



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 20. června 2013¹

Věc C-72/12

**Gemeinde Altrip,
Gebrüder Hört GbR,
Willi Schneider
proti
Land Rheinland-Pfalz**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht (Německo)]

„Směrnice 85/337/EHS — Článek 10a — Rozsah práva na napadení rozhodnutí o schválení záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí — Časová působnost — Rozsah přezkumu“

1. Projednávaná žádost Bundesverwaltungsgericht o rozhodnutí o předběžné otázce poskytuje Soudnímu dvoru dva roky po rozhodnutí ve věci Trianel² příležitost znovu zaujmout stanovisko k výkladu článku 10a směrnice 85/337/EHS (dále jen „směrnice EIA“)³, ve znění směrnice 2003/35/ES⁴, v kontextu německého správního práva hmotného a procesního.
2. Zatímco se rozhodnutí ve věci Trianel týkalo přístupu nevládních environmentálních organizací k soudům členských států v rámci článku 10a směrnice EIA, jedná se v projednávané věci o časovou působnost ustanovení, a dále obzvláště o rozsah přezkumu, který stanoví.
3. Otázky jsou položeny v rámci žaloby proti vodohospodářskému plánovacímu rozhodnutí spolkové země Porýní-Falcko, ve které žalobci tvrdí, že posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „EIA“) bylo provedeno nesprávně.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Rozsudek ze dne 12. května 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, „Trianel“ (C-115/09, Sb. rozh. s. I-3673).

3 — Směrnice Rady 85/337/EHS 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).

4 — 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).

I – Právní rámec

A – Mezinárodní právo

4. Mezinárodní úmluva OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“) byla podepsána Evropským společenstvím dne 25. června 1998, nabyla účinnosti dne 30. října 2001 a byla schválena jménem Evropského společenství dne 17. února 2005⁵. Spolková republika Německo Aarhuskou úmluvu podepsala dne 25. června 1998 a ratifikovala ji dne 15. ledna 2007.

5. Ustanovení Aarhuské úmluvy jsou obvykle rozdělována do tří „pilířů“: první pilíř se týká přístupu k informacím o životním prostředí, další účasti veřejnosti na řízení v záležitostech životního prostředí a třetí přístup k soudům v záležitostech životního prostředí⁶.

6. Body 6, 7, 8, 13 a 18 preambule Aarhuské úmluvy znějí:

„[6] uznávajíce, že přiměřená ochrana životního prostředí je nutná pro životní pohodu lidí a pro uplatňování základních lidských práv včetně samotného práva na život;

[7] uznávajíce [...] že každý jedinec má právo žít v prostředí 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 a aby tak byly chráněny jejich oprávněné zájmy a právo bylo prosazováno“.

7. Článek 1 Aarhuské úmluvy stanoví její cíl:

„S cílem přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k informacím o životním prostředí, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.“

5 — 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 převzato na straně 4 a násl. uvedeného vydání Úředního věstníku.

6 — United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. vydání 2013, s. 6; Beyerlin, U. a Grote Stoutenburg, J., Environment, International Protection, in: Wolfrum, R. (vydavatel), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, bod 73.

8. Ustanovení čl. 2 odst. 5 stanoví, že „dotčenou veřejností“ se rozumí veřejnost, která je nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním [...], nebo která má na tomto rozhodování určitý zájem“. Pojem „veřejnost“ znamená podle čl. 2 odst. 4 také „jednu nebo více fyzických nebo právnických osob“.

9. Ustanovení čl. 3 odst. 1 stanoví následující:

„Každá strana přijme nezbytná právní, správní a jiná opatření včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy, jež se týkají informací, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně, a včetně přiměřených opatření pro prosazování práva, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy.“

10. Ustanovení čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy zní:

„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 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. [...]

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 – Unijní právo

11. K harmonizaci unijního práva s Aarhuskou úmluvou byla před ratifikací úmluvy Společenstvím vydána směrnice 2003/35. Tato směrnice změnila směrnici EIA a směrnici 96/61/ES⁷ (dále jen „směrnice IPPC“)⁸ „aby byly plně v souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy, zejména s jejím [...] čl. 9 odst. 2 [...]“⁹

12. Bod 9 odůvodnění směrnice 2003/35 stanoví:

„Ustanovení čl. 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy stanovují přístup k soudním nebo jiným řízením za účelem napadení hmotné nebo procesní zákonnosti rozhodnutí, aktů nebo nečinností podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti článku 6 úmluvy.“

7 — _ Viz pátý bod odůvodnění směrnice.

