



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 8. listopadu 2012¹

Věc C-420/11

**Jutta Leth
proti
Rakouské republice
a
Land Niederösterreich**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Oberster Gerichtshof (Rakousko)]

„Životní prostředí — Směrnice 85/337/EHS — Posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí — Schválení záměru bez posouzení vlivu na životní prostředí — Cíle posuzování vlivů na životní prostředí u určitých veřejných a soukromých záměrů — Zahrnutí ochrany jednotlivce před snížením hodnoty majetku“

I – Úvod

1. Pokud musí být vlivy určitého záměru na životní prostředí posouzeny podle směrnice 85/337², ale k tomuto posouzení nedojde, pak nesmí být tento záměr proveden³. Podle zjištění Soudního dvora je zároveň dotýčný členský stát povinen nahradit všechny škody, které vznikly opomenutím posoudit vlivy na životní prostředí⁴. Zahrnuje však tento nárok rovněž náhradu za snížení hodnoty domu z důvodu provedení záměru, který nebyl posouzen s ohledem na životní prostředí? O tuto otázku jde v projednávaném případě.

2. Předmětem sporu je nemovitost, jejíž hodnota klesla z důvodu hluku způsobeného leteckou dopravou z blízkého letiště. Toto letiště bylo od vstupu směrnice 85/337 v platnost opakovaně rozšířeno, aniž byly posouzeny vlivy na životní prostředí, a letecká doprava zaznamenala značný nárůst.

3. Pochybnosti vyplývající ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ohledně odpovědnosti státu za takto způsobenou škodu se týkají účelu ochrany směrnice 85/337. Jedná se o otázku, zda porušení směrnice, jejíž účelem je zabránění škod na životním prostředí, může vést rovněž k vyrovnání hospodářských ztrát. V této souvislosti je významná normativní povaha směrnice 85/337: tato směrnice totiž obsahuje pouze procesní ustanovení a žádné věcné požadavky na záměry, které je třeba posoudit.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Směrnice Rady 85/337/EHS 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) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 (Úř. věst. L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466). Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 26, s. 1) prvně uvedenou směrnici zrušila a kodifikovala.

3 — Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, body 46 a 47).

4 — Rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, Recueil, s. I-723, bod 66).

II – Právní rámec

4. Směrnice 85/337 neobsahuje právní úpravu náhrady škody. Článek 3 nicméně popisuje předmět posouzení vlivů na životní prostředí:

„Posuzování vlivů na životní prostředí vhodným způsobem určí, popíše a posoudí v každém jednotlivém případě a v souladu s články 4 až 11 přímé a nepřímé vlivy záměru na tyto faktory:

- člověka, faunu a flóru,
- půdu, vodu, ovzduší, podnebí a krajinu,
- hmotný majetek a kulturní dědictví,
- vzájemné působení mezi faktory uvedenými v první, druhé a třetí odrážce.“

5. Článek 5 odst. 1 a 3 směrnice 85/337 stanoví, které informace musí oznamovatel záměru předložit:

„(1) V případě záměrů, které podle článku 4 musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí [...], přijmou členské státy nezbytná opatření k zajištění, aby oznamovatel poskytl ve vhodné formě informace upřesněné v příloze IV, [...]

(2) [...]

(3) Informace, které má oznamovatel poskytnout v souladu s odstavcem 1, musí zahrnovat alespoň:

- [...]
- údaje nezbytné ke zjištění a posouzení hlavních vlivů, které by záměr mohl mít na životní prostředí;
- [...]

