STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY ELEANOR SHARPSTON přednesené dne 16. prosince 2010 [1]

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Vrchní správní soud spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko, Německo) se týká nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí, která usiluje o soudní přezkum správního rozhodnutí, které může ovlivnit životní prostředí. Řízení není skupinovou žalobou (podanou například organizací, která seskupuje řadu místních obyvatel, kteří tvrdí, že budou negativně ovlivněni dopady konkrétního záměru na oblast, ve které žijí). Návrh na soudní přezkum spíše usiluje o napadení sporného správního rozhodnutí v rozsahu, v němž povoluje činnosti, které údajně budou mít negativní účinek na životní prostředí jako takové. V takovém smyslu lze říci, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí chce jednat jménem samotného životního prostředí.

2. Podle německého práva musí subjekt, který chce podat návrh na soudní přezkum, uplatňovat porušení subjektivních práv. Předkládající soud žádá o výklad článku 10a směrnice 85/337/EHS (dále jen „směrnice EIA“) [2], ve znění směrnice 2003/35/ES [3]. Tím se předkládající soud ve skutečnosti táže, zda směrnice EIA a Aarhuská úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“) poskytuje – nebo od členských států požaduje, aby poskytly – nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí právo podat žalobu k vnitrostátním soudům bez povinnosti prokazovat nebo uplatňovat porušení subjektivního práva.

Mezinárodní právo

Aarhuská úmluva

3. Dne 25. června 1998 Evropské společenství, jednotlivé členské státy a dalších 19 států podepsaly Aarhuskou úmluvu, která vstoupila v platnost dne 30. října 2001. Jménem

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248).

3 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES ohledně účasti veřejnosti a přístup k právní ochraně (Úř. věst. L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466, dále jen „směrnice 2003/35“).

Evropského společenství byla schválena dne 17. února 2005 [4] a Německem byla ratifikována dne 15. ledna 2007.

4. 7., 8., 13. a 18. bod preambule Aarhuské úmluvy zní:

„[7] uznávajíce […] že každý jedinec má právo žít v prostředím zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu a že má povinnost, jako jednotlivec i spolu s ostatními, chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací“;

„[8] majíce na zřeteli, že mají-li občané uplatňovat toto právo a dostát této povinnosti, musí mít přístup k informacím o životním prostředí, musí být oprávněni podílet se na rozhodování týkajícím se životního prostředí a musí mít přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí; uznávajíce, že v tomto ohledu mohou občané potřebovat pomoc, aby mohli využívat svých práv“;

„[13] uznávajíce dále důležitost rolí, které v ochraně životního prostředí mohou hrát jednotliví občané, nestátní organizace a soukromý sektor“;

„[18] majíce zájem na tom, aby veřejnosti, včetně organizací, byly dosažitelné účinné soudní mechanismy aby tak byly chráněny jejich oprávněné zájmy a právo bylo prosazováno“.

5. Článek 2 odst. 5 definuje „dotčenou veřejnost“ jako „veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem“.

6. Článek 9 obsahuje ustanovení týkající se přístupu k právní ochraně, a to jak pro jednotlivce, tak pro nevládní organizace,

4 — Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství (dále jen „rozhodnutí Rady 2005/370“) (Úř. věst. L 125, s. 1). Znění Aarhuské úmluvy je převzato na straně 4 a násl. uvedeného vydání Úředního věstníku.

a rovněž pravidla vztahující se na soudní řízení. Konkrétně čl. 9 odst. 2 stanoví:

„2. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

a) mající dostatečný zájem, nebo

(b) u nichž trvá porušování práva[5] v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku,

mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6, a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9 i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

Co představuje dostatečný důvod a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je důvod jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky článku 2 odstavce 5 pokládán za dostatečný pro účely pododstavce a). U těchto organizací se bude pro účely pododstavce b) výše předpokládat, že mají práva[,] která mohou být porušována.

Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje.“

Právo Evropské unie

Směrnice EIA ve znění směrnice 2003/35

7. Aarhuská úmluva byla provedena do právního řádu Společenství (mimo jiné) směrnicí

5 — Poznámka pod čarou se netýká českého znění stanoviska.

2003/35. Uvedená směrnice pozměnila dvě směrnice o ochraně životního prostředí, konkrétně směrnici EIA a směrnici IPPC [6] tak, aby „byly plně v souladu s ustanoveními [Aarhuské] úmluvy, zejména s jejím čl. 9 odst. 2 [...]“ [7].

8. Body 3 a 4 odůvodnění směrnice 2003/35 se týkají účasti veřejnosti. Bod 4 odůvodnění výslovně odkazuje na úlohu nevládních organizací podporujících životní prostředí:

„3. Účinná účast veřejnosti na přijímání rozhodnutí umožňuje veřejnosti vyjádřit své názory a obavy, které mohou být pro tato rozhodnutí podstatné, a těm, kdo rozhodují, umožňuje vzít tyto názory a obavy v úvahu, čímž se zvyšuje zodpovědnost a transparentnost rozhodovacího procesu a přispívá [se] k uvědomělému vztahu veřejnosti k otázkám životního prostředí a k veřejné podpoře učiněných rozhodnutí.

4. Účast veřejnosti, včetně účasti sdružení, organizací a skupin, zejména nevládních organizací na ochranu životního prostředí, by proto měla být podporována, a to mimo jiné podporou vzdělávání veřejnosti v otázkách životního prostředí.“

9. Článek 1 odst. 2 směrnice EIA ve znění směrnice 2003/35 je odrazem čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy a definuje „dotčenou veřejnost“ jako „veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem; pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem“ [8].

10. Směrnice 2003/35 rovněž do směrnice EIA vložila nový článek – článek 10a. Uvedený článek obsahuje ustanovení, jež se zabývají

6 — Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. L 257, s. 26; Zvl. vyd. 15/03, s. 80).

7 — Bod 11 odůvodnění směrnice 2003/35.

8 — Článek 2 odst. 2 odkazuje na integraci posouzení vlivu na životní prostředí jak do stávajících řízení týkajících se povolení záměrů ve členských státech a do řízení, která budou zavedena k dosažení souladu se směrnicí EIA.

přístupem k právní ochraně spravedlnosti. Zní následovně:

s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. K tomuto účelu je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely písmena a) tohoto článku za dostatečný. Pro účely písmena b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.

„Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:

a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě

Ustanovení tohoto článku nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právní řád, byly před předáním věci k soudnímu přezkoumání vyčerpány postupy správního přezkoumávání.

b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku,

měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné.

Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.

K dalšímu zlepšení účinnosti ustanovení tohoto článku členské státy zajistí, aby byly veřejnosti poskytnuty praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkoumání.“

To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu

Vnitrostátní právo

11. Článek 19 odst. 4 Grundgesetz (Základní zákon) stanoví, že „[v] případě, že práva osoby byla porušena orgánem veřejné moci, [se] taková osoba […] může obrátit na soud […]“.

