Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 18. aprila 2013*

„Direktiva 2001/42/ES — Presoja vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje — Člen 3(4) in (5) — Določitev vrst načrtov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje — Zazidalni načrti ‚notranjega razvoja', ki so na podlagi nacionalne zakonodaje oproščeni okoljske presoje — Napačna presoja vsebinskega pogoja ‚notranjega razvoja' — Neobstoj vpliva na veljavnost zazidalnega načrta — Ogrožanje polnega učinka direktive"

V zadevi C-463/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Nemčija) z odločbo z dne 27. julija 2011, ki je prispela na Sodišče 6. septembra 2011, v postopku

L

proti

M,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi L. Bay Larsen (poročevalec), predsednik senata, J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan, sodniki, in A. Prechal, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodna tajnica: A. Impellizzeri, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. oktobra 2012,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za L G. Rehmann, odvetnik,

— za M D. Weiblen, odvetnik,

— za nemško vlado T. Henze in K. Petersen, agenta,

— za grško vlado G. Karipsiades, agent,

— za Evropsko komisijo F. Bulst in P. Oliver, agenta,

* Jezik postopka: nemščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 19. decembra 2012

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 3(4) in (5) Direktive 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 157, v nadaljevanju: Direktiva).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med L in občino M glede veljavnosti zazidalnega načrta, ki ga je občina pripravila, ne da bi bila v skladu z Direktivo izvedena okoljska presoja.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V skladu s členom 1 Direktive je njen cilj zagotoviti visoko raven varstva okolja in prispevati k vključevanju okoljskih vidikov v pripravljanje in sprejemanje načrtov in programov, zato da se spodbuja trajnostni razvoj, tako da se zagotovi skladno z Direktivo izvedena okoljska presoja nekaterih načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje.

4 Člen 3 Direktive, ki opredeljuje področje njene uporabe, določa:

„1. Okoljska presoja v skladu s členi 4 do 9 se izvede pri načrtih in programih iz odstavkov 2 do 4, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje.

2. Ob upoštevanju odstavka 3 se okoljska presoja izvede za vse načrte in programe,

(a) ki so pripravljeni za […] prostorsko načrtovanje ali rabo zemljišč in ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi [Sveta] 85/337/EGS [z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje […] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 3, str. 151)] […]

[…]

3. Pri načrtih in programih iz odstavka 2, ki določajo rabo majhnih območij na lokalni ravni […], je okoljska presoja potrebna le, kadar države članice ugotovijo, da bodo verjetno znatno vplivali na okolje.

4. Države članice ugotovijo, ali je verjetno, da bodo načrti in programi, ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov in ki niso načrti in programi iz odstavka 2, znatno vplivali na okolje.

5. Države članice s preučevanjem vsakega primera posebej, z določanjem vrst načrtov in programov ali s kombinacijo obeh načinov ugotovijo, ali je verjetno, da bodo načrti ali programi iz odstavkov 3 in 4 znatno vplivali na okolje. Zato države članice v vseh primerih upoštevajo ustrezna merila iz Priloge II za zagotovitev, da so načrti in programi z verjetnimi znatnimi vplivi na okolje zajeti s to direktivo.

[…]“

5 V Prilogi II k Direktivi so navedena merila za določanje verjetne pomembnosti vplivov iz člena 3(5) Direktive.

Nemško pravo

6 Zakon o urejanju prostora (Baugesetzbuch) v prečiščeni različici z dne 23. septembra 2004 (BGBl. 2004 I, str. 2414), kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 22. julija 2011 (BGBl. 2011 I, str. 1509, v nadaljevanju: BauGB), ureja prostorsko načrtovanje.

7 Člen 1(6), točka 7, BauGB določa, da občine pri izdelavi urbanističnih načrtov (Bauleitpläne) upoštevajo zlasti interese varstva okolja, vključno z varstvom narave in ohranjanjem krajine.

8 Ti urbanistični načrti v obliki načrta rabe prostora (Flächennutzungsplan) ali zazidalnega načrta (Bebauungsplan) se izdelajo, dopolnijo ali spremenijo po standardnem postopku (člen 2 in naslednji BauGB), razen če je mogoče uporabiti skrajšani postopek (člen 13 BauGB), ali pri zazidalnih načrtih notranjega razvoja, hitri postopek (člen 13a BauGB).

