),

Aldo Alessandrini (C197/16)

proti

Provincia di Macerata,

* * Jezik postopka: italijanščina.

Provincia di Macerata Settore 10 – Ambiente,

ob udeležbi

VBIO1 Società Agricola Srl (C196/16),

Regione Marche,

Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale delle Marche – (ARPAM) - Dipartimento Provinciale di Macerata,

ARPAM,

VBIO2 Società Agricola Srl (C197/16),

Azienda Sanitaria Unica Regionale – Marche (ASUR Marche) (C197/16),

ASUR Marche – Area Vasta 3 (C197/16),

Comune di Colmurano (C197/16),

Comune di Loro Piceno (C197/16),

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, E. Regan, J.C. Bonichot (poročevalec), C. G. Fernlund in S. Rodin, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. marca 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

za Comune di Corridonia L. Forte, odvetnik,

za Comune di Loro Piceno L. Forte in A. Alessandrini, odvetniki,

za M. Bartolinija in druge A. Alessandrini in G. Contaldi, odvetnika,

za Provincia di Macerata S. Sopranzi in F. Gentili, odvetnika,

za VBIO1 Società Agricola Srl A. Piccinini in A. Santarelli, odvetnika,

za Regione Marche P. De Bellis, odvetnik,

za VBIO2 Società Agricola Srl A. Piccinini, odvetnica,

za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z G. Palatiello, avvocato dell Stato,

za Evropsko komisijo C. Zadra in L. Pignataro-Nolin, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 30. marca 2017

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 191 PDEU in člena 2 Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1).

2 Ta predloga sta bila vložena v okviru spora med Comune di Corridonia (občina Corridonia, Italija) in Comune di Loro Piceno (občina Loro Piceno, Italija) ter Marcellom Bartolinijem in drugimi (v nadaljevanju: M. Bartolini in drugi) na eni strani in Provincia di Macerata (pokrajina Macerata, Italija) na drugi zaradi odločb, s katerima je ta pokrajina po koncu postopkov za ocenjevanje skladnosti, ki so bili začeti po vzpostavitvi in začetku uporabe obratov za proizvodnjo električne energije iz bioplina družbe VBIO1 Società Agricola S.r.l. (v nadaljevanju: VBIO1) in družbe VBIO2 Società Agricola S.r.l. (v nadaljevanju: VBIO2) in po razveljavitvi prvega soglasja, ugotovila, da sta ta obrata izpolnjevala okoljske zahteve.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V šesti uvodni izjavi Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248), kakor je bil spremenjena z Direktivo 2009/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 (UL 2009, L 140, str. 114) (v nadaljevanju: Direktiva 85/337), je navedeno:

„[S]oglasje za izvedbo javnih in zasebnih projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, [bi moralo biti] izdano šele po predhodni presoji verjetnih pomembnih vplivov teh projektov na okolje […]“

4 Člen 2(1) Direktive 85/337 določa:

„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.“

5 Člen 4 od (1) do (3) te direktive določa:

„1. Ob upoštevanju člena 2(3) so projekti skupin, naštetih v Prilogi I, predmet presoje v skladu s členi 5 do 10.

2. Ob upoštevanju člena 2(3) države članice za projekte, ki so našteti v Prilogi II, s:

(a) preverjanjem za vsak primer posebej,

ali

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

odločijo, ali se bo projekt presojal skladno s členi 5 do 10.

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.“

6 Določbe Direktive 2011/92, ki je nadomestila Direktivo 85/337, so v bistvu enake določbam, navedenim v prejšnjih točkah.

Italijansko pravo

7 Člen 29 decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale (zakonska uredba št. 152 o okoljskih standardih) z dne 3. aprila 2006 (redni dodatek h GURI št. 88 z dne 14. aprila 2006) določa:

„1. Presoja vplivov na okolje za projekte gradenj in posege, za katere se uporabljajo določbe te uredbe, je bistven pogoj oziroma sestavni del postopka za izdajo soglasja ali odobritve. Odločbe o izdaji soglasja ali odobritvi, ki so sprejete brez predhodne presoje vplivov na okolje, kadar se slednja zahteva, je mogoče razveljaviti zaradi kršitve zakona.

