GENERALINIO ADVOKATO DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER IŠVADA,

pateikta 2009 m. birželio 25 d.[1]

I — Įvadas

1. *Umweltsenat* (aplinkos apsaugos teismas, Austrija) pagal EB 234 straipsnį pateikia prejudicinį klausimą, susijusį su Direktyvos 85/337/EEB dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo[2], aiškinimu, siekdamas sužinoti, ar minėtos direktyvos I priede numatytos antžeminės elektros perdavimo linijos turi būti vertinamos apsiribojant kiekvienos valstybės narės teritorija, ar atsižvelgiant į jų tikrąjį ilgį, net jei jos kerta kelių valstybių narių sienas.

2. Šiuo klausimu grindžiama ši byla vėl yra susijusi su problema dėl Austrijos nepriklausomų administracinių teismų (*Senate*) teisminio pobūdžio. Austrijos konstitucijos 11 straipsnio 7 dalyje ir 129 straipsnyje įtvirtinti *Senate* keletą kartų kreipėsi į Teisingumo Teismą, pateikdami prejudicinius klausimus. Nors dauguma prašymų priimti prejudicinį sprendimą buvo pripažinti priimtinais, taip pat buvo argumentuojama, kad turi būti pripažinta, jog šie teismai neatitinka EB 234 straipsnio. Šiuo atveju kalbama apie aplinkos apsaugos srityje veikiančią kvaziteisminę instituciją *Umweltsenat*, kurios sprendimai gali būti skundžiami *Verwaltungsgerichtshof* (Aukščiausiajam teismui).

3. Išvadoje byloje *De Coster*[3] pasiūliau EB 234 straipsnį aiškinti taip, kad bendradarbiaujant Europos teismams turi dalyvauti tik teisminę funkciją atliekančios institucijos. Todėl siekdamas nepažeisti šios nuostatos tikslų prieštarauju bet kokiai teisminei valdžiai nepriklausančių subjektų galimybei pateikti prejudicinį klausimą. *Umweltsenat* atvejis man leidžia detaliau išnagrinėti šį klausimą ir papildyti minėtoje išvadoje pateiktus argumentus. Mano nuomonė nereiškia, kad visi teisminei valdžiai nepriklausantys subjektai nepatenka į EB 234 straipsnio taikymo sritį. Mano išvadoje byloje *De Coster* siūlau suvienodinti labai dviprasmišką teismo praktiką. Taip pat man žinoma tai, kad tam tikrose valstybėse narėse egzistuoja valdžios institucijos, kurios nepriklauso teisminei valdžiai, bet kurios praktiškai atlieka

1 — Originalo kalba: ispanų.

2 — 1985 m. birželio 27 d. Tarybos direktyva (OL L 175, p. 40; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k. 15 sk., 1 t., p. 248).

3 — 2001 m. birželio 28 d. Išvada (2001 m. lapkričio 29 d. Sprendimas, C-17/00, Rink. p. I-9445).

teismo funkcijas. Tokias institucijas ir nagrinėsiu šioje byloje, nes *Umweltsenat* yra biurokratinės sistemos dalis, kuri, anot kai kurių autorių vykdo teismui prilyginamas funkcijas.

II — Faktinės aplinkybės

4. Italijos bendrovė *Rette Elettrica Nazionale SpA* ir Austrijos bendrovė *VERBUND-Austrian Power Gris AG* parengė bendrą antžeminės elektros perdavimo linijos, kurios nominali galia yra 300 MVA, tiesimo ir eksploatacijos projektą. Visas įrenginio ilgis būtų apie 49 kilometrus, kurių 41 kilometras nutiestas Italijos teritorijoje ir apie 7 – Austrijoje.

5. 2007 m. liepos 12 d. *Alpe Adria Energia SpA* Austrijos aplinkos apsaugos kompetentingoms valdžios institucijoms pateikė prašymą dėl atitikties pripažinimo pagal 2000 m. Austrijos įstatymo dėl poveikio aplinkai vertinimo (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000*) 3 straipsnio 7 dalį. Kompetentinga administracinė institucija buvo Karintijos žemės vyriausybė, kuri minėtų metų spalio 11 d. atsisakė atlikti poveikio aplinkai vertinimą (toliau – PAV), nes Austrijos teritorijoje planuojamos linijos ilgis nesiekė pagal Direktyvą 85/337 reikalaujamos 15 kilometrų ribos.

6. *Landesumweltanwalt* (Karintijos Žemės aplinkos apsaugos ombudsmenas) skundė šį sprendimą *Umweltsenat*, remdamasi tuo, kad bylos medžiagoje nurodytai situacijai yra taikoma direktyva. *Landesumweltanwalt* nuomone, nagrinėjant poveikį aplinkai turinčiame projekte nurodytą ilgį neturi būti apsiribojama tik valstybės narės teritorijoje esančia atkarpa, bet reikalaujama atsižvelgti į visą planuojamo įrenginio ilgį. 2008 m. vasario 5 d. raštu *Alpe Adria Spa* pateikė prieštaravimus ieškovės byloje *Umweltsenat* ginamam teiginiui. *Umweltsenat* sustabdė pagrindinės bylos nagrinėjimą ir pagal EB 234 straipsnį pateikė šį prejudicinį klausimą dėl teisės akto aiškinimo.

III — Teisinis pagrindas

A — *Bendrijos teisė*

7. Direktyvoje 85/337 numatytas prevencinis tikslas ir, įtvirtinant kiekvieno projekto poveikio aplinkai vertinimą, siekiama išvengti bet kokio įsikišimo į natūralią aplinką ir gamtovaizdį, kurį sukelia veiklos planai ar

objektai, taip pat bet kokie kiti veiksmai. Šis tikslas apibrėžtas direktyvos 1 straipsnyje, pagal kurį:

„1 straipsnis

1. Ši direktyva taikoma vertinti valstybės ir privatiems projektams, kurie gali daryti reikšmingą poveikį aplinkai.

2. Šioje direktyvoje:

„projektas“ reiškia:

— statybos darbus bei kitų objektų ar veiklos planų įgyvendinimą,

— kitokius įsikišimus į natūralią aplinką ir gamtovaizdį, įskaitant mineralinių išteklių gavybą;

<…>

„sutikimas dėl planuojamos veiklos“ reiškia:

kompetentingos institucijos sprendimą, kuris suteikia užsakovui teisę įgyvendinti projektą.

<…>“

8. Poveikio aplinkai vertinimo ir projektų, kuriems taikomos Direktyvos nuostatos, prevencinis pobūdis numatytas Direktyvos 2 straipsnio 1 dalyje ir 4 straipsnio 1 dalyje:

„2 straipsnis

Valstybės narės imasi visų priemonių, reikalingų užtikrinti, kad prieš duodant sutikimą projektams, galintiems daryti reikšmingą poveikį aplinkai, *inter alia*, dėl savo pobūdžio,

masto ar vietos, būtų atliekamas poveikio aplinkai vertinimas.

Šie projektai yra nurodyti 4 straipsnyje.

4 straipsnis

Remiantis 2 straipsnio 3 dalimi, I priede išvardytų rūšių projektams vertinimas privalomas pagal 5–10 straipsnių nuostatas.“

9. Minėtose nuostatose įtvirtinta privaloma poveikio aplinkai vertinimo tvarka, o Priede I pateiktas nurodytas sąrašas, kurio 20 punktas yra ypač susijęs su šia byla:

„20. Antžeminių elektros perdavimo linijų tiesimas, kai įtampa aukštesnė nei (arba lygi) 220 kV ir linijos ilgesnės nei 15 km.“

10. Direktyvos 7 straipsnyje numatyti veiksmų būdai susiję su tarpvalstybiniais projektais ar projektais, kurių poveikis peržengia valstybės narės teritoriją.

„1. Kai valstybė narė žino, jog projektas gali padaryti reikšmingą poveikį kitos valstybės narės aplinkai, arba jei valstybė narė, kurios aplinka gali patirti tokį poveikį, to reikalauja, valstybė narė, kurios teritorijoje ketinama įgyvendinti projektą, pateikia informaciją, surinktą remiantis 5 straipsniu, kitai valstybei narei tuo pat metu, kai ją pateikia savo šalies piliečiams. Tokia informacija remiamasi visų būtinų konsultacijų, vykstančių tarp valstybių narių abipusių ir lygiaverčių dvišalių santykių pagrindu:

a) projekto aprašymą kartu su visa turima informacija apie galimą tarpvalstybinį poveikį;

b) informaciją apie numatomo priimti sprendimo pobūdį,

ir suteikia tai kitai valstybei narei pakankamai laiko, kad ji galėtų nurodyti, ar ketina dalyvauti 2 straipsnio 2 dalyje nurodytose sprendimo aplinkos klausimais priėmimo procedūrose ir gali įtraukti šio straipsnio 2 dalyje nurodytą informaciją.

2. Jei valstybė narė, kuri gauna informaciją pagal šio straipsnio 1 dalį, nurodo, kad ji ketina dalyvauti 2 straipsnio 2 dalyje nurodytose sprendimo aplinkos klausimais priėmimo procedūrose, valstybė narė, kurios teritorijoje ketinama tą projektą įgyvendinti, siunčia, jei ji to nėra padariusi, galinčiai patirti poveikį valstybei narei informaciją, reikalaujamą pateikti pagal 6 straipsnio 2 dalį ir prieinamą pagal 6 straipsnio 3 dalies a ir b punktus.

3. Suinteresuotos valstybės narės savo ruožtu taip pat:

a) pasirūpina, kad institucijoms, nurodytoms 6 straipsnio 1 dalyje, ir galimą poveikį patirsiančios valstybės narės visuomenei bus duota pakankamai laiko susipažinti su informacija, nurodyta 1 ir 2 dalyse;

ir

b) užtikrinti, kad, prieš suteikiant leidimą vykdyti planuojamą ūkinę veiklą, minėtoms institucijoms ir visuomenei bus duota pakankamai laiko pareikšti nuomonę apie informaciją, pateiktą valstybės narės, kurios teritorijoje planuojama įgyvendinti projektą, kompetentingai institucijai.

4. Suinteresuotos valstybės narės pradeda konsultuotis dėl, be kita ko, galimų tarpvalstybinių projekto poveikių, numatomų priemonių, skirtų sumažinti ar pašalinti šiuos poveikius, bei derina klausimą dėl priimtinos konsultacijų trukmės.