6. Článek 6 směrnice 85/337 upravuje účast veřejnosti. Zvláštní pozornost je třeba věnovat čl. 6 odst. 3, který se týká informování veřejnosti:

„Členské státy zajistí, aby dotčené veřejnosti byly v přiměřených lhůtách zpřístupněny tyto informace:

- a) veškeré informace shromážděné podle článku 5;
- b) v souladu s vnitrostátními právními předpisy hlavní zprávy a doporučení adresované příslušnému orgánu nebo orgánům v době, kdy je dotčená veřejnost informována v souladu s odstavcem 2 tohoto článku;
- c) v souladu s ustanoveními směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí [...] informace neuvedené v odstavci 2 tohoto článku, které jsou významné pro rozhodnutí podle článku 8 této směrnice a které jsou dostupné až po informování dotčené veřejnosti podle odstavce 2 tohoto článku.“

7. Příloha IV body 3 a 4 směrnice 85/337 konkretizuje údaje podle článku 5:

„3. Popis aspektů životního prostředí, které by mohly být navrhovaným záměrem významně zasaženy, zejména včetně obyvatelstva, fauny, flóry, půdy, vody, ovzduší, klimatických faktorů, hmotných statků včetně architektonického a archeologického dědictví, krajiny a vzájemných vztahů mezi těmito faktory.

4. Popis možných významných vlivů navrhovaného záměru na životní prostředí vyplývajících z:

- existence záměru jako celku;
- využití přírodních zdrojů,
- emise znečišťujících látek, vzniku rušivých vlivů a zneškodňování odpadu

a oznamovatelem vypracovaný popis předpovědních metod použitých k posouzení vlivů na životní prostředí.“

8. Co se týče pojmu „popis“ obsaženého v bodě 4 přílohy IV směrnice 85/337, tato v poznámce pod čarou uvádí, že „[t]ento popis by měl zahrnovat přímé a jakékoliv nepřímé, sekundární, kumulativní, krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé, stálé a dočasné, pozitivní a negativní vlivy záměru“.

III – Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

9. Paní Leth vlastní dům v blízkosti letiště Vídeň-Schwechat (Rakousko). V průběhu doby platnosti různých znění směrnice 85/337 bylo toto letiště měněno prostřednictvím různých rozšíření, aniž byly posouzeny vlivy na životní prostředí podle směrnice.

10. Jutta Leth se nyní po rakouském státu a spolkové zemi Dolní Rakousy domáhá náhrady škody za snížení hodnoty její nemovitosti způsobené hlukem z letecké dopravy a odůvodňuje tento nárok tím, že vlivy záměrů rozšíření letiště na životní prostředí měly být posouzeny v souladu se směrnicí.

11. Oberster Gerichtshof, aniž přezkoumal nezbytnost jednoho či více posouzení vlivů na životní prostředí, pokládá v tomto řízení následující otázku:

„Musí být článek 3 směrnice 85/337 vykládán v tom smyslu, že

- 1) pojem ‚hmotný majetek‘ zahrnuje pouze jeho podstatu, nebo také jeho hodnotu;
- 2) posuzování vlivů na životní prostředí slouží také k ochraně jednotlivce před vznikem škody na majetku způsobené snížením hodnoty jeho nemovitosti?“

12. V řízení se písemně vyjádřily J. Leth, spolková země Dolní Rakousy, Česká republika, Irsko, Řecká republika, Italská republika, Lotyšská republika, Rakouská republika, Spojené království Velké Británie a Severního Irsku, jakož i Evropská komise. S výjimkou Itálie a Lotyšska se tyto účastnily i jednání konaného dne 17. října 2012.

IV – Právní posouzení

A – *K první otázce: pojem „hmotný majetek“*

13. Předmětem první otázky Oberster Gerichtshof je, zda pojem „hmotný majetek“ uvedený v článku 3 směrnice 85/337 zahrnuje pouze jeho podstatu, nebo i jeho hodnotu.

14. Článek 3 směrnice 85/337 definuje obsah posuzování vlivů na životní prostředí. V jeho rámci se určí, popíše a posoudí vlivy určitého záměru na různé faktory, mezi nimi hmotný majetek.

15. První předběžná otázka směřuje tedy k tomu, zda musí posuzování vlivů na životní prostředí zahrnovat i vlivy posuzovaného záměru na hodnotu hmotného majetku.

16. Ve sporu v původním řízení se ale nejedná o nezbytný obsah posuzování vlivů na životní prostředí, nýbrž o to, zda naprostá neexistence takového posouzení může zakládat nároky na náhradu škody. Irsko proto považuje tuto otázku za hypotetickou, a v důsledku toho nepřijatelnou.