9 Direktiva je bila v nemško pravo prenesena z zakonom o prilagoditvi zakonodaje na področju urbanizma evropskemu pravu (Europarechtsanpassungsgesetz Bau) z dne 24. junija 2004 (BGBl. 2004 I, str. 1359). S tem zakonom je bila okoljska presoja vključena v standardni postopek izdelave urbanističnih načrtov.

10 Glede tega standardnega postopka člen 2(3) in (4) BauGB določa:

„(3) Pri izdelavi urbanističnih načrtov je treba raziskati in presoditi interese, ki so pomembni za uravnoteženje [zlasti javnih in zasebnih interesov].

(4) Okoljska presoja se opravi za okoljske interese iz členov 1(6), točka 7 […]; vključuje raziskavo verjetnih znatnih vplivov na okolje, nato opis in presojo v razmerju do okolja […]“

11 Člen 13(3), prvi stavek, BauGB glede skrajšanega postopka določa, da „se [ta postopek] izvede brez okoljske presoje v skladu s členom 2(4) […]“.

12 Člen 13a BauGB glede hitrega postopka določa:

„(1) Zazidalni načrt za ponovno uporabo površin, gradnjo med obstoječimi objekti ali druge ukrepe notranjega razvoja (zazidalni načrt notranjega razvoja [Bebauungsplan der Innenentwicklung]) se lahko izdela po hitrem postopku. Zazidalnega načrta ni mogoče izdelati po hitrem postopku, če je s tem načrtom določena […] zazidalna površina, ki znaša:

1. manj kot 20.000 m^2 […],

[…]

[…] Hitri postopek je izključen, kadar zazidalni načrt določa pogoje za zakonitost projektov, ki morajo biti sami po sebi obvezno predmet okoljske presoje na podlagi zakona o presoji vplivov na okolje ali prava dežele. Hitri postopek je prav tako izključen, kadar obstajajo utemeljeni razlogi, da so oškodovani interesi, ki so zavarovani na podlagi člena 1(6), točka 7(b).

(2) V okviru hitrega postopka

1. se določbe v zvezi s skrajšanim postopkom iz člena 13(2) in (3), prvi stavek, uporabijo po analogiji;

[…]“

13 Člen 214 BauGB, ki je del oddelka „Ohranitev načrtov v veljavi“, določa:

„(1) Kršitev formalnih in postopkovnih določb iz tega zakona vpliva na veljavnost načrta rabe prostora in na občinske uredbe na podlagi tega zakona le, če:

1. ob kršitvi člena 2(3) bistveni vidiki interesov, na katere vpliva načrtovanje in za katere je občina vedela ali bi morala vedeti, niso bili raziskani ali pravilno preučeni, če je ta napaka očitna in če vpliva na izid postopka;

[…]

(2a) Za zazidalne načrte, ki so bili izdelani po hitrem postopku v skladu s členom 13a, poleg določb iz odstavkov 1 in 2 zgoraj velja še:

1. Kršitev formalnih in postopkovnih določb v zvezi z razmerjem med zazidalnim načrtom in načrtom rabe površin ne vpliva na veljavnost zazidalnega načrta, tudi če je ta kršitev posledica dejstva, da je bil [vsebinski] pogoj iz člena 13a(1), prvi stavek, napačno presojen.

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

14 M je 14. septembra 2005 sklenila po standardnem postopku, določenem v členu 2(4) BauGB, izdelati zazidalni načrt za območje s površino 37.806 m^2, da bi izvedla načrtovanje iz obstoječega razvoja mest in ga dopolnila z novimi stanovanjskimi območji na obrobju mest.

15 Pri udeležbi javnosti, ki je sledila temu sklepu, so L in druge osebe podali ugovore proti temu načrtu, med drugim iz razlogov varstva okolja.

16 M je 23. aprila 2008 sprejela osnutek, ki se je nanašal na manjše območje. Sklenila je izdelati s tem povezan zazidalni načrt po hitrem postopku, določenem v členu 13a BauGB.