5. Išsamias šio straipsnio įgyvendinimo priemones gali nustatyti atitinkamos valstybės narės, o jos turi būti tokios, kad leistų suinteresuotai visuomenei galinčios patirti poveikį valstybės narės teritorijoje veiksmingai dalyvauti 2 straipsnio 2 dalyje nurodytose sprendimo aplinkos klausimais priėmimo procedūrose.“

B — *Nacionalinė teisė*

11. Austrijoje egzistuoja specialūs teismai, kurie nepriklauso teisminei valdžiai, bet kurių sprendimai gali būti skundžiami *Verwaltungsgerichtshof*. Be kita ko, Konstitu-

cijos 11 straipsnio 7 dalyje aiškiai įtvirtintas *Umweltsenat* įsteigimas:

„1 dalies 7 punkto klausimais nepriklausomas *Umweltsenat* turi priimti sprendimus, jei kiekvienoje Žemėje buvo kreiptasi į visų instancijų vykdomosios valdžios institucijas. Nepriklausomą *Umweltsenat* sudaro pirmininkas, teisėjai ir kiti nariai teisės ekspertai ir jis yra įsteigtas prie kompetentingos federacinės ministerijos. *Umweltsenat* steigimą, uždavinius ir procedūrą reglamentuoja federalinis įstatymas. Jo sprendimų negali panaikinti ar pakeisti kitos instancijos, bet jie gali būti skundžiami *Verwaltungsgerichtshof*.“

12. *Umweltsenat* buvo įsteigtas 1993 m. ir yra reguliuojamas Federalinio įstatymo dėl *Umweltsenat* (toliau – USG 2000).

13. Pagal USG 2000 1 straipsnį:

„1. *Umweltsenat* turi būti įsteigtas prie *Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft* (Federacinė žemės ūkio, miškininkystės, aplinkos ir vandens valdymo ministerijos).

2. *Umweltsenat* sudaro 10 teisėjų ir 32 kiti nariai teisės ekspertai. <…>“

14. Pagal USG 2000 4 straipsnį:

„Vykdydami savo funkcijas *Umweltsenat* nariai yra nepriklausomi ir nėra saistomi jokių nurodymų.“

15. USG 2000 5 straipsnyje papildyta:

„*Umweltsenat* nagrinėja apeliacinius skundus, susijusius su 2000 m. Austrijos įstatymo dėl poveikio aplinkai vertinimo (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*, toliau – UVP-G 2000[4]) pirmu ir antru skyriais <…>.“

4 — BGBl. 697/1993, su paskutiniais pakeitimais BGBl. I, 153/2004.

16. USG 2000 6 straipsnyje numatyta:

„*Umweltsenat* sprendimai negali būti panaikinti ar pakeisti administracine tvarka. Galima pateikti apeliacinį skundą *Verwaltungsgerichtshof*.“

17. UVP-G 2000 į Austrijos teisės sistemą perkeliama Direktyva 85/337. Su tam tikrų projektų PAV susijusios sąlygos numatytos 3 straipsnio 1 dalyje:

„Pagal šias nuostatas turi būti atliekamas 1 priede išvardytų projektų ir jų pakeitimų poveikio aplinkai vertinimas. 1 priedo 2 ir 3 stulpeliuose išvardytiems projektams turi būti taikoma supaprastinta procedūra. <…>“

18. UVP-G 2000 2 straipsnio 2 dalyje apibrėžiama projekto sąvoka:

„Projektas – tai įrenginių įrengimas ar kitoks įsikišimas į natūralią aplinką ir gamtovaizdį, įskaitant visas geografiškai ir faktiškai susijusias priemones. Projektas gali apimti kelis įrenginius ar įsikišimus, jei jie tarpusavyje geografiškai ir faktiškai susiję.“

19. 2000 m. UVP-G 1 priedo lentelių antraštėse nurodomi projektai, kuriems taikomas PAV. Pirma, 1 ir 2 stulpeliuose nurodyti projektai, kuriems taikomas PAV ir atliekama PAV procedūra (1 stulpelis) arba supaprastinta procedūra (2 stulpelis). Antra, 3 stulpelyje nurodyti projektai, kuriems PAV taikomas tik įvykdžius specialias sąlygas.

20. 16 punkto 1 stulpelio a punktas susijęs su „antžeminės elektros perdavimo linijos, kai nominali įtampa aukštesnė nei (arba lygi) 220 kV ir linijos ilgesnės nei 15 kilometrų“. 16 punkto 3 stulpelio b punkte numatytos „antžeminės elektros perdavimo linijos A ar B kategorijų saugotinose teritorijose, kai nominali įtampa yra mažiausiai 110 kV ir linijos ilgesnės nei 20 kilometrų“.

IV — Prejudicinis klausimas

21. 2008 m. gegužės 2 d. Sprendimu *Umweltsenat* pagal EB 234 straipsnį pateikė prejudi-

cinį klausimą dėl išaiškinimo. Trumpai nurodęs, kad jis atitinka šioje nuostatoje reikalaujamas sąlygas (be kita ko, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikiančios institucijos teisminį pobūdį), *Umweltsenat* Teisingumo Teismui pateikė šį klausimą:

„Ar 1985 m. birželio 27 d. Tarybos direktyva 85/337/EEB dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo (OL L 175, p. 40; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 1 t., p. 248), iš dalies pakeista 1997 m. kovo 3 d. Tarybos direktyva 97/11/EB, iš dalies keičiančia Direktyvą 85/337/EEB dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo (OL L 73; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 3 t., p. 151), ir 2003 m. gegužės 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/35/EB, nustatančia visuomenės dalyvavimą rengiant tam tikrus su aplinka susijusius planus ir programas ir iš dalies keičiančia Tarybos direktyvas 85/337/EEB ir 96/61/EB dėl visuomenės dalyvavimo ir teisės kreiptis į teismus (OL L 15; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 466), turi būti aiškinama taip, kad valstybė narė turi pareigą atlikti vertinimą esant (šios) direktyvos I priede išvardytiems projektams, t. y. nurodytiems 20 punkte (antžeminių elektros perdavimo linijų tiesimas, kai įtampa aukštesnė nei (arba lygi) 220 kV ir linijos ilgesnės nei 15 km), jei planuojamas įrengti įrenginys apima dviejų ar daugiau valstybių narių teritorijas, net ir tuomet, kai jos teritorijoje esanti įrenginio dalis nepasiekia ribos, dėl kurios atsiranda pareiga atlikti vertinimą, o ši riba pasiekiama ar viršijama, kai įskaitomos įrenginio dalys, kurios pagal planą turėtų būti kaimyninėje valstybėje ar valstybėse?“

22. *Umweltsenat* nutartis Teisingumo Teisme užregistruota 2008 m. gegužės 19 dieną. Per Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnyje nurodytą terminą savo pastabas pateikė *Alpe Adria Energija Spa*, Karintijos žemės aplinkos apsaugos ombudsmenas bei Europos Bendrijų Komisija.

23. Nei Komisija, nei pagrindinės bylos šalys neprašė rengti posėdžio per tokiam atvejui numatytą terminą, o byla buvo parengta šiai išvadai ruošti 2009 m. balandžio 24 dieną.

V — Dėl priimtinumo

24. *Umweltsenat* pateiktu klausimu vėl keliama problema dėl Austrijos nepriklausomų institucijų teisės pateikti prejudicinius klausimus pagal EB 234 straipsnį. Nors nė viena šalis šioje prejudicinėje byloje nekelia šios problemos, ją reikia analizuoti atsižvelgiant į šių subjektų reikšmę Austrijos teisėtvarkos struktūroje. Teisingumo Teismas keletą kartų yra sprendęs dėl teisminio šių institucijų pobūdžio, bet ne visada vienodai. Atsižvelgiant į tokias aplinkybes, atrodo naudinga peržiūrėti teismo praktiką ir pasiūlyti tam tikras idėjas, padėsiančias suvienodinti teismo praktiką.

A — *EB 234 straipsnyje numatyta „teismo“ sąvoka ir valstybių narių teisminei valdžiai nepriklausantys subjektai*

25. Byloje *Vaassen-Goebbels*[5] Teisingumo Teismas nusprendė, kad teisė pateikti prejudicinius klausimus turėtų būti vertinama atsižvelgiant į Bendrijos teisės aktus, o ne nacionalinę teisę. Vadovaudamasis šia prielaida, Teisingumo Teismas nustatė pripažintus teismo požymius apibrėžiančius kriterijus, tai yra, teisinę kilmę, nuolatinumą, rungtyniškumo principo laikymąsi, privalomąjį sprendimų pobūdį ir teisės nuostatų taikymą. Kaip esu nurodęs byloje *De Coster*, šie kriterijai buvo laipsniškai iškreipti, nes apėmė įvairias institucijas, o tai ne visuomet suderinama su teismine EB 234 straipsnio dvasia.

26. Teismo praktikos lankstumas sukėlė keletą problemų, kurių Teisingumo Teismas dar nėra išsprendęs. Teisę pateikti prejudicinį klausimą suteikus institucijoms, turinčioms teisminei veiklai prilyginamas funkcijas, valstybės narės teisminei valdžiai nepriklausančios institucijos galėjo pasinaudoti prejudiciniu klausimu. Toks rezultatas nėra visiškai neigiamas, nes pagal kiekvieną nacionalinę tradiciją, remiantis savo kultūra ir papročiais nustatoma, kas turi teisę priimti sprendimus, o Bendrijos teisė turi gerbti šią tvarką. Tačiau tokia išvada yra pavojinga, nes į prejudicinį bendradarbiavimą įtraukiami kvaziteisminiai subjektai, kurie visiškai nevykdo jokių teisminių funkcijų. Ši trapi pusiausvyra keletą kartų buvo pažeista, pavyzdžiui, byloje *Gabalfrisa ir kt.*[6], kurioje Teisingumo Teismas pripažino priimtinu Ispanijos ekonominio ir administracinio teismo prašymą priimti prejudicinį sprendimą. Dabar nagrinėjamoje byloje kyla panaši rizika, nes Austrijos *Senate* nepriklauso įprastai teisminei struktūrai.

27. Šiomis aplinkybėmis *Umweltsenat* klausimai leidžia Teisingumo Teismui patikslinti savo teismo praktiką. Taip pat pasinaudosiu galimybe išplėtoti savo išvadoje byloje *De Coster* išdėstytą nuomonę ir prašysiu Teisingumo Teismo nustatyti griežtesnę ir nuoseklesnę teismo praktiką tuo atveju, kai institucijos, kurios remiasi EB 234 straipsniu, nėra susijusios su teismine valdžia. Pasinaudosiu galimybe pasiūlyti tam tikras priemones, kuriomis siekiama apsaugoti šioje nuostatoje įtvirtintą teismų bendradarbiavimą, užtikrinti šio bendradarbiavimo tęstinumą ir dėl to tai, kad teisę pasinaudoti teismų bendradarbiavimu turėtų tik tos institucijos, kurių funkcija yra ginčų tarp šalių sprendimas.