17. Výklad pojmu „hmotný majetek“ nicméně nepochybně nepřímou souvisí s centrální otázkou řízení o předběžné otázce, a sice v jakém rozsahu může porušení směrnice 85/337 zakládat nároky na náhradu za snížení hodnoty hmotného majetku. Pokud by totiž posuzování vlivů na životní prostředí muselo zkoumat i hrozící snížení hodnoty majetku, bylo by možné vycházet z povinnosti náhrady škody, spíše než kdyby mohlo posuzování vlivů takové škody ignorovat. Proto by měl Soudní dvůr na tuto otázku odpovědět.

18. Komise správně uvádí, že pojem „hmotný majetek“ není nutně – tak jako v právu různých členských států – omezen na podstatu příslušného majetku. Jednotné použití unijního práva vyžaduje, aby znění určitého ustanovení, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a dosahu, bylo zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Unii, přičemž tento výklad je třeba nalézt s přihlédnutím ke kontextu tohoto ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou⁵.

19. Je třeba rovněž souhlasit s Komisí v tom, že je podle článku 3 směrnice 85/337 třeba posoudit vliv hluku způsobeného leteckou dopravou na využívání budov lidmi. Toto využívání totiž představuje vzájemné působení mezi lidským faktorem a faktorem hmotného majetku, které je třeba při použití tohoto ustanovení zohlednit.

20. Jak nicméně správně uvádějí někteří zúčastnění, rozšíření posouzení na *hodnotu* hmotného majetku neodpovídá účelu směrnice 85/337 ani nevychází z jejího znění.

21. Směrnice 85/337 má podle čl. 1 odst. 1, jakož i podle svého prvního a šestého bodu odůvodnění za cíl posoudit vlivy záměrů na životní prostředí; za tímto účelem je třeba předložit informace podle článku 5 a přílohy IV této směrnice. V důsledku toho se nabízí zohlednění pouze vlivů na hmotný majetek, které by mohly mít ze své povahy význam i pro životní prostředí. Hluk je v tomto směru dobrý příklad. Pokud hluk ruší přirozený životní prostor, je třeba toto narušení posoudit⁶. Totéž musí platit, když je hlukem dotčen lidmi používaný hmotný majetek, například obytné domy a zahrady.

22. Rovněž kritéria pro rozhodnutí, zda méně významné záměry uvedené v příloze II vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí, svědčí proti tomu, aby se posouzení rozšířilo na snížení hodnoty hmotného majetku. Tato kritéria jsou stanovena v příloze III a uvádějí body jako je využití přírodních zdrojů, produkci odpadu, znečišťování a rušivé vlivy, riziko nehod nebo absorpční schopnost životního prostředí, ale nikoliv hospodářské důsledky těchto vlivů.

23. Pro rozšíření posuzování vlivů na životní prostředí rovněž na hospodářské vlivy se Komise nicméně dovolává toho, že Soudní dvůr již mnohokrát konstatoval, že oblast působnosti směrnice 85/337 je rozsáhlá a její cíl velmi široký⁷. Tato judikatura se však týká vlivů záměrů na životní prostředí⁸. Nic nehovoří ve prospěch rozšíření na hospodářské důsledky.

24. Je tedy třeba odlišovat hospodářské vlivy od vlivů na životní prostředí. I když hospodářské vlivy vycházejí z vlivů na životní prostředí, nejsou již zahrnuty do cíle směrnice 85/337, kterým je zaručit posuzování vlivů na životní prostředí.

5 — Rozsudek ze dne 19. září 2000, *Linster* (C-287/98, Recueil, s. I-6917, bod 43).

6 — Viz rozsudek ze dne 24. listopadu 2011, *Komise v. Španělsko* (C-404/09, Sb. rozh. s. I-11853, bod 84 a násl.).

