

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

ELEANOR SHARPSTON

přednesené dne 19. května 2011¹

1. Rozhodnutí o záměrech, které by mohly mít vliv na životní prostředí, mohou být přijata ve správním řízení, v němž je (přímá) účast veřejnosti zajištěna prostřednictvím posouzení vlivů na životní prostředí (dále jen „EIA“) nebo v rámci zákonodárního procesu, v němž je (nepřímá) účast veřejnosti zajištěna prostřednictvím příslušného zastupitelského legislativního orgánu.

(dále jen „směrnice EIA“) ve znění směrnice 2003/35/ES³.

3. Směrnice EIA se nepoužije na záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijaty zvláštním vnitrostátním právním předpisem. V projednávaných případech bylo rozhodnutí o záměrech přijato ve správním řízení a následně schváleno legislativním nařízením. Vzniká tedy otázka, zda takový postup spadá do rozsahu působnosti směrnice EIA.

Mezinárodní právo

2. V této souvislosti se tato skupina žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, které předložila belgická Conseil d'État (státní rada), týká výkladu právních předpisů Evropské unie (dále jen „EU“) v oblasti přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně s ohledem na rozhodovací proces v otázkách životního prostředí, zejména směrnice 85/337/EHS²

4. Dne 25. června 1998 Evropské společenství, členské státy a devatenáct dalších států uzavřely Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“). Tato

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. 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, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (Úř. věst. L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466).

úmluva vstoupila v platnost dne 30. října 2001. Belgie byla ratifikována dne 21. ledna 2003 a jménem Společenství byla přijata rozhodnutím Rady 2005/370/ES⁴.

5. Článek 2 Aarhuské úmluvy definuje několik pojmů. Z pojmu „orgán veřejné správy“ zejména vylučuje všechny „orgány nebo instituce jednající v soudní nebo zákonodárné funkci“.

6. Článek 6 je nazván „Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech“. Vyžaduje v podstatě přijetí ustanovení, která mají zajistit včasné a účinné informování a účast veřejnosti dotčené navrhovanými činnostmi, ve všech relevantních fázích jakéhokoliv povoleného řízení, které se týká činností konkrétně uvedených v příloze I nebo dalších činností, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Činnosti uvedené v příloze I zahrnují „výstavb[u] tras pro dálkovou železniční dopravu a letišť s délkou základní přistávací a vzletové dráhy 2100 m a více“.

7. Článek 9 je nazván „Přístup k právní ochraně“. Stanoví:

„1. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace podle článku 4 byla ignorována, neprávem zamítnuta, ať již částečně nebo plně, nesprávně zodpovězena nebo nebyla jinak vyřízena podle ustanovení článku 4, měl možnost dosáhnout přezkoumání postupu před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona.

V případě, že strana zajišťuje toto přezkoumání soudem, zajistí rovněž, aby dotčená osoba měla také možnost urychleného postupu stanoveného zákonem, a to zdarma či za nízký poplatek, vedoucího k novému projednání orgánem veřejné správy nebo k přezkoumání nezávislým a nestranným orgánem jiným než soudem.

Konečná rozhodnutí podle tohoto odstavce 1 budou závazná pro orgány veřejné správy, které mají požadovanou informaci k dispozici. Důvody budou uvedeny písemně přinejmenším v těch případech, kdy přístup k informacím byl zamítnut podle tohoto odstavce.

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

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 (Úř. věst. L 124, s. 1). Znění Aarhuské úmluvy je uvedeno na s. 4 a násl. tohoto vydání Úředního věstníku.

a) mající dostatečný zájem nebo

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.

b) u nichž trvá porušování práva 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 zájem 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 zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky čl. 2 odst. 5 pokládán za dostatečný pro účely písmene a). U těchto organizací se bude pro účely písmene b) předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.

3. Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

4. Navíc – a aniž by tím byl dotčen odstavec 1 – postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně přikázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Rozhodnutí vydaná podle tohoto článku budou předávána či archivována v písemné formě. Rozhodnutí soudů, a kdykoli možno i jiných orgánů, budou veřejně dostupná.

5. K zajištění vyšší účinnosti ustanovení tohoto článku každá strana zajistí poskytování informací veřejnosti o přístupu ke správním a soudním postupům přezkoumání a zvaží

zavedení vhodných podpůrných mechanismů k odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně.“

orgány a veřejností, kterých se uvažovaný zá-
měr může týkat“.

10. Článek 1 odst. 2 směrnice EIA obsahuje
následující definice:

Unijní právo

8. Před přijetím rozhodnutí 2005/370 bylo
přijato několik legislativních opatření, která
měla začlenit ustanovení Aarhuské úmlu-
vy do tehdejšího práva Společenství, včetně
změn ve směrnici EIA přijatých směrnicí
2003/35.

- „záměr[em se rozumí]“: „provádění sta-
vebních prací nebo výstavba jiných zaří-
zení nebo děl“ nebo „jiné zásahy do pří-
rodního prostředí a krajiny včetně těch,
které se týkají těžby nerostných surovin“,
- „oznamovatel[em se rozumí]“: „žadatel
o povolení soukromého záměru nebo
orgán veřejné moci, který dá podnět
k záměru“,

Směrnice EIA

9. Cílem směrnice EIA je harmonizace po-
suzování vlivů na životní prostředí, které
mohou nastat při uskutečnění některých
záměrů. Šestý bod odůvodnění směrnice
stanoví, že „povolení pro veřejné a soukro-
mé záměry, které by mohly mít významný
vliv na životní prostředí, by mělo být vydáno
jen po předchozím posouzení jejich případ-
ných významných vlivů na životní prostředí;
[...] toto posuzování musí být prováděno na
základě přiměřených informací poskytnu-
tých oznamovatelem a případně doplněných

- „povolení[m se rozumí]“: rozhodnutí
příslušného orgánu nebo orgánů, které
opravňuje oznamovatele k uskutečnění
záměru“,
- „veřejnost[í se rozumí]“: „jedna nebo více
fyzických nebo právnických osob a jejich
sdružení, organizace nebo skupiny v sou-
ladu s vnitrostátními právními předpisy
nebo zvyklostmi“,

- „dotčen[ou] veřejnost[í se rozumí]“: „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 [...]“⁵.

11. Článek 1 odst. 5 stanoví: „Tato směrnice se nevztahuje na záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštními vnitrostátními právními předpisy, protože cílů této směrnice, včetně cíle poskytovat informace, se dosahuje prostřednictvím zákonodárného procesu“.

12. Podle čl. 4 odst. 1 podléhají záměry uvedené v příloze 1 směrnice EIA posouzení podle článků 5 až 10 této směrnice⁶. Tyto záměry zahrnují v bodě 7 písm. a) přílohy I „Výstavb[u] [...] dálkových železničních tratí a letišť s hlavní rozjezdovou a přistávací drahou o délce 2 100 m nebo více“⁷.

13. Články 5 až 10 dále stanoví několik hmotněprávních povinností, které se týkají

uskutečnění posouzení vlivů na životní prostředí. Konkrétně, článek 5 stanoví podmínky týkající se informací, které musí oznamovatelé poskytnout; článek 6 stanoví pravidla, která mají zajistit, aby orgány pověřené ochranou životního prostředí a veřejnost byly řádně informovány a měly možnost se řádně a účinně účastnit; článek 7 vyžaduje, aby byly informovány a konzultovány další členské státy, pokud může mít záměr závažný vliv na životní prostředí na jejich území, a článek 8 stanoví, že „informace shromážděné podle článků 5, 6 a 7 musí být brány v úvahu v povolovacím řízení“.

14. Článek 10a, který v podstatě odpovídá čl. 9 odst. 2, 4 a 5 Aarhuské úmluvy, zní následovně:

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

- a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě,
- b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku,

5 — Článek 2 odst. 2 umožňuje členským státům, aby začlenily EIA do existujících řízení nebo zavedly nové řízení.