12. § 42 Verwaltungsgerichtsordnung (soudní řád správní, dále jen „VwGO“) stanoví:

„1. Předmětem žaloby může být zrušení správního opatření (žaloba na neplatnost) nebo nařízení přijetí správního opatření v případě odmítnutí jednat nebo nečinnosti (žaloba na vydání rozhodnutí).

2. Taková žaloba, nestanoví-li zákon jinak, je přípustná pouze tehdy, pokud žalobce tvrdí, že správním opatřením, odmítnutím jednat nebo nečinností byla porušena jeho práva.“

13. První věta § 113 odst. 1 VwGO stanoví, že „v rozsahu, v němž je správní opatření protiprávní a žalobcova práva byla porušena, soud správní opatření, případně spolu s jakýmkoliv interním rozhodnutím o odvolání, zruší.“

14. Ustanovení § 1 odstavce 1 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbefehlen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/ES (zákon o doplnění právních předpisů o opravných prostředcích v otázkách ochrany životního prostředí podle směrnice 2003/35/ES, rovněž označovaný jako Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, dále jen „UmwRG“) mimo jiné stanoví:

„1. Tento zákon se vztahuje na žaloby, které napadají

1. rozhodnutí ve smyslu § 2odst. 3 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung [zákon o posuzování vlivu na životní prostředí, dále jen ‚UVPG‘], která se týkají přípustnosti projektů, v souvislosti s nimiž může podle

   a) [UVPG],

   […]

   existovat povinnost provést posouzení vlivu na životní prostředí;“

15. Ustanovení § 2 odst. 1 UmwRG především stanoví:

„Vnitrostátní nebo zahraniční sdružení uznané v souladu s § 3 může podat žalobu na základě [VwGO], která napadá rozhodnutí ve smyslu první věty § 1odst. 1, nebo nepřijetí rozhodnutí, aniž [je] od něj […] požadováno, aby namítalo porušení vlastních práv za předpokladu, že sdružení

1. tvrdí, že rozhodnutí ve smyslu první věty § 1 odst. 1 nebo nepřijetí takového rozhodnutí […] je v rozporu s právními předpisy na ochranu životního prostředí, které přiznávají individuální práva a mohou být pro rozhodnutí významná“.

16. Ustanovení § 2 odst. 5 UmwRG stanoví:

„Žaloby podané v souladu s odstavcem 1 se považují za opodstatněné tehdy, pokud

1. rozhodnutí ve smyslu první věty § 1 odst. 1 nebo nepřijetí takového rozhodnutí porušuje právní předpisy na ochranu životního prostředí, které přiznávají individuální práva a která jsou relevantní pro rozhodnutí, a porušení se týká zájmů ochrany životního prostředí zahrnutých v cílích, k jejichž dosahování je sdružení podle svých stanov určeno“.

17. První věta § 2 odst. 1 UVPG zní:

„Posouzení vlivu na životní prostředí tvoří nedílnou součást správních postupů, které jsou určeny k rozhodování o přípustnosti záměrů […]“

18. Ustanovení § 2 odst. 3 UVPG zejména stanoví:

„Rozhodnutí ve smyslu první věty odstavce 1 zahrnují:

1. […] povolení, rozhodnutí o schválení plánování a další úřední rozhodnutí v rozsahu, v němž se týkají přípustnosti záměru, jež byla přijata v průběhu správního řízení, […]“

19. Ustanovení § 6 odst. 1 a 2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (zákon o ochraně přírody a o péči o krajinu, rovněž známý jako Bundesnaturschutzgesetz), stanoví:

„1. Nezávisle na porušení jeho vlastních práv […] může uznané sdružení podat na základě [VwGO] žaloby napadající

1. výjimky ze zákazů a požadavků na ochranu chráněných oblastí, národních parků a dalších chráněných území vytvořených na základě § 33 odst. 2 a

2. rozhodnutí o povolení plánování týkající se záměrů, které zahrnují zásahy do přírody a krajiny, spolu s plánovacími povoleními, pokud je umožněna účast veřejnosti.

[…]

2. Žaloby podané v souladu s odstavcem 1 jsou přípustné, pokud sdružení

1. tvrdí, že přijetí některého ze správních opatření uvedených v první větě odstavce 1 porušuje ustanovení tohoto zákona, právní předpisy, které byly přijaty nebo které se použijí na základě nebo v rámci tohoto zákona, nebo jiné právní předpisy, které musí být vzaty v úvahu při přijímání správního opatření a jejichž cíle zahrnují péči o ochranu přírody a krajiny,

2. je dotčeno, pokud jde o záležitost[i], které jsou podle jeho stanov předmětem jeho působení a ohledně kterých je sdružení uznáno,[…]“

Skutkové okolnosti, řízení a předložené otázky

20. Trianel Kohlekraftwerk Lünen (dále jen „Trianel“, vedlejší účastnice řízení před předkládajícím soudem) chce vystavět a provozovat v Lünen, Severní Porýní-Vestfálsko, uhelnou elektrárnu. Projekt podléhá povinnému posouzení vlivu na životní prostředí.

21. V okruhu 8 km od navrhovaného místa se vyskytuje pět oblastí vyhlášených na základě vnitrostátního práva za chráněnou oblast.

22. Dne 6. května 2008 Bezirksregierung Arnsberg (okresní správa Arnsberg) vydala společnosti Trianel předběžné rozhodnutí a dílčí povolení záměru. Předběžné rozhodnutí stanovilo, že ve vztahu k umístění záměru neexistují žádné právní námitky.

23. Dne 16. června 2008 podala nevládní organizace na ochranu životního prostředí, známá jako Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. [Spolek pro životní prostředí a ochranu přírody, Zemský svaz Severní-Porýní-Vestfálsko (dále jen „BUND“)], návrh na zahájení řízení proti Bezirskregierung Arnsberg, ve kterém požadovala zrušení předběžného rozhodnutí a povolení. BUND je sdružením uznaným podle § 3 UmwRG (ustanovení, které specifikuje „požadavky vnitrostátního práva“, jež musejí nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí splňovat pro účely čl. 1 odst. 2 směrnice EIA).

24. BUND tvrdí, že předběžné rozhodnutí a povolení obsahují formální a věcné chyby a tvrdí, že záměr porušuje zásady ochrany a prevence stanovené předpisy na ochranu proti znečišťování a požadavky zákonů na ochranu vody a přírody.

25. Soud byl toho názoru, že BUND nebyl k podání žaloby oprávněn, protože nenamítal porušení subjektivních práv, které je v německém právu požadováno pro aktivní legitimaci. Nicméně předkládající soud má pochybnosti ohledně toho, zda německý požadavek, podle kterého nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí musejí namítat porušení práva v takovém smyslu, je sám slučitelný s evropským právem, konkrétně s článkem 10a směrnice EIA.

26. Soud proto přerušil řízení a předložil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Vyžaduje článek 10 a [směrnice EIA] ve znění [směrnice 2003/35], aby nevládní organizace, které chtějí podat žalobu k soudům členského státu, jehož procesní správní právo vyžaduje, aby žalobce namítal porušení práva, měly možnost uplatňovat porušení jakéhokoli předpisu v oblasti životního prostředí, který je relevantní pro schvalování záměru, tedy i předpisů, které mají sloužit výhradně obecným zájmům a nejsou ani zčásti určeny k ochraně právních zájmů jednotlivců?