[…]

4. V primeru gradenj in posegov, izvedenih brez predhodne izvedbe postopka preverjanja ali presoje, v nasprotju s predpisi iz tega naslova III, in v primeru napak pri uporabi, kot to določajo končne odločbe, pristojni organ presodi obseg nastale okoljske škode in škode, ki izhaja iz uporabe sankcije, nato odredi ustavitev gradnje in eventualno rušenje, ter ponovno vzpostavitev stanja in okoljskih razmer, v breme in na stroške odgovorne osebe, ter določi roke in načine. Pristojni organ v primeru nespoštovanja po uradni dolžnosti določi stroške kršitelja. Povračilo teh stroškov se izvede na način in z učinki, kot so določeni v enotnem besedilu določb zakona o zbiranju kapitalskih prihodkov države, odobrenem s kraljevim odlokom št. 639 z dne 14. aprila 1910 o zbiranju kapitalskih prihodkov države.

5. V primeru sodne odprave dovoljenj ali koncesij, izdanih po presoji vplivov na okolje, ali njihove razveljavitve od javnega organa po njihovi ponovni preučitvi, ali razveljavitve presoje o združljivosti z okoljskimi določbami, se pristojnosti iz odstavka 4 izvedejo šele po novi presoji vplivov na okolje.

[…]“

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva C196/16

8 Družba VBIO1 je 19. oktobra 2011 pri Regione Marche (dežela Marke, Italija) zaprosila za soglasje za vzpostavitev in uporabo obrata za proizvodnjo električne energije iz bioplina, pridobljene z anaerobnim presnavljanjem biomase, na ozemlju občine Corridonia.

9 V skladu z legge Regione Marche n. 7/2004 (zakon dežele Marke št. 7/2004) je družba VBIO1 4. oktobra 2011 prav tako predložila ta projekt pokrajini Macerata, da bi slednja izvedla predhodno preverjanje nujnosti okoljske presoje.

10 Vendar je bil 26. januarja 2012 ta postopek ustavljen, po spremembi zakona dežele Marke št. 7/2004 z legge Regione Marche n. 20/2011 (zakon dežele Marke št. 20/2011), veljavnega od 9. novembra 2011 in na podlagi katerega so bili iz presoje njihovih vplivov na okolje izključeni projekti pod določenim pragom toplotnega potenciala.

11 Dežela Marke je zato z odločbo z dne 5. junija 2012 izdala dovoljenje za vzpostavitev in uporabo tega obrata v občini Corridonia, ki je to odločbo izpodbijala pred Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (upravno sodišče dežele Marke, Italija).

12 To sodišče je s sodbo z dne 10. oktobra 2013 to odločbo razglasilo za nično z obrazložitvijo, da se zakon dežele Marke št. 20/2011 ne uporablja in da so zadevne določbe tega zakona vsekakor nezdružljive z Direktivo 2011/92. Consiglio di Stato (državni svet, Italija) je to sodbo potrdilo.

13 Kot posledico te razglasitve ničnosti je družba VBIO1 ustavila obratovanje zadevnega obrata in pri pokrajini Macerata vložila zahtevo za predhodno preverjanje nujnosti presoje vplivov tega obrata na okolje.

14 Pokrajina Macerata je 15. novembra 2013 sklenila, da je treba izvesti takšno presojo in, po njeni izvedi, 7. julija 2014 ugotovila, da je ta obrat upošteval okoljske zahteve.

15 Občina Corridonia je pri Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (upravno sodišče dežele Marke) vložila tožbo za razglasitev ničnosti teh odločb, pri čemer je trdila, da izvedena presoja ni bila v skladu niti s členom 191 PDEU niti s členom 2 od (1) do (3) Direktive 85/337, ki je bila nadomeščena z Direktivo 2011/92, ker je bila izvedena po vzpostavitvi zadevnega obrata.

Zadeva C197/16

16 Družba VBIO2 je 16. decembra 2011 pri deželi Marke zaprosila za soglasje za vzpostavitev in uporabo, na ozemlju občine Loro Piceno, istovrstnega obrata za proizvodnjo električne energije, kot je tisti v zadevi C196/16.