6 — Ve výjimečných případech a za přísně definovaných podmínek se členské státy mohou odchýlit od tohoto požadavku v souladu s čl. 2 odst. 3 směrnice EIA. V projednávaných případech toto výjimečné řízení nebylo uplatněno.

7 — Jeví se, že je nesporné, že záměry, které jsou předmětem projednávaných případů, spadají do rozsahu působnosti přílohy I.

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.

předáním věci k soudnímu přezkoumání vyčerpány postupy správního přezkoumávání.

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 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.

15. Zvláště z bodů 6, 9, 11 a 12 odůvodnění směrnice 2003/35, která zavedla do směrnice EIA článek 10a, je zjevné, že cílem této změny, jakož i dalších změn bylo uvést směrnici EIA do souladu s Aarhuskou úmluvou, a zejména zajistit přiměřenou účast veřejnosti na rozhodovacích řízeních a právo na soudní přezkum ve všech fázích těchto řízení.

Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

Ustanovení tohoto článku nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právní řád, byly před

16. Conseil d'État, která je nejvyšším správním soudem v Belgii, má pravomoc rozhodovat o platnosti správních aktů, avšak nikoli

o platnosti aktů legislativní povahy. Otázky položené tímto soudem vyplývají ze šesti žalob, jejichž předmětem je zpochybnění několika povolení v územním a stavebním řízení, která byla udělena v období od září 2003 do září 2006 a která se týkala záměrů týkajících se výstavby letišť v Belgii.

17. Při udělování povolení provedly příslušné správní orgány několik procesních kroků. Tyto kroky v podstatě zahrnovaly: i) původní žádost podanou projektovým manažerem; ii) období posuzování; iii) období konzultací vedeného obcí; iv) vydání několika stanovisek a v) udělení povolení.

18. V každé věci jsou žadateli místní obyvatelé či sdružení, kteří podali své žaloby mezi lednem 2004 a dubnem 2006.

19. Dne 17. července 2008 parlament Valonska (dále jen „valonský parlament“) přijal Décret wallon relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt general (valonské nařízení o některých povoleních, u nichž existují naléhavé důvody obecného zájmu; dále jen „nařízení ze dne 17. července 2008“).

20. Nařízení ze dne 17. července 2008 obsahuje tři skupiny ustanovení. Zprvve v článku 1 uvádí několik stavebních prací souvisejících s letišti Liège-Bierset a Brusel jih – Charleroi a některými dalšími dopravními

infrastrukturami, u nichž byly prokázány „naléhavé důvody obecného zájmu“. Následně jsou v článcích 2 až 4 stanoveny postupy, podle nichž má valonská vláda udělit podle příslušných zákonů v oblasti územního plánování záměrům zahrnutým na tomto seznamu povolení v oblasti územního plánování, které má být poté schváleno valonským parlamentem. Konečně v článcích 5 až 17 se schvaluje několik povolení, která již byla udělena; z těchto článků jsou pro probíhající řízení relevantní články 6, 7, 9 a 14.

21. Článek 6 nařízení ze dne 17. července 2008 stanoví následující:

„Schvaluje se následující povolení, u něhož byly prokázány naléhavé důvody obecného zájmu:

- pokud jde o úkony a práce vybudování infrastruktury a hal regionálních letišť, ministerská vyhláška ze dne 13. září 2006 o povolení v oblasti územního plánování [...] pro prodloužení hlavní přistávací a vzletové dráhy letiště Liège-Bierset“.⁸

⁸ — Toto je předmětem věcí C-128/09 a C-129/09.

22. Totožné formulace se nacházejí *mutatis mutandis* (mimo jiné) v:

- článku 7 (povolení v oblasti územního pro překlenutí říčního toku Tintia a terénní úpravy v severovýchodní části letištní zóny v Charleroi⁹⁾);

- článku 9 (povolení v oblasti životního prostředí pro provoz letiště Brusel jih – Charleroi¹⁰⁾ a

- článku 14 (celkové povolení k výstavbě a provozu třetí a čtvrté koleje na železniční trati Brusel – Charleroi¹¹⁾).

23. Během řízení probíhajících před Conseil d'État žalovaný uvedl, že na základě nařízení ze dne 17. července 2008 jakožto legislativního opatření, které nahradilo správní povolení a které může být napadeno pouze před Cour constitutionnelle (Ústavní soud), byla Conseil d'État zbavena pravomoci a žalobci ztratili

zájem na zrušení správních povolení. Žalobci uvedli, že přijetí nařízení není v souladu ani s Aarhuskou úmluvou, ani se směrnicí EIA, a nemělo by se tedy k němu přihlídnout.

24. Mezitím byly podány ke Cour constitutionnelle ústavní stížnosti (v některých případech na návrh žalobců v řízeních před Conseil d'État), jejichž předmětem je zpochybnění platnosti nařízení ze dne 17. července 2008.

25. Za těchto okolností Conseil d'État rozhodla přerušit řízení a položila jak Cour constitutionnelle, tak i Soudnímu dvoru předběžné otázky.

26. Svými otázkami položenými Cour constitutionnelle by si Conseil d'État přála – souhrnem – zjistit, zda valonský parlament byl oprávněn a) schválit správní povolení, aniž by přezkoumal žádosti z hmotněprávní stránky a dodržení procesních předpisů a b) tímto způsobem vyloučit soudní přezkum v plném rozsahu těchto povolení prostřednictvím Conseil d'État, ačkoli návrh na takový přezkum byl podán již před přijetím nařízení ze dne 17. července 2008

27. Předběžné otázky položené Soudnímu dvoru jsou následující:

„A Může být čl. 1 odst. 5 [směrnice EIA] vykládán v tom smyslu, že vylučuje ze své působnosti takový právní předpis – jako je [nařízení ze dne 17. července 2008] – který pouze uvádí, že ‚existují naléhavé důvody obecného zájmu‘ pro vydání povolení v oblasti územního plánování,

9 — Toto je předmětem věci C-134/09.

10 — Toto je předmětem věci C-135/09.

11 — Toto je předmětem věci C-130/09 a C-131/09.

v oblasti životního prostředí a kombinovaných povolení na činnosti a práce, které jsou v tomto předpisu stanoveny, a který „schvaluje“ povolení, u nichž je uvedeno, že „existují naléhavé důvody obecného zájmu“?

stanovených pro povolení záměrů, které podléhají posouzení vlivů na životní prostředí?

B.1 Brání články 1, 5, 6, 7, 8 a 10a [směrnice EIA], v platném znění, právnímu režimu, v němž je oprávnění uskutečnit záměr, který podléhá posouzení vlivů na životní prostředí, vydáno právním předpisem, proti němuž není možné podat opravný prostředek k soudu nebo jinému nezávislému a nestrannému orgánu zřízenému na základě zákona za účelem zpochybnění hmotněprávní nebo procesní legality rozhodnutí, kterým se povoluje uskutečnění záměru?

B.3 Musí být článek 10a [směrnice EIA] v platném znění vykládán ve světle Aarhuské úmluvy v tom smyslu, že ukládá členským státům povinnost stanovit možnost podání opravného prostředku k soudu nebo jinému nezávislému a nestrannému orgánu zřízenému na základě zákona, který umožní zpochybnit hmotněprávní nebo procesní legalitu rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti jak z hlediska hmotněprávních, tak procesních pravidel stanovených pro povolení záměrů, které podléhají posouzení vlivů na životní prostředí?¹²

B.2 Musí být článek 9 Aarhuské úmluvy vykládán v tom smyslu, že členským státům ukládá povinnost stanovit možnost podání opravného prostředku k soudu nebo jinému nezávislému a nestrannému orgánu zřízenému na základě zákona, který umožní zpochybnit hmotněprávní nebo procesní legalitu rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na která se vztahují ustanovení článku 6, jak z hlediska hmotněprávních, tak procesních pravidel

28. Conseil d'État konečně rozhodla, že poté, co obdrží odpovědi na její otázky od Cour constitutionnelle, tak i Soudního dvora, bude

12 — Stejně otázky byly předloženy Soudnímu dvoru v dalších třech řízeních o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se článků 15, 16 a 17 nařízení ze dne 17. července 2008, která byla Soudním dvorem spojena a přerušena do vydání rozsudku v projednávané věci (C-177/09, C-178/09 a C-179/09 Poumon Vert de la Hulpe a další; Úř. věst. 2009, C 180 s. 30).

vyhotovena doplňující zpráva, k níž zúčastnění budou moci předložit poslední vyjádření.