7 — Rozsudky ze dne 24. října 1996, *Kraaijeveld a další* (C-72/95, Recueil, s. I-5403, bod 31); ze dne 16. září 1999, *WWF a další* (C-435/97, Recueil, s. I-5613, bod 40), a ze dne 28. února 2008, *Abraham a další* (C-2/07, Sb. rozh. s. I-1197, body 32 a 42).

8 — Rozsudek *Abraham* (citovaný v poznámce pod čarou 7, bod 43).

25. Na první otázku je tedy třeba odpovědět, že posuzování vlivů na životní prostředí podle článku 3 směrnice 85/337 nezahrnuje vlivy posuzovaného záměru na hodnotu hmotného majetku.

B – Ke druhé otázce: majetková újma a směrnice 85/337

26. Druhá otázka vede k základnímu problému věci v původním řízení. Oberster Gerichtshof chce zjistit, zda je třeba vykládat článek 3 směrnice 85/337 v tom smyslu, že posuzování vlivů na životní prostředí slouží rovněž k ochraně jednotlivce před vznikem majetkové újmy způsobené snížením hodnoty jeho nemovitosti.

27. Na rozdíl od například čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 89/665/EHS⁹ o veřejných zakázkách neobsahuje směrnice 85/337 žádný odkaz na to, že by porušení povinnost posoudit vlivy na životní prostředí mělo zakládat nároky na náhradu škody.

28. Nicméně zásada odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivcům v důsledku porušení unijního práva, které lze státu přičíst, vyplývá z podstaty právního řádu zřízeného Smlouvami¹⁰. V souladu s tím Soudní dvůr již v rozsudku Wells konstatoval – aniž se tím v jednotlivostech zabýval – že dotýčný členský stát je povinen nahradit veškeré škody způsobené tím, že nebylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí¹¹. Toto tvrzení však nelze chápat v tom smyslu, že v případě směrnice 85/337 nemusí být splněny podmínky odpovědnosti členských států za porušení unijního práva.

29. Podle ustálené judikatury mají poškození jednotlivci nárok na náhradu škody, pokud jsou splněny tři podmínky: cílem porušené unijní právní normy je přiznat práva těmto jednotlivcům, porušení této normy je dostatečně závažné a existuje přímá příčinná souvislost mezi tímto porušením normy a škodou způsobenou jednotlivcům¹².

30. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká první z těchto podmínek. Je třeba vyjasnit, zda povinnost provádět posuzování vlivů na životní prostředí, stanovená ve směrnici 85/337, má za cíl přiznat práva jednotlivcům v situaci J. Leth.

31. Z tohoto důvodu chci nejprve uvést, v jakém rozsahu se jednotlivci mohou dovolávat směrnice 85/337 (viz níže bod 1). Dále se budu zabývat ochranným účelem směrnice 85/337 (viz níže bod 2) a konečně přezkoumám, v jakém rozsahu je pro určení účelu porušené normy významné, že směrnice 85/337 upravuje pouze postupy k povolení záměrů, nikoliv ale věcné podmínky (viz níže bod 3).

1. K možnosti dovolávat se směrnice 85/337

32. Základní podmínkou pro to, aby účelem normy bylo přiznat poškozeným práva, je skutečnost, že se jednotlivci mohou této normy dovolávat.

9 — Směrnice Rady ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (Úř. věst. L 395, s. 33; Zvl. vyd. 06/01, s. 246), ve znění směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 (Úř. věst. L 209, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 322); viz k tomu rozsudek ze dne 9. prosince 2010, *Combinatie Spijker Infrabouw v. De Jonge Konstruktie a další* (C-568/08, Sb. rozh. s. I-12655, bod 87).

10 — Rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, *Francovich a další* (C-6/90 a C-9/90, Recueil, s. I-5357, bod 35); ze dne 5. března 1996, *Brasserie du pêcheur a Factortame* (C-46/93 a C-48/93, Recueil, s. I-1029, bod 31), a ze dne 25. listopadu 2010, *Fuß* (C-429/09, Sb. rozh. s. I-12167, bod 45).

11 — Rozsudek *Wells* (citovaný v poznámce pod čarou 4, bod 66).