17 To soglasje je bilo družbi VBIO2 izdano 29. junija 2012, ne da bi bila izvedena presoja vplivov tega obrata na okolje.

18 Občina Loro Piceno ter M. Bartolini in drugi so to odločbo izpodbijali pri Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (upravno sodišče dežele Marke).

19 Corte costituzionale (ustavno sodišče, Italija) je s sodbo z dne 22. maja 2013 (št. 93/2013) ugotovilo, da je bil legge Regione Marche n. 3/2012 (deželni zakon Marke št. 3/2012), s katerim je bil razveljavljen deželni zakon Marke št. 7/2004 z dne 20. aprila 2012, vendar brez sprememb meril za opredelitev projektov, ki so predmet presoje vplivov na okolje, protiustaven zaradi neskladnosti z zakonodajo Unije, saj ni določal, da je treba upoštevati merila, določena v Prilogi III k Direktivi 2011/92, v skladu s členom 4(3) slednje.

20 Tribunale amministrativo regionale per le Marche (upravno sodišče dežele Marke) je 10. oktobra 2013 razveljavilo soglasje, izdano družbi VBIO2, ki je vložila pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet).

21 Družba VBIO2 je zahtevala, da pokrajina Macerata izvede predhodno preverjanje nujnosti presoje vplivov zadevnega obrata na okolje.

22 Pokrajina Macerata je z odločbo z dne 19. novembra 2013 sklenila, da je treba izvesti takšno presojo.

23 Občina Loro Piceno ter M. Bartolini in drugi so pri Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (upravno sodišče dežele Marke) zahtevali razglasitev ničnosti te odločbe in zadržanje njenega izvajanja, kot začasni ukrep.

24 To sodišče je zavrnilo zahtevo za zadržanje njenega izvajanja z utemeljitvijo, da zgolj dejstvo, da je zadevni obrat predmet presoje vplivov na okolje, posameznikom, ki prebivajo na zadevnem območju, ni povzročilo resne in nepopravljive škode.

25 Pristojni organi pokrajine Macerata so 10. februarja 2015 sprejeli odločbo, s katero so ugotovili, da je zadevni obrat iz postopka v glavni stvari izpolnjeval okoljske zahteve.

26 Občina Loro Piceno ter M. Bartolini in drugi so pri Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (upravno sodišče dežele Marke) zahtevali razglasitev ničnosti te odločbe.

27 V zadevah C196/16 in C197/16 je Tribunale amministrativo regionale per le Marche (deželno upravno sodišče dežele Marke) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je ob upoštevanju določb člena 191 PDEU in člena 2 Direktive [2011/92] združljivo s pravom Unije, da se izvede postopek preverjanja, s katerim se ugotovi, ali je treba opraviti presojo vplivov na okolje (in morebiti tudi izvesti to presojo vplivov na okolje) po vzpostavitvi obrata, če je nacionalno sodišče odpravilo soglasje, ker potreba po navedeni presoji ni bila predložena v preverjanje, saj je bilo tako preverjanje izvzeto na podlagi nacionalne zakonodaje, ki je v nasprotju s pravom Unije?“

Vprašanje za predhodno odločanje

28 Predložitveno sodišče v teh dveh zadevah v bistvu sprašuje, ali člen 191 PDEU in člen 2 Direktive 2011/92 v okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, nasprotujeta temu, da se neizvedba presoje vplivov načrtovanega obrata na okolje, ki jo zahteva Direktiva 85/337, regularizira po razveljavitvi soglasja, izdanega za ta obrat, z izvedbo te presoje po vzpostavitvi in začetku uporabe tega obrata.

29 Uvodoma je treba opozoriti, da člen 191 PDEU, ki v odstavku 2 določa splošne cilje na področju okolja (glej v tem smislu sodbo z dne 4. marca 2015, Fipa Group in drugi, C534/13, EU:C:2015:140, točka 39 in navedena sodna praksa), ni upošteven za odgovor na postavljeno vprašanje.

30 Poleg tega vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, temelji na predpostavki, da bi dva obrata iz postopka v glavni stvari morala biti predmet predhodne presoje njunih vplivov na okolje, v skladu s členom 2(1) Direktive 85/337, kar mora presoditi to sodišče.