Přípustnost

29. Cour constitutionnelle přezkoumal stížnosti, které mu byly přímo předloženy, současně s otázkami, které mu položila Conseil d'État a sám položil Soudnímu dvoru několik otázek, které se týkají výkladu Aarhuské úmluvy a směrnice EIA¹³. Jelikož tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla doručena o něco více než rok poté, co byly předloženy žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávaných věcech, a jelikož předmět otázek je částečně totožný, Soudní dvůr rozhodl, že se bude zabývat nejprve projednávanými žádostmi o rozhodnutí o předběžné otázce.

31. Belgická vláda tvrdí, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou nepřijatelné. Zaprvé uvádí, že i) skutkový a právní rámec uvedený v předkládacích rozhodnutích není dostačující k tomu, aby umožnil zúčastněným, kteří si přejí předložit vyjádření, aby tak učinili ii) Conseil d'État nevysvětluje, z jakého důvodu je nezbytný výklad unijního práva. Zadruhé na základě kritérií stanovených v rozsudku CILFIT a další¹⁴ uvádí, že i) dotčená ustanovení jsou jasná a nevyžadují výklad, ii) otázky nejsou relevantní a iii) Soudní dvůr se k předloženým otázkám již vyjádřil.

První argument týkající se přípustnosti

Dostatečnost skutkového a právního rámce uvedeného v předkládacích rozhodnutích

30. V těchto řízeních předložili písemná vyjádření žalobci ve věcech C-128/09 až C-131/09, belgická, řecká a italská vláda, jakož i Komise. Žalobci ve věcech C-128/09 a C-130/09, jeden ze žalobců ve věcech C-134/09 a C-135/09, belgická a řecká vláda a Komise přednesli ústní vyjádření na jednání konaném dne 8. června 2010.

32. Belgická vláda uvádí, že předkládací rozhodnutí neposkytují zúčastněným všechny informace, které jsou nezbytné k tomu, aby

13 — Věc C-182/10 Solvay a další (Úř. věst. 2010, C 179, s. 18).

14 — Rozsudek ze dne 6. října 1982, CILFIT a další, C-283/81, Recueil, s. 3415.

předložili užitečná vyjádření. Tato rozhodnutí nepopisují v plném rozsahu režim zavedený nařízením ze dne 17. července 2008, jehož pochopení je nezbytné pro zodpovězení první otázky, zejména neupřesňují, že se směrnice EIA použije na správní řízení, která předcházejí legislativnímu schválení. Nevysvětlují ani vztah mezi úlohou a pravomocemi Cour constitutionnelle a Conseil d'État, jehož pochopení je nezbytné pro zodpovězení zbývajících otázek. Otázky jsou totiž formulovány tak, že jsou ohledně obou těchto aspektů dokonce zavádějící. Konečně místo toho, aby Conseil d'État uvedla své stanovisko k těmto otázkám, uvádí pouze stanoviska žalobců v těchto řízeních.

zohlednit skutkový a právní rámec, jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí¹⁶. Argumenty belgické vlády je třeba posoudit s ohledem na tyto úvahy.

34. Co se týče prvního z těchto argumentů, podle mého názoru z předkládacích rozhodnutí jasně vyplývá, že se otázky Conseil d'État týkající se nařízení ze dne 17. července 2008 omezují na schválení existujících správních povolení, takže ostatní aspekty nařízení nejsou obzvláště relevantní. Nebylo ani nezbytné upřesnit, že směrnice EIA se použije na správní řízení, jelikož toto vyplývá z ustanovení samotné směrnice.

33. Je nesporné, že informace poskytnuté v předkládacích rozhodnutích nemají pouze umožnit Soudnímu dvoru, aby podal užitečné odpovědi, ale mají rovněž poskytnout vládám členských států, jakož i ostatním zúčastněným možnost předložit vyjádření v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora¹⁵. Podle ustálené judikatury Soudnímu dvoru rovněž nepřísluší, aby se vyjadřoval k výkladu vnitrostátních ustanovení ani aby posuzoval, zda je jejich výklad, který poskytuje předkládající soud, správný, naopak musí

35. Co se týče druhého argumentu, je pravda, že pochopení příslušných úloh a pravomocí Conseil d'État a Cour constitutionnelle pomůže posoudit vnitrostátní procesní obtíže, které vedly k předkládacím rozhodnutím. Jeví se mi však, že obzvláště důkladné a detailní pochopení není nezbytné a že relevantní skutečnosti – a sice riziko, že by Conseil d'État mohla být odňata pravomoc rozhodnout o žalobách, které jí byly již předloženy, na základě případně zcela formálního návrhu

15 — Viz např. rozsudek ze dne 3. května 2007, Advocaat voor de Wereld, (C-303/05, Sb. rozh. s. I-3633, bod 20).

16 — Viz například rozsudek ze dne 21. října 2010, Padawan (C-467/08, Sb. rozh. s. I-10055, bod 22).

valonského parlamentu – vyplývají jasné z předkládacích rozhodnutí¹⁷.

které se týkají různých otázek, místo toho, aby poskytla své stanovisko, se podle mě nijak negativně nedotýká předkládacích rozhodnutí. Tyto argumenty dostatečně odůvodňují, z jakého důvodu je nezbytné rozhodnout o unijním právu předtím, než se k nim vyjádří Conseil d'État.

36. Rovněž se mi nezdá, že jsou otázky formulovány tak, že by se Soudní dvůr nebo některý členský stát mohly zabývat nesprávnými otázkami, i když belgická vláda správně tvrdí, že naznačují stav belgického práva, s nímž nesouhlasí. Základní otázka, která vzniká v unijním právu, se zjevně týká toho, jaký účinek má schválení povolení, která byla vydána předtím ve správním řízení, prostřednictvím legislativních opatření, na právo na přístup k právní ochraně, které je zaručeno na základě Aarhuské úmluvy a směrnice EIA. Dva členské státy předložily k této otázce vyjádření, aniž jim v tom významně bránily chybějící informace v předkládacích rozhodnutích nebo formulace otázek¹⁸.

Dostatečnost odůvodnění nezbytnosti výkladu unijního práva

37. Konečně skutečnost, že Conseil d'État uvádí argumenty žalobců v původním řízení,

38. Tvrzením, že Conseil d'État nedostatečně odůvodnila nezbytnost výkladu unijního práva, se belgická vláda opírá zejména o judikaturu Conseil d'État citovanou v předkládacích rozhodnutích. Ve svém rozsudku č. 185.645 ze dne 11. srpna 2008 (Deneye), Conseil d'État rozhodl, že v důsledku přijetí nařízení ze dne 17. července 2008 jí byla odňata pravomoc rozhodnout o platnosti opatření schválených tímto nařízením; nicméně kdyby nařízení (nebo dotčený článek uvedeného nařízení) zrušil Cour constitutionnelle, toto rozhodnutí o nedostatku pravomoci by mohlo být zrušeno na návrh účastníků řízení. V projednávaném případě belgická vláda tvrdí, že Conseil d'État měla postupovat stejně a měla počkat na výsledek řízení probíhajícího před Cour constitutionnelle zejména proto, že Conseil d'État sama položila tomuto soudu otázky týkající se problematiky pravomoci. V důsledku

17 — Uznávám, že pochopení relevantního kontextu by mohla do jisté míry narušit jiná okolnost, kterou však nezpůsobily žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce: v překladech těchto rozhodnutí, které Soudní dvůr zaslal členskými státy v jejich jazycích, byly vynechány části týkající se žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, které předložil Cour constitutionnelle. Tyto vynechané části však byly v překladech jasně uvedeny a členské státy rovněž obdržely úplné kopie originálů ve francouzském jazyce. Dále se domnívám, že předkládací rozhodnutí obsahují dostatečné informace i bez těchto částí.