2) V případě, že na první otázku nelze bez výhrad odpovědět kladně:

Vyžaduje článek 10a [směrnice EIA] ve znění [směrnice 2003/35], aby nevládní organizace, které se domáhají přístupu k soudům členského státu, jehož procesní správní právo vyžaduje, aby žalobce uplatňoval porušení práva, mohly založit svou argumentaci na porušení právních předpisů v oblasti životního prostředí týkající se schvalování záměrů, jež jsou přímo odvozeny od práva Společenství nebo které provádí právní předpisy Společenství do vnitrostátního práva, tedy i takových předpisů, které mají sloužit výhradně obecným zájmům a nejsou ani zčásti určeny k ochraně právních zájmů jednotlivců?

a) Pokud otázka 2 bude v zásadě vyžadovat kladnou odpověď:

Mají právní předpisy Společenství v oblasti ochrany životního prostředí splňovat určité obsahové požadavky, aby mohly být právním základem žaloby?

b) V případě kladné odpovědi na otázku 2 a)

O jaké obsahové požadavky (například přímý účinek, cíl ochrany nebo účel právního předpisu) se jedná?

3) V případě kladné odpovědi na otázku 1 nebo 2:

Přiznává směrnice přímo nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí právo na přístup k soudům, který jde nad rámec vnitrostátního práva? “

Právní stav v Německu

27. Písemná vyjádření byla předložena BUND, Bezirskregierung Arnsberg, Trianel, německou, řeckou a italskou vládou a Komisí. BUND, Trianel, německá vláda a Komise předložily ústní vyjádření při jednání dne 10. června 2010.

Úvodní poznámky

Žaloba proti Německu

28. Komise uvádí, že proti Německu bylo zahájeno řízení před Výborem pro plnění Aarhuské úmluvy, jež se týká v zásadě stejné otázky jako žaloba, která je předmětem projednávané věci [9]. Avšak uvedené řízení bylo přerušeno až do výsledku řízení o předběžné otázce. Navrhuji proto dále se uvedeným řízením nezabývat.

29. Písemné vyjádření německé vlády napomohlo objasnění problému vymezeného v předkládacím usnesení. Obecné pravidlo, které v Německu upravuje přípustnost ve správním řízení, se nachází v § 42 odst. 2 VwGO. Účinkem uvedeného ustanovení – jak je chápu já – je, že žaloby na přezkoumání správních úkonů jsou přípustné pouze v případě, že a) jsou založeny na právní normě, jejímž účelem je ochrana individuálních práv a b) žalobce-jednotlivec spadá do působnosti této normy.

30. Německá vláda uvádí, že právo podat žalobu na soudní přezkum je tak postaveno naroveň „právu, které chrání jednotlivce“, jež je zakotveno v čl. 19 odst. 4 Grundgesetz.

9 — Spis č. ACCCC/C/2008/31, dostupný na http://www.unece, org/env/pp/compliance%20Committee/31TableGermany.htm

V průběhu takového řízení soud může přezkoumávat skutkové okolnosti *ex officio*, zkoumat, zda nastaly všechny skutkové okolnosti nezbytné pro rozhodnutí, posoudit legalitu rozhodnutí (například posouzením, zda rozhodnutí porušilo takové zásady, jako je zásada proporcionality) a ověřit, zda rozhodnutí nebylo přijato *ultra vires*. Soud může svou přezkumnou pravomoc vykonávat, mají-li správní orgány určitý prostor pro uvážení. Německá vláda tvrdí, že takové řízení dosahuje obzvláště intenzivní úrovně soudního přezkumu [10].

31. Německá vláda však dále uvádí, že zdroje dostupné německým soudům jsou omezené. Podmínka, aby přístup k právní ochraně byl obvykle omezen na takové osoby, jejichž práva jsou přímo dotčena rozhodnutím, je tak fakticky logickým důsledkem intenzivní úrovně soudního přezkumu požadovaného pro efektivní soudní ochranu. Nárůst počtu žalobců legitimovaných k podání žaloby by „systém zablokoval". To by naopak snížilo efektivitu soudní ochrany, se kterou by německé soudy mohly chránit práva potenciálních žalobců. Výsledkem by mohlo být snížení soudní ochrany poskytované osobám, jejichž individuální práva byla porušena, a to v důsledku rozšíření aktivní legitimace na širší okruh žalobců.

32. Německá vláda rovněž uvádí, že pokud je podán návrh na soudní přezkum, je související správní řízení přerušeno. Nárůst žalob podaných k soudům by tak významně zpomalil správní řízení.

33. Německá vláda zdůrazňuje, že ačkoliv je obecným pravidlem, že se žalobce „musí domáhat porušení" vlastního práva, § 2 odst. 1 pododst. 1 UmwRG stanoví výjimku ve prospěch uznaných nevládních organizací na ochranu životního prostředí. Ty mohou podávat návrh na soudní přezkum za předpokladu, že právní předpis, o kterém tvrdí, že byl porušen, přiznává práva jednotlivcům. Taková výjimka tak nevládní organizace na ochranu životního prostředí staví do příznivějšího postavení než individuální žalobce.

34. Zdá se, že není sporu o tom, že v Německu není životní prostředí chráněno jako výraz

10 — BUND a Komise ve svých ústních vyjádřeních uvedené tvrzení zpochybnily.

zájmu jednotlivce, nýbrž jako obecný zájem [11]. Proto právní předpisy zaměřené na ochranu životního prostředí obvykle nemusejí nutně přiznávat práva též jednotlivcům.

35. V praxi tak nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí nemohou požadovat – a německé soudy jej nemohou provádět – přezkum správního úkonu na základě toho, že porušuje právní předpis chránící životní prostředí jako takové. Mohou jednat pouze tehdy, mohou-li identifikovat subjektivní právo, které bylo porušeno nebo jehož porušení hrozí.

36. Na tomto základě se nyní budu zabývat otázkou 1.

Otázka 1

37. Podstatou první otázky předkládajícího soudu v zásadě je, zda článek 10a směrnice EIA členským státům ukládá povinnost, aby nevládním organizacím na ochranu životního prostředí umožnily požadovat soudní přezkum z toho důvodu, že byl porušen právní předpis na ochranu životního prostředí týkající se schvalování záměru – včetně předpisů, které jsou určeny k tomu, aby sloužily pouze obecnému zájmu, a nikoli právní předpis, který chrání právní zájem jednotlivce.

38. Existuje ve znění směrnici EIA základ pro domněnku, že přístup k soudům může být podmiňován existenci subjektivních práv?

39. Komise zdůrazňuje vazbu, kterou směrnice EIA vytváří mezi ochranou životního prostředí a ochranou individuálních práv na ochranu zdraví. Podle mého názoru však taková vazba musí být chápána obecně. *Locus standi k* napadení údajně nesprávného použití konkrétního právního předpisu práva na ochranu životního prostředí nesmí záviset na prokázání konkrétní nebo specifické vazby s lidským zdravím [12].