12 — Rozsudky ze dne 17. dubna 2007, *AGM-COS.MET* (C-470/03, Sb. rozh. s. I-2749, bod 78), *Fuß* (citovaný v poznámce pod čarou 10, bod 47), *Combinatie Spijker Infrabouw v. De Jonge Konstruktie a další* (citovaný v poznámce pod čarou 9, bod 87), a ze dne 20. října 2011, *Danfoss a Sauer-Danfoss* (C-94/10, Sb. rozh. s. I-9963, bod 33).

33. V tomto ohledu je nesporné, že se jednotlivec může dovolávat povinnosti k provedení posouzení vlivu na životní prostředí stanovené v čl. 2 odst. 1 ve spojení s čl. 1 odst. 2 a článkem 4 směrnice 85/337¹³. Směrnice 85/337 tak členům dotčené veřejnosti přiznává právo na to, aby příslušné orgány posoudily vlivy příslušného záměru na životní prostředí a aby byli tito členové k tomu vyslechnuti.

34. V tomto ohledu se směrnice 85/337 liší od ustanovení o bankovním dozoru, která podle rozsudku Paul, jež uvedli někteří zúčastnění, nemohou založit nároky zákazníků banky nacházející se v platební neschopnosti na náhradu škody. Na rozdíl od směrnice 85/337 se jednotlivci nemohou dovolávat ustanovení přezkoumaných v tomto rozsudku¹⁴. Kromě toho existovala zvláštní právní úprava na ochranu majetkových zájmů zákazníků banky, a sice zajištění vkladů¹⁵. Směrnice 85/337 neobsahuje žádné srovnatelné ustanovení.

2. K ochrannému účelu směrnice 85/337

35. Členské státy, které se účastní řízení, a spolková země Dolní Rakousy však zastávají názor, že je třeba rozlišovat mezi možnostmi dovolávat se unijního práva a právy ve smyslu judikatury k odpovědnosti za porušení unijního práva. Jak již naznačuje otázka Oberster Gerichtshof, vycházejí z toho, že rozhodující je, zda má směrnice 85/337 přiznat jednotlivcům právo na ochranu před hospodářskými škodami. A pochybují o tom, že taková ochrana je jejím cílem.

36. Výše navržená odpověď na první otázku hovoří na první pohled proti tomu, že by ochranným účelem směrnice 85/337 byla i ochrana před hospodářskými škodami. Posouzení vlivů na životní prostředí má samozřejmě primárně za cíl minimalizovat poškozování životního prostředí. To nicméně nevylučuje, aby se do účelu ochrany směrnice zahrnuly *určité hospodářské škody*. Tyto škody jsou totiž jen jiným vyjádřením určitých aspektů vlivů na životní prostředí.

37. Hluk způsobený leteckou dopravou při rozšíření kapacity letiště je tak třeba podle článku 3 a čl. 5 odst. 1, jakož i přílohy IV bodů 3 a 4 směrnice 85/337 přezkoumat mimo jiné z toho důvodu, že má vliv na lidi, a sice dotčené obyvatelstvo. Podobné vlivy na životní prostředí je třeba jednoznačně zohlednit: Pokud by se z důvodu hluku stal životní prostor pro určitý druh méně atraktivním, a tedy by ho využíval méně, muselo by se to posoudit¹⁶.

38. Pokud nyní kvůli hluku způsobenému leteckou dopravou klesne hodnota nemovitostí, je tento hospodářský efekt dán tím, že se nemovitost stala pro lidi méně atraktivní. Od těchto škod je třeba odlišovat škody, které nevycházejí z vlivů záměru na životní prostředí, například určité nevýhody při hospodářské soutěži. Posledně uvedené škody již nesouvisí s ochranným účelem směrnice 85/337.