18 — Je třeba rovněž uznat, že italská vláda popsala první otázku jako „záhadně formulovanou“ – měla však za to, že bude moci předložit vyjádření.

toho jsou předběžné otázky v této fázi hypotetické. Conseil d'État neuvedla, z jakých důvodů potřebuje za těchto okolností rozhodnutí o výkladu unijního práva před tím, než rozhodne Cour constitutionnelle.

a z jakých důvodů se domnívá, že je nezbytné předložit předběžnou otázku. Podle mého názoru však postačuje, pokud tyto důvody uvede srozumitelně²⁰. Nemusí se předem zabývat případnými argumenty účastníků řízení či členských států ke správnosti jeho postupu s ohledem na vnitrostátní procesní právní předpisy.

39. Souhlasím s tím, že procesní situace před vnitrostátními soudy, jak jsem ji popsala výše¹⁹, je složitá a že by byl vhodnější přehlednější postup, který by byl pravděpodobně více v souladu s vnitrostátními procesními pravidly. Rovněž uznávám, že by se řízení stalo celkově účinnějším, kdyby žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou předložil Cour constitutionnelle, byla v řízení před Soudním dvorem spojena nebo projednána společně s dalšími věci, které jsou předmětem probíhajícího řízení. Podle mého názoru však žádná z těchto skutečností nemá vliv na přípustnost předběžných otázek v těchto řízeních.

40. Je pravda, že v kontextu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, musí soud podávající žádost o rozhodnutí o předběžné otázce uvést, z jakých důvodů má pochybnosti o výkladu unijního práva

41. Pokud *prima facie* existují důvody pro předložení předkládacího rozhodnutí, nepřísluší Soudnímu dvoru, aby přezkoumal tyto důvody a posoudil oblast vnitrostátního práva. V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora je věc pouze vnitrostátních soudů, kterým byl spor předložen a jež musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jejich rozsudku, tak i relevanci otázek, které kladou Soudnímu dvoru²¹. Rovněž s ohledem na rozdělení funkcí mezi ním a vnitrostátními soudy není věcí Soudního dvora, aby ověřoval, zda rozhodnutí, kterým se zabývá, bylo přijato v souladu s vnitrostátními předpisy upravujícími organizaci soudnictví a soudní řízení²².

19 — Body 23 až 29.

20 — Viz např. usnesení ze dne 2. března 1999, Colonia Versicherung a další (C-422/98, Recueil, s. I-1279, bod 6).

21 — Viz např. rozsudek ze dne 1. července 2010, Sbarigia (C-393/08, Sb. rozh. s. I-6337, bod 19).

22 — Viz např. rozsudky ze dne 16. září 1999, WWF a další (C-435/97, Recueil, s. I-5613, bod 33) a ze dne 23. listopadu 2006, Asnef-Equifax a Administración del Estado (C-238/05, Sb. rozh. s. I-11125, bod 14).

42. V projednávaném případě jsou důvody pro žádost o rozhodnutí o předběžné otázce dostatečně jasné. Conseil d'État byly předloženy žaloby, jejichž předmětem je zpochybnění správních povolení, jejichž přezkum spadá do její pravomoci. Předtím než může vydat rozsudek, potřebuje zjistit, zda jí byla podle relevantních ustanovení Aarhuské úmluvy a směrnice EIA odňata pravomoc v důsledku skutečnosti, že tato povolení byla schválena právním předpisem. Mohou existovat pochybnosti, zda je její předcházející judikatura, kterou se prohlásila za těchto okolností za nepřislušnou, správná. Jeví se mi, že taková otázka není zdaleka hypotetická. V důsledku toho je Conseil d'État oprávněna a dokonce povinna jako soud, proti jehož rozhodnutí není možné podat opravný prostředek podle vnitrostátního práva, předložit Soudnímu dvoru podle článku 267 SFEU žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

44. Pokud jde o otázky A a B.1, uvádí, že předkládací rozhodnutí – nesprávně – předpokládají, že nařízení bylo přijato valonským parlamentem v rámci jednostupňového řízení bez jakéhokoliv posouzení vlivů na životní prostředí nebo jiných záruk. Rozhodnutí na tomto základě je irelevantní pro skutečnou situaci, v níž se jedná o dvoustupňové řízení, na něž se vztahuje směrnice EIA.

45. Tato námitka je podle mého názoru zcela neopodstatněná. Z předkládacích rozhodnutí jasně vyplývá, že řízení je dvoustupňové a že vnitrostátní soud potřebuje zjistit, zda a případně v jakém rozsahu může unijní právo připustit odpadnutí opravného prostředku proti správnímu povolení, je-li toto povolení schváleno následně právním předpisem.

Druhý argument týkající se přípustnosti

Význam předložených otázek

43. Belgická vláda tvrdí, že otázky nejsou relevantní pro výsledek sporu, který byl Conseil d'État předložen.

46. Belgická vláda tvrdí, že otázky B.2 a B.3 nejsou relevantní v rozsahu, v němž se netýkají nařízení ze dne 17. července 2008, nýbrž ústavních pravidel, jakož i pravidel o rozdělení pravomoci mezi Conseil d'État a Cour constitutionnelle. Pokud jde o otázku B.3, článek 9 Aarhuské úmluvy, který je formulován více široce než článek 10a směrnice EIA, je v Belgii použitelný a výklad Soudního dvora nemůže přiznat posledně uvedenému ustanovení širší rozsah působnosti než prvně uvedenému ustanovení.

47. Jeví se mi, že tyto námitky jsou samy irelevantní. Conseil d'État žádá jasné o rozhodnutí, jaké účinky má článek 9 Aarhuské úmluvy a článek 10a směrnice EIA na procesní situaci žalob, které jí byly předloženy. Toto rozhodnutí jí umožní rozhodnout o dalším postupu v řízení o těchto žalobách. Otázky jsou tedy pro výsledek sporu, který byl Conseil d'État předložen, relevantní.

dostatečně jasná²³. Soudní dvůr však nemůže na základě této zásady odmítnout odpovědět na otázky, které mu byly předloženy. Pokud soud rozhodující v posledním stupni má za to, že relevantní ustanovení unijního práva nejsou jasná, je nejenom oprávněn podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, nýbrž má dokonce povinnost ji podat. Soudní dvůr je pak v zásadě povinen rozhodnout²⁴. Pokud však odpověď nevyvolává žádné rozumné pochybnosti, Soudní dvůr může rozhodnout odůvodněným usnesením podle čl. 104 odst. 3 druhé odrážky jednacího řádu Soudního dvora. V projednávaném případě měl Soudní dvůr naopak za to, že předložené otázky vyžadují, aby se jimi zabýval velký senát.

Acte clair

Existující judikatura

48. Belgická vláda tvrdí, že znění Aarhuské úmluvy a směrnice EIA je jasné a že sporná ustanovení nevyžadují výklad Soudního dvora. Právní teorie *acte clair* tedy vylučuje, aby Conseil d'État podala žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

50. Belgická vláda tvrdí, že odpovědi na otázky A a B.1 lze vyvodit z rozsudku WWF a další²⁵.

49. Domnívám se, že toto řízení dostatečně prokázalo, že daná ustanovení nejsou při jejich použití na okolnosti v původním řízení zcela jasná. Bez ohledu na to, zda jsou tato ustanovení jasná, či nikoli, odkaz na teorii *acte clair* není relevantní. Vnitrostátní soud může na základě této zásady odmítnout podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce z důvodu, že odpověď na danou otázku je již

51. Stejně tak jako odkaz na teorii *acte clair* však není tento argument relevantní pro přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Ačkoli vnitrostátní soud – dokonce ten, proti jehož rozhodnutí nelze podat opravný prostředek – nemusí být *povinen*

23 — Rozsudek CILFIT a další, citovaný výše v poznámce pod čarou 14, bod 16.