11 — Komise ve svém písemném vyjádření odkázala na řadu článků, které se zabývají důsledky takového chápání pojmu životního prostředí. Zdá se, že uvedené téma nepostrádá sporné body, viz například F. Spieth a M. Appel, „Umfang und Grenzen der Einklagbarkeit von UVP-Fehlern nach Umwelt-Rechtsbehelfsgezetz", NuR, 2009, s. 312, a H.-J. Koch, „Die Verbandsklage im Umweltrecht", NVwZ, 2007, s. 369. Viz rovněž K-H. Ladeur a R. Pelle, „Judicial Control of Administrative Procedural Mistakes in Germany: A Comparative European View of Environmental Impact Assessments" v K-H. Ladeur (editor) *The Europeanisation of administrative law*, Aldershot (2002), a tam citované články.

12 — Bylo odkázáno na rozsudky ze dne 4. září 2009, Mickelsson a Ross (C-142/05, Sb. rozh. s. I-4273, bod 33), a ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, Sb. rozh. s. I-6221, bod 38), kde se Soudní dvůr zabýval oběma pojmy společně. Nicméně uvedené věci se směrnice EIA netýkaly.

40. Článek 10a směrnice EIA zaprvé nespecifikuje, zda je taková vazba požadována. Článek 191 SFEU [13] a směrnice 2003/35 zadruhé upravují ochranu životního prostředí jako cíl sám o sobě, odděleně od ochrany lidského zdraví [14]. Z uvedených důvodů by výklad právních předpisů určených k ochraně životního prostředí způsobem, podle kterého je neoddělitelně spojena s lidským zdravím, zbytečně a nepřípustně omezil dosah takových ustanovení.

41. Německá vláda tvrdí, že směrnice EIA nepožaduje, aby členské státy změnily své vnitrostátní právní řády tak, aby umožnily *actio popularis,* jejímž prostřednictvím jakýkoliv subjekt požívá práva neomezeného přístupu k napadení správních rozhodnutí z důvodů týkajících se ochrany životního prostředí. To je správné. Nicméně ústřední otázkou projednávané věci je to, zda je slučitelné se směrnicí EIA, aby členský stát zachoval procesní pravidla upravující *locus standi,* jejichž účinkem je, že *nikdo* nemůže podat žalobu uplatňující porušení právních předpisů zaměřených pouze na ochranu životního prostředí.

42. Úprava *actio popularis* v Aarhuské úmluvě se nachází v čl. 9 odst. 3, který dosud nebyl do práva EU proveden [15]. V důsledku toho v současnosti neexistuje povinnost stanovená právem EU, aby členské státy připustily *actio popularis.*

43. Účelem článku 10a, který byl do směrnice EIA vložen čl. 3 odst. 7 směrnice 2003/35, bylo provést čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy do práva EU. Na rozdíl od čl. 9 odst. 3 uvedené ustanovení pouze požaduje, aby členské státy umožnily některým členům „dotčené veřejnosti" přístup k přezkumnému řízení za účelem napadení legality správních rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti. Uvedený požadavek je řádně převzat do článku 10a směrnice EIA.

44. První odstavec článku 10a požaduje, aby členské státy poskytly aktivní legitimaci a)

13 — Dříve článek 174 ES.

14 — V průběhu přípravných fází Aarhuské úmluvy belgická delegace navrhla výslovně spojit životní prostředí a lidské zdraví: viz travaux préparatoires zaznamenávající první zasedání pracovní skupiny Hospodářského a sociálního výboru (CEP/AC.3/2, s. 2). To se ukázalo jako kontroverzní [viz podrobnosti z druhého zasedání CEP/AC.3/4, s. 2)], ačkoliv při osmém zasedání (CEP/AC.3/16, s. 2) zárodečná podoba Aarhuské úmluvy obsahovala text, který se stal konečným návrhem článku 1, který uvádí „práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu [...]".

15 — Viz body 76 a násl. mého stanoviska ve věci C-240/09, Lesoochranárksé Zoskupenie (věc je projednávána).

subjektům, jež mají dostatečný zájem, nebo b) těm, které „namítají porušení práva“ [16]. Alternativy jsou nutné pro to, aby bylo přihlédnuto k různým kritériím legitimace v různých vnitrostátních právních řádech smluvních států Aarhuské úmluvy.

45. Třetí odstavec článku 10a stanoví, že členské státy určí, co představuje „dostatečný zájem“ a „porušování práva“ v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně. Dále uvádí, že k tomuto účelu se má za to, že zájem nevládních organizací [17] podporujících ochranu životního prostředí je pro účely kritéria a) a práv, která mohou být porušena pro účely kritéria b), dostatečný.

46. Zde leží jádro problému. O jakém druhu „práva“ mohou nevládní organizace na ochranu životního prostředí tvrdit, že bylo porušeno? Poskytuje článek 10a v této souvislosti členským státům prostor pro omezení práv, jejichž porušování se lze domáhat, na subkategorii (tedy na subjektivní práva jednotlivců)?

47. Německá vláda tvrdí, že třetí odstavec článku 10a směrnice EIA jí umožňuje specifikovat, zda se žalující nevládní organizace, stejně jako soukromá osoba, může opírat o ustanovení chránící právní zájmy jednotlivců. Uvedené ustanovení pouze stanoví, že u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí je třeba mít za to, že požívají práv, jež odpovídají právům jednotlivců (i když ve skutečnosti nemohou a nečiní tak). Staví tak nevládní organizace na ochranu životního prostředí na roveň jednotlivcům, aniž mění povahu práv, kterých se nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí musí domáhat k tomu, aby získala *locus standi*, nebo aniž omezuje pravomoc členských států omezit druhy práv, kterých se lze dovolávat v žalobě na soudní přezkum. V rozsahu, v němž je nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí dovoleno opírat se o právní předpisy, které chrání práva třetích osob, a nikoli jejich vlastní práva, požívají nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí širší právo přístupu k právní ochraně než jednotlivci.

16 — Viz *travaux préparatoires* zaznamenávající páté zasedání pracovní skupiny Hospodářského a sociálního výboru (CEP/AC.3/10, s. 10), kde „jedna delegace tvrdila, že jakýkoliv přezkumný mechanismus musí být podřízení relevantním ústavním a právním předpisům každé smluvní strany“. Existovala obecná shoda o tom, že ti, kdož jsou sami schopni účasti na rozhodovacím procesu, musí mít přístup k přezkumnému mechanismu, ale „některé delegace tvrdily, že takové osoby/organizace by musely namítat porušení vlastních individuálních práv“. Takové tvrzení patrně vedlo ke znění, které obsahuje kritéria a) a b); návrh prvního se objevuje v *travaux préparatoires* popisujících osmé zasedání (citované výše v poznámce pod čarou 16, s. 9). V mezitímním znění se však formulace „porušení jejich vlastních individuálních práv“ změnila na „porušení práva“.