1. Nacionalinių teismų institucinė reikšmė integracijos procese ir prejudicinio klausimo vaidmuo

28. Kaip nurodau išvadoje byloje *De Coster*, tai, kad EB 234 straipsnio sistema taikoma ne

5 — 1966 m. birželio 30 d. Sprendimas (61/65, Rink. p. 377).

6 — 2000 m. kovo 21 d. Sprendimas (C-110/98 – C-147/98, Rink. p. I-1577).

tik teismams, kelia didelių problemų, kurios turi būti pristatytos[7]. Nekartosiu to, kas jau pasakyta, bet pabrėšiu kai kurias mintis, kurios yra ypač susijusios su teismo praktikos pasikeitimu.

29. Nereikia pabrėžti strateginio nacionalinių teismų vaidmens taikant Bendrijos teisę. Rengdami EB 234 straipsnį ir jo nekeisdami daugiau kaip pusę amžiaus, Sąjungos kūrėjai ir jų pasekėjai siekė stiprinti institucinį valstybių narių teisių įgyvendinimą per teisingumą. Šis pasirinkimas nėra lengvas ir istorija tai patvirtina. Sąjunga apibūdinama *teisės* integracija ir *per teisę*, kurioje ypatinga vieta skiriama Europos konstitucinės erdvės teismams[8]. Prejudicinis klausimas yra procedūrinis šios aplinkybės patvirtinimas. Atsižvelgiant į tai, kad šios teisės yra pagrįstos nepriklausomumu, ryšiu su įstatymu ir ginčų sprendimu, teismas priima specifinius sprendimus, kurie yra susiję ne su politika, o tik su teisės valia[9]. Sutartyse įtvirtinant specifines teises nacionaliniams teismams, buvo siekiama užtikrinti jaunos ir beprecedentės tarptautinės organizacijos sukurtos teisės sistemos privalomumą.

30. Ši priemonė yra akivaizdžiai sėkminga dėl teismų bendradarbiavimo – laipsniškai buvo apibrėžti pagrindiniai naujosios teisės sistemos požymiai: tiesioginis veikimas[10], viršenybė[11], atsakomybė[12], veiksmingumas[13], lygiavertiškumas[14] ir daugelis kitų požymių, kurie sudaro Sąjungos teisės sistemą[15]. Be to, kalbant apie nepriklausomas institucijas ir priimtų sprendimų vykdymo priemones, nešališkumu pagrįstas sprendimų privalomumas buvo naudingas taikant Europos teisės nuostatas[16].

31. Jei bendradarbiaujant teismams dalyvautų ir administracinio pobūdžio subjektai, kuriems suteiktos vykdomosios galios, bet kurie neturi tinkamo teisminio statuso, nacionaliniai teismai prarastų savo strateginį pobūdį. Nors kai kurios vykdomosios organizacijos naudojasi panašiomis teisėmis kaip ir teismai, tai, kad įgyvendinama teisminio proceso požymių turinti procedūra, neturi nuslėpti tikrojo administracinio pobūdžio. Šio teiginio reikšmė sustiprėja dėl to, kad kvaziteismų sprendimai paprastai skundžiami tikrame valstybės teisme. Atsižvelgiant į tai,

7 — Minėtos išvados 75–79 punktai.

8 — Klasikiniame veikale Robert Lecourt nurodė, kad Bendrijos teisės elementus sudaro bendra teisės nuostata, bendras teismas ir bendra valdžios institucija. Šis aiškus trinariškumas suteikia specialų, vaidmenį nacionaliniams teismams („L'Europe des juges", *Bruylant*, Briuselis, 1976, p. 221).

9 — O. Dubos „Les juridictions nationales, juge communautaire", Dalloz, Paryžius, 2001, p. 723.

10 — 1963 m. vasario 5 d. Sprendimas *Van Gend en Loos* (26/62, Rink. p. 1).

11 — 1964 m. liepos 14 d. Sprendimas *Costa* (6/64, Rink. p. 1141) ir 1978 m. kovo 9 d. Sprendimas *Simmenthal* (106/77, Rink p. 629).

12 — 1991 m. lapkričio 19 d. Sprendimas *Francovich ir kt.* (C-6/90 ir C-9/90, Rink. p. I-5357).

13 — 1977 m. liepos 14 d. Sprendimas *Sagulo ir kt.* (8/77, Rink. p. 1495).

14 — 1998 m. rugsėjo 15 d. Sprendimas *Edis* (C-231/96, Rink. p. I-4951).

15 — Kai kurie autoriai patvirtino, kad teismų bendradarbiavimo istorija yra Europos integracijos istorija. G. Martinico „L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo", *Jovene*, 2009, p. 138. Kaip tai gerai paaiškino ankščiau minėtas O. Dubos, p. 74, darydamas nuorodą į bylas *Van Gend en Loos* ir *Costa*: „Jei pirmininkas R. Lecourt galėjo analizuoti, kokia būtų buvusi Bendrijų teisė be 1963 m. ir 1964 m. sprendimų, reikia dar kartą priminti, kad šie pagrindiniai sprendimai kaip ir kiti buvo priimti pateikus prejudicinį klausimą ir kad 234 straipsnis yra Bendrijos teisės betarpiškumo ir viršenybės veiksnys. Taigi kokia būtų Bendrijos teisė be 234 straipsnio?"

16 — R. Dehousse „The European Court of Justine", MacMillan, Londonas, 1998, p. 109-114.

kad EB 234 straipsnyje įtvirtintas išskirtinis bendradarbiavimas su valstybės valdžia, tai jokiu būdu nereiškia, kad ši nuostata gali būti taikoma ir kitų subjektų, kurių sprendimai gali būti nagrinėjami teisme, teisei dalyvauti bendradarbiaujant. Dėl šių priežasčių savo išvadoje byloje *De Coster* pasiūliau bendrosios taisyklės išimtį tam atvejui, kai administraciniai sprendimai negali būti skundžiami teisme[17], kuomet siekiant išvengti rizikos, kad bus pakenkta Bendrijos teisės nuoseklumui ir vienodumui, bei taip pat nepažeisti pagrindinės teisės į veiksmingą teisminę apsaugą yra visiškai pateisinama, kad EB 234 straipsnio taikymo sritis išplečiama kitų situacijų atžvilgiu.

32. Atsižvelgiant į tai, Europos teisės sistemos institucija turi svarbų teisminį požymį. Nepervertinsiu pasakęs, kad Teisingumo Teismas veikia kaip galutinė Sąjungos teisės instancija, tarpininkaujant nacionaliniams teismams.

33. Teisingumo Teismas ne visada buvo nuoseklus šiais klausimais. Atrodo, kad po išvados byloje *De Coster* buvo norima suvienodinti teismo praktiką, tačiau šiuo klausimu vis dar reikalinga nustatyti tam tikrą kryptį. Nors bylose *Schmid*[18] ir *Syfait ir kt.*[19] buvo nuspręsta atsisakyti priimti du prejudicinius klausimus, kuriuos pateikė su administravimu susijusios institucijos, taip buvo padaryta tik dėl to, kad jos buvo tik nedaug nepriklausomos. Atrodo, kad šiuose sprendimuose nebuvo remiamasi EB 234 straipsnyje reikalaujama institucine pusiausvyra, nes tai pareikalautų lakios vaizduotės.

34. Tačiau mano išvada byloje *De Coster* yra tam tikra prasme suderinama su dabartine teismo praktika. Nors ir rizikuodamas neteisingai paaiškinti Teisingumo Teismo ketinimą, siūlau išaiškinti šį suderinamumą.

2. *Vaassen-Goebbels* kriterijai konstitucine prasme

35. EB 234 straipsnyje įtvirtintu teismų bendradarbiavimu siekiama užtikrinti, kad visos valstybės narės vienodai taikytų Bendrijos teisę[20]. Teisingumo Teismas yra leidęs įvairiems subjektams dalyvauti bendradarbiaujant, todėl sprendime *Vaassen-Goebbels* buvo pateiktas labai platus aiškinimas. Nepaisant minėtų problemų, tokia situacija nėra visai nepateisinama. Europos teismų sistema, sudaryta iš 27 valstybių narių, atspindi įvairius kriterijus ir koncepcijas. Sunku nustatyti

17 — Minėtos išvados 87–95 punktai.

18 — 2002 m. gegužės 30 d. Sprendimas (C-516/99, Rink. p. I-4573, 34 punktas).

19 — 2005 m. gegužės 31 d. Sprendimas (C-53/03, Rink. p. I-4609, 31–35 punktai).

20 — Kaip tinkamai pažymi G. F. Mancini „Democracy and Constitutionalism in the EU“, Hart, Oksfordas-Portlendas, 2001, p. 23, parodydamas strateginį prejudicinio klausimo vaidmenį Europos teismų sistemoje: „it seems indisputable that the only way of preventing Community law from disintegrating as a result of divergent interpretations – and thus losing its validity or rather its nature as law – was to safeguard as much as possible the role of helmsman conferred upon the Court by Article [234]“.

modelį, apibūdinantį bendrą daugelio valstybių teismų funkciją, todėl sprendime *Vaassen-Goebbels* nustatyti kriterijai taip pat buvo aiškinami bendrai ir plačiai[21]. Be to, tam tikrose teisinėse tradicijose administracinis teisingumas valdžios padalijimo srityje yra susijęs su vykdomąja valdžia. Neabejotina, kad *Conseil d'État* (Valstybės Taryba, Prancūzija), šiuolaikinės viešosios teisės vystymuisi svarbi institucija, nėra „teismas" EB 234 straipsnio prasme. Tačiau įvairiose Prancūzijos konstitucijose, numatant valdžių padalijimą, *Conseil d'État* niekada nebuvo teisminės grandies dalis. Panaši situacija yra ir valstybėse, kurios turi ne specialų administracinį teismą, bet teisminei valdžiai nepriskiriamus teismus, nors jie tik formaliai susiję su administravimu[22].