31 Nazadnje, v zvezi z vprašanjem ali je za odgovor na postavljeno vprašanje treba upoštevati Direktivo 85/337, ki je veljala v obdobju, ko sta družbi VBIO1 in VBIO2 prvič vložili zahtevo za izdajo soglasja, oziroma Direktivo 2011/92, ki je veljala v obdobju vložitve njune druge vloge, po razveljavitvi prvega soglasja, ki jima je bilo izdano, zadostuje ugotovitev, da so določbe teh dveh direktiv, ki sta oziroma bi lahko bili upoštevni, zlasti pa njuna člena 2(1), vsekakor enake.

32 V zvezi z možnostjo naknadne regularizacije neizvedbe presoje vplivov na okolje za projekt, kot to zahteva Direktiva 85/337, v okoliščinah, kot so obravnavane v sporu o glavni stvari, je treba spomniti, da člen 2(1) te direktive nalaga, da so projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, v smislu njenega člena 4, v povezavi s prilogama I in II te direktive, predmet te presoje pred izdajo soglasja (sodba z dne 7. januarja 2004, Wells, C201/02, EU:C:2004:12, točka 42).

33 Kot je Sodišče prav tako poudarilo, je takšna predhodna presoja upravičena zaradi nujnosti, da v postopku sprejemanja odločitev pristojni organ upošteva vplive na okolje v najzgodnejši možni fazi v vseh postopkih tehničnega načrtovanja in sprejemanja odločitev, da se prepreči povzročanje onesnaževanja ali motenj pri izvoru, ne pa da se poskuša naknadno zmanjšati njihove vplive (sodba z dne 3. julija 2008, Komisija/Irska, C215/06, EU:C:2008:380, točka 58).

34 Nasprotno pa niti Direktiva 85/337 niti Direktiva 2011/92 ne vsebujeta določb o posledicah kršitve te obveznosti predhodne presoje.

35 Vendar morajo države članice v skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4 PEU odpraviti nezakonite posledice kršitve prava Unije. Pristojni nacionalni organi morajo tako v mejah svojih pristojnosti sprejeti vse potrebne ukrepe, da nadomestijo neizvedbo presoje vplivov na okolje, tako da na primer prekličejo že izdano soglasje za izvedbo ali zadržijo njegovo izvajanje, da se opravi taka presoja (glej v tem smislu sodbe z dne 7. januarja 2004, Wells, C201/02, EU:C:2004:12, točki 64 in 65; z dne 3. julija 2008, Komisija/Irska, C215/06, EU:C:2008:380, točka 59, in z dne 28. februarja 2012, InterEnvironnement Wallonie in Terre wallonne, C41/11, EU:C:2012:103, točke 42, 43 in 46).

36 Prav tako mora zadevna država članica povrniti vso škodo, nastalo zaradi neizvedbe presoje vplivov na okolje, ki jo zahteva pravo Unije (sodba z dne 7. januarja 2004, Wells, C201/02, EU:C:2004:12, točka 66).

37 Vendar je Sodišče presodilo, da pravo Unije ne nasprotuje temu, da nacionalna pravila v nekaterih primerih dopuščajo regularizacijo ravnanj ali aktov, ki so po pravu Unije nezakonita (sodbe z dne 3. julija 2008, Komisija/Irska, C215/06, EU:C:2008:380, točka 57; z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi, C416/10, EU:C:2013:8, točka 87, in z dne 17. novembra 2016, Stadt Wiener Neustadt, C348/15, EU:C:2016:882, točka 36).

38 Sodišče je pojasnilo, da mora za takšno možnost regularizacije veljati pogoj, da je zadevnim osebam onemogočeno, da bi obšle pravila Unije ali jih ne bi uporabile, in da mora ta možnost ostati izjemna (sodbe z dne 3. julija 2008, Komisija/Irska, C215/06, EU:C:2008:380, točka 57; z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi, C416/10, EU:C:2013:8, točka 87, in z dne 17. novembra 2016, Stadt Wiener Neustadt, C348/15, EU:C:2016:882, točka 36).