17 — Definovaných v čl. 1 odst. 2 směrnice EIA, ve znění změn. Není zpochybňováno, že BUND uvedenou definici splňuje.

48. Komise zastává názor, že článek 10a pouze stanoví, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí mohou podat žalobu na základě porušení práva. Tvrdí, že existence takového práva je otázkou vnitrostátního práva – ačkoli je třeba se řádně zabývat potřebou širokého přístupu k právní ochraně.

49. Na první pohled se znění článku 10a („namítají porušování práva“) zdá víceméně neutrální. Nestanoví, zda takové právo musí být konkrétním druhem práva. Nestanoví ani, zda k prokázání aktivní legitimace postačuje konkrétní druh práva, nebo každý druh práva. Neobsahuje ani formulaci, která by specifikovala druh(y) práv, o něž se žalobce může podle členského státu opírat.

50. Ve věci Djurgården [18] jsem byla toho názoru, že článek 10a směrnice EIA nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí, které splňují definici v čl. 1 odst. 2 uvedené směrnice, poskytuje automatický *locus standi* před vnitrostátními soudy [19].

51. Jak jsem uvedla v citovaném stanovisku [20], výsledkem zvláštní úlohy a odpovídajících práv přiznaných nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí na základě Aarhuské úmluvy směrnicí EIA je zvláště silný a efektivní mechanismus pro zabránění poškozování životního prostředí. Nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí vyjadřuje kolektivní zájem a může mít k dispozici poznatky na takové vědecké úrovni, jíž jednotlivec nemusí vždy dosáhnout. Vzhledem k tomu, že jednotlivá žaloba podaná nevládní organizací podporující ochranu životního prostředí může nahradit velké množství srovnatelných žalob, které by jinak byly podány jednotlivci, může toto vést ve výsledku k urychlení projednávaní sporů, snížení počtu sporů přeložených soudům a zlepšení efektivity, se kterou jsou používány omezené soudní zdroje na výkon spravedlnosti a ochranu práv.

52. Významná úloha svěřená nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí rovněž představuje kompenzaci rozhodnutí nezavést povinnou *actio popularis* pro otázky životního prostředí. Navíc účast nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí jak ve správní, tak v soudní fázi rozhodování, posiluje kvalitu a legitimitu rozhodnutí přijatých orgány

18 — Rozsudek ze dne 15. října 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, Sb. rozh. s I-9967).

19 — Body 42 až 45 mého stanoviska.

20 — Tamtéž, body 59 až 65.

veřejné správy a zlepšuje efektivitu řízení zaměřených na zabránění škodám na životním prostředí [21].

53. Mám za to, že skutečnost, že nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí je umožněno zpochybnit správní rozhodnutí vydané ve prospěch záměru, je ještě zásadnější tehdy, pokud – jak je tomu patrně v případě Německa – odpovídající *zamítavé* rozhodnutí může být vždy zpochybněno projektovými manažery, kteří (z podstaty věci) mohou tvrdit, že došlo k porušení jejich subjektivních práv.

54. Ve věci Djurgården jsem argumentovala tím, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí (v rámci definice stanovené vnitrostátním právem v souladu s čl. 1 odst. 2 směrnice EIA) má automatický nárok na přístup k právní ochraně, zejména proto, že článek 10a výslovně stanoví, že mají „práva, která mohou být porušována“ nebo „zájem“, který je považován za „dostatečný“. Podle mého názoru to jasně prokazuje, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí mají výjimečně výsadní postavení.

55. Rovněž jsem uvedla, že podle mého názoru skutečnost, že právo na přístup k právní ochraně je přiznáváno „v souladu s […] vnitrostátním právním řádem“ neznamená, že členské státy mají dodatečný prostor pro uvážení při provádění uvedeného ustanovení. Taková formulace slouží pouze ke zdůraznění skutečnosti, že přístup k právní ochraně se uplatní v procesním rámci každého členského státu [22].

56. Soudní dvůr rozhodoval věc na poněkud užším základě.

57. Konkrétní otázka předložená ve věci Djurgården se přímo netýkala problému, zda členský stát může omezit *druhy* práv, o která

21 — Takové téma se objevuje v akademické literatuře týkající se tohoto právního odvětví; viz např. Ryall, EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion, (2007) 19 *Journal of Environmental Law,* sv. 2, s. 247, v němž je rozsudek Soudního dvora ze dne 9. listopadu 2006, Komise v. Irsko (C–216/05, s. Sb. rozh. s. I-10787) kritizováno pro nezohlednění pravděpodobného kumulativního účinku stanovení poplatku za účast pro nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí. Je rovněž obsaženo v Aarhus Convention Implementation Guide (s. 31) a v *travaux préparatoires* k Aarhuské úmluvě [jako dva příklady poslouží dva příklady, Draft Elements (CEP/AC.3/R.1, s. 2) a rezoluce přijatá v Aarhusu (ECE/CEP/43/Add.1/Rev.1)] a směrnice 2003/35, viz například návrh Komise (KOM(2000) 839 v konečném znění, s. 2), ačkoliv Výbor regionů při diskusi o uvedené směrnici uvedl, že zájmové a nátlakové skupiny v oblasti životního prostředí mohou být schopny odložit provedení nutných záměrů (Úř. věst. C 357, s. 58, bod 1.5). Při přípravě Aarhuské úmluvy vzala Hospodářská a sociální rada OSN v úvahu názory řady nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí [viz například zprávu z prvního zasedání (CEP/AC.3/2 s. 1)], a v rezoluci je chválila za jejich „aktivní a konstruktivní účast na vypracování úmluvy“. Z toho lze dovodit, že ti, kdo připravovali Aarhuskou úmluvu, považovali názory nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí za hodnotné při přípravě úmluvy a zajisté i poté.

22 — Tedy fyzické a právnické osoby a nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí zůstávají podřízeny běžným pravidlům o soudní příslušnosti vnitrostátních soudů, lhůtám, právní subjektivitě *etc.*, které jsou součástí vnitrostátního práva.

se nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí může opírat. Právě z tohoto důvodu nemusí být formulace Soudního dvora zcela jasná, pokud jde o otázku, o kterou se jedná v projednávané věci. Soudní dvůr totiž uvedl, že „osoby, které v rámci dotčené veřejnosti buď mají dostatečný zájem, nebo, požadují-li to vnitrostátní právní předpisy, poukazují na to, že některá z činností spadajících pod směrnici 85/337 zasahuje do jejich práv" (bod 34) a že „ti, do jejichž práva je [takovým projektem] zasaženo, mezi něž patří sdružení na ochranu životního prostředí, mus[ej]í mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy" (bod 45). V bodu 44 rozhodl, že na „ty [nevládní organizace], které „splňují požadavky vnitrostátních právních předpisů", [má být] nahlíženo tak, že mají „dostatečný zájem jednat", nebo „jsou případně nositeli některého z práv, do něhož může být zasaženo činností spadající do rozsahu působnosti této směrnice", a dále že „členové dotčené veřejnosti, kteří mají dostatečný zájem na napadnutí činnosti nebo na právech, do kterých může činnost zasáhnout, mus[ej]í mít možnost dosáhnout přezkoumání povolovacího rozhodnutí soudem" (bod 48).