36. Bendrijos teismo praktika šiems teismams buvo suteikta teisė dalyvauti bendradarbiaujant dėl prejudicinio sprendimo priėmimo ne tiek dėl to, kad padidėtų prašymų priimti prejudicinį sprendimą skaičius, bet kad būtų apsaugota šių valstybių narių institucinė autonomija. Kitaip tariant, teismo praktika buvo užtikrinta galimybė remtis EB 234 straipsniu, siekiant bendras konstitucines tradicijas įtraukti į Europos bendradarbiavimą dėl prejudicinio sprendimo priėmimo. Nesutikčiau su nuomone, kad po šia teismo praktika slypi Teisingumo Teismo noras kontroliuoti jam pateikiamų nagrinėti bylų skaičių. Jei tai būtų tam tikras „docket control", šis kriterijus atsigręžtų prieš Teisingumo Teismą bei padidintų bylų skaičių. Manau, kad teismo praktika grindžiama siekiu nepažeisti bet kurios valstybės narės teismų funkcijos koncepcijos ir patvirtinti, kad jos laikomasi. Todėl reikia išlaikyti pusiausvyrą tarp griežtai teisminio prašymų priimti prejudicinį sprendimą pobūdžio ir valdžios pasidalijimo valstybėse narėse.

37. Todėl reikia remtis išvada byloje *De Coster* ir ją papildyti jos reikšmę patvirtinančiomis aplinkybėmis.

3. Su teismo praktika suderinamas pasiūlymas

38. Siekiant išspręsti šią problemą, praėjus daugiau kaip pusei amžiaus po to, kai buvo priimtas EB 234 straipsnis, siūlau aiškiai apibrėžti šios nuostatos vaidmenį. Siekdamas tiksliau apibrėžti Teisingumo Teismo kryptis,

21 — Patvirtinau būtinybę suderinti sistemos funkcionavimą ir EB 234 straipsnyje numatyto bendradarbiavimo teisminį pobūdį. D. Ruiz-Jarabo Colomer „El juez nacional como juez comunitario", Civitas, Madridas, 1993, p. 71 ir 72. Taip pat žr. D. Chalmers, C. Hadjiemmanuil, G. Monti ir A. Tomkins „European Union Law", Cambridge University Press, 2006, p. 293.

22 — Be kita ko, Didžiosios Britanijos Imigracijos vykdymo tarnyba (1999 m. kovo 2 d. Sprendimas *Eddline El-Yassini*, C-416/96, Rink. p. I-1209), profesinės drausminės organizacijos (1981 m.spalio 6 d. Sprendimas *Broekmeulen*, 246/80, Rink. p. 2311), Vokietijos Federacinė viešųjų pirkimų vykdymo priežiūros komisija (1997 m. rugsėjo 17 d. Sprendimas *Dorsch Consult*, C-54/96, Rink. p. I-4961) ar mokesčių komisijos (minėtas sprendimas *De Coster*).

pristatysiu tam tikras pasekmes, kylančias iš mano išvados byloje *De Coster*[23].

a) Bendroji taisyklė: teismų bendradarbiavimas pagal sprendime *Vaassen-Goebbels* apibrėžtus kriterijus

39. Šį vertinimą reikėtų pradėti nuo prašymo priimti prejudicinį sprendimą teisminio pobūdžio. Prieš nagrinėjant sprendime *Vaassen-Goebbels* apibrėžtus kriterijus, reikia analizuoti, ar prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija priklauso valstybės narės teisminei valdžiai. Tuomet Teisingumo Teismas nagrinėja reikalavimus, susijusius su teisėtumu, rungtyniškumu, privalomuoju sprendimų pobūdžiu ir teisės nuostatų taikymu. Dėl šios išvados 35 ir 36 punktuose išdėstytų priežasčių šie reikalavimai nėra pakankamai griežtai apibrėžti. Kaip nurodau išvadoje byloje *Roda Golf & Beach Resort*, prejudicinis klausimas suprantamas kaip teismų bendradarbiavimas[24]. Todėl kalbama apie konstruktyvų *teismo* santykį *su teismu*, o ne *bylos su byla*, ir tai paaiškina, kad nustačius šio bendradarbiavimo dalyvius buvo laikomasi lankstesnės pozicijos[25].

40. Taigi valstybės narės teisminei valdžiai nepriklausančios institucijos neturi teisės pateikti prejudicinio klausimo. Tačiau egzistuoja dvi svarbios šios taisyklės išimtys, kurias dabar analizuosiu.

b) Pirmoji išimtis: sprendimai negali būti skundžiami teisme

41. Vadovaujantis mano išvada byloje *De Coster*, jei kvaziteisminė institucija priima sprendimus, kurie negali būti skundžiami tikruose teismuose, turi būti užtikrinama pagrindinė teisė į efektyvią teisminę gynybą ir taip pat vadovaujamasi Bendrijos teisės taikymo vienodumu ir nuoseklumu[26]. Šiomis aplinkybėmis siekiant užtikrinti, kad priimtas sprendimas būtų suderinamas su Europos teisės sistema, Teisingumo Teismas privalo pateikti atsakymus institucijai, kuri sprendžia ginčus, nesant galimybei jų vėliau apskųsti.

42. Kitaip nei teismų bendradarbiavimo atveju, reikia papildyti, kad byloje *Vaassen-Goebbels* nustatyti kriterijai šiuo atveju privalo būti taikomi griežtai. Šis griežtas požiūris skiriasi nuo to, kuris turi būti taikomas teisminei valdžiai priklausančių teismų atžvilgiu. Pagrįstai atrodo, kad aiškiai EB 234 straipsnio išimčiai taikyti turi būti reikalaujama atitikti teismo sąvokai būdingus kriterijus. Šią nuomonę patvirtina ir teismo praktika, nes Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad, įskaitant ir tuos atvejus, kai

23 — 2007 m. gegužės 24 d. mano švada byloje *Österrischer Rundfunk* (2007 m. spalio 18 d. Sprendimas C-195/06, Rink. p. I-8817) ir 2007 m. lapkričio 22 d. mano išvada byloje *Ing. Aigner* (2008 m. balandžio 10 d. Sprendimas C-393/06, Rink. p. I-2339).

24 — 2009 m. kovo 5 d. Išvada (C-14/08, byla nagrinėjama Teisingumo Teisme).

25 — Ten pat, 51–53 punktai.

26 — Minėtos išvados 83–86 punktai.

nėra galimybės sprendimą skųsti teisme, neteisminės institucijos, kurios neatitinka minimalių nepriklausomumo reikalavimų, negali pagal EB 234 straipsnį pateikti prašymo Teisingumo Teismui priimti prejudicinį sprendimą[27].

c) Antroji išimtis: pagal forma ar turiniu konstitucinę nuostatą kvaziteisminėms institucijoms suteikiamos teisminės funkcijos

43. Bendrajai taisyklei taikoma antroji išimtis, kuri, be jokios abejonės, labiausiai atspindi teismo praktiką. Aišku, kad Teisingumo Teismas tradiciškai ir neginčydamas atsako į konkrečios valstybės teisminei valdžiai nepriklausančių institucijų pateiktus prejudicinius klausimus. Tai ypač susiję su administracinėmis institucijomis, kuriose taikomos labai skirtingos teisminės peržiūros taisyklės.

44. Europos šiuolaikinė administracinė teisė kilo iš XVIII a. pab. Prancūzijoje vykusios revoliucijos, o šis laikotarpis pasižymėjo tuo, kad teisminė administravimo institucijų priežiūra buvo pagrįsta pakankamai griežtu valdžių padalijimu[28]. Kadangi sprendimo dėl administravimo institucijų veiksmų priėmimas taip pat gali būti laikomas administravimo forma, administravimo teisingumo sistema paplito visoje Europoje greta teisminės valdžios (nes priešingu atveju ši sistema būtų priskirta vykdomajai valdžiai), bet, siekiant užtikrinti nepriklausomumo principą, netapo viešojo administravimo dalimi. Profesorius García de Enterría tiksliai aprašė šį fenomeną pareikšdamas, kad „tik pradėjus taikyti padalijimo principą atsirado specifinė administracinio teisingumo sistema <…>, kuri iš pradžių buvo sukurta kaip specialių organų pačioje administracinėje institucijoje, o ne išorinių ir nepriklausomų teismų vykdoma peržiūra <…>. Šį mechanizmą, vėliau pavadintą administracinių ginčų sprendimo sistema, sukonkretino Napoleonas, kuris daug geriau gebėjo leisti įstatymus nei būti karo vadu“[29].

45. Dėl šios teisingumo koncepcijos buvo išplėtota specifinė ir nepriklausoma teisminė sistema, privalanti užtikrinti, kad administracinės institucijos laikytųsi įstatymo, ir ši sistema, kurios pagrindiniai pradiniai požymiai išliko nepasikeitę, galioja iki šių dienų[30].

27 — 2008 m. gegužės 14 d. Nutartis (C-109/07, Rink. p. I-3503), kurioje buvo keliamas klausimas, ar *prud'homie de pêche de Martigues* yra „teismas“, nors ši institucija nepriklausė Prancūzijos teisminei struktūrai. Teisingumo Teismas atliko teisingą analizę, atsižvelgdamas į *Vaassen-Goebbels* kriterijus, ir pripažino, kad neturi jurisdikcijos atsakyti į klausimus.

28 — Dėl revoliucijos proceso ir jo įtakos Prancūzijos teisingumo administravimui žr. klasikinį E. Seligman veikalą „La Justice en France pendant la Révolution, 1789 – 1792“, Plon, Paryžius, 1913.

29 — E. García de Enterría „Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?“, Thomson-Civitas, Madridas, 2007, p. 37 ir 38.

30 — Dėl šio fenomeno istorinės raidos Europoje iki šių dienų žr. J. Bouineau „Traité d'histoire européenne des institutions. XVI – XX siècle“, II tomas, Litec, Paryžius, 2009.

46. Tai ne vienintelis administracinių ginčų sprendimo modelis Europoje, bet jis yra svarbus šiuolaikinę administracinę teisę apibūdinantis pavyzdys, kurį plačiai pripažino daugelis valstybių narių: Prancūzijos Respublika, Nyderlandų Karalystė, Belgijos Karalystė, Italijos Respublika ar Graikijos Respublika pasirinko visiško padalijimo modelį, o kitos valstybės, kaip antai Vokietijos Federacinė Respublika, Austrijos Respublika, Čekijos Respublika, Lenkijos Respublika ar Lietuvos Respublika, sukūrė autonominius ir nuo su civilinėmis ir baudžiamosiomis bylomis tradiciškai susijusių bendrosios teisės teismų atskirtus teismus[31]. Todėl galima suprasti, kad gavęs tokių administracinių teismų pateiktus prejudicinius klausimus Teisingumo Teismas į juos atsakydavo be jokių prieštaravimų.