39. Spojení porušení směrnice 85/337 s nároky na náhradu škody kromě toho odpovídá širokému výkladu, který tato směrnice doznala, pokud jde o její právní účinky. V rámci žaloby poukazující na nedostatky při posuzování vlivů na životní prostředí tak musí vnitrostátní soudy v mezích své procesní autonomie přijmout opatření stanovená svým vnitrostátním právem, která jsou vhodná k zabránění tomu, aby se takový záměr mohl uskutečnit bez povinného posouzení vlivů na životní prostředí¹⁷. I v povolovacím řízení, které v zásadě nestanoví posouzení vlivů na životní prostředí, se musí

13 — Rozsudek Wells (citovaný v poznámce pod čarou 4, bod 61). Viz v tomto smyslu i rozsudky WWF (citovaný v poznámce pod čarou 7, bod 70 a následující) a Linster (citovaný v poznámce pod čarou 5, bod 33 a následující).

14 — Rozsudek ze dne 12. října 2004, Paul a další (C-222/02, Sb. rozh. s. I-9425, body 30 a 42 a násl.), jakož i stanovisko generální advokátky Stix-Hackl v této věci ze dne 25. listopadu 2003, body 124, 126 a 129).

15 — Rozsudek Paul (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 27).

16 — Viz rozsudek Komise v. Španělsko (uvedený v poznámce pod čarou 6).

17 — Viz v tomto smyslu rozsudek Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, uvedený v poznámce pod čarou 3.

dodatečně provést posouzení, které se neuskutečnilo v dřívějších fázích řízení o stejném celkovém záměru¹⁸. Možnost založit nároky na náhradu škody na porušení směrnice 85/337 by dále posílila její uplatnitelnost¹⁹. Závěry rozsudku Wells, že neposouzení vlivů na životní prostředí zakládá odpovědnost státu²⁰, je třeba zařadit do tohoto kontextu.

40. Ochranný účel směrnice 85/337 tedy zahrnuje zabránění hospodářským škodám způsobeným hlukem z letecké dopravy.

3. K nezbytné kvalifikaci účelu porušené normy

41. Je nicméně sporné, zda určení účelu porušených norem vyžaduje další kvalifikaci, aby byl založen nárok na náhradu škody.

42. Článek 3 sice vyžaduje – jak zdůrazňuje Komise – *posouzení* vlivů na životní prostředí a podle článku 8 je třeba zohlednit informace shromážděné při posouzení v rámci povolovacího řízení. Směrnice však neobsahuje žádná pravidla toho, jaké záměry mohou být vůbec provedeny. Obzvláště nemůže být v rozporu s názorem Komise chápán požadavek posoudit vlivy na životní prostředí jako povinnost vážit vlivy na životní prostředí oproti dalším faktorům. Proto směrnice nebrání provedení záměru ani tehdy, když posouzení vlivů na životní prostředí zjistí značné negativní vlivy na toto prostředí.

43. Tato procesní povaha směrnice 85/377 by mohla bránit nárokům vyplývajícím z odpovědnosti státu. Vodítka pro to vyplývají z judikatury o vzniku mimosmluvní odpovědnosti *Unie*. Tato odpovědnost rovněž vyžaduje porušení právní normy, jejímž účelem je přiznat jednotlivci práva²¹.

44. V této souvislosti již Soudní dvůr konstatoval, že případné nedostatky odůvodnění právního předpisu nejsou způsobilé založit odpovědnost Unie. V rámci systému právní ochrany je totiž úlohou odůvodnění jednání orgánů umožnit Soudnímu dvoru provést přezkum legality podle článku 263 SFEU ve prospěch procesních subjektů, kterým Smlouva tento druh žaloby přiznává²². Povinnost uvést odůvodnění má tedy primárně pomocnou funkci, když umožňuje dodržování jiných právních předpisů, jejichž porušení zase může případně zakládat nárok na náhradu škody.

45. Rovněž je cílem systému dělby pravomocí mezi různé orgány Unie zajistit dodržování institucionální rovnováhy upravené Smlouvou, a nikoli přiznat práva jednotlivcům. V důsledku toho nemůže nedodržení institucionální rovnováhy samo o sobě stačit k založení odpovědnosti Unie vůči dotčeným jednotlivcům²³. Jednotlivci se však mohou dovolávat nepříslušnosti jednatelského orgánu, aby zpochybnili platnost opatření Unie²⁴.

