SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA DÁMASA RUIZ-JARABOJA COLOMERJA,

predstavljeni 25. junija 2009 [1]

I – Uvod

1. Avstrijski Umweltsenat (senat za okoljske zadeve) postavlja vprašanje za predhodno odločanje na podlagi člena 234 ES v zvezi z razlago Direktive 85/337/EGS o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje [2], da bi izvedel, ali je treba nadzemne elektrovode iz priloge I k navedeni direktivi meriti tako, da so omejeni na ozemlje vsake države članice ali da se upošteva njihova dejanska dolžina, čeprav segajo čez meje več držav članic.

2. Ta zadeva s tem vprašanjem v ozadju znova postavlja vprašanje sodne narave avstrijskih neodvisnih upravnih sodišč (Senate). Sodišče je večkrat prejelo vprašanja za predhodno odločanje, ki so jih predložili Senate iz člena 11(7) in člena 129 avstrijske ustave. Čeprav je bila večina predložitvenih odločb razglašenih za dopustne, so številni izrazili mnenje, da te odločbe niso združljive s členom 234 ES. Tokrat je vprašanje predložil Umweltsenat, kvazisodni organ, specializiran za okoljske zadeve, zoper odločbe katerega se je mogoče pritožiti pri Verwaltungsgerichtshof.

3. V sklepnih predlogih v zadevi De Coster [3] sem predlagal, naj se člen 234 ES razlaga tako, da se evropski sodni dialog omejuje na organe, ki opravljajo sodno funkcijo. Nasprotujem torej temu, da se možnost postavljanja vprašanj za predhodno odločanje ponudi subjektom, ki niso del sodne oblasti, da ne bi izkrivili filozofije, na kateri temelji ta določba. Vprašanje, ki ga je postavil Umweltsenat, mi omogoča, da temeljiteje preučim to vprašanje, da dopolnim razlogovanje, ki sem ga predstavil v navedenih sklepnih predlogih. Moje stališče ne izključuje vseh subjektov, ki niso del sodne oblasti, ki spada na področje uporabe člena 234 ES. V sklepnih predlogih v zadevi De Coster sem predlagal, naj se naredi red v izjemno dvoumni sodni praksi. Poleg tega se zavedam, da so v nekaterih državah članicah organi, ki niso del sodne

1 – Jezik izvirnika: španščina.
2 – Direktiva Sveta z dne 27. junija 1985 (UL L 175, str. 40).
3 – Sklepni predlogi z dne 28. junija 2001 (sodba z dne 29. novembra 2001, C-17/00, Recueil, str. I-9445).

oblasti, vendar so njihove funkcije vsebinsko sodne. S temi se bom ukvarjal v tej zadevi, saj je Umweltsenat del uprave, ki po mnenju nekaterih avtorjev opravlja enake funkcije kot sodišče.

II – Dejansko stanje

4. Italijansko podjetje Rette Elettrica Nazionale SpA in avstrijsko podjetje VERBUND-Austrian Power Gris AG sta pripravili skupni projekt za gradnjo in poznejšo uporabo nadzemnega elektrovoda z močjo 300 MVA. Skupna dolžina elektrovoda naj bi bila približno 49 km, od tega 41 km na italijanskem ozemlju in približno 7 km v Avstriji.

5. Podjetje Alpe Adria Energia SpA je 12. julija 2007 na podlagi člena 3(7) Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (avstrijski zakon o presoji vplivov na okolje iz leta 2000) pri avstrijskih organih, pristojnih za okoljske zadeve, vložilo zahtevo za izdajo izjave o skladnosti. Pristojni upravni organ je bila vlada dežele Koroške, ki je 11. oktobra 2007 zavrnila izvedbo presoje o vplivih na okolje (v nadaljevanju: PVO), ker dolžina načrtovanega elektrovoda na avstrijskem ozemlju ni dosegla praga 15 km, kot se zahteva v Direktivi 85/337.

6. Landesumweltanwalt (državno tožilstvo dežele Koroške za okoljske zadeve) je pri Umweltsenat vložilo pritožbo zoper to odločbo, v kateri se je sklicevalo na uporabo Direktive v primeru, ki je predmet zadeve. Po mnenju državnega tožilstva referenčna dolžina v projektu, ki vpliva na okolje, ne sme biti omejena samo na del na ozemlju države članice, temveč zahteva upoštevanje celotnega obsega načrtovanega projekta. Podjetje Alpe Adria Energia SpA je v pisanju z dne 5. februarja 2008 nasprotovalo trditvi, ki jo je tožeča stranka zagovarjala pred Umweltsenat. Ta organ je prekinil postopek v glavni stvari in na podlagi člena 234 ES predložil to vprašanje za predhodno odločanje v zvezi z razlago.

III – Pravni okvir

A – *Pravo Skupnosti*

7. Direktiva 85/337 ima preventivni namen, in s tem ko nalaga presojo vplivov vseh

projektov na okolje, preprečuje uničevanje naravnega okolja in krajine zaradi del ali objektov ter vseh drugih posegov. Ta cilj je opredeljen v členu 1:

„Člen 1

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

2. V tej direktivi:

‚projekt' pomeni:

– izvedbo gradbenih ali drugih instalacijskih del ali projektov,

– druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo izkoriščanje mineralnih virov;

[…]

‚soglasje za izvedbo' pomeni:

odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta.

[…]"

8. Preventivna narava presoje vplivov na okolje in projekti, za katere veljajo določbe Direktive, so predmet člena 2(1) in člena 4(1) te direktive:

„Člen 2

1. Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se pred izdajo soglasja za izvedbo presodijo vplivi projektov,

ki bodo, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, verjetno pomembno vplivali na okolje.

Ti projekti so opredeljeni v členu 4.

[…]

Člen 4

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

[…]“

9. Po določitvi formalnosti, ki se za presojo vplivov na okolje zahtevajo v navedenih določbah, so v prilogi I navedeni projekti, s tem da je za ta spor še posebej zanimiva točka 20:

„20. Gradnja nadzemnih elektrovodov z napetostjo 220 kV ali več in dolžino več kot 15 km.“

10. Člen 7 Direktive za čezmejne projekte ali projekte, katerih vplivi segajo čez mejo države članice, določa načine delovanja.

„1. Če se država članica zaveda, da bo projekt verjetno pomembno vplival na okolje v drugi državi članici ali če tako zahteva država članica, ki bo verjetno pod takim vplivom, pošlje država članica, na ozemlju katere naj bi se izvedel projekt, kakor hitro je mogoče in ne pozneje, kot sama obvešča svojo javnost, prizadeti državi članici med drugim:

(a) opis projekta skupaj z vsemi razpoložljivimi podatki o možnem čezmejnem vplivu;

(b) podatke o vrsti odločitve, ki bo morda sprejeta, in da drugi državi članici razumen rok, v katerem le-ta navede, ali želi sodelovati v postopkih sprejemanja okoljskih odločitev iz člena 2(2), in lahko vključi podatke iz odstavka 2 tega člena.

2. Če država članica, ki prejme podatke v skladu z odstavkom 1, navede, da namerava sodelovati v postopkih sprejemanja okoljskih odločitev iz člena 2(2), država članica, na katere ozemlju naj bi bil projekt izveden, v skladu s členom 6(2) pošlje potrebne podatke, če tega ni storila že prej, državi članici, ki bo neposredno prizadeta, in omogoči dostop do podatkov v skladu s členom 6(3)(a) in (b).

3. Zadevni državi članici, vsaka v obsegu, kakor ga postopek zadeva, tudi:

(a) poskrbita, da so informacije iz odstavka 1 in 2, v primernem času na razpolago organom iz člena 6(1) in zadevni javnosti na ozemlju države članice, ki bo verjetno pomembneje prizadeta;

in

(b) zagotovita tem organom in zadevni javnosti možnost, da pred izdajo soglasja za izvedbo projekta posredujeta svoje mnenje o predloženih informacijah v primernem času pristojnemu organu države članice, na katere ozemlju bo predvidoma izveden projekt.

4. Zadevne države članice začnejo s posvetovanji, ki med drugim zadevajo možne čezmejne vplive projekta in predvidene ukrepe za zmanjšanje ali odpravo takih vplivov, in se sporazumejo glede razumnega trajanja obdobja posvetovanja.

5. Zadevne države članice lahko določijo podrobnejše postopke za izvedbo tega člena, da omogočijo zadevni javnosti na ozemlju prizadete države članice učinkovito sodelovanje v postopkih sprejemanja okoljskih odločitev iz člena 2(2) za ta projekt.“

B – *Nacionalno pravo*

11. V Avstriji obstajajo specializirani senati, ki niso del sodne oblasti, vendar se je zoper njihove odločbe mogoče pritožiti pri Verwal-

tungsgerichtshof. V členu 11(7) temeljnega zakona je med drugim izrecno predvidena ustanovitev Umweltsenat.