24 — Viz např. rozsudek ze dne 19. dubna 2007, Asemfo (C-295/05, Sb. rozh. s. I-2999, bod 30).

25 — Citovaný výše v poznámce pod čarou 22, body 55 až 63 rozsudku.

předložit otázku, jejíž odpověď lze vyvodit z existující judikatury, není mu to *zakázáno*. V tomto případě může Soudní dvůr rozhodnout odůvodněným usnesením podle čl. 104 odst. 3 prvního pododstavce jednacího řádu Soudního dvora. Jak jsem zdůraznila, Soudní dvůr naopak rozhodl, že otázky předložené v projednávaném případě vyžadují, aby je projednal velký senát. Jak vyplývá z mého posouzení otázek samotných, mám dále za to, že odpovědi *nelze* vyvodit z rozsudku WWF a další.

právními předpisy, protože cílů této směrnice, včetně cíle poskytovat informace, se dosahuje prostřednictvím zákonodárného procesu“. Conseil d'État si přeje objasnit smysl tohoto ustanovení v případě, kdy povolení vydal nejprve správní orgán a následně jej schválil nařízením příslušný zákonodárný orgán, který (pouze) uvádí, že „existují naléhavé důvody obecného zájmu“.

Závěr ohledně přípustnosti

52. V důsledku toho se domnívám, že neexistuje nic, co by bylo na překážku přípustnosti otázek, které položila Conseil d'État.

54. V rámci této otázky vznikají dvě implicitní podotázky. Zaprvé, když je nařízení přijato zákonodárcem jakožto právní předpis, znamená to, že se na něj automaticky vztahuje vyloučení z působnosti směrnice uvedené v čl. 1 odst. 5? Zadruhé a naopak, musí vnitrostátní soud při posouzení, zda se použije vyloučení uvedené v čl. 1 odst. 5, omezit přezkum na znění tohoto aktu, nebo může nad rámec tohoto textu přezkoumat, jak proběhl samotný zákonodárný proces?

K věci samé

Úvahy založené na čl. 1 odst. 5

Otázka A

53. V souladu s čl. 1 odst. 5 se směrnice EIA nevztahuje „na záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštními vnitrostátními

55. Cílem směrnice EIA ve znění změn a doplňků za účelem zohlednění Aarhuské úmluvy je zlepšení rozhodovacího procesu

správních orgánů²⁶. Prvek účasti veřejnosti, který zavádí do tohoto procesu, je významný pro dosažení tohoto cíle. Jinými slovy, směrnice EIA podporuje přímou účast veřejnosti na správním rozhodovacím procesu v oblasti životního prostředí v členském státě.

vnitrostátními právními předpisy, protože cílů této směrnice, včetně cíle poskytovat informace, se dosahuje prostřednictvím zákonodárního procesu“.

56. Je-li však rozhodnutí přijato v rámci zákonodárního procesu, účast veřejnosti již existuje. Zákonodárny orgán samotný je složen z demokraticky zvolených zástupců veřejnosti. Při rozhodování v rámci takového orgánu je zabezpečena nepřímá, ale i tak reprezentativní účast veřejnosti.

59. Podstata problému vyplývá z nejednoznačnosti vztahu mezi vyloučením záměrů, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštním vnitrostátním právním předpisem, a uskutečněním cílů směrnice prostřednictvím zákonodárního procesu. Tato nejednoznačnost vede ke dvěma možným výkladům.

57. S ohledem na tuto skutečnost přezkoumám podrobněji čl. 1 odst. 5 směrnice EIA.

60. Podle prvního výkladu existuje domněnka, že zákonodárny proces automaticky zaručuje dosažení cílů směrnice EIA. Jestliže jednotlivé části záměru byly přijaty zvláštním vnitrostátním právním předpisem, měl by vnitrostátní soud vycházet z toho, že tento akt automaticky těchto cílů dosáhl.

Znění čl. 1 odst. 5 směrnice EIA

58. Článek 1 odst. 5 stanoví, že „[t]ato směrnice se nevztahuje na záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštními

61. Podle jiného výkladu musí být toto ustanovení vykládáno v tom smyslu, že vyjadřuje předchozí podmínku: směrnice EIA se nepoužije na záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštním vnitrostátním právním předpisem, *za předpokladu*, že cíle směrnice jsou dosaženy zákonodárným postupem. Takový výklad by znamenal, že zákonodárce musí dosáhnout cíle směrnice EIA (včetně poskytnutí informací) během svého

26 — Viz body odůvodnění směrnice 2003/35 a preambule samotné Aarhuské úmluvy.

rozhodovacího procesu, aby mohl být záměr vyloučen z rozsahu působnosti směrnice na základě čl. 1 odst. 5. To by vedlo k další otázce, co musí zákonodárce učinit, aby zajistil, že tyto cíle splněny budou.

62. Oba výklady vykazují nedostatky. První výklad by mohl nepřiměřeně rozšířit rozsah legislativního vyloučení z působnosti směrnice, jejímž cílem je zlepšení rozhodování v oblasti životního prostředí. To by vedlo k tomu, že vyloučení z působnosti směrnice by se použilo i na správní záměr, který by měl pouze podobu legislativního opatření. Druhý výklad by mohl vest k určitému soudnímu aktivismu, který by mohl způsobit pochybnosti o přesných povinnostech zákonodárce v oblasti životního prostředí. V krajním případě by tento výklad prakticky zbavil samotné vyloučení jeho významu tím, že by vyžadoval, aby zákonodárce splnil stejné procesní požadavky, jaké má správní orgán.

Rozsudky WWF a další a Linster

63. Soudní dvůr již měl dvakrát možnost posoudit význam čl. 1 odst. 5 směrnice EIA.

64. V rozsudku WWF a další²⁷ Soudní dvůr uvedl, že čl. 1 odst. 5 „vylučuje záměry, na které se vztahuje směrnice, z postupu posuzování, pokud jsou splněny dvě podmínky. První podmínka vyžaduje, aby jednotlivé části záměru byly podrobně přijaty zvláštním právním předpisem, podle druhé podmínky musí být cíle směrnice, včetně cíle poskytovat informace, dosaženy prostřednictvím zákonodárského procesu“.²⁸

65. Soudní dvůr následně upřesnil v souvislosti s prvním kritériem, že „pokud opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru právní předpis, a nikoli rozhodnutí příslušných orgánů, musí se jednat o zvláštní právní předpis a musí mít stejné vlastnosti jako povolení uvedené v čl. 1 odst. 2 směrnice“²⁹. Aby se jednalo o takový případ, „*právní předpis musí přijmout jednotlivé části záměru, a to dostatečně přesným a určitým způsobem tak, aby podobně jako povolení obsahoval všechny prvky záměru, které jsou relevantní pro posouzení vlivů na životní prostředí*“, a které byly zákonodárcem zohledněny.“³⁰

66. Soudní dvůr upřesnil obsah druhé podmínky (podle níž „cíle sledované touto směrnicí, včetně cíle poskytovat informace, jsou dosaženy prostřednictvím zákonodárského procesu“) spíše nepřímo, když uvedl, že „cíle

27 — citovaný výše v poznámce pod čarou 22.

28 — Bod 57 rozsudku.

29 — Bod 58 rozsudku.