18 — Rozsudek ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, Sb. rozh. s. I-1753, bod 37).

19 — Viz rozsudky ze dne 20. září 2001, Courage a Crehan (C-453/99, Recueil, s. I-6297, body 25 až 27), jakož i ze dne 13. července 2006, Manfredi a další (C-295/04 až C-298/04, Sb. rozh. s. I-6619, bod 60), k nároku na náhradu škody z důvodu porušení kartelového práva.

20 — Uvedený v poznámce pod čarou 4.

21 — Rozsudky ze dne 4. července 2000, Bergaderm a Goupil v. Komise, C-352/98 P (Recueil, s. I-5291, bod 41); ze dne 9. září 2008, FIAMM a další v. Rada a Komise, C-120/06 P a C-121/06 P, Sb. rozh. s. I-6513, bod 173), a ze dne 19. dubna 2012, Artegoda v. Komise (C-221/10 P, bod 80).

22 — Rozsudky ze dne 15. září 1982, Kind v. EHS (106/81, Recueil, s. 2885, bod 14), a ze dne 6. června 1990, AERPO a další v. Komise (C-119/88, Recueil, s. I-2189, bod. 20).

23 — Rozsudek ze dne 13. března 1992, Vreugdenhil v. Komise (C-282/90, Recueil, s. I-1937, bod 20 a násl.), a ze dne 19. dubna 2012, Artegoda v. Komise a Německo (uvedený v poznámce pod čarou 21, bod 81).

24 — Viz například rozsudek ze dne 24. července 2003, Komise v. Artegoda a další (C-39/03 P, Recueil, s. I-7885, bod 52).

46. Tyto případy mají společné to, že porušení příslušné právní normy nemůže způsobit spornou škodu. Dotčené opatření je totiž možné opětovně přijmout s dostatečným odůvodněním nebo ho mohou znovu přijmout příslušné orgány. Pouhá možnost, že by příslušné orgány dospěly k jinému rozhodnutí, pokud by se při výkonu případné posuzovací pravomoci nedopustily pochybení, nepostačuje k založení nároku na náhradu škody. Neexistuje totiž právo na to, aby se volně uvážení provádělo určitým druhem a způsobem²⁵. Bezpodmínečný nárok na zabránění škodám tedy nelze odvodit ani z povinnosti uvést odůvodnění, ani z institucionální rovnováhy.

47. Sice se přitom jedná o hlediska, která by musela hrát úlohu i v rámci kauzality. Zdá se však, že v nich Soudní dvůr spatřuje i hlavní znaky dotčených norem. Z tohoto důvodu nejsou ze své podstaty vhodné k tomu, aby zakládaly nárok na náhradu škody.

48. Podobně nezakládá směrnice 85/337 právo být ušetřen určitých vlivů na životní prostředí, například většího hluku způsobeného leteckou dopravou. Pouhá skutečnost, že byly připuštěny vlivy na životní prostředí, přičemž byla porušena směrnice 85/337, proto ještě nezavazuje k náhradě škod, které tyto vlivy způsobily.

49. Směrnice 85/337 nicméně přiznává dotčené veřejnosti právo na to, aby byly posouzeny vlivy dotčeného záměru na životní prostředí a aby byla veřejnost k těmto vlivům vyslechnuta.

50. Účast veřejnosti slouží v první řadě k včasnému identifikování vlivů na životní prostředí, má ale ve vztahu k dotčené veřejnosti i *varovnou úlohu*. Podle čl. 6 odst. 3 směrnice 85/337 patří do účasti veřejnosti i *informování* o vlivech záměru na životní prostředí. Příslušné orgány musí zpřístupnit všechny informace, které musí oznamovatel záměru poskytnout podle článku 5 této směrnice, jakož i všechny další relevantní informace, jimiž disponují.