„Na področjih iz odstavka 1, točka 7, odločitev sprejme neodvisni Umweltsenat, potem ko so izčrpana pravna sredstva v okviru izvršilne deželne oblasti. Neodvisni Umweltsenat sestavljajo predsednik, sodniki in drugi pravni strokovnjaki; ustanovi se pri pristojnem zveznem ministrstvu. Ustanovitev, naloge in postopek Umweltsenat so predmet zveznega zakona. Njegovih odločitev ni mogoče razveljaviti ali spremeniti po hierarhični poti; pritožba se lahko vloži pri Verwaltungsgerichtshof.“

12. Umweltsenat je bil ustanovljen leta 1993, ureja pa ga zvezni zakon o Umweltsenat (v nadaljevanju: USG 2000).

13. Člen 1 USG 2000 določa:

„1. Umweltsenat se ustanovi pri Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (zvezno ministrstvo za kmetijstvo in gozdove, okolje in upravljanje voda).

2. Umweltsenat sestavlja 10 sodnikov in 32 drugih pravnih strokovnjakov. […]“

14. Člen 4 USG 2000 določa:

„Člani Umweltsenat so neodvisni pri opravljanju funkcije in niso vezani na nobena navodila.“

15. Člen 5 USG 2000 določa še:

„Umweltsenat odloča o pritožbah v zvezi s prvim in drugim oddelkom Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (avstrijski zakon o presoji vplivov na okolje iz leta 2000, v nadaljevanju: UVP-G 2000 [4] […]).“

4 – BGBl št. 697/1993, kakor je bil nazadnje spremenjen z BGBl št. 153/2004.

16. Člen 6 USG 2000 določa:

„Odločb Umweltsenat ni mogoče razveljaviti ali spremeniti po upravni poti. Pritožba se lahko vloži pri Verwaltungsgerichtshof.“

17. Direktiva 85/337 je bila v avstrijski pravni red prenesena z UVP-G 2000. Pogoji v zvezi s PVO za nekatere projekte so določeni v členu 3(1):

„1. Za projekte, naštete v prilogi 1, in spremembe teh projektov se v skladu z zgoraj navedenimi določbami opravi presoja vplivov na okolje. Za projekte, naštete v stolpcih 2 in 3 priloge 1, se uporabi poenostavljeni postopek. […]“

18. V členu 2(2) UVP-G 2000 je opredeljen pojem projekta:

„2. Za projekte, naštete v prilogi 1, in spremembe teh projektov se v skladu z zgoraj navedenimi določbami opravi presoja vplivov na okolje. Za projekte, naštete v stolpcih 2 in 3 priloge 1, se uporabi poenostavljeni postopek.“

19. V naslovih tabel v prilogi 1 k UVP-G 2000 so navedeni projekti, za katere je treba opraviti PVO. Po eni strani so v stolpcih 1 in 2 navedeni projekti, za katere je treba opraviti PVO in začeti postopek PVO (stolpec 1) ali poenostavljeni postopek (stolpec 2). Po drugi strani so v stolpcu 3 navedeni projekti, za katere je treba opraviti PVO samo, kadar so izpolnjeni nekateri posebni pogoji.

20. Točka 16, stolpec 1, točka (a), se nanaša na „nadzemne elektrovode z napetostjo 220 kV ali več in dolžino najmanj 15 km“. Točka 16, stolpec 3, točka (b), vključuje „nadzemne elektrovode v zaščitenih regijah iz kategorije A ali B z napetostjo najmanj 110 kV in dolžino najmanj 20 km“.

IV – Vprašanje za predhodno odločanje

21. Umweltsenat je v odločbi z dne 2. maja 2008 na podlagi člena 234 ES predložil vprašanje za predhodno odločanje v zvezi

z razlago. Potem ko je Umweltsenat na kratko pojasnil, da izpolnjuje pogoje, zahtevane v tej določbi (zlasti sodno naravo predložitvenega organa), je Sodišču postavil to vprašanje:

„Ali je treba Direktivo Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 175, str. 40), kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997 o spremembi Direktive 85/337/EGS o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 73) in z Direktivo 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč (UL L 156), razlagati tako, da mora država predvideti obveznost presoje za vrste projektov, navedene v Prilogi I k tej direktivi, zlasti v točki 20 (gradnja nadzemnih elektrovodov z napetostjo 220 kV ali več in dolžino več kot 15 km), pri načrtovanem elektrovodu na območju dveh ali več držav članic, tudi takrat, kadar je prag, ki povzroči obveznost presoje (v tem primeru dolžina 15 km), dosežen oziroma prekoračen, ne sicer na delu obrata, ki se nahaja na njenem ozemlju, ampak na celotnem elektrovodu, katerega del se nahaja tudi v sosednji državi članici oziroma sosednjih državah članicah?“

22. Odločba Umweltsenat je bila pri Sodišču vpisana 19. maja 2008. Podjetje Alpe Adria Energia Spa, državno tožilstvo za okoljske zadeve, dežela Koroška in Komisija so stališča vložili v roku iz člena 23 Statuta Sodišča.

23. Niti Komisija niti stranke v postopku v glavni stvari niso zahtevale obravnave v za to določenem roku, ker je stanje zadeve na dan 24. aprila 2009 dovoljevalo pripravo teh sklepnih predlogov.

V – Dopustnost

24. Z vprašanjem, ki ga je predložil Umweltsenat, se znova postavlja vprašanje pristojnosti avstrijskih neodvisnih organov za predložitev vprašanj za predhodno odločanje na podlagi člena 234 ES. Čeprav nihče v tej zadevi za predhodno odločanje ni načel tega vprašanja, ga je treba preučiti glede na pomen teh subjektov v organigramu avstrijskega pravosodja. Sodišče je večkrat odločalo o sodni naravi teh organov, vendar ne vedno enako. Ob upoštevanju teh okoliščin se zdi primerno preučiti sodno prakso in predlagati nekatere zamisli, ki jo bodo pomagale usmeriti.

A – *Pojem „sodnega organa“ iz člena 234 ES in subjekti, ki niso del sodne oblasti držav članic*

25. Sodišče je v sodbi Vaassen-Goebbels [5] navedlo, da je treba pristojnost za predložitev vprašanj za predhodno odločanje presojati z vidika predpisov Skupnosti, in ne nacionalnega prava. Sodišče je na podlagi te predpostavke določilo znana merila, ki opredeljujejo sodno naravo organa, in sicer zakonsko podlago, njegovo stalnost, upoštevanje načela kontradiktornosti, zavezujočo naravo odločb in uporabo pravnih pravil. Kot sem pojasnil v zadevi De Coster, so se ta merila postopno tako izkrivila, da so dopustila heterogeno mešanico institucij, ki se ne ujema vedno s sodnim pojmovanjem, na katerem temelji člen 234 ES.

26. Omilitev sodne prakse je povzročila nekaj težav, ki jih Sodišče še ni rešilo. Odprtje dostopa do postopkov predhodnega odločanja za organe, katerih funkcije so podobne sodnim dejavnostim, je povzročilo, da je vprašanje za predhodno odločanje prepuščeno organom, ki niso del sodne oblasti države članice. Ta rezultat ni popolnoma negativen, ker vsaka nacionalna tradicija deli sodno pristojnost glede na svojo kulturo in običaje, pravo Skupnosti pa mora upoštevati to ureditev. Vendar ta odklon pomeni nevarnost, da se bodo v dialog v postopku predhodnega odločanja vključili kvazisodni organi, ki so brez vsakršne sodne funkcije. To občutljivo ravnovesje je bilo večkrat porušeno, kot v zadevi Gabalfrisa [6], v kateri je Sodišče razglasilo za dopustno vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložilo špansko gospodarsko in upravno sodišče. Zadeva, ki jo obravnavamo, pomeni podobno tveganje, ker avstrijski Senate niso del redne ureditve sodstva.

27. V tem okviru vprašanja, ki jih je postavil Umweltsenat, Sodišču omogočajo, da pojasni svojo sodno prakso. To priložnost bi rad izkoristil tudi zato, da razvijem tezo, ki sem jo zasnoval v sklepnih predlogih v zadevi De Coster, in pozovem Sodišče k sprejetju strožje in doslednejše sodne prakse, kadar organi, ki se sklicujejo na člen 234 ES, niso del sodne oblasti. Dovolil si bom predlagati nekaj meril za zaščito sodnega dialoga, uvedenega s to določbo, vendar tako da se ohrani živahnost razprave in posledično njena odprtost za tiste, katerih naloga je reševanje sporov med strankami.

1. Institucionalni pomen nacionalnih sodišč v postopku povezovanja in vloga vprašanja za predhodno odločanje

28. Kot sem trdil v sklepnih predlogih v zadevi De Coster, razširitev mehanizma iz

5 – Sodba z dne 30. junija 1966 (61/65, Recueil, str. 377).

6 – Sodba z dne 21. marca 2000 v združenih zadevah Gabalfrisa in drugi (od C-110/98 do C-147/98, Recueil, str. I-1577).

člena 234 ES prek meje sodne oblasti pomeni resne težave, ki jih je treba razkriti [7]. Ne bi ponavljal, kar sem navedel, vendar bi rad vztrajal pri nekaterih stališčih, ki so posebej pomembna z vidika razvoja sodne prakse.