17 Iz obrazložitve sklepa M je razvidno, da načrt ne more imeti trajnih negativnih vplivov na okolje in da predvideva skupno zazidljivo površino približno 11.800 m^2, kar je pod pragom, ki je določen v členu 13a(1), drugi stavek, točka 1, BauGB.

18 M je 26. aprila 2008 za en mesec javno razgrnila zazidalni načrt, z možnostjo predložitve pripomb. Med javno razgrnitvijo so L in druge osebe ponovili ugovore in zahtevali okoljsko poročilo na podlagi Direktive.

19 M je 23. julija 2008, ne da bi izvedla tako presojo, sprejela zazidalni načrt, ki je predmet spora o glavni stvari, kot „zazidalni načrt notranjega razvoja“, ki ima obliko občinske uredbe.

20 L je 31. julija 2009 pri predložitvenem sodišču izpodbijal zakonitost tega načrta. Med drugim je trdil, da M ni upoštevala dejstva, da je mestno urejala območja zunaj strnjenih naselij, zaradi česar ni bilo mogoče uporabiti načrta „notranjega razvoja“ v smislu člena 13a BauGB. M pa je zatrjevala, da je bila uporaba hitrega postopka, ki je bil uveden na podlagi navedenega člena 13a, zakonita.

21 Predložitveno sodišče meni, da zadevni načrt ni zazidalni načrt „notranjega razvoja“ v smislu člena 13a(1) BauGB in da ga torej ni bilo mogoče sprejeti po hitrem postopku brez okoljske presoje, saj del površine, vključene v načrt, presega že pozidano območje.

22 To sodišče tako meni, da je bila glede tega načrta opravljena napačna presoja vsebinskega pogoja iz člena 13a(1), prvi stavek, BauGB, v skladu s katerim se lahko zazidalni načrt za ponovno uporabo površin, gradnja med obstoječimi objekti ali drugi ukrepi notranjega razvoja sprejmejo po hitrem postopku. Taka presoja pa naj na podlagi člena 214(2a), točka 1, istega zakona ne bi vplivala na veljavnost navedenega načrta.

23 Predložitveno sodišče v zvezi s tem pojasnjuje, da je nacionalni zakonodajalec po eni strani z oprostitvijo okoljske presoje za zazidalne načrte „notranjega razvoja“ v smislu člena 13a(1) BauGB uporabil pooblastilo iz člena 3(5) Direktive in to izjemo uvedel z določitvijo posebne vrste načrta, pri čemer je upošteval ustrezna merila, določena v Prilogi II k Direktivi. Po drugi strani je zakonodajalec v členu 214(2a), točka 1, BauGB določil, da kršitev določb postopka, ki temelji na dejstvu, da je občina napačno presodila vsebinski pogoj, ne vpliva na veljavnost zadevnega načrta.

24 Predložitveno sodišče se na podlagi teh stališč sprašuje, ali je nacionalni zakonodajalec s tem, da je hkrati uporabil hitri postopek iz člena 13a BauGB in določbo glede ohranitve veljavnosti načrtov iz člena 214(2a), točka 1, istega zakona, prekoračil meje polja proste presoje, ki mu je podeljena s členom 3(5) Direktive.

25 V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali država članica prekorači meje svojega polja proste presoje iz člena 3(4) in (5) [Direktive], če za zazidalne načrte neke občine, s katerimi je določena raba majhnih območij na lokalni ravni in opredeljen okvir za prihodnje soglasje za izvedbo projektov, ki pa niso zajeti s členom 3(2) [Direktive], s sprejetjem posebne vrste zazidalnega načrta, za katero sta značilna mejna vrednost, ki se nanaša na površino, in vsebinski pogoj, ob upoštevanju ustreznih meril iz Priloge II k Direktivi določi, da postopkovne določbe o okoljski presoji, ki sicer veljajo za zazidalne načrte, pri izdelavi takega zazidalnega načrta niso upoštevne, po drugi strani pa odredi, da kršitev teh postopkovnih določb, ki je posledica tega, da je občina vsebinski pogoj neustrezno presodila, ne vpliva na pravno veljavnost zazidalnega načrta posebne vrste?“

Vprašanje za predhodno odločanje

Dopustnost

26 Nemška vlada ni izrecno podala ugovora nedopustnosti, vendar je izrazila dvome glede upoštevnosti vprašanja za predhodno odločanje za rešitev spora o glavni stvari.