30 — Bod 59 rozsudku, zvýraznění provedeno autorkou tohoto stanoviska.

stanovené druhou podmínkou [...] mohou být dosaženy prostřednictvím zákonodárného procesu pouze tehdy, pokud jsou dodrženy [požadavky stanovené pro první podmínku]“ (tím tedy do určité míry tyto dvě podmínky navzájem spojil). Soudní dvůr však jasně uvedl, co by *nebylo* přípustné: „pokud by zvláštní právní předpis, který přijme, a tedy povolí konkrétní záměr, neobsahoval *prvky konkrétního záměru, které mohou být relevantní pro posouzení jeho vlivů na životní prostředí*, byly by cíle směrnice ohroženy, jelikož *záměr by mohl být povolen bez předchozího posouzení jeho vlivů na životní prostředí*, ačkoli by se mohlo jednat o významné vlivy“. ³¹

restriktivně“. ³⁴ Soudní dvůr následně zdůraznil odůvodnění vyloučení stanoveného v čl. 1 odst. 5: „pokud jsou cíle směrnice, včetně cíle poskytovat informace, dosaženy prostřednictvím zákonodárného procesu, směrnice se na dotčený záměr nepoužije“ ³⁵ (je tomu tak podle mého názoru proto, že se směrnice za takových okolností nemusí použít).

68. Soudní dvůr poté vysvětlil (podrobněji než v rozsudku WWF a další) vztah mezi základním cílem směrnice EIA a mírou informací, které musí mít zákonodárce k dispozici:

„základním cílem směrnice, jak vyplývá z čl. 2 odst. 1 je, aby ještě před vydáním povolení byly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, posouzeny z hlediska jejich vlivů.

67. V rozsudku Linster ³² Soudní dvůr nejprve potvrdil, že „pojmy ‚zvláštní vnitrostátní právní předpis‘ a ‚záměr‘, které jsou uvedeny v čl. 1 odst. 5 směrnice, musí být vykládány samostatně“ ³³ a že „je třeba vykládat čl. 1 odst. 5 směrnice s ohledem na cíle směrnice a s ohledem na skutečnost, že jelikož se jedná o ustanovení, které omezuje rozsah působnosti směrnice, musí být vykládáno

Podle šestého bodu odůvodnění směrnice musí být posuzování prováděno na základě přiměřených informací poskytnutých oznamovatelem a případně doplněných orgány a veřejností, kterých se uvažovaný záměr může týkat.

31 — Bod 60, zvýraznění provedenou autorkou tohoto stanoviska.

32 — Rozsudek ze dne 19. září 2000, Linster (C-287/98, Recueil, s. I-6917).

33 — Bod 44.

34 — Bod 49.

35 — Bod 51.

Jenom v případě, kdy má zákonodárce k dispozici informace srovnatelné s těmi, které jsou předloženy příslušnému orgánu v rámci řádného řízení o povolení záměru, lze mít tedy za to, že cíle směrnice byly dosaženy zákonodárným procesem“.³⁶

69. Soudní dvůr dokončil svůj přezkum tím, že připomněl, že čl. 1 odst. 5 směrnice EIA vyžaduje, aby daný právní předpis byl „zvláštním právním předpisem, který přijme jednotlivé části záměru. Samotné znění tohoto předpisu musí potvrdit, že cíle směrnice byly, pokud jde o dotčený záměr, dosaženy“. Navíc „nelze mít za to, že jednotlivé části záměru byly přijaty zákonem ve smyslu čl. 1 odst. 5 směrnice, pokud [...] zákon neobsahuje prvky nezbytné pro posouzení vlivů na životní prostředí tohoto záměru“, což jsou okolnosti, které přísluší posoudit v konkrétním případě vnitrostátnímu soudu³⁷.

70. Na tomto místě se na chvíli zastavím a učiním první předběžný závěr.

71. V rozsudcích WWF a další a Linster stanovil Soudní dvůr dvě podmínky, které musí být splněny současně, aby se na právní předpis

vztahovalo vyloučení uvedené v čl. 1 odst. 5, a tedy aby byl vyloučen z rozsahu působnosti směrnice EIA. Zaprvé, jednotlivé části záměru musí být přijaty zvláštním vnitrostátním právním předpisem, který obsahuje dostatečně přesně a konkrétně všechny prvky záměru, které jsou relevantní pro posouzení vlivů na životní prostředí. Zadruhé, za účelem splnění cílů ochrany životního prostředí, které sleduje směrnice EIA, musí zákonodárce mít k dispozici – a v zákonodárném procesu musí zohlednit – informace srovnatelné s těmi, které by byly předloženy příslušnému orgánu v rámci řádného řízení o povolení záměru tak, aby mohl provést vyžadované posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Tyto dvě podmínky označím společně jako „dvojitě kritérium legislativní účinnosti“.

72. Zdá se, že toto dvojitě kritérium jasně hovoří ve prospěch výkladu, podle něhož čl. 1 odst. 5 obsahuje předběžnou podmínku, která stanoví, že cíle směrnice EIA musí být dosaženy zákonodárným procesem, nikoli předpoklad, že tyto cíle jsou tímto způsobem dosaženy. Soudní dvůr uvedl, že mu jde o to, zda cíl týkající se účasti veřejnosti, o jehož dosažení směrnice EIA usiluje, byl zákonodárným procesem skutečně dosažen.

36 — Body 52 až 54.

37 — Body 56 až 58.

Použití existující judikatury na projednávání případ

byly dosaženy, pokud jde o dotčený záměr“.³⁹ Naopak relevantní ustanovení nařízení ze dne 17. července 2008 pouze uvádí, že schvalují správní povolení, která již byla vydána pro několik záměrů, u nichž „existovaly naléhavé důvody obecného zájmu“.

73. Rozsudky WWF a další a Linster definují rámec pro posouzení, které musí provést vnitrostátní soudy. Tento rámec může být v zásadě použit obdobně na projednávání věci (*ex post* schválení správních záměrů zákonodárcem, nikoli *ex ante* povolení záměrů), a to i bez ohledu na změny přijaté ve směrnici EIA směrnicí 2003/35 (která posílila ustanovení týkající se účasti veřejnosti, zejména vložím požadavků soudního přezkoumání do článku 10a, avšak která nezměnila cíle směrnice EIA).

74. Posoudí-li se formulace v rozsudcích WWF a další a Linster pouze povrchně, je relativně snadné odpovědět na první otázku položenou Conseil d'État. Nařízení ze dne 17. července 2008 nepřijímá „jednotlivé části záměru, tedy přesně a konkrétně tak, že by obsahoval, stejně jako povolení, všechny prvky záměru, které jsou relevantní pro posouzení vlivů na životní prostředí a které byly zákonodárcem zohledněny“.³⁸ Neobsahuje ani „prvky nezbytné pro posouzení vlivů na životní prostředí tohoto záměru“, ani „jeho samotné znění nepotvrzuje, že cíle směrnice

75. Do tohoto okamžiku tedy nenastal problém – podle mého názoru však použití čl. 1 odst. 5 směrnice EIA nemůže záviset pouze na tom, zda byl autor dotčeného legislativního opatření dostatečně obezřetný a informovaný, aby zajistil, že znění opatření odpovídá přesně znění uvedených rozsudků. Pokud by záleželo pouze na tom, záměr, který nebyl dostatečně projednán zákonodárcem, by nicméně mohl být upraven příslušnou formulací tak, aby odpovídal znění citovaných rozsudků. Naopak záměr, který byl skutečně řádně projednán, by nemusel splnit kritérium stanovené pro vyloučení z působnosti směrnice EIA podle čl. 1 odst. 5 pouze proto, že v tomto členském státě není v rámci legislativní praxe obvyklé, aby výsledné legislativní opatření bylo „zatíženo“ takovým množstvím podrobností.

76. Podle mého názoru bude diskuzi o záměru v zákonodárném procesu často (ne-li dokonce vždy) předcházet určitá, více či méně

38 — Výše uvedený rozsudek WWF a další, bod 59.