29. Ni treba poudarjati strateške vloge nacionalnih sodišč pri uporabi prava Skupnosti. Ustanovitelji Unije in njihovi nasledniki so želeli, s tem ko so napisali člen 234 ES in ga takega ohranili več kot pol stoletja, okrepiti institucionalni glas ene od vej oblasti držav članic: sodstva. Odločitev ni nedolžna in zgodovina to dokazuje. Za Unijo je bilo značilno povezovanje *prava* in *prek prava*, ki je potrdilo posebno mesto sodišč v evropskem ustavnem prostoru [8]. Vprašanje za predhodno odločanje je procesna potrditev te splošno znane resnice. Sodišče, ki pooseblja oblast, ki temelji na neodvisnosti, povezavi z zakonom in reševanju sporov, ima poseben glas, ki je daleč od političnega prizorišča in je povezan samo z močjo prava. [9] Pogodbe so si s tem, ko so nacionalnim sodiščem dale posebne pristojnosti, prizadevale okrepiti moč mladega pravnega reda, ki je nastal z mednarodno organizacijo brez primere.

30. Uspeh tega instrumenta je očiten. Zaradi dialoga med sodišči so se genetične značilnosti novega pravnega reda zarisale druga za drugo: neposredni učinek [10], prednost [11], odgovornost [12], učinkovitost [13], enakost [14] in številne druge, ki so oblikovalne pravni sistem Unije [15]. Poleg tega, ker gre za neodvisne organe in sredstva za izvrševanje sodnih odločb, je imelo izvajanje evropskih predpisov koristi od moči, podeljene z nepristranskostjo [16].

31. Nacionalna sodišča izgubijo strateškost, če dopustimo sodelovanje upravnih subjektov, ki so podvrženi izvršilni oblasti in nimajo statusa sodišča, v dialogu v postopku predhodnega odločanja. Čeprav imajo nekateri organi izvršilne oblasti podobna pooblastila kot sodišča, ni treba skriti prave podobe uprave, ker je vzpostavljena vrsta postopka, ki ima značilnosti sodnega postopka. Ta očitek je toliko pomembnejši, ker se odločbe teh kvazisodišč običajno lahko izpodbijajo pred pravim sodiščem države. Čeprav je s členom 234 ES uveden privilegiran dialog z eno vejo oblasti države, te določbe ni smiselno razširiti, da bi dopustili, da drugi

7 – Zgoraj navedeni sklepni predlogi (točke od 75 do 79).

8 – Robert Lecourt je v klasični študiji o stebrih pravne Skupnosti zapisal, da pomenijo obstoj enega predpisa, enega sodišča in ene oblasti. Popoln tričlenik, ki daje poseben položaj nacionalnim sodiščem (*L'Europe des juges*, Bruylant, 1976, str. 221).

9 – Dubos, O., *Les juridictions nationales, juge communautaire*, Dalloz, Pariz, 2001, str. 723.

10 – Sodba z dne 5. februarja 1963 v zadevi Van Gend en Loos (26/62, Recueil, str. 1 in naslednje).

11 – Sodbi z dne 15. julija 1964 v zadevi Costa proti ENEL (6/64, Recueil, str. 585) in z dne 9. marca 1978 v zadevi Simmenthal (106/77, Recueil, str. 629).

12 – Sodba z dne 19. novembra 1991 v združenih zadevah Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, Recueil, str. I-5357).

13 – Sodba z dne 14. julija 1977 v zadevi Sabugo in drugi (8/77, Recueil, str. 1495).

14 – Sodba z dne 15. septembra 1998 v zadevi Edis (C-231/96, Recueil, str. I-4951).

15 – Nekateri avtorji so trdili, da je zgodovina sodelovanja med sodišči zgodovina evropskega povezovanja. Martinico, G., *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Jovene, str. 138. Kot zelo dobro pojasnjuje Dubos, O., *op. cit.*, str. 74, ko navaja zadevi Van Gend en Loos in Costa proti ENEL: „Čeprav se je predsednik Lecourt lahko vprašal, kakšno bi bilo pravo Skupnosti brez sodb iz let 1963 in 1964, je treba še enkrat opozoriti, da sta bili ti temeljni sodbi kot številne druge izrečeni v zvezi z vprašanjem za predhodno odločanje in da je člen 234 pokazatelj sprotnosti in prednosti prava Skupnosti. Zato, kaj bi bilo pravo Skupnosti brez člena 234?"

16 – Dehousse, R., *The European Court of Justice*, MacMillan, London, 1998, str. od 109 do 114.

subjekti, o odločbah katerih lahko odločajo sodišča, sodelujejo pri razpravi. Iz teh razlogov sem v sklepnih predlogih v zadevi De Coster predlagal izjemo od splošnega pravila, kadar zoper upravne odločbe ni mogoče vložiti pritožbe pred sodiščem, [17] saj bi bilo v takem primeru popolnoma upravičeno razširiti področje uporabe člena 234 ES na druge subjekte, da bi se izognili spodkopavanju skladnosti in enotnosti prava Skupnosti ter temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva.

32. Zato ima moč evropskega pravnega reda močan sodni element. Ne pretiravamo, ko sklepamo, da je Sodišče na zadnji stopnji prek nacionalnih sodišč pristojno za pravo Unije.

33. Sodišče ni bilo vedno dosledno glede teh pomislekov. Zdi se, da je po predstavitvi sklepnih predlogih v zadevi De Coster obstajala volja, da se v sodno prakso vnese red, vendar še vedno ostaja neko omahovanje. Čeprav sta bili v zadevah Schmid [18] in Syfait [19] vprašanji za predhodno odločanje, ki sta ju postavila organa, tesno povezana z upravo, zavrnjeni kot nedopustni, se je to zgodilo samo zato, ker je bila njuna neodvisnost zelo majhna. Zdi se, da se v teh sodbah ni razmišljalo o institucionalnem ravnovesju, zahtevanem v členu 234 ES, in treba je imeti veliko domišljije, da to odkrijemo.

34. Vseeno obstaja določena skladnost med mojimi sklepnimi predlogi v zadevi De Coster in sedanjim stanjem sodne prakse. To ujemanje bom predstavil, s tem da bom tvegal, da bom napačno razložil namen Sodišča.

2. Merila Vaassen-Goebbels z ustavnega vidika

35. S členom 234 ES je uveden dialog med sodišči zaradi zagotavljanja enotnega izvajanja prava Skupnosti v vseh državah članicah. [20] Sodišče je sodelovanje v tem dialogu dovolilo zelo različnim subjektom, zato je v sodbi Vaassen-Goebbels ponudilo preširoko razlago. Vendar to kljub zgoraj navedenim težavam ni popolnoma neupravičeno. Ureditev sodstva v Evropski uniji, ki jo sestavlja sedemindvajset držav članic, ustreza zelo različnim merilom in zamislim. Ker je težko oblikovati vzorec, ki bi ponujal skupni opis sodne funkcije v toliko državah, je razlaga

17 – Zgoraj navedeni sklepni predlogi (točke od 87 do 95).

18 – Sodba z dne 30. maja 2002 (C-516/99, Recueil, str. I-4573, točka 34).

19 – Sodba z dne 31. maja 2005 (C-53/03, ZOdl., str. I-4609, točke od 31 do 35).

20 – Kot jasno poudarja Mancini, G. F., *Democracy and Constitutionalism in the EU*, Hart, Oxford-Portland, 2001, str. 23, ko dokazuje strateško vlogo vprašanja za predhodno odločanje v evropski pravni arhitekturi: „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]“.

meril, določenih v sodbi Vaassen-Goebbels, tako splošna in široka. [21] Poleg tega je upravno sodstvo v nekaterih pravnih tradicijah povezano z izvršilno oblastjo, kar zadeva delitev pristojnosti. Nikomur ne bi prišlo na misel, da bi za francoski Conseil d'État, ki je nujno potrebna institucija za razvoj sodobnega javnega prava, rekel, da ni „sodni organ" za namene člena 234 ES. Vendar Conseil d'État v delitvi pristojnosti, želeni v različnih francoskih ustavah, nikoli ni bil del sodstva. Položaj je skoraj enak v državah, ki nimajo specializiranega upravnega sodišča, temveč imajo sodišča, ki niso del sodne oblasti, čeprav so njihove vezi z upravo samo formalne. [22]

36. Sodna praksa Skupnosti je tem sodiščem dovolila, da sodelujejo v dialogu v postopku predhodnega odločanja, in to ne zaradi povečanja števila predlogov za sprejetje predhodne odločbe, temveč zaradi varstva institucionalne avtonomije teh držav članic. Povedano drugače, odprla je dostop do člena 234 ES, da bi skupne ustavne tradicije zbrala v okviru evropskega dialoga v postopku predhodnega odločanja. Ne strinjam se s tistimi, ki menijo, da se za to sodno prakso skriva želja Sodišča po nadziranju števila zadev, ki se mu predložijo. Če bi bila neka vrsta *docket control*, bi se merilo lahko obrnilo proti Sodišču, ki bi ga zasuli z zadevami. Menim, da je sodna praksa rezultat želje po upoštevanju pojma sodne funkcije v vsaki državi članici in kazanju določenega spoštovanja do te funkcije. Zato je treba ohraniti ravnovesje med strogo sodno naravo predlogov za sprejetje predhodnih odločb in delitvijo pristojnosti v državah članicah.