27 Navedena vlada v stališčih v bistvu trdi, da je treba člen 214(2a), točka 1, BauGB razlagati ozko in da se v okoliščinah, kakršne so značilne za sprejetje zazidalnega načrta v postopku v glavni stvari, ta določba verjetno ne uporablja.

28 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za vprašanja glede razlage prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Predlog nacionalnega sodišča je mogoče zavreči samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja koristno odgovorilo (sodba z dne 12. oktobra 2010 v zadevi Rosenbladt, C-45/09, ZOdl., str. I-9391, točka 33 in navedena sodna praksa).

29 V obravnavanem primeru pa se zastavljeno vprašanje nanaša na razlago člena 3(4) in (5) Direktive. Vendar ni naloga Sodišča, temveč izključno predložitvenega sodišča, da se izreče o razlagi nacionalnega prava (sodba z dne 28. junija 2012 v zadevi Caronna, C-7/11, točka 54) in da ugotovi, kako se lahko člen 214(2a) BauGB uporablja v postopku v glavni stvari. Poleg tega iz predložitvene odločbe niso razvidni elementi, ki bi nakazovali, da se navedena določba ne more uporabljati v tem postopku.

30 V teh okoliščinah je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe šteti za dopusten.

Vsebinska presoja

31 Najprej je treba opozoriti, da je glavni cilj Direktive, kot izhaja iz njenega člena 1, to, da se glede načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje, ob njihovi pripravi in pred njihovim sprejetjem opravi okoljska presoja (sodbi z dne 22. septembra 2011 v zadevi Valčiukienė in drugi, C-295/10, ZOdl., str. I-8819, točka 37, in z dne 28. februarja 2012 v zadevi Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne, C-41/11, točka 40).

32 Kot izhaja iz predložitvene odločbe, je zazidalni načrt v postopku v glavni stvari zajet s členom 3(4) Direktive ali morda s členom 3(3) Direktive. V skladu s tema določbama države članice za načrte iz teh členov določijo, ali bodo ti načrti verjetno znatno vplivali na okolje.

33 V skladu s členom 3(5) Direktive se ta določitev načrtov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje in ki zato zahtevajo presojo na podlagi Direktive, izvede s preučevanjem vsakega primera posebej ali z določanjem vrst načrtov ali s kombinacijo obeh načinov.

34 Nemški zakonodajalec je glede zazidalnih načrtov to določitev izvedel tako, da je ugotovil, da za pripravo takšnih načrtov načeloma velja okoljska presoja, vendar pa je posebna vrsta zazidalnih načrtov notranjega razvoja, ki ustreza pogojem, določenim v členu 13(a)(1) BauGB, oproščena te obveznosti.

35 V zvezi s tem je treba pojasniti, da se postavljeno vprašanje, kot je opozoril generalni pravobranilec v točki 45 sklepnih predlogov, nanaša na posledico, ki bi jo na polni učinek Direktive utegnila imeti kombinirana uporaba dveh nacionalnih določb, kakršni sta člena 13a in 214(2a), točka 1, BauGB.

36 Predložitveno sodišče namreč z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba odstavek 5 člena 3 Direktive v povezavi z odstavkom 4 istega člena razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je v postopku v glavni stvari in v skladu s katero kršitev vsebinskega pogoja, ki je z določbo o prenosu Direktive določen glede oprostitve okoljske presoje na podlagi Direktive za sprejetje zazidalnega načrta posebne vrste, ne vpliva na veljavnost tega načrta.

37 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da določba, kakršna je člen 214(2a), točka 1, BauGB, pomeni, da zazidalni načrti, za katere bi morala biti na podlagi nacionalne zakonodaje o prenosu člena 3(5) Direktive izvedena okoljska presoja, ostanejo veljavni, tudi če so bili izdelani brez okoljske presoje na podlagi tega člena.