39 Zato je Sodišče presodilo, da zakonodaja, ki dovoljenju za regularizacijo, ki se lahko odobri, tudi če se ne dokažejo izjemne okoliščine, daje iste učinke, kot so učinki dovoljenja za prostorsko načrtovanje, krši zahteve iz Direktive 85/337 (glej v tem smislu sodbi z dne 3. julija 2008, Komisija/Irska, C215/06, EU:C:2008:380, točka 61, in z dne 17. novembra 2016, Stadt Wiener Neustadt, C348/15, EU:C:2016:882, točka 37).

40 Tako bi bilo tudi v primeru zakonodajnega ukrepa, ki bi omogočil – ne da bi zahteval naknadno presojo in tudi kadar ni nobenih posebnih izjemnih okoliščin – da se za projekt, ki bi moral biti predmet presoje vplivov na okolje v smislu člena 2(1) Direktive 85/337, šteje, da je bil predmet take presoje, in to tudi če se ta ukrep nanaša samo na projekte, zoper katere ne bi bilo več mogoče vložiti neposrednih pravnih sredstev zaradi izteka roka za njihovo vložitev, določenega z nacionalno zakonodajo (glej v tem smislu sodbo z dne 17. novembra 2016, Stadt Wiener Neustadt, C348/15, EU:C:2016:882, točki 38 in 43).

41 Poleg tega presoja, izvedena po vzpostavitvi in začetku uporabe obrata, ne more biti omejena na njegove prihodnje vplive na okolje, temveč mora prav tako upoštevati vplive na okolje v obdobju od njegove vzpostavitve.

42 Predložitveno sodišče mora presoditi, ali zakonodaja, ki je obravnavana v postopku v glavni stvari, izpolnjuje te zahteve. Vendar je treba predložitvenemu sodišču pojasniti, da okoliščine – da sta zadevni družbi sprejeli potrebne ukrepe za to, da se, če je to potrebno, izvede presoja ukrepov njunega

projekta na okolje, da je bila zavrnitev ugoditve tem vlogam od pristojnih organov utemeljena z nacionalnimi določbami, katerih neskladje s pravom Unije je bilo ugotovljeno šele naknadno s sodbo Corte costituzionale (ustavno sodišče) in da so bile dejavnosti zadevnih obratov ustavljene – dokazujejo bolj to, da izvedene regularizacije niso bile dopustne na podlagi nacionalnega prava v podobnih okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 3. julija 2008, Komisija/Irska (C215/06, EU:C:2008:380, točka 61,) in njihov namen ni bil obiti pravila prava Unije.

43 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da v primeru neizvedbe presoje vplivov projekta na okolje, ki jo zahteva Direktiva 85/337, pravo Unije na eni strani zahteva, da države članice odpravijo nezakonite posledice te neizvedbe, na drugi strani pa ne nasprotuje temu, da se presoja teh vplivov izvede za namene regularizacije po vzpostavitvi in začetku uporabe zadevnega obrata, če:

— nacionalna pravila, ki dopuščajo to regularizacijo, zadevnim osebam onemogočajo, da bi obšle pravila Unije ali jih ne bi uporabile, in

— se presoja, izvedena za namene regularizacije, ne nanaša le na prihodnje vplive tega obrata na okolje, temveč upošteva tudi vplive na okolje v obdobju od njegove vzpostavitve.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

V primeru neizvedbe presoje vplivov projekta na okolje, ki jo zahteva Direktiva Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, kakor je bil spremenjena z Direktivo 2009/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009, pravo Unije na eni strani zahteva, da države članice odpravijo nezakonite posledice te neizvedbe, na drugi strani pa ne nasprotuje temu, da se presojo teh vplivov izvede za namene regularizacije po vzpostavitvi in začetku uporabe zadevnega obrata, če:

nacionalna pravila, ki dopuščajo to regularizacijo, zadevnim osebam onemogočajo, da bi obšle pravila Unije ali jih ne bi uporabile, in

se presoja, izvedena za namene regularizacije, ne nanaša le na prihodnje vplive tega obrata na okolje, temveč upošteva vplive na okolje v obdobju od njegove vzpostavitve.

Podpisi