37. Torej je treba vztrajati pri vsebini sklepnih predlogov v zadevi De Coster in dodati nekaj razmislekov, ki bodo okrepili njihov pomen.

3. Predlog, skladen s sodno prakso

38. Da bi zadevo preučili z vseh vidikov, predlagam, da pregledno predstavim vlogo člena 234 ES po več kot pol stoletja obstoja.

21 – Poudaril sem, da je nujno uskladiti delovanje sistema in sodno naravo dialoga, predvidenega v členu 234 ES. Ruiz-Jarabo Colomer, D., *El juez nacional como juez comunitario*, Civitas, Madrid, 1993, str. 71 in 72. Glej tudi Chalmers, D., Hadjiemmanuil, C., Monti, G. in Tomkins, A., *European Union Law*, Cambridge University Press, 2006, str. 293.

22 – Predvsem britanski Immigration Adjudicators (sodba z dne 2. marca 1999 v zadevi Eddline El-Yassini, C-416/96, Recueil, str. I-1209), poklicni disciplinski organi (sodba z dne 6. oktobra 1981 v zadevi Broekmeulen, 246/80, Recueil, str. 2311), nemška zvezna komisija za nadzor postopkov oddaje javnih naročil (sodba z dne 17. septembra 1997 v zadevi Dorsch Consult, C-54/96, Recueil, str. I-4961) ali davčne komisije (zgoraj navedena sodba De Coster).

Pojasnil bom nekatere posledice svojih sklepnih predlogov v zadevi De Coster [23], da bi jih bolje uskladil s potjo, ki jo je izbralo Sodišče.

a) Splošno pravilo: dialog med sodišči v skladu z merili, določenimi v sodbi Vaassen-Goebbels

39. Analiza izhaja iz sodne narave odnosa v postopku predhodnega odločanja. Preden bom nadaljeval z merili, določenimi v sodbi Vaassen-Goebbels, je treba ugotoviti, ali je predložitveni organ del sodne oblasti države članice. Nato, Sodišče pretehta zahteve, ki se nanašajo na zakonitost, stalnost, upoštevanje kontradiktornosti, zavezujočo naravo odločb in uporabo pravnih pravil. Iz razlogov, predstavljenih v točkah 35 in 36 teh sklepnih predlogov, te zahteve niso bile dovolj strogo opredeljene. Kot sem trdil v sklepnih predlogih v zadevi La Roda Golf, se vprašanje za predhodno odločanje razume kot sodelovanje med sodišči [24]. Zato gre za konstruktiven odnos *med sodišči* in ne *med postopki*, kar pojasni, zakaj je pristop prožnejši, ko so udeleženci tega sodelovanja znani. [25]

40. Tako organi, ki niso del sodne oblasti države članice, niso pooblaščeni za predložitev vprašanja za predhodno odločanje. Vendar sta dve ključni izjemi od tega pravila, ki ju bom analiziral v nadaljevanju.

b) Prva izjema: neobstoj pravnih sredstev pred sodišči

41. Kot sem pojasnil v sklepnih predlogih v zadevi De Coster, kadar kvazisodni organ sprejme odločbe, zoper katere ni mogoče vložiti pritožbe pred pravimi sodišči, je potrebna temeljna pravica do učinkovitega sodnega varstva, vendar tudi enotnost in skladnost izvajanja prava Skupnosti [26]. V teh okoliščinah mora Sodišče odgovoriti organu, pristojnemu za rešitev spora, ko ni poznejših pravnih sredstev, da sprejeta odločba ne bi bila v nasprotju z evropskim pravnim redom.

42. Drugače kot v primeru dialoga med sodišči je treba dodati, da se morajo merila, določena v zadevi Vaassen-Goebbels, v tem primeru uporabljati strogo. In to s strogostjo, ki je zelo drugačna od tiste, ki se zahteva za sodne organe, ki so del sodne oblasti. Razumno se zdi, da se tako očitna izjema od člena 234 ES nadomesti s strožjo zahtevo po upoštevanju meril, ki so tesno povezana s pojmom sodišča. Ta usmeritev je potrjena v sodni praksi, saj je Sodišče tudi v primeru, ko

23 – Moji sklepni predlogi, predstavljeni 24. maja 2007 v zadevi Österreichischer Rundfunk (sodba z dne 18. oktobra 2007, C-195/06, ZOdl., str. I-8817) in 22. novembra 2007 v zadevi Ing. Aigner (sodba z dne 10. aprila 2008, C-393/06, ZOdl., str. I-2339).

24 – Sklepni predlogi, predstavljeni 5. marca 2009 (C-14/08, sodba z dne 25. junija 2009).

25 – Zgoraj v opombi 24 navedeni sklepni predlogi (točke od 51 do 53).

26 – Zgoraj navedeni sklepni predlogi (točke od 83 do 86).

ni pravnih sredstev pred sodišči, menilo, da nesodni organi, ki ne izpolnjujejo minimalnih pravil o neodvisnosti, Sodišču ne morejo predložiti vprašanja za predhodno odločanje na podlagi člena 234 ES. [27]

c) Druga izjema: podelitev sodnih funkcij kvazisodnim organom na podlagi formalno ali vsebinsko ustavnega pravila.

43. Splošno pravilo ima še drugo izjemo, ki je nedvomno bliže sodni praksi. Jasno je, da Sodišče tradicionalno in brez ugovarjanja odgovarja na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih postavijo organi, ki so na robu sodne oblasti svoje države. To se posebno vidi pri upravni organizaciji, ki pozna zelo različne načine sodne revizije.

44. Sodobno evropsko upravno pravo izhaja iz francoskega revolucionarnega procesa s konca 18. stoletja, ko je sodni nadzor upravnih organov temeljil na precej strogem pojmovanju delitve pristojnosti. [28] Ko je bilo sojenje upravi tudi lahko način upravljanja, je Evropa doživela razvoj upravnega sodstva vzporedno s sodno oblastjo (sicer bi ta steber postal izvršilna oblast), vendar to sodstvo ni postalo del javne uprave, zato da bi zaščitilo načelo neodvisnosti. Profesor García de Enterría je odlično opisal ta pojav, ko je rekel: „Po prvi zavzeti uporabi načela delitve se je pojavil poseben sistem upravnega sodstva […], ki je bil že na začetku organiziran kot nadzor, ki ga izvajajo specializirani organi, ki so del same uprave, in ne zunanja in neodvisna sodišča […]. Uresničitev tega mehanizma v tem, kar je bilo pozneje poimenovano kot sistem upravnih sodnih postopkov, je bilo delo Napoleona, čigar odlike zakonodajalca so zelo presegale njegove odlike vojaškega vodje“ [29].

45. Iz tega pojma sodstva se je razvil poseben in neodvisen sodni sistem, pristojen za zagotavljanje podrejenosti uprave zakonom, sistem, ki se je do danes ohranil z nedotaknjenimi prvotnimi glavnimi značilnostmi. [30]

27 – Sklep z dne 14. maja 2008 v zadevi Pilato (C-109/07, ZOdl., str. I-3503), v katerem se je obravnavalo vprašanje, ali je prud'homie de pêche de Martigues „sodni organ“, čeprav ni del francoskega sodstva. Sodišče je upravičeno opravilo analizo z vidika meril Vaassen-Goebbels in odločilo, da ni pristojno za odgovor na vprašanje.

28 – O revolucionarnem procesu in njegovem vplivu na delovanje francoskega sodstva glej klasično delo Seligman, E., *La justice en France pendant la Révolution, 1789-1792*, Plon, Pariz, 1913.

29 – García Enterría, E., *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007, str. 37 in 38.

30 – O zgodovinskem razvoju tega pojava v Evropi do novejših dogodkov glej Bouineau, J., *Traité d'histoire européenne des institutions XVI-XX^e siècle*, zv. II, Litec, Pariz, 2009.

46. To ni edini model upravnega sodnega postopka v Evropi, vendar gre za pomemben pojav, ki je napovedal upravno pravo moderne dobe in je bil lepo sprejet v številnih državah članicah: v Franciji, na Nizozemskem, v Belgiji, Italiji ali Grčiji so se odločili za model popolne ločitve, medtem ko so v drugih državah, kot so Nemčija, Avstrija, Češka republika, Poljska ali Litva, ustanovili avtonomne pravne rede, ločene od rednega sodstva, ki se tradicionalno ukvarja s civilnimi in kazenskimi zadevami. [31] Zato lahko razumemo, da je Sodišče, ko je prejelo vprašanja za predhodno odločanje od takih upravnih sodnih organov, odgovorilo brez najmanjšega ugovarjanja.