58. Projednávaná věc je pro Soudní dvůr vhodnou příležitostí, aby rozptýlil nejistotou, která přetrvává po vydání rozsudku ve věci Djurgården.

59. Článek 10a směrnice EIA stanoví, že „členské státy zajistí [...], aby příslušníci dotčené veřejnosti, kteří [...] namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku [...] měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem [...]".

60. V případě jednotlivce to znamená namítat, že konkrétním záměrem je porušeno nebo ohroženo jeho právo.

61. Avšak vztahovalo-li by se stejné pravidlo na nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí, stavělo by je to buď do zcela stejného postavení jako jednotlivce (jako by se jednalo o porušení jejich vlastních práv), nebo by jim pouze umožňovalo vystupovat za jednotlivce před soudem (pokud by jejich *locus standi* závisel na porušení nebo ohrožení individuálních práv, která požívají jiní). Zdá se mi však, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí mají mít širší aktivní legitimaci.

62. Správný výklad článku 10a se stává jasnějším, vezme-li se v úvahu jeho třetí odstavec.

63. Uvedené ustanovení se vztahuje stejně na nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí v právních řádech, ve

kterých je aktivní legitimace přiznávána na základě kritéria a) uvedeného v prvním odstavci, jako na ty, jejichž procesní legitimace je přiznávána na základě kritéria b).

64. Neplatí tedy, že nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí přiznává práva nebo zájem, nýbrž tak, že stanoví, že za předpokladu splnění veškerých požadavků stanovených vnitrostátním právem nutně splňují požadavek dostatečného zájmu, případně práv, k jejichž porušení může dojít.

65. Proto jsou vzhledem ke kritériu a) všechny nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí považovány za organizace mající dostatečný zájem na tom, aby měly přístup k soudnímu přezkumu nebo jinému nezávislému a nestrannému orgánu. Nemusí činit nic proto, aby prokázaly, že takový zájem mají, ale je s nimi zacházeno tak, jako by takový zájem skutečně prokázaly. Mají tak aktivní legitimaci ke zpochybnění hmotné nebo procesní legality všech rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, které spadají do působnosti směrnice EIA.

66. Stejně tak tomu zajisté musí být v případě, že se jedná o kritérium v písmenu b). Nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí musejí mít stejný neomezený přístup k přezkumu bez ohledu na to, které kritérium členský stát používá. Pokud by tomu tak nebylo, členské státy, které používají kritérium b), by měly více prostoru pro upírání aktivní legitimace jiným nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí než členské státy uplatňující kritérium a), což by s sebou neslo významné rozdíly v přístupu k právní ochraně mezi členskými státy. Efektivita směrnice EIA jako nástroje zaručujícího řádné zkoumání záměrů s významným potenciálním dopadem na životní prostředí by byla oslabena a rozdíly by mohly mít podstatný vliv na umísťování záměrů, zejména v příhraničních oblastech.

67. Správný výklad je proto podle mého názoru takový, že v členském státě, který používá kritérium b) v prvním odstavci článku 10a, třetí odstavec uvedeného článku znamená, že členský stát musí zajistit, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí *mohly* „namítat porušení práva“, a tedy, že vnitrostátní systém musí uznávat, že mají „právo“, které může být porušeno, i kdyby takové právo bylo ve vnitrostátním právním řádu, který jinak uznává pouze subjektivní práva jednotlivců, fiktivní.

68. Z toho vyplývá, že vnitrostátní právní pravidlo, na jehož základě musí být nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí, která chce napadnout rozhodnutí, jež může mít vliv na životní prostředí, schopna namítat porušení subjektivního práva jednotlivce k tomu, aby měla *locus standi,* není slučitelné s článkem 10a směrnice EIA.

69. Lze namítnout, že první věta třetího odstavce článku 10a členským státům umožňuje, aby určovaly, „co představuje dostatečný zájem a porušování práva“ v souladu

s požadavky vnitrostátního práva. Nejedná se o výslovné povolení udělené členským státům k tomu, aby používaly vlastní definice?

70. Taková možnost podle mého názoru (rovněž výslovně) podléhá významnému omezení. Stejná věta objasňuje, že určení členským státem musí být provedeno „v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně". Cíl poskytnout „široký přístup" k právní ochraně stanoví parametry, v jejichž mezích členské státy mohou uplatňovat diskreční pravomoc v legislativní oblasti.

72. Dále by pak v případě, že by německá vláda měla pravdu, *locus standi* nevládní organizace podporující životní prostředí k podání žaloby závisel zčásti na náhodě. Jako příklad uvedu dvě jezera, vcelku srovnatelná z hlediska výskytu flory a fauny. První se nachází v opuštěné oblasti, v odlehlé části velkého území pod všeobecnou správou místního úřadu (který se rovněž bude zabývat každou žádostí o územní povolení). V okolí nikdo nebydlí. U druhého se nachází několik domů. Podle výkladu německé vlády by nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí mohla mít *locus standi* k napadení rozhodnutí povolujícího záměr výstavby sousedící s druhým jezerem (pokud by tvrdila, že práva majitelů byla nebo mohla být porušena), avšak nikoli záměr sousedící s jezerem prvním. To zajisté nemůže být záměrem směrnice EIA. Přístup k právní ochraně nemůže záviset na vnějších faktorech, například na přesném umístění záměru, u něhož se nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí obává, že může poškodit životní prostředí.

Efektivita

71. Rozšíření přístupu k právní ochraně je jedním z výslovných cílů Aarhuské úmluvy. Konkrétně bod 18 její preambule uvádí, že „veřejnosti, včetně organizací, [mají být] dosažitelné účinné soudní mechanismy, aby tak byly chráněny jejich oprávněné zájmy a právo bylo prosazováno". Třetí bod odůvodnění směrnice 2003/35 odůvodnění odkazuje na „zvýšení zodpovědnosti […] rozhodovacího procesu" a uvádí, že „[ú]čast veřejnosti, včetně účasti sdružení, organizací a skupin, zejména nevládních organizací na ochranu životního prostředí, by proto měla být podporována" (čtvrtý bod odůvodnění).

73. Společnost Trianel ve svém vyjádření zdůrazňuje, že „široký" přístup k právní ochraně neznamená totéž jako „neomezený" přístup a tvrdí, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí nemohou mít automatickou aktivní legitimaci na základě článku 10a směrnice EIA. Německá

vláda obdobně tvrdí, že právo EU nepožaduje pro nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí neomezený přístup k právní ochraně. Komise akceptuje, že Aarhuská úmluva neopravňuje nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí k tomu, aby obcházely kritéria přípustnosti stanovená ve vnitrostátním právu: ačkoliv nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí může uplatňovat porušení práva, takové právo musí nejprve existovat, aby mohlo být porušeno. Komise se nicméně opírá o zásadu efektivity k tomu, aby konstatovala, že pojem „poškozování práva" musí být vykládán široce.