39 — Výše uvedený rozsudek Linster, body 56 a 57.

rozsáhlá, správní činnost za účelem přípravy podkladů pro následné projednání. Pokud je mé posouzení správné, je pravděpodobné, že spis předložený zákonodárci, který má přijmout rozhodnutí, nemusí nezbytně obsahovat ani přesně stejné a stejně podrobné informace jako informace, které byly přezkoumány v průběhu čistě správního řízení. Stejně tak může – či nemusí – obsahovat „informace srovnatelné s informacemi, které byly poskytnuty příslušnému orgánu v rámci řádného [tj. správního] řízení o povolení záměru“ (druhá část dvojitého kritéria).

77. Projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce poskytují velkému senátu možnost znovu přezkoumat a objasnit formulace v rozsudcích WWF a další a Linster.

78. Budu vycházet z užitečné poznámky generálního advokáta Légera ve věci Linster: „Stanovením výjimky v případech, kdy je záměr přijat právním předpisem, neměl zákonodárce Společenství v úmyslu stanovit formální kritérium, které umožňuje členským státům, aby vyloučily takové záměry z posouzení jejich vlivů na životní prostředí a osvobodily od povinnosti informovat a konzultovat dotčenou veřejnost, pouze kvůli povaze

dotčeného aktu a postavení orgánu, který jej přijal. Z působnosti směrnice jsou vyloučeny pouze právní předpisy, které poskytují stejné záruky jako záruky, které by byly vyžadovány na základě této směrnice.“⁴⁰

79. S tímto názorem souhlasím. Směrnice EIA není založena na formalismu. Jejím cílem je zajistit, aby se na všechny významné záměry vztahovala účinná posouzení vlivů na životní prostředí, a cílem pozměněného znění této směrnice pak zajistit přiměřenou účast veřejnosti na rozhodování. Uskuteční-li se zákonodárný proces řádně a správně, poskytuje – prostřednictvím zastupitelské demokracie – stejné záruky jako ty, které by byly vyžadovány podle směrnice EIA.

80. Je zřejmé, že proces posuzování zákonodárcem se může skutečně lišit od postupu definovaného v člancích 5 až 10 směrnice EIA. Vnitrostátní soudy nejsou povinny zajistit, aby zákonodárce postupoval přesně podle téhož postupu, jaký by byl vyžadován po

40 — Bod 114 jeho stanoviska.

správním orgánu, který by posuzoval tentýž záměr. Musí naopak přezkoumat, zda zákonodárný proces proběhl správně a řádně.

tvůrců Aarhuské úmluvy a těch, kteří ji provedli do unijního práva na základě směrnice EIA v platném znění.

81. Aby vnitrostátní soud mohl provést účinně tento přezkum, musí svůj přezkum zjevně rozšířit nad rámec znění nařízení.

83. Pokud je, jak navrhuji, nezbytné se zaměřit spíše na kritérium, které je založeno na funkčnosti, aby se zamezilo formalismu, a současně přiznat ustanovení o vyloučení v čl. 1 odst. 5 skutečný a koherentní význam, je otázka následující: jak je třeba určit, zda zákonodárný proces proběhl řádně?

84. Podle mého názoru bude muset vnitrostátní soud za účelem posouzení, zda tomu tak bylo v každém projednávaném případě, přezkoumat následující aspekty:

82. Soudní dvůr již uvedl, že pokud právní předpis ponechá dokončení významných aspektů posouzení záměru na dobu *až po* udělení formálního povolení v rámci samostatného řízení (rozsudek WWF a další) nebo pokud ponechá otevřené některé významné aspekty projektu, jako je konečný výběr trasy dálnice (rozsudek Linster), na tento akt se nebude vztahovat vyloučení z působnosti směrnice podle čl. 1 odst. 5. Podle mého názoru jsou obě tato rozhodnutí založena na úvahách, že za těchto okolností nelze mít rozumně za to, že zákonodárce přezkoumal všechny skutečnosti nezbytné pro posouzení záměru, který by mohl mít vliv na životní prostředí. Jelikož zákonodárný proces neproběhl řádně, výsledný akt nesplňuje podmínky, na nichž je založeno toto vyloučení. Naopak, proběhl-li zákonodárný proces správně, právní předpisy musí být možné vyloučit z působnosti směrnice, aby byly dodrženy záměry

- a) na vstupu: byly informace, které byly předloženy zákonodárci dostatečně podrobné a relevantní, aby zákonodárci umožnily posoudit případné vlivy navrhovaného záměru na životní prostředí?
- b) proces: byl dodržen vhodný postup a byla doba na přípravu a projednání dostatečná k tomu, aby bylo možné dospět k hodnověrnému závěru, že zvolení zástupci

občanů mohli navrhovaný záměr skutečně přezkoumat a projednat jej?

- c) na výstupu: stanoví vydaný právní předpis (případně ve spojení s doplňujícími dokumenty, na které výslovně odkazuje) jasně, co je povoleno, jakož i všechna omezení či závazky, které se ukládají?

85. Takový zákonodárský proces by mohl (jako v projednávaných případech) implikovat, že zákonodárce vychází z práce, kterou předtím vykonal správní orgán.

86. V tomto případě bude muset vnitrostátní soud určit, zda byl záměr před jeho předložením zákonodárci již v podstatě povolen (během správního řízení); nebo zda byl skutečně přezkoumán a schválen později v rámci samotného zákonodárského procesu. Zastávám opět názor, že vnitrostátní soud by měl v konkrétním případě posoudit spíše podstatu než formu uskutečněných postupů.

87. V souhrnu lze uvést, že pokud má zákonodárce nezbytné informace a plní řádně a účinně svou demokratickou funkci, cíle sledované směrnicí EIA v platném znění jsou v zákonodárném procesu dosaženy. Pokud se na takový zákonodárský proces vztahuje vyloučení uvedené v čl. 1 odst. 5 a nespadá do rozsahu působnosti směrnice EIA, nevede to ke vzniku mezery v poskytované ochraně.

88. Naopak zákonodárský proces, kterým se pouze formálně potvrzuje předchozí správní proces, v němž již byla příslušná rozhodnutí ve skutečnosti přijata, neposkytuje stejné záruky jako záruky, které vyžaduje směrnice EIA. Na takový zákonodárský proces by se tedy vyloučení z působnosti směrnice uvedené v čl. 1 odst. 5 vztahovat nemělo.

89. Takový přístup podle mě zohledňuje současně jak účel Aarhuské úmluvy a účel směrnice EIA v platném znění, tak úmysl zákonodárce, který do obou právních nástrojů zahrnul ustanovení o vyloučení, které se týká rozhodnutí v oblasti životního prostředí, která nejsou přijata správním orgánem, ale zákonodárcem.

Otázky B.1, B.2 a B.3

90. V otázce B.1 se Conseil d'État táže, zda články 1, 5, 6, 7, 8, a 10a směrnice EIA brání právnímu režimu, v němž je oprávnění uskutečnit záměr, který podléhá posouzení vlivů na životní prostředí, uděleno právním předpisem, proti němuž nelze podat opravný prostředek k soudu, který by umožnil zpochybnit hmotněprávní a procesní legalitu dotčeného rozhodnutí. Ve světle znění a obsahu výše uvedených ustanovení se mi však jeví, že si předkládající soud ve skutečnosti přeje zjistit, zda s ohledem na článek 1 (a zejména čl. 1 odst. 5), článek 10a směrnice EIA vyžaduje, aby existovala možnost podat opravný prostředek k soudu, který by umožnil ověřit, zda je právní předpis, kterým bylo uděleno oprávnění uskutečnit záměr, který podléhá posouzení vlivů na životní prostředí, z hmotněprávního či procesního hlediska slučitelný s články 5, 6, 7 a 8.