47. Podlaga za to presojo je stališče, ki se je uporabilo kot gonilo razlage člena 234 ES. Sodišče je s tem, ko je omililo pravna pravila, potrdilo vrednost ustavnih odločb držav članic. Sodišče je s tem, ko je odprlo vrata dialoga med sodišči tistim, ki so zunaj sodne oblasti v ožjem pomenu, priznalo, da so države Unije suverene pri opredelitvi sestave in delitve pristojnosti, kot je določeno v njihovih ustavah. Če država članica podeli sodne funkcije kvazisodnim organom in potrdi to dodelitev ob ustanovitvi takega organa, je to volja, tesno povezana z identiteto in nacionalno ustavno avtonomijo, ki jo Sodišče spoštuje. [32] Zato je člen 234 ES sredstvo komuniciranja z nacionalnimi organi, *ki so ustavno pristojni za razsojanje*. Ta funkcija je v nekaterih državah članicah izključno v pristojnosti sodne oblasti, medtem ko je v drugih razdeljena med več organov glede na zakonsko institucionalno ureditev, ki je pravo Skupnosti ne izpodbija.

48. Po tej kratki razpravi o izvoru upravnih sodnih organov se bom osredotočil na drugo izjemo od splošnega pravila, po kateri kvazisodni organ lahko postavi vprašanje za predhodno odločanje, kadar izvaja sodne funkcije na podlagi formalno ali vsebinsko ustavnega pravila.

49. Kot sem navedel v točki 42 teh sklepnih predlogov, je treba to odstopanje od splošnega pravila nadomestiti s strožjo uporabo meril Vaassen-Goebbels. Ker predložitveni organ ni

31 – Fromont, M., *Droit administratif des États européens*, PUF, Pariz, 2006, str. od 120 do 135.

32 – V skladu s tem, kar je določeno v členu 6(3) EU, je bilo v sodni praksi večkrat izkazano to spoštovanje ustavnih tradicij držav članic. Zlasti v sodbah z dne 2. julija 1996 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-473/93, Recueil, str. I-3207) in z dne 14. oktobra 2004 v zadevi Omega (C-36/02, ZOdl., str. I-9609). Glej tudi sklepne predloge Poiaresa Madura v zadevi Michaniki (sodba z dne 16. decembra 2008, C-213/07, ZOdl., str. I-9999) in Berranger, T., *Constitutions nationales et construction communautaire*, LGDJ, Pariz, 1995, str. od 249 do 492.

del sodne oblasti in zanj veljajo drugačna postopkovna pravila, je lahko subjekt, ki ne pozna običajnih praks, značilnih za postopke. Zato mora Sodišče zagotavljati upoštevanje zgoraj navedenih pogojev, zlasti kar zadeva neodvisnost, da prepreči izkrivljanje temeljnega cilja člena 234 ES, kar smo lahko ugotovili v novejši sodni praksi Sodišča in kar pojasnjuje rezultat zgoraj navedenih zadev Schmid in Syfait.

4. Posledica

50. S členom 234 ES je uveden dialog med sodišči, ki dovoljuje izjeme samo v točno določenih primerih. Prvič, kadar ni pravnih sredstev pred nacionalnim sodiščem in, drugič, kadar ima predložitveni organ, čeprav je kvazisodni organ, sodne funkcije na podlagi formalno ali vsebinsko ustavnega pravila. Merila Vaassen-Goebbels morajo biti v obeh primerih strogo izpolnjena, da se ne uničijo temelji ključnega mehanizma razvoja prava Skupnosti, kot je vprašanje za predhodno odločanje.

51. Ta razlaga člena 234 ES, utrjena v sodni praksi Skupnosti, prinaša koristi tudi na drugih področjih, ki jih je tudi treba znova preučiti. Prednost pravnega reda Skupnosti pomeni, da se v primeru kolizije zakonov ne uporablja nacionalno pravo. Sodišče je v zadevi Fratelli Costanzo [33] potrdilo razširitev tega načela na javne uprave, ki prav tako ne smejo uporabljati nacionalnih predpisov, ki niso združljivi s pravom Skupnosti [34]. Ta sodna praksa je bila potrjena kljub kritikam in je ustaljena v drugih zadevah, kot sta CIF [35] ali Ciola [36]. Glavni očitek tej sodni praksi izhaja prav iz mehanizma predhodnega odločanja iz člena 234 ES, ker je dejstvo, da upravni organ, ki ni pooblaščen za predložitev vprašanj za predhodno odločanje, ne sme uporabljati nacionalnih predpisov, vprašljivo. Nacionalno sodišče se lahko vedno zanese na podporo Sodišča pri razlagi, ki jo zagotavlja dialog v postopku predhodnega odločanja, medtem ko uprava deluje brez take pomoči. [37]

52. To napetost bi lahko omilili, če bi Sodišče upoštevnost sodbe Fratelli Constanzo omejilo samo na organe, ki mu lahko predložijo vprašanja za predhodno odločanje.

33 – Sodba z dne 22. junija 1989 (103/88, Recueil, str. 1239).

34 – „Bilo bi […] protislovno razsoditi, da se imajo posamezniki pravico pred nacionalnimi sodišči sklicevati na določbe direktive, ki izpolnjujejo zgoraj določene pogoje, da bi se izdala odločba zoper upravo, in vseeno odločiti, da tej upravi ni treba uporabljati določb direktive ob neupoštevanju določb nacionalnega prava, ki niso v skladu z direktivo. Posledica tega je, da morajo vsi organi uprave, tudi decentralizirani, kakršne so občine, kadar so izpolnjeni pogoji, ki se v sodni praksi Sodišča zahtevajo zato, da se posamezniki lahko pred nacionalnimi sodišči sklicujejo na določbe direktive, uporabljati te določbe“ (zgoraj navedena sodba Fratelli Constanzo, točka 31).

35 – Sodba z dne 9. septembra 2003 (C-198/01, Recueil, str. I-8055, točka 49).

36 – Sodba z dne 29. aprila 1999 (C-224/97, Recueil, str. I-2517, točka 26).

37 – Alonso García, R., kritizira to teorijo v *Derecho comunitario, Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, str. 332 in 333. Bobek, M., se tudi sprašuje o uporabnosti doktrine Fratelli Constanzo v devetih državah članicah Unije v „Thou Shalt Have Two Masters; The Application of European Law by Administrative Authorities in the New Member States“, *Review of European Administrative Law*, zv. 1, št. 1, 2008, str. 62 in 63.

V členu 234 ES, kot je bil razložen, je dovoljeno, da kvazisodni organi sodelujejo v tem dialogu v postopku predhodnega odločanja. Če bi pravico, da ne uporabijo predpisov, ki so v nasprotju s pravom Skupnosti, imeli samo organi, ki so pooblaščeni za predložitev vprašanj za predhodno odločanje, bi tveganja, povezana s sodbo Fratelli Constanzo, izginila. Negotovost, ki jo povzroča ta sodba, kaj šele praktične težave, nastale zato, ker je ta pravica do neuporabe dana organom, za katere velja načelo upravne hierarhije, bi se zmanjšala na primerno raven. Tako bi bila prednost prava Skupnosti omejena na področje sodstva po zgledu prednosti ustave ali zakonov, kar bi preprečilo, da uradniki ne bi izvajali navodil, ki jih dobijo, ali upravnih pravil, ki urejajo njihova pooblastila za odločanje. [38]

53. Potem ko sem predstavil usmeritev, ki se zgleduje po razlagi člena 234 ES, ki jo je dalo Sodišče, in tudi prednosti, ki izhajajo iz nove usmeritve Sodišča, bom zdaj preučil, ali predložitveni organ izpolnjuje zgoraj navedena merila.

38 – Bobek, M., *op. cit.*, meni, da je z vidika delitve pristojnosti v sodni praksi Constanzo nekaj „zelo skrb vzbujajočega".

B – *Sodna praksa o opredelitvi „sodnega organa", ki se uporablja za Umweltsenat*

54. Umweltsenat je eden od arbitražnih organov iz člena 133(4) avstrijske ustave. V tej določbi je določena izjema od splošnega pravila, s katerim se podeljuje pristojnost Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče), ki neodvisnim organom dovoljuje, da odločajo o pritožbah zoper odločbe uprave. Umweltsenat je bil poleg tega posebej priznan v členu 11(7) ustave, čeprav ne spada v *genus*, določen v zgoraj navedenem členu 133(4).

55. Verfassungsgerichtshof (avstrijsko ustavno sodišče) je ozko razlagalo možnost ustanovitve neodvisnih organov na upravnem področju, ker to pomeni odstopanje od načela, ki daje Verwaltungsgerichtshof pristojnost za odločanje o pritožbah, vloženih zoper upravo [39], vendar je tem organom naložilo vsebinske pogoje, da bi se bolj približali dinamiki sodišča kot pa nadzornega upravnega organa. Tako sodišča, ustanovljena na

39 – Sodbe z dne 14. oktobra 1987 v zadevi B267/86 (VfSlg. 11.500); z dne 24. februarja 1999 v zadevi B1625/98-32 (VfSlg. 15.427); z dne 29. junija 2000 v zadevi G175/95 (VfSlg. 15.886) in z dne 13. junija 2001 v zadevi G141/00 (VfSlg. 16.189).

podlagi člena 133(4), poleg drugih značilnosti ustrezajo načelom iz člena 6 Evropske konvencije o človekovih pravicah in sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice o tej določbi.