47. Šis vertinimas grindžiamas teiginiu, nuo kurio priklauso EB 234 straipsnio aiškinimas. Lanksčiau taikydamas prašymą priimti prejudicinį sprendimą reguliuojančias taisykles Teisingumo Teismas patvirtina valstybių narių konstitucinių sprendimų svarbą. Institucijoms, kurios siaurąja prasme nepriklauso teisminei valdžiai, suteikdamas teisę dalyvauti teismams bendradarbiaujant, Teisingumo Teismas pripažįsta, kad Sąjungos valstybės turi suverenią teisę spręsti dėl jų Konstitucijose įtvirtintų valdžios rūšių sudėties ir pasidalijimo. Tai, kad valstybė narė teisminių funkcijų vykdymą paveda kvaziteisminėms institucijoms, ir šį paskyrimą patvirtina konkrečiu momentu, yra su nacionaline konstitucine autonomija neatsiejamai susijęs sprendimas, kurio Teisingumo Teismas laikosi[32]. Atsižvelgiant į tai, EB 234 straipsnis yra bendradarbiavimo priemonė tarp nacionalinių institucijų, *kurios turi konstitucinę teisę spręsti teisės klausimus*. Tam tikrose valstybėse narėse šią funkciją vykdo tik teisminė valdžia, nors kitose ją vykdo daugelis institucijų pagal teisėtą institucijų organizacijos tvarką, kurios Bendrijos teisė neginčija.

48. Po šio trumpo administracinių teismų kilmės aprašymo nagrinėsiu antrąją bendrosios taisyklės išimtį, pagal kurią kvaziteisminė institucija gali pateikti prejudicinius klausimus, jei ji pagal forma ar turiniu konstitucinę nuostatą vykdo teismines funkcijas.

49. Kaip nurodžiau šios išvados 42 punkte, šis bendrasis principas priklauso nuo griežtesnio *Vaassen-Goebbels* kriterijų taikymo. Kadangi prašymą priimti prejudicinį sprendimą patei-

31 — M. Fromont „Droit administratif des États européens“, PUF, Paryžius, 2006, p. 120–135.

32 — Atsižvelgiant į tai, kas numatyta ES 6 straipsnio 3 dalyje, teismo praktika keletą kartų patvirtino šį valstybių narių konstitucinių tradicijų laikymąsi. Ypač 1996 m. liepos 2 d. Sprendimas *Komisija prieš Liuksemburgą* (C-473/93, Rink. p. I-3207) ir 2004 m. spalio 14 d. Sprendimas *Omega* (C-36/02, Rink. p. I-9609). Taip pat žr. generalinio advokato M. Poiares Maduro išvadą byloje *Michaniki* (2008 m. gruodžio 16 d. Sprendimas, C-213/07, Rink. p. I-9999) ir T. Berranger „Constitutions nationales et construction communautaire“, LGDJ, Paryžius, 1995, p. 249–492.

kianti institucija nepriklauso teisminei valdžiai ir jai taikomos skirtingos procesinės taisyklės, ši institucija gali būti ir su įprasta bylos praktika nesusipažinęs subjektas. Todėl, siekiant nepažeisti pagrindinio EB 234 straipsnio tikslo, Teisingumo Teismas turi užtikrinti, kad būtų laikomasi minėtų sąlygų, ypač nepriklausomumo sąlygos, o tokią išvadą patvirtino nauja Teisingumo Teismo praktika ir ji paaiškina minėtų bylų *Schmid* bei *Syfait ir kt.* rezultatus.

4. Išvada

50. EB 234 straipsnyje įtvirtintas teismų bendradarbiavimas, kurio išimtys gali būti taikomos tik tiksliai apibrėžtais atvejais. Pirma, kai nėra galimybės sprendimo skųsti nacionaliniame teisme, ir, antra, kai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija, būdama kvaziteismine institucija, pagal forma ar turiniu konstitucinę nuostatą vykdo teismines funkcijas. Šiais abiem atvejais *Vaassen-Goebbels* kriterijai turi būti griežtai taikomi siekiant nepažeisti pagrindinio Bendrijos teisės vystimosi mechanizmo aspekto, pavyzdžiui, prejudicinio klausimo.

51. Toks Bendrijos teismo praktikoje įtvirtintas EB 234 straipsnio aiškinimas naudingas kitose srityse, kurios taip pat turi būti persvarstytos. Vadovaujantis Bendrijos teisės sistemos viršenybe, reikalaujama, kad esant teisės aktų prieštaravimui nebūtų taikoma nacionalinė teisė. Byloje *Fratelli Costanzo*[33] Teisingumo Teismas patvirtino, kad šis principas taikomas ir viešojo administravimo institucijoms, kurios taip pat privalo netaikyti su Bendrijos teise nesuderinamų nacionalinės teisės nuostatų[34]. Nepaisant kritikos, ši teismo praktika patvirtinta ir kitose bylose, kaip antai *CIF*[35] ar *Ciola*[36], bei yra nusistovėjusi. Pagrindinis jos atžvilgiu pateiktas prieštaravimas susijęs su EB 234 straipsnyje įtvirtintu prejudicinio sprendimo priėmimo mechanizmu, nes ginčytina tai, kad teisės pateikti prejudicinį klausimą neturinti administracinė institucija vis dėlto turi pareigą netaikyti nacionalinės teisės nuostatų. Nacionalinis teismas visada gali tikėtis Teisingumo Teismo teisės nuostatų aiškinimo pagalbos, kurią užtikrina bendradarbiavimas dėl prejudicinio sprendimo priėmimo, tačiau administracinė institucija savo veikloje tokia pagalba pasinaudoti negali[37].

52. Šis nesutarimas būtų išspręstas, jei Teisingumo Teismas nustatytų, kad sprendi-

33 — 1989 m. birželio 22 d. Sprendimas (103/88, Rink. p. 1839).

34 — „Būtų <...> prieštaringa nuspręsti, kad fiziniai asmenys ginčuose su administracinėmis institucijomis gali remtis direktyvos, kuri atitinka toliau nurodytas sąlygas, nuostatomis nacionaliniuose teismuose ir taip pat vertinti, kad ši institucija neturi pareigos taikyti direktyvos nuostatas, o ne joms prieštaraujančias nacionalinės teisės nuostatas. Iš to matyti, kad kai Teisingumo Teismo praktikoje reikalaujamos sąlygos yra įvykdytos tam, kad fiziniai asmenys nacionaliniuose teismuose galėtų pasinaudoti direktyvos nuostatomis, visos administracinės institucijos, įskaitant decentralizuotas valdžios institucijas, kaip antai savivaldos institucijas, privalo taikyti šias nuostatas“ (minėto sprendimo *Fratelli Costanzo* 31 punktas).

35 — 2003 m. rugsėjo 9 d. Sprendimas (C-198/01, Rink. p. I-8055, 49 punktas).

36 — 1999 m. balandžio 29 d. Sprendimas (C-224/97, Rink. p. I-2517, 26 punktas).

37 — R. Alonso García kritikuoja šią teoriją veikale „Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea“, Centro de Estudios Ramón Areces, Madridas, 1994, p. 332 ir 333. M. Bobek taip pat nagrinėja *Fratelli Costanzo* doktrinos galiojimą devyniose naujose Sąjungos valstybėse narėse veikale „Thou Shalt Have Two Masters; The Application of European Law by Administrative Authorities in the New Member States“, *Review of European Administrative Law*, 1 tomas, Nr. 1, 2008, p. 62 ir 63.

mo *Fratelli Costanzo* taikymo sritis apima tik institucijas, turinčias teisę jam pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą. EB 234 straipsnyje, atsižvelgiant į tai, kaip jis buvo aiškinamas, leidžiama kvaziteisminiams subjektams dalyvauti bendradarbiaujant dėl prejudicinio sprendimo priėmimo. Su sprendimu *Fratelli Costanzo* susijusios rizikos būtų išvengta, jei teisę netaikyti Bendrijos teisei prieštaraujančių nuostatų turėtų tik institucijos, turinčios teisę pateikti prejudicinį klausimą. Būtų iki tinkamo lygmens sumažintas dėl šio sprendimo kilęs neapibrėžtumas, jau nekalbant apie praktines problemas dėl to, kad ši teisė netaikyti suteikiama institucijoms, kurioms privalomas administracinės hierarchijos principas. Todėl Bendrijos teisės viršenybė būtų apibrėžta teisminiu lygmeniu, taip pat, kaip konstitucijos ar įstatymo viršenybė, o tai užtikrintų, kad pareigūnai laikytųsi jiems duodamų nurodymų ar jų sprendimų priėmimo sritį reguliuojančių administracinių teisės nuostatų[38].

53. Pristatęs Teisingumo Teismo nurodytas gaires dėl EB 234 straipsnio aiškinimo bei privalumus, kylančius iš jo naujojo vertinimo, dabar nagrinėsiu, ar prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija atitinka minėtus kriterijus.

38 — M. Bobek, *cit. supra,* mano, kad sprendime *Fratelli Costanzo* egzistuoja kai kurie „labai trikdantys“ valdžios padalijimo veiksniai.

B — *Teismo praktika, susijusi su Umweltsenat taikoma „teismo“ sąvoka*

54. *Umweltsenat* yra vienas iš Austrijos konstitucijos 133 straipsnio 4 dalyje numatytų kolegialių organų. Šioje nuostatoje įtvirtinta bendrosios taisyklės, kuria jurisdikcija yra perduodama *Verwaltungsgerichtshof*, išimtis, leidžianti nepriklausomoms institucijoms nagrinėti apeliacinius skundus dėl administracinių institucijų sprendimų. Taip pat *Umweltsenat* yra specialiai pripažįstamas Konstitucijos 11 straipsnio 7 dalyje, nors tai neįtvirtinta minėto 133 straipsnio 4 dalies *genus*.

55. *Verfassungsgerichtshof* (Austrijos konstitucinis teismas) siaurai aiškina galimybę steigti nepriklausomas institucijas administravimo srityje, nes tai gali reikšti, kad pažeidžiamas principas, kuriuo *Verwaltungsgerichtshof* suteikiama jurisdikcija nagrinėti prieš administravimo institucijų pateiktus apeliacinius skundus[39], bet jis įtvirtino esmines sąlygas institucijoms, kad jos būtų daugiau prilyginamos teismams nei administracinės priežiūros institucijoms. Tai patvirtina, jog, be kitų požymių, tokie pagal 133 straipsnio 4 dalį įsteigti teismai privalo

39 — 1987 m. spalio 14 d. Sprendimas B267/86 (VfSlg. 11.500); 1990 m. vasario 24 d. Sprendimas B1625/98-32 (VfSlg. 15427); 2000 m. birželio 29 d. Sprendimas G175/95 (VfSlg. 15886) ir 2001 m. birželio 13 d. Sprendimas G141/00 (VfSlg. 16189).

laikytis Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos 6 straipsnyje numatytų principų bei su šia nuostata susijusios Europos žmogaus teisių teismo praktikos.