91. Podstatou otázek B.2 a B.3 je, zda článek 9 Aarhuské úmluvy nebo článek 10a směrnice EIA vyžaduje, aby členské státy umožnily podat k soudu opravný prostředek, který by mohl zpochybnit legalitu rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti ohledně jakéhokoli hmotněprávního či procesního pravidla týkajícího se povolování záměrů, které podléhají posouzení vlivů na životní prostředí.

92. Zatímco v otázce A se jedná o zjištění, zda se směrnice EIA použije na předmětné řízení jako takové, týkají se tři otázky v bodě B konkrétně možnosti soudního přezkumu tohoto řízení, a naznačují tak implicitně problémy, které by mohly vzniknout, pokud by v zásadě různé soudy měly pravomoc přezkoumat legalitu jednotlivých částí tohoto řízení.

93. Na první pohled je možné odpovědět na tyto otázky velmi jednoduše.

94. Zaprvé, pokud jde o otázku B.1, je zřejmé, že se směrnice EIA nepoužije na „záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštním vnitrostátním právním předpisem“. V důsledku toho žádné z hmotněprávních ustanovení směrnice nemůže vyžadovat žádnou formu soudního přezkumu povolení, která byla přijata akty spadajícími do této definice. Předmětem otázky A je určení, zda zvláštní právní předpis spadá do této definice, a v tomto rámci jsem ji přezkoumala. Pokud se na akt nevztahuje tato definice, použijí se

pravidla týkající se možnosti soudního přezkumu v článku 10a.

95. Odpověď na otázky B.2 a B.3, které neodkazují na právní předpisy, je ještě jednodušší. Ze znění článku 9 Aarhuské úmluvy a článku 10a směrnice EIA vyplývá, že tato ustanovení vyžadují, aby členské státy zajistily možnost soudního přezkumu legality rozhodnutí, aktů či nečinnosti, která spadají do rozsahu působnosti těchto právních nástrojů, ohledně všech hmotněprávních nebo procesních pravidel týkajících se povolení záměrů, které podléhají posouzení vlivů na životní prostředí.

96. Je však třeba uvést, jak zdůraznily belgická vláda a Komise, že znění těchto ustanovení přiznává členským státům nezanedbatelný rozhodovací prostor při dosahování stanovených cílů. Vnitrostátní právní úpravě je ponechána úprava některých oblastí, zejména obsah některých pojmů, fáze, v níž musí být přezkum možný, a povaha orgánu, který má pravomoc přezkoumat opravný prostředek.

97. Ani ve spojení s mým posouzením otázky A však tyto jednoduché odpovědi neřeší

zásadní problém, kterým se zabývá Conseil d'État. Podrobná pravidla o pravomocích Conseil d'État a Cour constitutionnelle nebyla Soudnímu dvoru předložena v plném rozsahu (ačkoli belgická vláda poskytla významné informace). V podstatě se však jeví, že Conseil d'État nemá pravomoc přezkoumat opravné prostředky podané proti takovým právním předpisům, jako je nařízení ze dne 17. července 2008, zatímco Cour constitutionnelle, i když k tomu pravomoc má, nemusí mít nutně pravomoc přezkoumat slučitelnost tohoto aktu s Aarhuskou úmluvou nebo směrnicí EIA – ale pouze pravomoc přezkoumat jeho slučitelnost s ústavními pravidly nebo zásadami. Pokud se skutečně jedná o takový případ nebo pokud nastane podobná situace, existuje mezera v oblasti pravomocí, která by byla neslučitelná s jedním z těchto dvou nástrojů?

98. Konkrétně, pokud takový soud, jako je Conseil d'État, nemá pravomoc přezkoumat takové opatření, jako je nařízení ze dne 17. července 2008 za účelem určení, zda je toto opatření platné s ohledem na Aarhuskou úmluvu nebo směrnici EIA, musí mít takovou pravomoc za účelem určení, zda se na takové opatření vztahuje vyloučení z působnosti směrnice týkající se právních předpisů vzhledem k tomu, že podstata přezkumu je

ve skutečnosti v obou případech totožná? Pokud tomu tak není, musí mít jiný soud, jako je např. Cour constitutionnelle, pravomoc přezkoumat slučitelnost tohoto opatření s Aarhuskou úmluvou a směrnicí EIA?

že za takových okolností, jako jsou okolnosti v projednávaném případě, může soud zabývající se opravným prostředkem proti správním rozhodnutím dosáhnout toho, aby Cour constitutionnelle rozhodl o této otázce. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že takový typ řízení o rozhodnutí o předběžné otázce je stanoven.

99. Zde je třeba připomenout dvě zásady. Zaprvé, jestliže pravidla týkající se příslušnosti nejsou stanovena unijním právem – a v projednávaném případě tomu tak zjevně není – Soudnímu dvoru nepřísluší, aby uvedl, která pravidla musí být použita v této oblasti v členských státech. Zadruhé, za účelem zajištění toho, aby bylo dosaženo cílů týkajících se přístupu k soudní ochraně, musí být možné, aby alespoň jeden soud přezkoumal opravný prostředek podaný proti zvláštnímu vnitrostátnímu právnímu předpisu na základě toho, že se na tento předpis nevztahuje vyloučení uvedené v článku 2 Aarhuské úmluvy nebo čl. 1 odst. 5 směrnice EIA.

100. Za těchto podmínek je zřejmé, že pokud má Cour constitutionnelle podle belgického práva pravomoc rozhodnout, zda nařízení ze dne 17. července 2008 spadá do definice „zvláštní vnitrostátní právní předpis“ ve smyslu čl. 1 odst. 5 směrnice EIA tak, jak ji vykládá Soudní dvůr, a pokud jako jediný má pravomoc tak učinit, neexistuje v této oblasti žádná mezera a cíle článku 10a uvedené směrnice (a článku 9 Aarhuské úmluvy) jsou dostatečně dosaženy – to vše za předpokladu,

101. Pokud by však pravomoci Cour constitutionnelle měly být omezeny např. na přezkum ústavnosti a nemohly by být rozšířeny na možnost přezkoumat, zda určitý právní předpis spadá do definice podle čl. 1 odst. 5 směrnice EIA, Conseil d'État by musela mít možnost přezkoumat tuto otázku a případně při rozhodování o hmotněprávní a procesní legalitě samotných správních povolení nepoužít nařízení ze dne 17. července 2008⁴¹.

41 — Co se týče srovnatelné, i když nikoli totožné procesní situace, viz např. rozsudky ze dne 9. března 1978, Simmenthal (106/77, Recueil, s. 629) a ze dne 19. června 1990, Factortame a další (C-213/89, Recueil, s. I-2433).

Závěry

102. Na základě všech výše uvedených úvah se domnívám, že Soudní dvůr by měl na otázku položené Conseil d'État odpovědět následovně:

„A. Článek 1 odst. 5 směrnice Rady 85/337/EHS 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, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, vylučuje z rozsahu působnosti této směrnice pouze právní předpisy, v nichž zákonodárny orgán věcně naplnil cíle směrnice.

Pokud vnitrostátní soud rozhoduje o opravném prostředku, který napadá správní povolení udělená záměrům, na které se vztahuje směrnice 85/337, a pokud jsou tato povolení následně schválena právním předpisem, je nezbytné zohlednit nejenom znění dotčeného předpisu, nýbrž i obsah zákonodárního procesu – zejména informace poskytnuté zákonodárci a přezkum těchto informací – za účelem určení, zda byly tyto cíle splněny. Pokud tyto cíle splněny nebyly, právní předpis nesmí být vnitrostátním soudem použit a musí být přezkoumána legalita správních povolení jako taková.

- B. V kontextu takového opravného prostředku vyžaduje článek 10a směrnice 85/337 a článek 9 Aarhuské úmluvy, aby dotčený soud mohl stanovit sám nebo na základě předběžné otázky postoupené jinému soudu, který disponuje nezbytnou pravomocí, zda je právní předpis vyloučen z působnosti těchto nástrojů z toho důvodu, že dotčené cíle byly dosaženy v zákonodárném procesu.“