56. Umweltsenat je bil ustanovljen leta 1993 kot neodvisno sodišče na podlagi člena 133(4) avstrijske ustave za odločanje o pritožbah, vloženih zoper odločbe uprave, pristojne za okoljske zadeve, ki so bile sprejete na podlagi prvega in drugega dela UVP-G 2000. Sestavlja ga 42 članov, od tega jih je 10 del sodstva, 32 pa je pravnih strokovnjakov; njihov mandat je nepreklicen in uživajo vsa zagotovila nepristranskosti.

57. Notranje delovanje Umweltsenat je podobno delovanju rednega sodišča z objektivnimi pravili za dodeljevanje zadev, predsednik ima posebna pooblastila za imenovanje poročevalcev in tretjega člana senata. [40] Posvetovanja so tajna, člani pa so zavezani popolni zaupnosti. [41]

58. Postopek pred Umweltsenat urejajo splošna pravila Verwaltungsverfahrensgesetz (zakon o upravnem postopku, v nadaljevanju: AVG), skupaj s pojasnili, uvedenimi z USG 2000. Pritožba se pri upravi vloži v štirih tednih od vročitve odločbe [42], katere učinki se odložijo *ex lege*, razen če je izrecno določeno drugače [43]. Pritožbo lahko vložijo vsi, ki so sodelovali v upravnem postopku, in institucije, omenjene v UVP-G 2000. [44] Postopek, ki je predvsem pisni, zagotavlja upoštevanje kontradiktornosti, predvidena pa je tudi obravnava po uradni dolžnosti ali na zahtevo strank. [45] Čeprav to ni obveznost, lahko vsako zainteresirano stranko zastopa odvetnik. [46]

59. Umweltsenat ima pristojnosti za odločanje v sporu polne jurisdikcije. Čeprav imajo njegove odločbe naravo upravnega akta, so pravnomočne, morajo biti obrazložene in izrečene na javni obravnavi, so izvršljive in se lahko izpodbijajo samo pred Verwaltungsgericht [47].

60. Umweltsenat je z vidika meril, opisanih v točkah od 54 do 59 teh sklepnih predlogov, organ, ki ni del avstrijske sodne oblasti, čeprav je izrecno priznan v ustavi te države. S členom 133(4) in členom 11(7) avstrijskega temeljnega zakona so podeljene sodne funkcije institucijam, ki so zunaj osnovne strukture sodstva, vendar imajo vsebinske značilnosti, zaradi katerih je izvajanje njihovih funkcij podobno izvajanju funkcij rednega sodišča.

40 – Člena 9 in 10 USG 2000.
41 – Člen 67f(2) AVG.
42 – Člen 40(2) UVP-G 2000.
43 – Člen 64(1) AVG.
44 – Člen 19(1) UVP-G 2000.
45 – Člen 67d(1) AVG.
46 – Člen 10 AVG.
47 – Razen morebitne pritožbe, vložene pri Verfassungsgerichtshof, vendar izključno zaradi kršitve ustavne določbe.

Kot sem pojasnil v točki 49 teh sklepnih predlogov, se morajo merila, določena v zadevi Vaassen-Goebbels, upoštevati strožje, kadar kvazisodni organi dobijo sodne pristojnosti. Umweltsenat s tega stališča upošteva merila v zvezi z zakonsko podlago, stalnostjo, upoštevanjem kontradiktornosti, zavezujočo naravo njegovih odločb in izvajanjem pravnih pravil. Zelo pomemben, vendar ne dokončen pokazatelj izhaja iz dejstva, da avstrijsko ustavno sodišče zahteva, da Umweltsenat upošteva procesna jamstva iz člena 6 Evropske konvencije o človekovih pravicah.

61. Na podlagi teh pojasnil menim, da je Umweltsenat kot kvazisodni organ, ki izvaja sodne funkcije, formalno priznan v avstrijski ustavi in strogo izpolnjuje merila, določena v zadevi Vaassen-Goebbels, tako da je predložitveni organ v celoti pooblaščen za predložitev vprašanja za predhodno odločanje na podlagi člena 234 ES.

VI – Temelj

62. Vprašanje, postavljeno v tej zadevi, zahteva preprost in neposreden odgovor. Umweltsenat v bistvu sprašuje, ali mora biti dolžina meddržavnega projekta, za katerega velja Direktiva 85/337, omejena na dolžino v vsaki državi članici ali pa je treba upoštevati celotno dolžino projekta. Posledice odločitve, ki jo bo sprejelo Sodišče, so v praksi velike, ker če bo izbrana prva možnost, bo treba PVO, ki zadeva več držav, razdeliti na ravno toliko delov, kot če bi šlo za različne projekte, če pa bo izbrana druga možnost, bo treba opraviti okoljsko študijo za celoten projekt ne glede na meje, nacionalni organi pa bodo morali sodelovati.

63. Kot je Komisija upravičeno poudarila v točki 20 svojih stališč, ta spor zadeva le obveznost presoje vplivov na okolje, in ne sámo presojo. Povedano preprosteje, predmet spora je spor glede pristojnosti, da bi ugotovili, ali je potreben upravni nadzor. Tako je treba določiti meje „projektov" iz Direktive 85/337 in organ, pristojen za preventivne upravne naloge, naložene s to direktivo.

A – *Pojem „projekt, ki bo verjetno pomembno vplival na okolje" v Direktivi 85/337*

64. Evropska skupnost je kot predpostavko svoje okoljske politike določila, da je najboljši javni ukrep na tem področju „preprečevati

povzročanje onesnaževanja ali motenj pri izvoru, ne pa poskušati naknadno nevtralizirati njihove vplive“ [48]. Zato je bila sprejeta Direktiva 85/337 za usklajevanje upravnih postopkov v zvezi s presojo vplivov nekaterih projektov na okolje. Filozofija tega instrumenta je predstavljena v členih 2 in 4 te direktive, v katerih je določeno, da je treba presojo opraviti pred izvedbo projektov, ki so razdeljeni v dve skupini: tisti, ki nedvomno vplivajo na okolje (iz priloge I) in so vedno predmet presoje, in tisti, katerih vplivi so manjši (iz priloge II) in se zanje ta presoja opravlja po merilih, določenih za vsako državo članico, vendar z vidika tistega, kar je opredeljeno v prilogi III [49].

65. Zaradi stroškov PVO so v Direktivi 85/337 natančno opredeljeni projekti, našteti v prilogi I. V prilogi II so značilnosti vsake kategorije opredeljene splošneje, države članice pa morajo skrbno določiti okoliščine, v katerih je PVO potrebna. [50] Ni presenetljivo, da je Sodišče ozko razlagalo manevrski prostor, ki je ostal nacionalnim zakonodajalcem, da priloga II ne bi bila izkrivljena zaradi pretirano nejasnih ali površnih notranjih meril. Zato je opis vrst projektov v Direktivi 85/337 posebno konkreten, da se organi ne bi mogli sklicevati na dvoumnost pravila, zato da bi se izognili obveznosti presoje.

66. To pojasnilo vseeno spremlja daljši opis „projektov“ v Direktivi 85/337. Tako so v skladu s členom 1(2) in členom 2(1) „projekti“ „gradbena dela ali druga instalacijska dela ali projekti“ ter „drugi posegi v naravno okolje ali krajino“. Temu je treba dodati, da se PVO opravi, ko bodo dela, „med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, verjetno pomembno vplivala na okolje“. Nazadnje, v prilogi IV so navedene informacije, ki jih mora predložiti nosilec projekta ali pristojni organ, da omogoči izvedbo presoje [51].

67. Upoštevati je treba tri posledice te kombinacije dejavnikov:

48 – Prva uvodna izjava Direktive 85/337. O preventivnih ciljih evropske okoljske politike glej Jans, H. L., in Vedder, H. H. B., *European Environmental Law*, 3. izd., European Law Publishing, Groningen, 2008, str. od 40 do 42.

49 – Ta priloga se sklicuje na „značilnosti projektov“, njihovo „lokacijo“ in značilnosti „možnega vpliva“, pri čemer vsakič zmanjšuje diskrecijsko pravico držav članic za določanje lastnih lestvic.

50 – V zvezi s tem glej sodbe z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Kraaijeveld in drugi (C-72/95, Recueil, str. I-5403, točka 50); z dne 21. septembra 1999 v zadevi Komisija proti Irski (C-392/96, Recueil, str. I-5901, točka 65); z dne 16. septembra 1999 v zadevi WWF in drugi (C-435/97, Recueil, str. I-5613, točka 36); z dne 13. junija 2002 v zadevi Komisija proti Španiji (C-474/99, Recueil, str. I-5293, točka 31); z dne 16. marca 2006 v zadevi Komisija proti Španiji (C-332/04, ZOdl., str. I-40, objavljen povzetek, točka 76) in z dne 23. novembra 2006 v zadevi Komisija proti Italiji (C-486/04, ZOdl., str. I-11025, točka 53).

51 – V prilogi IV se zahtevajo opis projekta, povzetek glavnih alternativ ter opis zadevnih okoljskih pojavov in najpomembnejših vplivov. Zahtevata se tudi seznam ukrepov za zmanjšanje škodljivih vplivov projekta in navedba težav, na katere je naletel nosilec projekta pri zbiranju zahtevanih informacij.