51. Nezávisle na tom, zda se jednotlivci k záměru vyjádří, mohou se tedy na základě posuzování vlivů na životní prostředí přímo nebo nepřímo prostřednictvím médií informovat o vlivech tohoto záměru na životní prostředí. Mohou v důsledku toho přizpůsobit své budoucí jednání, například tím, že předejdou možným újmám. Ve směrnici se tato funkce projevuje zejména tím, že se veřejnost podle článku 9 uvedomí o rozhodnutí, kterým se ukončuje povolovací řízení, a o jeho hlavních důvodech.

52. Porušení směrnice 85/337, které omezí tuto varovnou úlohu, musí být v zásadě způsobilé založit nároky na náhradu škody.

53. Lze si například představit posouzení vlivů na životní prostředí, které nesprávně vyloučí, že by záměr vedl k vypouštění určitých jedovatých látek do okolí. Pokud členové dotčené veřejnosti z tohoto důvodu nepřijmou preventivní opatření, později ale vzniknou kvůli těmto emisím škody, mohlo by to zakládat odpovědnost státu. Totéž by muselo platit, pokud by nedošlo k nezbytnému posouzení vlivů na životní prostředí, které by veřejnost informovalo o těchto rizicích. V takových případech je nesprávné uplatnění směrnice 85/337 adekvátní příčinou pozdějších škod.

54. V případě zvyšujícího se hluku z letecké dopravy si lze představit, že by se při upozornění v dostatečném předstihu lidé v dotčených oblastech neusadili nebo by se při stavbě budov přinejmenším postarali o dostatečnou zvukovou izolaci. Pokud takové varování chybí, protože nedošlo k požadovanému posouzení vlivů na životní prostředí, nelze vyloučit, že vzniknou nároky na náhradu škody.

25 — Viz v tomto smyslu k otázce legitimního očekávání rozsudky ze dne 15. července 2004, Di Lenardo a Dilexport (C-37/02 a C-38/02, Sb. rozh. s. I-6911, bod 70), a ze dne 22. června 2006, Belgie a Forum 187 v. Komise (C-182/03 a C-217/03, Sb. rozh. s. I-5479, bod 147); ze dne 22. prosince 2008, Centeno Mediavilla a další v. Komise (C-443/07 P, Sb. rozh. s. I-10945, bod 91), jakož i zde dne 4. března 2010, Angé Serrano a další v. Parlament (C-496/08 P, Sb. rozh. s. I-1793, bod 93).

55. V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nelze nalézt žádnou indicii toho, že se škody, které jsou sporné ve věci v původním řízení, zakládají na případném porušení varovné úlohy posuzování vlivů na životní prostředí. Je nicméně v konečném důsledku věcí vnitrostátních soudů, aby v tomto rozsahu objasnily skutkový stav.

56. Na druhou otázku je tedy třeba odpovědět takto: Pouhá okolnost, že vlivy na životní prostředí byly povoleny v rozporu se směrnicí 85/337, nezavazuje ještě k náhradě škod, které byly těmito vlivy způsobeny. Ke vzniku nároků na náhradu škody je ještě zapotřebí, aby dotčená veřejnost nebyla z důvodu nesprávného použití směrnice 85/337 dostatečně informována o očekávaných vlivech na životní prostředí.

V – Závěry

57. Hospodářské důsledky vlivů na životní prostředí nemusí být podle směrnice 85/337 přezkoumány. Hospodářské důsledky pochybení při použití směrnice 85/337 však mohou zakládat nároky na náhradu škody.

58. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl takto:

- „1) Posuzování vlivů na životní prostředí podle článku 3 směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice 2003/35/ES, nezahrnuje vlivy posuzovaného záměru na hodnotu hmotného majetku.
- 2) Pouhá okolnost, že vlivy na životní prostředí byly povoleny v rozporu se směrnicí 85/337, nezavazuje ještě k náhradě škod, které byly těmito vlivy způsobeny. Ke vzniku nároků na náhradu škody je ještě zapotřebí, aby dotčená veřejnost nebyla z důvodu nesprávného použití směrnice dostatečně informována o očekávaných vlivech na životní prostředí.“