74. V případě, že Soudní dvůr nebude přesvědčen o tom, že jak znění, tak cíl článku 10a směrnice EIA vede k závěru, podle kterého má být nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí přiznán automatický *locus standi*, je nutné stručně zkoumat otázku z hlediska zásady efektivity, vzhledem k tomu, že změny směrnice EIA provedené směrnicí 2003/35 byly určeny mimo jiné k vytvoření širšího přístupu k právní ochraně.

75. Německá vláda tvrdí, že zásada efektivity není porušena tím, že *locus standi* závisí na existenci subjektivních práv jednotlivců.

76. V průběhu jednání bylo objasněno, že v Německu existuje široká škála právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí; ne všechny však mohou být bez dalšího spojovány se subjektivními právy jednotlivců. Jak Komise správně zdůrazňuje, Soudní dvůr při řadě příležitostí vyložil směrnici EIA široce [23]. Na takovém základě mám za to, že vyloučení všech žalob založených na jiných právních předpisech na ochranu životního prostředí, než jsou právní předpisy, které rovněž přiznávají subjektivní práva jednotlivcům, jasně není efektivním provedením směrnice EIA.

77. Německá vláda vysvětlila, že její systém soudního přezkumu zahrnuje pečlivé a podrobné zkoumání správních rozhodnutí a vede k vyšší ochraně individuálních práv [24]. Avšak stejně jako Ferrari se zamčenými dveřmi, je rozsáhlý režim přezkumu málo praktický, je-li samotný systém zcela nepřístupný pro některé kategorie žalob. Jak jej chápu já, za okolností, ve kterých není žádné subjektivní právo ohrožováno porušením, nemá jednotlivec ani nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí *locus standi* k podání žaloby. Nikdo nemůže jednat ve prospěch samotného životního prostředí. Existují však okolnosti – například tehdy, je-li záměr uvedený v příloze I směrnice EIA (který tak podléhá povinnému posouzení vlivu na životní prostředí podle jejího čl. 4 odst. 1)

23 — Rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld (C-72/95, Recueil, s. I-5403, bod 31); ze dne 16. září 1999, WWF (C-435/97, Recueil, s. I-5613, bod 40); ze dne 16. června 2002, Komise v. Španělsko (C-474/99, Recueil, s. I-5293, bod 46), a ze dne 25. července 2008, Ecologistas en Acción-CODA (c-142/07, Sb. rozh. s. I-6097, bod 28).

24 — Viz výše, bod 30.

umístěn do nedotčené oblasti daleko od lidského osídlení – kdy je pro efektivní účast na rozhodování o životním prostředí a efektivní monitorování provádění směrnice EIA zásadní, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí měly *locus standi* k podání žaloby, aby byl proveden soudní přezkum.

78. Německá vláda tvrdí, že pokud by byly požadavky na *locus standi* uvolněny, musela by stávající, velmi intenzivní úroveň soudního přezkumu, být snížena, aby se tak předešlo přetížení správních soudů. To by, jak tvrdí, vyústilo ve slabší a méně efektivní provádění směrnice EIA.

Soudržný výklad

79. To však logicky nekoresponduje s tím, že v projednávané věci nelze k německým soudům podat žalobu (protože žádný žalobce nemá *locus standi*) za určitých okolností, které však spadají do působnosti směrnice EIA a kde (tudíž) článek 10a požaduje, aby existovala možnost přezkumu soudem. Dodávám, že z důvodů, které jsem již uvedla [25], může skutečnost, že nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí je umožněno podávat žaloby, ve skutečnosti vést k efektivnějšímu a hospodárnějšímu využívání omezených soudních zdrojů.

80. BUND při jednání tvrdil, že ve skutečnosti je nevládními organizacemi podporujícími ochranu životního prostředí podána pouze 0,1 % žalob. Pokud tomu tak skutečně je, pak mírné uvolnění podmínek pro *locus standi* pravděpodobně nezpůsobí příliš významný nárůst celkového počtu žalobců. Dále lze údajně kverulantské nebo neopodstatněné žaloby, i kdyby byly přípustné, zamítnout ve věci samé. Proto nepovažují argument, podle kterého dojde k významnému nárůstu objemu práce [26], za přesvědčivý důvod pro neodstranění významné mezery ve stávajícím systému.

81. Německá vláda tvrdí, že projednávaná věc vyvolává otázku, do jaké míry právo Evropské unie může omezovat způsob, kterým německý právní řád pojímá *locus standi*.

82. Avšak je prokázáno, že ani normy ústavního práva členských států nesmí bránit

25 — Viz mé stanovisko ve věci Djurgården, citované výše v poznámce pod čarou 18, bod 51 a bod 62 výše.

26 — Argument uplatněný německou vládou a uvedený výše, bod 31.

uplatňování práva EU (zejména tím, že takovou žalobu činí bezpodmínečně závislou na tom, zda žalobce může uplatňovat individuální práva). Pokud tedy článek 10a směrnice EIA vyžaduje specifický výklad formulace „namítat porušování práva", pak německý právní řád musí takový požadavek respektovat [27].

83. Trianel tvrdí, že výklad článku 10a obhajovaný BUND by znamenal, že Německo by bylo povinné vzdát se v případě aktivní legitimace kritéria založeného na právech. Podle mého názoru zdaleka není jasné, zda by tomu tak nutně muselo být.

84. Jak já chápu existující situaci, je možné, aby německý soud vykládal vnitrostátní právo v souladu s požadavky článku 10a směrnice EIA tak, že umožní, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí podávaly žaloby na základě poškozování práv určených na ochranu životního prostředí, která jsou považována za práva jednotlivců [28]. Je zřejmé, že Německo musí splnit své povinnosti podle směrnice EIA ve znění směrnice 2003/35. Způsob, jakým to učiní, je věcí vnitrostátního zákonodárství a vnitrostátních soudů.

Shrnutí k otázce 1

85. Ve světle výše uvedených skutečností konstatuji, že článek 10a směrnice EIA požaduje, aby nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí, které chtějí podat žalobu k soudům členského států, ve kterém správní procesní právo požaduje, aby se žalobce domáhal porušení práva, musí být umožněno tvrdit, že došlo k porušení jakýchkoli právních předpisů určených na ochranu životního prostředí, které se týkají schvalování záměrů, tedy i právních předpisů určených k tomu, aby sloužily pouze veřejnému zájmu, a nikoli jen těch, které alespoň zčásti chrání právní zájmy jednotlivců.

Otázka 2

86. Vzhledem k tomu, že jsem navrhla, aby první otázka byla zodpovězena bezvýhradně kladně, není na druhou otázku nutné odpovídat. Dodávám pouze, že ustanovení článku 10a směrnice EIA se vztahují pouze na otázky spadající *ratione materiae* do působnosti uvedené směrnice.

27 — Viz nověji pro obecnější úvahy týkající se povinnosti soudržného výkladu rozsudek ze dne 19. ledna 2010, Kücükdeveci (C-555/07, Sb. rozh. s. I-365, bod 44 a násl. a tam citovaná judikatura).