68. Prvič, projekte iz prilog I in II je treba razlagati z vidika zgoraj navedenih členov 1(2) in 2(1), ker se natančen seznam ukrepov pripravi v širšem pravnem okviru, posebne določbe pa se morajo uporabljati skladno s splošnejšimi določbami. [52] Zato kadar je v točki 20 priloge I omenjena gradnja „nadzemnih elektrovodov z napetostjo 220 kV ali več in dolžino več kot 15 km“, to pomeni sklicevanje na te projekte, če „bodo, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, verjetno pomembno vplivali na okolje“.

69. Drugič, na podlagi zgoraj navedenega je splošna opredelitev zelo uporabna za konkretno opredelitev omejitev, ki veljajo za projekte, in sicer za gradnje iz priloge glede na raven proizvodnje [53], skladiščne zmogljivosti [54] in dolžino [55], ti pogoji se imenujejo tudi „pragovi okoljske škode“ [56]. Značilnosti vsake vrste projekta so kot pragovi, na katerih nato temelji obveznost izvedbe PVO v skladu s členi od 5 do 10 Direktive 85/337. Ker zmanjšujejo področje uporabe pravila, jih je treba razlagati z vidika dveh meril: v skladu z usklajenim razumevanjem, po katerem je treba izjeme presojati ozko [57], in glede na splošne vplive projekta, predvsem ob upoštevanju člena 2(1) Direktive, ki se sklicuje na „naravo“, „velikosti“ in „lokacijo“ projekta. Ta merila so določena glede na celotni vpliv projekta na okolje. Zato je Direktiva 85/337 v celoti skladna in se opira na isti položaj, kot je naveden v členu 2(1), ko so v prilogah I in II določene omejitve, ki temeljijo na enem od teh meril.

70. Tretjič in zadnjič, izogniti se je treba razlagam, zaradi katerih so druge določbe Direktive 85/337 brezpredmetne. V skladu s tem pravilom obrabljen in ozemeljsko razdeljen pristop ogroža polni učinek priloge IV. Kot sem pojasnil v točki 66 teh sklepnih predlogov, so v prilogi podrobno navedene informacije, ki jih mora predložiti nosilec projekta. Med temi podatki so opis „fizičnih značilnosti celotnega projekta“ [58], ocena „količine pričakovanih ostankov in emisij […], izhajajočih iz obratovanja predlaganega projekta“ [59] ali opis „okoljskih pojavov, na katere bo […] projekt verjetno pomembno vplival“ [60]. Težko si je predstavljati, da so te obveznosti lahko izpolnjene, če se upoštevajo samo deli na nacionalnem ozemlju organa, pristojnega za PVO. „Fizične značilnosti celotnega projekta“ se preučijo, če se

52 – Ta pristop zahteva skladnost vsebine normativnega akta, kot je Sodišče navedlo zlasti v sodbah z dne 27. januarja 2000 v zadevi DIR International Film in drugi proti Komisiji (C-164/98 P, Recueil, str. I-447, točke od 21 do 30) in z dne 15. junija 1993 v zadevi MATRA proti Komisiji (C-225/91, Recueil, str. I-3203, točka 41).

53 – Točke 1, 2, 5 in 18(b).

54 – Točke 10, 12, 13, 15, 18(b) in 21.

55 – Točke 7, 8, 16, 19 in 20.

56 – Moreno Molina, A. M., *Derecho comunitario des medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, Marcial Pons, Madrid, 2006, str. 201.

57 – Sodbe z dne 10. decembra 1968 v zadevi Komisija proti Italiji (7/68, Recueil, str. 617); z dne 28. oktobra 1999 v zadevi ARD (C-6/98, Recueil, str. I-7599, točke od 9 do 31) in z dne 17. junija 1998 (C-321/96, Recueil, str. I-3809, točka 25).

58 – Priloga IV, točka 1, prva alinea.

59 – Priloga IV, točka 1, tretja alinea.

60 – Priloga IV, točka 3.

upošteva celoten projekt, in ne samo del, ki je na nacionalnem ozemlju. Možnost onesnaženja se lahko zares oceni samo, če se upoštevajo vsi ostanki, in ne samo onesnaženje v eni državi.

71. Drugi dejavniki, ki niso omejeni izključno na Direktivo 85/337, saj izhajajo tudi iz sodne prakse Sodišča, zahtevajo široko razlago pojma „projekt“.

B – *Razdelitev projektov, ki so predmet PVO, in sodna praksa*

72. Čeprav se s to zadevo prvič postavlja vprašanje, ali je državna meja omejitev za „projekte“, ki jih ureja Direktiva 85/337, je Sodišče že obravnavalo zadeve, v katerih so države zagovarjale razdelitev projektov, za katere je bilo treba opraviti presojo, da bi obšle pravo Skupnosti. Za spor, ki ga obravnavamo, ni nobenega upoštevnega predhodnega primera v sodni praksi, vendar sodbe, ki se nanašajo na razširitve projektov, delne izvedbe v okviru prometnih omrežij ali zaporedna dela, izvedena v več fazah, ponujajo nekaj pojasnil. V vseh zadevah je Sodišče Direktivo 85/337 razlagalo široko in zavrnilo prizadevanja za zoženje področja njene uporabe.

73. V zadevi Komisija proti Španiji [61] je šlo za to, da za projekt železniške proge v dolžini 13 km med mestoma Las Palmas in Oropesa ni bila opravljena PVO. Projekt je bil del obsežnejšega programa, imenovanega „Sredozemski koridor“, to je železniške proge v dolžini 251 km vzdolž španske obale od Tarragone do Valencie. Španska vlada je menila, da je samo zadevni del proge predmet presoje in da ga glede na njegovo dolžino ni mogoče šteti za „progo za železniški promet na velikih razdaljah“ iz točke 7 priloge I k Direktivi 85/337. Sodišče je v celoti zavrnilo to trditev in se pri tem oprlo na polni učinek predpisa, ki bi bil resno ogrožen, ker „bi zadevni nacionalni organi lahko projekt, ki se nanaša na dolgo razdaljo, razdelili na manj pomembne zaporedne dele proge in bi to zadostovalo za to, da zahteve te direktive ne veljajo tako za zadevni projekt v celoti kot za dele proge, ki izhajajo iz te razdelitve“ [62]. Poleg tega je generalni pravobranilec Poiares Maduro v sklepnih predlogih v tej zadevi poudaril, da veliki projekti, kot je bil obravnavani projekt, vključujejo več faz izvedbe. [63] Če

61 – Sodba z dne 16. septembra 2004 (C-227/01, ZOdl., str. I-8253).

62 – Zgoraj navedena sodba, točka 53.

63 – Sklepni predlogi, predstavljeni 24. marca 2004, v točki 48 katerih generalni pravobranilec meni, da bi „[g]radnja 251 kilometrov dolge železniške povezave, ki poteka v delih, […] ob upoštevanju obrazložitve Kraljevine Španije pomenila, da se za določen projekt ne bi nikoli štelo, da se nanaša na daljinski promet [promet na velikih razdaljah], saj bi vsi zaporedni deli železniške proge pokrivali majhne razdalje in bi povezovali sosednje kraje. Sprejetje take razlage Direktive bi lahko znatno zožilo njeno področje uporabe in bi ogrozilo uresničitev njenih ciljev“.

bi bila sprejeta španska trditev, bi bila zunaj področja uporabe Direktive 85/337 ne samo sporna železniška proga, temveč tudi velik del javnih gradenj, ki jih izvajajo države članice.

74. Težave projektov, razdeljenih na več faz, so bile poudarjene v zadevah Wells [64], Komisija proti Združenemu kraljestvu [65] in Barker [66], v katerih je Sodišče ponovilo, da je treba projekte presojati kot celoto. Da bi se izognili temu, da bi delitev na več upravnih faz izkrivila vsebino projekta in preprečila uporabo Direktive 85/337, je bilo v sodni praksi potrjeno, da „mora biti [PVO] celostna in se mora nanašati na vse vidike projekta, ki še niso bili presojani ali ki zahtevajo novo presojo“ [67]. Skratka, nadzor, naložen z Direktivo 85/337, je popoln, različne upravne faze projekta pa ne smejo ogroziti njegove izvedbe.