56. *Umweltsenat* buvo įsteigtas 1993 metais pagal Austrijos konstitucijos 133 straipsnio 4 dalį kaip nepriklausomas teismas, kuriam pavesta nagrinėti apeliacinius skundus dėl aplinkos apsaugos administravimo institucijų sprendimų, priimtų pagal UVP-G 2000 pirmąją ir antrąją dalis. Jį sudaro 42 nariai, kurių 10 yra teisėjai, o 32 – teisininkai ekspertai; jų įgaliojimai yra neatšaukiami ir jie naudojasi visomis bešališkumo garantijomis.

57. Vidinė *Umweltsenat* organizacija yra panaši į įprasto teismo, nes taikomos objektyvios bylų paskirstymo taisyklės, pirmininkas turi specifines teises paskirti pranešėjus ir trečiąjį kolegijos narį[40]. Bylų nagrinėjimas yra slaptas ir nariai turi pareigą laikytis visiško konfidencialumo[41].

58. Procesas *Umweltsenat* reguliuojamas bendrosiomis Administracinių bylų teisenos įstatymo (Verwaltungsverfahrensgesetz, toliau – AVG) nuostatomis ir USG 2000 numatytais patikslinimais. Apeliacinis skundas dėl skundžiamos administracinės institucijos pateikiamas per keturias savaites nuo pranešimo apie sprendimą[42], kurio poveikis sustabdomas *ex lege*, dienos, išskyrus jei aiškiai numatyta kitaip[43]. Apeliacinį skundą gali pateikti bet kuris asmuo, kuris dalyvavo administracinėje byloje, bei UVP-G 2000 nurodytos institucijos[44]. Iš esmės rašytinis procesas užtikrina, kad bus laikomasi rungtyniškumo, ir numato, kad teismo iniciatyva ar šalių prašymu gali būti sušauktas posėdis[45]. Nors tokia pareiga nenumatyta, visiems suinteresuotiesiems asmenims gali atstovauti advokatas[46].

59. *Umweltsenat* turi neribotą jurisdikciją. Nors jo sprendimai yra administracinio akto pobūdžio, jie turi *res judicata* galią, turi būti motyvuoti, yra skelbiami viešame posėdyje, vykdytini ir gali būti skundžiami tik *Verwarltungsgericht*[47].

60. Atsižvelgiant į šios išvados 54–59 punktuose aprašytus kriterijus, *Umweltsenat* yra institucija, kuri nepriklauso Austrijos teisminei valdžiai, nors ji aiškiai numatyta šios šalies Konstitucijoje. Austrijos konstitucijos 133 straipsnio 4 dalimi ir 11 straipsnio 7 dalimi teisminės funkcijos pavedamos institucijoms, nepriklausančioms teisminei organizacinei struktūrai, bet turinčioms esminius požymius, dėl kurių šias funkcijas jos vykdo

40 — USG 2000 9 ir 10 straipsniai.
41 — AVG 67f straipsnio 2 dalis.
42 — UVP-G 402000 straipsnio 2 dalis.
43 — AVG 64 straipsnio 1 dalis.
44 — UVP-G 200019 straipsnio 1 dalis.
45 — AVG 67d straipsnio 1 dalis.
46 — AVG 10 straipsnis.
47 — Su vienintele galimo apskundimo *Verfassungsgerichtshof* išimtimi, tačiau tik esant konstitucinės nuostatos pažeidimui.

panašiai kaip įprasti teismai. Kaip nurodžiau šios išvados 49 punkte, jei kvaziteisminės institucijos turi teismo jurisdikciją, turi būti griežčiau laikomasi byloje *Vaassen-Goebbels* numatytų kriterijų. Šiuo klausimu *Umweltsenat* atitinka kriterijus, susijusius su teisine kilme, nuolatinumu, rungtyniškumo užtikrinimu, privalomuoju jo sprendimų pobūdžiu ir teisės nuostatų taikymu. Labai svarbus, nors ir ne sprendžiamasis, požymis yra susijęs su tuo, kad *Verfassungsgerichtshof* reikalauja, jog *Umweltsenat* laikytųsi Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnyje numatytų procesinių garantijų.

61. Atsižvelgdamas į šiuos paaiškinimus, manau, kad *Umweltsenat*, kaip teismines funkcijas vykdanti kvaziteisminė institucija yra formaliai numatyta Austrijos konstitucijoje ir tiksliai atitinka byloje *Vaassen-Goebbels* numatytus kriterijus, todėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija turi aiškią teisę pagal EB 234 straipsnį pateikti prejudicinį klausimą.

VI — Dėl esmės

62. Šioje byloje keliamai problemai išspręsti reikalingas paprastas ir tiesus atsakymas. Iš esmės *Umweltsenat* klausia, ar tarpvalstybinio projekto, kuriam taikoma Direktyva 85/337, ilgis turi būti apibrėžiamas atsižvelgiant į jo atstumą kiekvienoje valstybėje narėje, ar jis turi būti nustatomas pagal visą įrenginio ilgį. Praktinės sprendimo, kurį priims Teisingumo Teismas, pasekmės yra svarbios, nes jei pasirenkama pirmoji prielaida, su keliomis šalimis susijęs PAV turėtų būti skaidomas į dalis, kurios būtų laikomos atskirais projektais; tačiau jei laikomasi antrosios prielaidos, turėtų būti atliekamas viso projekto aplinkos vertinimas, nepaisant valstybių sienų ir įpareigojant nacionalines institucijas bendradarbiauti.

63. Kaip teisingai pažymi Komisija savo rašytinių pastabų 20 punkte, ši byla susijusi tik su pareiga vertinti poveikį aplinkai, o ne su pačiu vertinimu. Paprastai tariant, bylos dalykas yra ginčas dėl kompetencijos siekiant išsiaiškinti, ar būtina administracinė kontrolė. Taigi reikia apibrėžti Direktyvoje 85/337 numatytų „projektų“ ribas ir instituciją, kuriai pavesta vykdyti šiuo teisės aktu numatytas administracines prevencines funkcijas.

A — *„Projekto, galinčio daryti reikšmingą poveikį aplinkai“ sąvoka Direktyvoje 85/337*

64. Europos bendrija, pagrįsdama savo aplinkos apsaugos politiką, laikosi pozicijos, kad geriausia viešoji priemonė šioje srityje yra

„užkirsti kelią taršai ar trukdžiams nuo pat pradžių, o ne vėliau bandyti kovoti su jų padariniais“[48]. Šiuo tikslu Direktyva 85/337 buvo priimta siekiant suderinti administracines procedūras dėl tam tikrų su aplinka susijusių darbų poveikio vertinimo. Šios priemonės idėja yra nurodyta šios direktyvos 2 ir 4 straipsniuose, kuriuose įtvirtinta vertinimo pareiga prieš pradedant vykdyti projektus, kurie skirstomi į dvi grupes: projektai, kurių poveikis neginčijamas (numatyti I priede) ir kuriems visada taikoma kontrolė, ir projektai, kurių poveikis yra nedidelis (numatyti II priede) ir kuriems ši kontrolė yra vykdoma pagal kiekvienos valstybės narės numatytus kriterijus, atsižvelgiant į tai, kas įtvirtinta III priede[49].

65. Dėl PAV sąnaudų Direktyvoje 85/337 tiksliai apibrėžiami I priede išvardyti projektai. II priede kiekvienos kategorijos požymiai yra apibrėžiami bendriau, nors valstybės narės turi detaliai nurodyti aplinkybes, kurioms esant PAV yra privalomas[50]. Nekeista, kad Teisingumo Teismas siaurai aiškina nacionalinių įstatymų leidėjams suteiktą diskrecijos laisvę tam, kad nustačius labai neapibrėžtus ar paviršutiniškus vidinius kriterijus nebūtų pažeidžiamas II priedas. Todėl projektų rūšių aprašymas Direktyvoje 85/337 yra ypač konkretus, kad institucijos, pasiremdamos šių teisės nuostatų dviprasmiškumu, negalėtų išvengti vertinimo pareigos.

66. Vis dėlto šios tikslios nuostatos yra papildomos Direktyvoje 85/337 pateikiamu platesniu „projektų“ apibūdinimu. Taigi pagal 1 straipsnio 2 dalį ir 2 straipsnio 1 dalį „projektai“ reiškia „statybos darbus bei kitus objektus ar veiklos planus“ ir „kitokius įsikišimus į natūralią aplinką ir gamtovaizdį“. Taip pat papildoma tuo, kad PAV turi būti atliekamas, kai darbai gali „daryti reikšmingą poveikį aplinkai, *inter alia*, dėl savo pobūdžio, masto ar vietos“. Galiausiai IV priede išvardyta informacija, kurią užsakovas ar kompetentinga institucija privalo pateikti, kad galėtų būti atliekamas vertinimas[51].

67. Dėl šių požymių visumos gali kilti tokios trys pasekmės.

48 — Direktyvos 85/337 pirma konstatuojamoji dalis. Dėl Europos aplinkos apsaugos politikos prevencinio tikslo žr. H. L. Jans ir H. H. B. Vedder „European Environmental Law“, 3-iasis leidimas, Europea Law Publishing, Groningue, 2008, p. 40–42.

49 — Šiame priede daroma nuoroda į „projektų charakteristikas“, jų „vietą“ ir „galimo poveikio“ charakteristikas, kiekvienu atveju sumažinant valstybių narių diskrecijos laisvę nustatyti savo kriterijus.

50 — Šiuo klausimu žr. 1996 m. spalio 24 d. Sprendimą *Kraaijeveld ir kt.* (C-72/95, Rink. p. I-5403, 50 punktas); 1999 m. rugsėjo 16 d. Sprendimą *WWF ir kt.* (C-435/97, Rink. p. I-5613, 36 punktas); 1999 m. rugsėjo 21 d. Sprendimą *Komisija prieš Airiją* (C-392/96, Rink. p. I-5901, 65 punktas); 2002 m. birželio 13 d. Sprendimą *Komisija prieš Ispaniją* (C-474/99, Rink. p. I-5293, 31 punktas); 2006 m. kovo 16 d. Sprendimą *Komisija prieš Ispaniją* (C-332/04, 76 punktas) ir 2006 m. lapkričio 23 d. Sprendimą *Komisija prieš Italiją* (C-486/04, Rink. p. I-11025, 53 punktas).

51 — IV priede reikalaujama projekto aprašymo, pagrindinių alternatyvų aprašymo, atitinkamų aplinkos apsaugos veiksnių aprašymo bei svarbiausių rezultatų. Taip pat jame reikalaujama, kad būtų pateiktas priemonių, kuriomis siekiama sumažinti neigiamus projekto rezultatus, sąrašas ir užsakovo patirtų sunkumų renkant reikalaujamą informaciją vertinimas.