28 — Viz rozsudek ze dne 5. října 2004 ve spojených věcech, Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, Sb. rozh. s.-I8835, body 113 až 119), kde Soudní dvůr vyzval předkládající soud, aby využil veškeré nástroje, kterými disponuje, aby dospěl k výkladu vnitrostátního práva, který je v souladu s požadvky směrnice.

Otázka 3

87. Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda směrnice EIA nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí poskytuje přímý nárok na právo na přístup k soudům, které jde nad rámec práva, jež je stanoveno pravidly stanovenými ve vnitrostátním právu. Jinými slovy, pokud pravidla vnitrostátního procesního práva neumožňují, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí (jako je BUND), prokázala *locus standi* k podání žaloby na soudní přezkum, má nárok opírat se přímo o ustanovení článku 10a?

88. Soudní dvůr při řadě příležitostí uvedl, že jsou-li ustanovení směrnice dostatečně jasná, přesná a bezpodmínečná, mohou je jednotlivci uplatňovat proti státu, pakliže stát takovou směrnici neprovedl (nebo neprovedl řádně) do vnitrostátního práva ve stanovené lhůtě [29]. Soudní dvůr definoval ustanovení ve směrnici jako dostatečně „přesné" tehdy, „pokud stanoví povinnost jednoznačným způsobem" [30].

89. Článek 10a směrnice EIA je zajisté dostatečně jasný a přesný k tomu, aby vyvolal přímý účinek. Je však dostatečně bezpodmínečný?

90. Soudní dvůr uvedl, že ustanovení práva Unie je dostatečně „bezpodmínečné", jestliže „ukládá povinnost, která není vázána na žádnou podmínku, a ani při svém výkonu, ani ve svých účincích není podmíněna žádným aktem, ať již [orgánů Evropské unie], nebo členských států" [31].

91. Projednávaná věc nastoluje tři potenciální okruhy pochybností. Zaprvé, článek 10a zpětně odkazuje na nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí definované v čl. 1 odst. 1, čímž ponechává na členských státech, aby identifikovaly, které nevládní organizace spadají *mimo jiné* do působnosti článku 10a. Zadruhé, druhý odstavec článku 10a uvádí, že členské státy stanoví, co se rozumí dostatečným zájmem a porušováním práva. Zatřetí, článek 10a vymezuje dva různé režimy pro přiznávání aktivní legitimace; opět ponechává na členském státu, aby rozhodl, který režim se bude na jeho území používat. Brání některý z uvedených bodů tomu, aby byl článek 10a považován za dostatečně bezpodmínečný pro to, aby splňoval kritérium přímého účinku?

92. Ohledně prvního bodu již Soudní důr rozhodl, že ustanovení může být přímo účinné tehdy, došlo-li v členském státu k dílčímu

29 — Viz rozsudek Pfeiffer, uvedený výše v poznámce pod čarou 28, bod 30.

30 — Viz nejnověji rozsudek ze dne 1. července 2010, Gassmayr (C-194/08, Sb. rozh. s. I-6281, body 44 a 45).

31 — Rozsudek Gassmayr, uvedený výše v poznámce pod čarou 30, bod 45.

provedení směrnice [32]. Skutečnost, že Německo již specifikovalo kritéria, která musí podle čl. 1 odst. 2 směrnice EIA nevládní organizace splňovat, aby byla uznána za nevládní organizaci podporující ochranu životního prostředí pro účely směrnice EIA, znamená, že kategorie „nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí" je bezpodmínečně identifikována. Jakákoli nevládní organizace, která uvedená kritéria splňuje (jako například BUND), se tak může opírat o ustanovení článku 10a.

93. Ohledně výkladu druhého bodu jsem z důvodů, které jsem již uvedla, toho názoru, že třetí odstavec článku 10a automaticky přiznává *locus standi* nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí. Schopnost členského státu definovat to, co představuje dostatečný zájem, nebo porušení práva, je odpovídajícím způsobem omezena. Takové definice jsou na základě třetího odstavce článku 10a pro nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí irelevantní. Proto se takové nevládní organizace mohou domáhat přímého účinku článku 10a i tehdy, když dotčený členský stát definuje „porušování práva" způsobem, podle kterého tak jednotlivci učinit nemohou.

94. Konečně, ke třetímu bodu – ke skutečnosti, že článek 10a nabízí volbu mezi dvěma režimy – Soudní dvůr ve věci Gassmayr uvedl, že „[u]stanovení práva Unie je bezpodmínečné, jestliže ukládá povinnost, která není vázána na žádnou podmínku, a ani při svém výkonu, ani ve svých účincích není podmíněna žádným aktem ze strany orgánů Unie nebo členských států. [33]" Situace v projednávané věci je jednou z těch, kdy již právní řád členského státu reflektuje jednu ze dvou možností uvedených v písmenech a) a b). Dotčený členský stát není povinen přijímat žádné konkrétní opatření. Obdobně existence dvou různých možností neznamená, že takové ustanovení je podmínečné [34]. Článek 10a byl stejně jako jeho výchozí ustanovení v Aarhuské úmluvě (článek 9 odst. 2) formulován tak, jak je formulován, právě proto, aby zahrnoval dva odlišné režimy, podle kterých je *locus standi* obvykle posuzován v členských státech Evropské unie (a mezi smluvním státy Aarhuské úmluvy). Pouze proto, že tak činí, nemůže být považován za podmínečný namísto bezpodmínečného.

32 — To vychází přinejmenším z rozsudku ze dne 10. dubna 1984, Von Colson a Kamann (14/83, Recueil, s. I-1891, bod 27) a lze mít za to, že se stalo součástí širšího kritéria „nesprávného provedení", na které je nejnověji odkázáno v rozsudku ze dne 14. října 2010, Fuß (C-243/09, Sb. rozh. s. I-6281, bod 56).

33 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 30, bod 45.

34 — V tomto ohledu lze načrtnout paralelu s rozsudky Soudního dvora v oblasti vnějších vztahů, například v rozsudcích ze dne 8. května 2003, Deutscher Handballbund (C-438/00, Recueil, s. I-4135, bod 29) a ze dne 12. dubna 2005, Simutenkov (C-265/03, Sb. rozh. s. I-2579, body 24 a 25).

Závěry

95. Proto navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky předložené Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen odpověděl takto:

„1. Článek 10a směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, ohledně účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně požaduje, aby nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí, které chtějí podat žalobu k soudům členského států, ve kterém správní procesní právo požaduje, aby se žalobce domáhal porušení práva, musí být umožněno tvrdit, že došlo k porušení jakýchkoli právních předpisů určených na ochranu životního prostředí, které se týkají schvalování záměrů, včetně právních předpisů, které jsou určeny k tomu, aby sloužily pouze veřejnému zájmu, a nikoli těch, které alespoň zčásti chrání právní zájmy jednotlivců.

2. V případě, že směrnice nebyla provedena do vnitrostátního právního řádu v plném rozsahu, má nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí právo opírat se přímo o ustanovení článku 10a směrnice 85/337/EHS ve znění směrnice 2003/35/ES.“