75. Položaj je nekoliko podoben, če PVO ni bila opravljena, ker projekt, katerega vplivi na okolje se načeloma ne presojajo, zahteva spremembo ali razširitev drugega projekta, ki je naveden v prilogah k Direktivi 85/337. Tako je bilo v zadevi Abraham in drugi [68], v kateri so bili v sporu prebivalci iz soseščine letališča Liège-Bierset in organi, ki so želeli letališče povečati, da bi lahko delovalo 24 ur na dan, 365 dni na leto. V točki 7 priloge I je navedeno, da se za gradnjo „letališč […] z osnovno dolžino vzletne steze 2100 m ali več“ opravi PVO. Vendar ni bilo nič predvideno za primer razširitve letališča, zlasti kadar ta ne bi povzročila nobene spremembe v velikosti steze. V tem primeru so bili v načrtovanem projektu predvideni sprememba infrastrukture letališča, gradnja kontrolnega stolpa, novih voznih stez za letala in letališke ploščadi ter ureditev in podaljšanje vzletne in pristajalne ploščadi, vendar brez podaljšanja steze. Sodišče se je zavedalo, da bo ta projekt zelo vplival na okolje in da se organi poskušajo izogniti PVO pod pretvezo, da velikost steze ne bo spremenjena. Sodišče je v sodbi uporabilo merilo celostne presoje, tako da bi zagotovilo polni učinek Direktive 85/337, in odločilo, da „spremembe letališča z vzletno in pristajalno stezo dolžine 2100 m in več torej niso le dela, katerih predmet je podaljšanje steze, temveč vsa dela na stavbah, napravah ali opremi tega letališča, če jih je mogoče šteti za spremembe samega letališča, zlasti zaradi njihove narave, pomena in njihovih značilnosti“ [69].

76. Zgoraj navedene sodbe so odsev želje, da se prepreči, da bi delitev projekta vplivala na obveznost opravljanja PVO. Sodišče ob upoštevanju projektov v *celoti* meni, da so vplivi na okolje pojav brez velikosti, ravni proizvodnje in skladiščnih zmogljivosti. Sodišče je v zadevi Ecologistas en Acción-CODA opozorilo, da „se cilj spremenjene [D]irektive [85/337] ne sme zaobiti z razdro-

64 – Sodba z dne 7. januarja 2004 (C-201/02, Recueil, str. I-723).
65 – Sodba z dne 4. maja 2006 (C-508/03, ZOdl., str. I-3969).
66 – Sodba z dne 4. maja 2006 (C-290/03, ZOdl., str. I-3949).
67 – Zgoraj navedena sodba Barker, točka 48.
68 – Sodba z dne 28. februarja 2008 (C-2/07, ZOdl., str. I-1197).
69 – Točka 36.

bitvijo projekta in da se zaradi neupoštevanja kumulativnih vplivov več projektov projekti ne smejo v celoti izogniti obveznosti presoje, če bi upoštevani skupaj lahko pomembno vplivali na okolje“ [70].

preden končam, ugotoviti pomen ozemeljskega dejavnika pri uporabi Direktive 85/337.

C – *Nacionalne meje kot omejitev PVO*

77. Sodišče je v sodni praksi večkrat izrazilo to skrb kot pravilo, potrjeno v vseh zadevah, ki se nanašajo na Direktivo. Sodišče tako vztraja, da je njeno „področje uporabe […] obsežno, njen cilj pa zelo širok“ [71]. Prav zato bi bilo nesmiselno omejiti obveznosti, ki izhajajo iz nje, zlasti kadar bi se lahko odobrili projekti, ki bi lahko vplivali na okolje, ker PVO ne bi bila opravljena.

79. Zidovi Evrope pričajo o dramatični skupni preteklosti. Evropski skupnosti sta bili ustanovljeni prav zato, da bi podrli te ovire in meje, in sicer v prepričanju, da so meje ovirale rast, razvoj, komunikacijo in bratstvo med narodi. Jean Monet je rekel, da „združujemo ljudi, ne države“, ko je opisoval integracijsko gibalo svojega načrta. V skupnem projektu je fizična ločitev med državami postopoma izginjala do potrditve združitve z začetkom veljavnosti Schengenske konvencije [72].

78. Zato, če je projekt iz priloge I k Direktivi 85/337 predmet presoje, kadar se izvaja v več delih, kadar upravni postopek poteka v več fazah ali kadar je projekt spremenjen, je treba PVO opraviti, kadar se projekt izvaja na več nacionalnih ozemljih. Vsekakor je treba,

80. Glede na to, da se osebe, blago, storitve in kapital v evropskem prostoru gibljejo neovirano, bi bilo protislovno znova postaviti te

70 – Sodba z dne 25. julija 2008 (C-142/07, ZOdl., str. I-6097, točka 44).

71 – Glej zgoraj navedene sodbe Kraaijeveld in drugi (točka 31); WWF in drugi (točka 40); Komisija proti Španiji (točka 46) in Abraham (točka 32).

72 – Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluxa, Zvezne republike Nemčije in Republike Francije o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (UL 2000, L 239, str. 19), podpisana 19. junija 1990 v Schengnu (Luksemburg).

zidove v primeru pojava, ki že po naravi ne pozna nobene države, nobene celine: onesnaževanja. Zato, ker okoljska politika Skupnosti vključuje boj proti onesnaževanju, ki zadeva več držav, in ker ta boj ne poteka samo na enem mestu, bi bilo projekte, ki bi bili lahko predmet PVO, nesmiselno razdeliti glede na ozemlje, na katerem se izvajajo.

81. Ta trditev je utemeljena s samo Direktivo 85/337, katere člen 7 določa meddržavno sodelovanje, kadar se projekt izvaja v več državah Unije. Ta zamisel obstaja tudi v Konvenciji o presoji čezmejnih vplivov na okolje, podpisani v Espooju 25. februarja 1991 [73]. Zgoraj navedeni člen 7 Direktive 85/337 se nanaša na načela te konvencije, v odstavkih 1 in 2 pa državi dovoljuje, da sodeluje v postopku PVO, ki se izvaja v drugi državi članici, če jo projekt zadeva [74]. Besedilo Direktive dopušča več vrst sodelovanja. Namreč, če projekt skupaj izvaja več držav članic, mora vsaka opraviti PVO, vendar si morajo medsebojno pomagati s svojimi postopki. Če ni opravljena evropska presoja, se zahteva sodelovanje med državami. [75]

82. Vendar ta skupni ukrep zahteva uporabo skupnih meril, kot so enotna in celovita opredelitev „projekta“, saj bi bilo sodelovanje drugače samo farsa, v kateri bi se izognili uporabi obveznosti iz Direktive 85/337 za projekt. V tej zadevi je treba sklepati, da je bila PVO opravljena v Italiji, ker je del proge v tej državi daljši od 15 km. Skrbi me, da bi v primeru, kot je ta v obravnavani zadevi, lahko obstajala različica primera: čezmejni projekt v skupni dolžini 29 km, od tega 14,5 km v vsaki državi, ko v skladu s prilogo I PVO ne bi bila obvezna v nobeni državi, s čimer bi tvegali, da se vplivi projekta ne bi nadzirali, kar dokazuje, da ima lahko trditev, ki jo zagovarja Alpe Adria, skrb vzbujajoče posledice.

83. Tako menim, da državna meja ni omejitev za namene opredelitve „projektov“ iz Direktive 85/337. Zato mora država članica določiti obveznost presoje za projekte, navedene v prilogi I, zlasti v točki 20 te priloge, kadar načrtovani projekt zadeva območje dveh ali

73 – Akt, h kateremu je Skupnost pristopila s sklepom Sveta z dne 15. oktobra 1996 o odobritvi Konvencije o presoji čezmejnih vplivov na okolje (neobjavljen).

74 – Ta primer izhaja iz odstavka 2 Direktive: „Če se država članica zaveda, da bo projekt verjetno pomembno vplival na okolje v drugi državi članici, ali kjer tako zahteva država članica, ki bo verjetno znatno prizadeta, država članica, na katere ozemlju se namerava izvajati projekt, posreduje informacije, zbrane skladno s členom 5 […]“ Jasno je, da se člen 7 nanaša na položaj, ko se projekt izvaja v eni državi članici, vendar se njegove posledice lahko čutijo v eni ali več sosednjih državah.

75 – Sicer oblikovanje okoljske politike Skupnosti ne bi bilo smiselno. Skupnost, ki se je oprla na izkušnje zveznih držav, je pripravila načrt na tem področju, da bi se izognila težavam, ki jih povzročata obstoj več zakonodaj in njihova ozemeljska uporaba. Zelo pomemben je primer Združenih držav, ki po zgledu Skupnosti združujejo usklajene pravne instrumente s pozivom k sodelovanju med državami, Hall, N. D., „Political Externalities, Federalism, and a Proposal for an Interstate Environmental Impact Assesment Policy“, Harvard Environmental Law Review, Yearbook of European Environmental Law, Oxford University Press, 2000, str. od 10 do 14.

več držav članic in kadar je prag, ki povzroči obveznost presoje, dosežen ne sicer na delu obrata, ki se nahaja na njenem ozemlju, ampak na celotnem elektrovodu, katerega del se nahaja tudi v sosednji državi članici oziroma sosednjih državah članicah.

VII – Predlog

84. Ob upoštevanju zgornjih pojasnil predlagam Sodišču, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložil Umweltsenat, odgovori:

Direktivo Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje je treba razlagati tako, da mora država članica določiti obveznost presoje za projekte, navedene v prilogi I, zlasti v točki 20 te priloge, kadar načrtovani projekt zadeva območje dveh ali več držav članic in kadar je prag, ki povzroči obveznost presoje, dosežen ne sicer na delu obrata, ki se nahaja na njenem ozemlju, ampak na celotnem elektrovodu, katerega del se nahaja tudi v sosednji državi članici oziroma sosednjih državah članicah.