68. Pirma, I ir II prieduose numatyti projektai turi būti aiškinami atsižvelgiant į minėtas 1 straipsnio 2 dalį ir 2 straipsnio 1 dalį, nes tikslus priemonių sąrašas nurodomas kituose teisės aktuose ir specialiose teisės nuostatose, kurios turi būti taikomos nepažeidžiant bendresnių nuostatų[52]. Todėl I priedo 20 punkte nurodant „antžeminių elektros perdavimo linijų tiesimą, kai įtampa aukštesnė nei (arba lygi) 220 kV ir linijos ilgesnės nei 15 km“, daroma nuoroda į projektus, „galinčius daryti reikšmingą poveikį aplinkai, *inter alia*, dėl savo pobūdžio, masto ar vietos“.

69. Antra, atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, bendrasis apibrėžimas yra labai naudingas siekiant konkrečiai nustatyti projektams taikomas ribas, tai yra, priede numatyti statybų darbai atsižvelgiant į jų gamybos lygius[53], saugojimo apimtis[54] ir ilgį[55] – sąlygas, kurios taip pat vadinamos „grėsmės aplinkai ribos“[56]. Kiekvienos projekto rūšies charakteristikos yra kaip ribos, kuriomis savo ruožtu grindžiama pareiga pradėti PAV pagal Direktyvos 85/337 5–10 straipsnius. Kadangi šios ribos susiaurina teisės aktų taikymo sritį, jas reikia aiškinti pagal du parametrus: vadovaujantis pripažinta doktrina, pagal kurią išimtys turi būti vertinamos siaurai[57], ir atsižvelgiant į bendrą darbo poveikį, ypač atkreipiant dėmesį į direktyvos 2 straipsnio 1 dalį, kurioje minimas projekto „pobūdis“, „mastas“ ir „vieta“. Šie kriterijai apibrėžti atsižvelgiant į bendrą projekto poveikį aplinkai. Todėl I ir II prieduose įtvirtinus vienu iš šių kriterijų pagrįstas ribas, visa Direktyva 85/337 yra nuosekli ir atspindi tokias pačias aplinkybes kaip ir 2 straipsnio 1 dalis.

70. Trečia, galiausiai reikia vengti aiškinimo, pagal kurį kitos Direktyvos 85/337 nuostatos netenka prasmės. Vadovaujantis šiuo teiginiu, netiksli ir pagal teritoriją skaidoma sąvoka gali pažeisti IV priedo veiksmingumą. Kaip buvo nurodyta šios išvados 66 punkte, priede nurodoma, kokią informaciją turi pateikti užsakovas. Be kitų duomenų, reikia pateikti „techninių viso projekto charakteristikų“[58] aprašymą, „numatomų išmetimų ir atliekų kiekio bei rūšies“[59] įvertinimą ir projekto „aplinkos veiksnių, kurie gali būti reikšmingai paveikti“[60], aprašymą. Sunku įsivaizduoti, kad šios pareigos galėtų būti įvykdytos, jei atsižvelgtume tik į valdžios institucijos, atsakingos už PAV taikymą, nacionalinėje teritorijoje esančias atkarpas. „Techninės viso projekto charakteristikos“ yra reikšmingos, jei atsižvelgiama į visą projektą, o ne tik

52 — Šis teiginys yra norminio teisės akto turinio nuoseklumo reikalavimas, kaip tai patvirtino Teisingumo Teismas, be kita ko, 1993 m. birželio 15 d. Sprendime *Matra prieš Komisiją* (C-225/91, Rink. p. I-3203, 41 punktas) ir 2000 m. sausio 27 d. Sprendime *DIR International Film ir kt. prieš Komisiją* (C-164/98 P, Rink. p. I-447, 21–30 punktai).

53 — 1, 2, 5 ir 18b dalys.

54 — 10, 12, 13, 15, 18b ir 21 dalys.

55 — 7, 8, 16, 19 ir 20 dalys.

56 — A. M. Moreno Molina „Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España“, Marcial Pons, Madridas, 2006, p. 201.

57 — 1968 m. gruodžio 10 d. Sprendimas *Komisija prieš Italiją* (7/68, Rink. p. 617); 1999 m. spalio 28 d. Sprendimas *ARD* (C-6/98, Rink. p. I-7599, 9–31 punktai) ir 1998 m. birželio 17 d. Sprendimas *Mecklenburg* (C-321/96, Rink. p. I-3809, 25 punktas).

58 — IV priedo 1 dalies pirma įtrauka.

59 — IV priedo 1 dalies trečia įtrauka.

60 — IV priedo 3 dalis.

nacionalinėje teritorijoje esančią jo dalį. Taršos galimybė galėtų būti teisingai įvertinta, tik jei būtų atsižvelgiama į likusią projekto visumą, o ne tik į valstybę veikiančią taršą.

71. Kiti požymiai, kurie nėra susiję tik su Direktyva 85/337, bet nurodomi Teisingumo Teismo praktikoje, taip pat patvirtina platų „projekto“ sąvokos aiškinimą.

B — *PAV objektu esančių projektų skaidymas ir teisimo praktika*

72. Nors šioje byloje pirmą kartą keliamas klausimas, ar nacionalinė siena yra Direktyva 85/337 reguliuojamų „projektų“ riba, Teisingumo Teismas jau yra nagrinėjęs bylas, kuriose valstybės, siekdamos išvengti Bendrijos teisės, rėmėsi vertinti pateiktų projektų skaidymu. Nėra dabar nagrinėjamai bylai tinkamo precedento, bet tam tikrus paaiškinimus pateikia bylos, susijusios su darbų pratęsimu, daliniu jų vykdymu transporto tinklų srityje arba papildomų laiko atžvilgiu išdėstytų veiksmų. Kiekvienu atveju Direktyva 85/337 buvo aiškinama plačiai, kad būtų išvengta pastangų sumažinti jos taikymo sritį.

73. Byloje *Komisija prieš Ispaniją*[61] ginčas buvo susijęs su tuo, kad nebuvo atliktas 13 kilometrų Las Palmas ir Oropesa miestus jungiančios geležinkelio linijos projekto PAV. Projektas buvo didesnės programos, pavadinimu „Vidužemio jūros koridorius“, tai yra 251 kilometro geležinkelio linijos, einančios Ispanijos pakrante nuo Taragonos iki Valencijos, dalis. Ispanijos vyriausybė nustatė, kad tik nurodyta atkarpa yra nagrinėjimo dalykas ir kad, atsižvelgiant į jos ilgį, ji negalėjo būti laikoma Direktyvos 85/337 I priedo 7 punkte numatyta „tolimųjų reisų geležinkelio linija“. Teisingumo Teismas visiškai atmetė šį argumentą remdamasis teisės normos veiksmingumu, kuris būtų šiurkščiai pažeistas, nes „suinteresuotoms nacionalinės valdžios institucijoms pakaktų tik padalyti tolimojo reiso projektą į nuoseklias trumpesnes atkarpas ir taip išvengti šios direktyvos reikalavimų taikymo projekto visumai ir dėl šio padalijimo atsiradusioms atkarpoms“[62]. Be to, šios bylos išvadoje generalinis advokatas M. Poiares Maduro pažymėjo, kad didelės apimties projektai, kaip antai nagrinėjami šioje byloje, yra įgyvendinami keliais etapais[63]. Jei būtų pritarta

61 — 2004 m. rugsėjo 16 d. Sprendimas (C-227/01, Rink. p. I-8253).

62 — Minėto sprendimo 53 punktas.

63 — 2004 m. kovo 24 d. išvada, kurios 48 punkte generalinis advokatas nurodo: „kadangi 251 kilometro ilgio geležinkelių linija tiesiama etapais, pritarimas Ispanijos Karalystės argumetams reikštų, kad konkretus projektas niekada nebūtų vertinamas kaip susijęs su tolimaisiais reisais, nes viena po kitos einančios geležinkelių linijos atkarpos apimtų trumpus nuotolius ir jungtų kaimynines vietoves. Taikant tokį direktyvos aiškinimą gali kilti pavojus, jog labai susiaurės direktyvos taikymo sritis ir bus užkirstas kelias ja siekiamo tikslo įgyvendinimui“.

Ispanijos vyriausybės teiginiui, tuomet Direktyva 85/337 būtų netaikoma ne tik ginčijamai geležinkelio linijai, bet ir daugeliui valstybių narių vykdomų viešųjų darbų.

74. Laiko atžvilgiu išdėstytų projektų problemos buvo nagrinėjomos bylose *Wells*[64], *Komisija prieš Jungtinę Karalystę*[65] ir *Barker*[66], kuriose Teisingumo Teismas pakartojo, kad reikia analizuoti šių projektų visumą. Siekiant išvengti to, kad išskaidymas į keletą administracinių etapų nepažeistų projekto turinio ir netrukdytų taikyti Direktyvą 85/337, teismo praktika patvirtino, kad PAV „vertinimas turi būti išsamus, kad būtų aptarti visi projekto aspektai, kurie dar nebuvo įvertinti arba kuriuos reikia vertinti iš naujo“[67]. Todėl Direktyvoje 85/337 reikalaujama kontrolė yra visa apimanti ir jos vykdymo neturi riboti atskiri biurokratiniai projekto etapai.

75. Panaši situacija yra tuomet, kai PAV nėra atliekamas, nes projektas, kuriam iš esmės netaikoma poveikio aplinkai kontrolė, turi būti pakeistas ar papildytas kitu projektu, kuris numatytas Direktyvos 85/337 prieduose. Toks atvejis buvo byloje *Abraham ir kt.*[68], kai ginčas kilo tarp Lježo-Bierset oro uosto kaimynų ir valdžios institucijų, kurios norėjo jį išplėsti, kad būtų galima eksploatuoti 24 valandas per parą ir 365 dienas per metus. I priedo 7 punkte numatyta, kad „oro uostų, kurių pagrindinis pakilimo takas yra 2 100 metrų ir ilgesnis, <…>“ statybai taikomas PAV. Tačiau nėra numatytas oro uosto išplėtimo atvejis, ypač kai šiais darbais nesiekiama pakeisti pakilimo takų ilgio. Šiuo atveju planuojamas darbas numatė oro uosto infrastruktūrų pertvarkymą, skrydžių valdymo bokšto statybą, naujus takus, išvažiavimus ir stovėjimo zonas, taip pat pakilimo bei nusileidimo zonų sutvarkymo darbus ir jų pailginimą, bet ne takų ilginimą. Teisingumo Teismui buvo žinoma, kad šis projektas turės reikšmingą poveikį aplinkai ir kad buvo ieškoma būdų išvengti PAV remiantis tuo, jog pakilimo takų ilgis nebus keičiamas. Sprendime Teisingumo Teismas, siekdamas užtikrinti Direktyvos 85/337 veiksmingumą, taikė išsamaus vertinimo kriterijų ir nusprendė, kad „oro uostų, kurių pagrindinis pakilimo takas yra 2 100 metrų ir ilgesnis, <…>“ darbai yra ne tik darbai, kuriais pailginamas takas, bet ir visi kiti darbai, susiję su šio oro uosto pastatais, įrenginiais ar kitais darbais, kurie, be kita ko, dėl savo pobūdžio, svarbos ir savybių gali būti laikomi pakeičiantys patį oro uostą[69].