38 Tak sistem jemlje polni učinek členu 3(1) Direktive, ki nalaga, da mora biti okoljska presoja izvedena za načrte iz člena 3(3) in (4) Direktive, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje.

39 Čeprav je namreč mogoče razumeti, da ni nujno, da ima posebna vrsta načrta, ki izpolnjuje vsebinski pogoj, kot ga določa člen 13a(1) BauGB, *a priori* znatne vplive na okolje, ker je ta pogoj tak, da zagotavlja, da takšen načrt izpolnjuje ustrezna merila iz Poglavja II k Direktivi, na katera napotuje člen 3(5), drugi stavek, Direktive, se zdi, da je navedenemu pogoju, če se kombinira z določbo, kot je člen 214(2a), točka 1, BauGB, odvzet polni učinek.

40 Z ohranitvijo veljavnosti zazidalnih načrtov, ki bodo v smislu Direktive, kot je prenesena v notranje pravo, verjetno znatno vplivali na okolje, navedena določba BauGB občinam nazadnje omogoča, da takšne načrte izdelajo brez okoljske presoje, če izpolnjujejo vsebinski pogoj, ki je določen v členu 13a(1), drugi stavek, BauGB, in zanje ne veljajo razlogi za oprostitev, ki so določeni v četrtem in petem stavku tega člena.

41 V teh okoliščinah ni pravno zadostno zagotovljeno, da bo občina v vsakem primeru izpolnila upoštevna merila, ki so določena v Prilogi II k Direktivi, in sicer merila, katerih spoštovanje je nacionalni zakonodajalec želel zagotoviti, o čemer priča uvedba pojma notranjega razvoja v zakonodajo, ki naj bi urejala uporabo polja proste presoje, ki mu ga podeljuje člen 3(5) Direktive.

42 Zato je treba ugotoviti, da je posledica nacionalne določbe, kakršna je člen 214(2a), točka 1, BauGB, ki je bil sprejet v okviru izvedbe člena 3(5) Direktive, oprostitev okoljske presoje zazidalnih načrtov, ki do tega ne bi smeli biti upravičeni, kar je v nasprotju s ciljem, ki mu sledi Direktiva, zlasti njen člen 3(1), (4) in (5).

43 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da morajo nacionalna sodišča, ki odločajo o tožbi za razglasitev ničnosti takšnega načrta, kadar bi pred njegovim sprejetjem morala biti opravljena presoja njegovih vplivov na okolje v skladu z zahtevami Direktive, sprejeti vse splošne ali posebne ukrepe, da bi se odpravila opustitev take presoje (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne, točke od 44 do 46).

44 Zato bo moralo v postopku v glavni stvari predložitveno sodišče v okviru svoje pristojnosti uporabiti določbe prava Unije in jim zagotoviti polni učinek, pri čemer bo lahko odločilo, da ne bo uporabilo nobene določbe BauGB, še zlasti ne člena 214(2a)(1) tega zakona, ki bi vodil to sodišče k sprejetju odločbe, ki bi bila v nasprotju z Direktivo (glej v tem smislu sodbi z dne 9. marca 1978 v zadevi Simmenthal, 106/77, Recueil, str. 629, točka 24, in z dne 26. februarja 2013 v zadevi Åkerberg Fransson, C-617/10, točka 45).

45 Ob upoštevanju navedenih ugotovitev je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba odstavek 5 člena 3 Direktive v povezavi z odstavkom 4 tega člena razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je v postopku v glavni stvari in v skladu s katero kršitev vsebinskega pogoja, ki je z določbo o prenosu Direktive določen glede oprostitve okoljske presoje na podlagi Direktive za sprejetje zazidalnega načrta posebne vrste, ne vpliva na veljavnost tega načrta.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

Člen 3(5) Direktive 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje v povezavi z njenim členom 3(4) je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je v postopku v glavni stvari in v skladu s katero kršitev vsebinskega pogoja, ki je z določbo o prenosu navedene direktive določen glede oprostitve okoljske presoje na podlagi te direktive za sprejetje zazidalnega načrta posebne vrste, ne vpliva na veljavnost tega načrta.

Podpisi