76. Minėti sprendimai atspindi ketinimą užkirsti kelią tam, kad projekto išskaidymas turėtų įtakos pareigai vykdyti PAV. Atsižvelgdamas į projektų *visumą*, Teisingumo Teismas nusprendė, kad poveikis aplinkai yra toks fenomenas, kuris neturi masto, gamybos lygio ar saugojimo apimties. Byloje *Ecologistas en Acción-CODA* Teisingumo Teismas priminė, kad „negalima nukrypti nuo Direktyvos (85/337) tikslo išskaidant projektus į atskiras dalis ir kad neatsižvel-

64 — 2004 m. sausio 7 d. Sprendimas (C-201/02, Rink. p. I-723).
65 — 2006 m. gegužės 4 d. Sprendimas (C-508/03, Rink. p. I-3969).
66 — 2006 m. gegužės 4 d. Sprendimas (C-290/03, Rink. p. I-3949).
67 — Minėto sprendimo *Barker* 48 punktas.
68 — 2008 m. vasario 28 d. Sprendimas (C-2/07, Rink. p. I-1197).
69 — 36 punktas.

gimas į kelių projektų kumuliacines pasekmes praktikoje neturi pasireikšti tuo, jog visų jų vertinimas nebus privalomas, nors jie kartu gali turėti didelį poveikį aplinkai“[70].

C — *Nacionalinės sienos kaip PAV ribos*

77. Teismo praktikoje daugelį kartų buvo patvirtintas šis teiginys, skirtas visoms su direktyva susijusioms byloms. Todėl Teisingumo Teismas laikosi nuomonės, kad „<…> taikymo sritis ir tikslas – labai platūs“[71]. Būtent dėl šios priežasties būtų nenuoseklu atsisakyti taikyti šias pareigas, ypač kai dėl neatlikto PAV gali būti patvirtintas neigiamą poveikį aplinkai galintis turėti projektas.

78. Taigi, atsižvelgiant į tai, kad Direktyvos 85/337 I priede numatytam projektui yra taikoma ši direktyva, kai jis vykdomas keliomis dalimis, kai administracinę procedūrą sudaro keli etapai ar kai jis yra keičiamas, ši direktyva jam taip pat turi būti taikoma, kai jis vykdomas keliose nacionalinėse teritorijose. Bet kuriuo atveju prieš baigiant reikia analizuoti teritorinio veiksnio apimtį taikant Direktyvą 85/337.

79. Europos sienos yra bendros dramatiškos praeities liudininkės. Europos Bendrijos buvo įsteigtos būtent tam, kad pašalintų šias kliūtis ir panaikintų šias sienas, nes laikoma, kad sienos buvo kliūtis augti, vystytis, bendrauti ir tautų brolybei. Jean Monnet, apibūdindamas savo projekto integracinį vaidmenį, yra pasakęs, kad „mes jungiame asmenis, ne valstybes“. Šioje bendroje santvarkoje laipsniškai išnyko fizinis šalių atskyrimas, kol šis susijungimas buvo apibrėžtas įsigaliojusiu Šengeno susitarimu[72].

80. Kadangi asmenys, prekės, paslaugos ir kapitalas gali be kliūčių judėti Europos viduje, būtų paradoksalu iš naujo nustatyti šias sienas

70 — 2008 m. liepos 25 d. Sprendimas (C-142/07, Rink. p. I-6097, 44 punktas).

71 — Žr. minėto sprendimo *Kraaijeveld ir kt.* 31 punktą; minėto sprendimo *WWF ir kt.* 40 punktą; minėto 2004 m. rugsėjo 16 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 46 punktą ir minėto sprendimo *Abraham ir kt.* 32 punktą.

72 — Konvencija, įgyvendinanti 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimą tarp Beniliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo (OL L 239, 2000, p. 19; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 2 sk., 19 t., p. 9), pasirašyta 1990 m. birželio 19 d. Šengene (Liuksemburgas).

taršai – tokiam fenomenui, kurio dėl savo pobūdžio nesaisto jokia šalis ar joks kontinentas. Atsižvelgiant į tai, kad Bendrijos politika aplinkos apsaugos srityje numato kovą prieš taršą, susijusią su įvairiomis valstybėmis, ir kad ši kova negali būti vykdoma vienoje vietoje, būtų nesuderinama projektus, kuriems taikomas PAV, skaidyti pagal teritorijas, kuriose jie vykdomi.

81. Šis patvirtinimas grindžiamas pačia Direktyva 85/337, kurios 7 straipsnyje numatytas valstybių bendradarbiavimas, kai projektas vykdomas keliose Sąjungos šalyse. Ši mintis taip pat įtvirtinta 1991 m. vasario 25 d. Espoo konvencijoje dėl poveikio aplinkai vertinimo tarpvalstybiniame kontekste[73]. Minėtas Direktyvos 85/337 7 straipsnis neprieštarauja šios konvencijos principams, o pagal 7 straipsnio 1 ir 2 dalis valstybei leidžiama dalyvauti kitos valstybės vykdomo PAV procedūroje, jei darbas yra susijęs su pirmąja valstybe[74]. Direktyvos tekstas leidžia daugelį bendradarbiavimo būdų. Iš tiesų, jei projektą bendrai vykdo kelios valstybės narės, kiekviena jų turi atlikti PAV, bet jos privalo padėti viena kitai vykdyti atitinkamas procedūras. Nesant Europos vertinimo, yra numatytas bendradarbiavimo reikalavimas[75].

82. Tačiau tokiam bendram veikimui reikia, kad būtų naudojami bendri parametrai, pavyzdžiui, vieninga ir bendra „projekto“ sąvoka; iš tiesų, jei taip nėra, bendradarbiavimas tėra apgaulė, dėl kurios projektui netaikomos Direktyvoje 85/337 numatytos pareigos. Šioje byloje, reikia manyti, kad buvo atliktas Italijoje, nes atkarpa šioje šalyje viršija 15 kilometrų. Nerimauju dėl to, kad šioje byloje nagrinėjamu atveju galima tokia situacija, kai vykdomas tarpvalstybinis projektas, kurio visas ilgis yra 29 kilometrai, o kiekvienoje valstybėje – po 14,5 kilometro; pagal I priedą PAV nėra privalomas nė vienoje iš dviejų šalių, rizikuojant, kad nėra jokios projekto poveikio priežiūros, o tai patvirtina, kad *Alpe Adria Energia SpA* teiginys gali turėti nerimą keliančių padarinių.

83. Taigi manau, kad nacionalinė siena nėra riba siekiant apibrėžti Direktyvoje 85/337 numatytus „projektus“. Todėl valstybė narė

73 — Dokumentas, prie kurio prisijungė Europos bendrija 1996 m. spalio 15 d. Tarybos sprendimu, susijusiu su Konvencija dėl poveikio aplinkai vertinimo tarpvalstybiniame kontekste (neskelbta).

74 — Toks atvejis kyla iš direktyvos 7 straipsnio 2 dalies: „kai valstybė narė žino, jog projektas gali padaryti reikšmingą poveikį kitos valstybės narės aplinkai, arba jei valstybė narė, kurios aplinka gali patirti tokį poveikį, to reikalauja, valstybė narė, kurios teritorijoje ketinama įgyvendinti projektą, pateikia informaciją, surinktą remiantis 5 straipsniu <…>“. Aišku, kad 7 straipsnyje numatyta situacija, kai projektas vykdomas vienoje valstybėje narėje, bet jo poveikis juntamas kaimyninėje šalyje ar kaimyninėse šalyse.

75 — Kitaip Bendrijos aplinkos apsaugos politikos sukūrimas turėtų mažai prasmės. Remdamasi federacinių valstybių patirtimi Bendrija parengė veiksmų planą šioje srityje, siekdama išvengti problemų, kurias sukelia keli įstatymų leidėjai, bei apibrėžė jų taikymo teritoriją. Jungtinių Amerikos Valstijų pavyzdys yra labai svarbus, nes tai – šalis, kuri, kaip ir Bendrija, taiko suderintas teisines priemones siekiant užtikrinti bendadarbiavimą tarp valstijų; N. D. Hall “Political Externalities, Federalism, and a Proposal for an Interstate Environmental Impact Assessment Policy“, Harvard Environmental Law Review, Nr. 32, 2008, ir R. IL. Revesz „Environmental Regulation in Federal Systems“, Yearbook of European Environmental Law, Oxford University Press, 2000, p. 10-14.

turi įtvirtinti pareigą vertinti projektus, numatytus I priede, ypač šio priedo 20 punkte, tuo atveju, kai įrenginio pasiūlymas yra susijęs su mažiausiai dvejomis valstybėmis narėmis, net jei riba, nuo kurios priklauso vertinimo pareigos taikymas, nėra pasiekta jos teritorijoje esančioje įrenginio dalyje, bet kuri yra pasiekta, jei atsižvelgiama į kaimyninės valstybės ar kaimyninių valstybių teritorijoje esančias planuojamo įrenginio dalis.

VII — Išvada

84. Atsižvelgdamas į išdėstytus samprotavimus, siūlau Teisingumo Teismui į *Umweltsenat* pateiktą prejudicinį klausimą atsakyti taip:

„1985 m. birželio 27 d. Tarybos Direktyva 85/337/EEB dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo turi būti aiškinama taip, kad valstybė narė turi įtvirtinti privalomą projektų, numatytų minėtos direktyvos I priede, tai yra 20 punkte, kontrolę, kai planuojamas įrenginys susijęs su mažiausiai dviem valstybėmis narėmis ir kai riba, nuo kurios priklauso vertinimo pareigos taikymas, nėra pasiekta jos teritorijoje esančioje įrenginio dalyje, bet, atvirkščiai, yra pasiekta, jei atsižvelgiama į kaimyninės valstybės narės ar kaimyninių valstybių narių teritorijoje esančias planuojamo įrenginio dalis.“