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

9 — Bod 11 odůvodnění směrnice 2003/35.

13. Ustanovení čl. 6 odst. 1 první věty směrnice 2003/35 zní:

„Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 25. června 2005.“

14. Článek 3 směrnice 2003/35 obsahuje několik změn směrnice EIA. Mimo jiné je do čl. 1 odst. 2 směrnice EIA vloženo následující vymezení pojmu „dotčené veřejnosti“: „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 [...]“. Pojem „veřejnost“ zahrnuje podle dalšího ustanovení stejně tak jako v rámci Aarhuské úmluvy „[j]ednu nebo více fyzických nebo právnických osob“.

15. Směrnice 2003/35 vytváří dále nový článek 10a směrnice EIA. Ten zní takto:

„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,

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.

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

To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. [...]

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. [...]

16. Směrnice EIA byla dne 17. února 2012 zrušena a nahrazena a kodifikována směrnicí 2011/92/EU¹⁰ a článek 11 nové směrnice odpovídá článku 10a směrnice EIA. Vzhledem k době rozhodné z hlediska skutkového stavu v projednávané věci je třeba použít směrnici EIA.

C – Vnitrostátní právo

17. Ustanovení § 61 Verwaltungsgerichtsordnung (soudní řád správní, dále jen „VwGO“)¹¹ zní:

„Způsobilost být účastníkem řízení mají

1. fyzické a právnické osoby,
2. sdružení, pokud mohou mít nárok [...]

10 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 o 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1).

11 — Ve znění vyhlášeném dne 19. března 1991 (BGBl I s. 686).

18. Ustanovení § 46 Verwaltungsverfahrensgesetz (zákon o správním řízení, dále jen „VwVfG“)¹² upravující následky procesních vad a porušení formálních náležitostí zní:

„Zrušení správního aktu, který není neplatný podle § 44, se není možno domáhat jen proto, že byly při jeho vydání porušeny předpisy o řízení, formálních náležitostech nebo místní příslušnosti, pokud je zřejmé, že jejich porušení neovlivnilo rozhodnutí ve věci.“

19. Ustanovení k provedení předpisů o právní ochraně, obsažených ve směrnici 2003/35, se nacházejí v Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (zákon o doplňujících ustanoveních k právní ochraně v záležitostech životního prostředí podle směrnice 2003/35/ES (dále jen „UmwRG“)¹³. Ustanovení § 1 odst. 1 tohoto zákona zní:

„Tento zákon se použije na žaloby podané proti

1. rozhodnutím ve smyslu § 2 odst. 3 Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, dále jen „UVPG“) o přípustnosti záměrů, pro které podle
 - a) UVPG [...]

může existovat povinnost provést posouzení vlivu na životní prostředí.“

20. Ustanovení § 4 UmwRG zní:

„(1) Zrušení rozhodnutí o přípustnosti záměru podle § 1 odst. první věty bodu 1 je možno požadovat, pokud [...]

1. nezbytné posouzení vlivů na životní prostředí nebo
2. nezbytné předběžné přezkoumání jednotlivého případu ohledně povinnosti provedení EIA podle UVPG nebyly provedeny ani dodatečně provedeny. [...]

(3) Odstavce 1 a 2 se obdobně vztahují na žaloby zúčastněných stran podle § 61 bodů 1 a 2 Verwaltungsgerichtsordnung.“

21. Jako přechodné ustanovení uvádí § 5 odst. 1 UmwRG: „Tento zákon platí pro řízení podle § 1 odst. 1 první věty, která jsou nebo měla být zahájena po 25. červnu 2005 [...].“

22. Ustanovení § 2 UVPG¹⁴ zní následovně:

„(1) Posouzení vlivu na životní prostředí je nedílnou součástí správního řízení, které slouží k rozhodování o přípustnosti záměru. [...]

(3) Rozhodnutí ve smyslu první věty odstavce 1 zahrnují:

1. Povolení, schválení, [...] rozhodnutí o schválení plánu [...].“

12 — Ve znění vyhlášeném dne 23. ledna 2003 (BGBl I s. 102).

13 — Ze dne 7. prosince 2006 (BGBl I s. 2816). Změna tohoto zákona Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften vom 21. Januar 2013 (zákonem o změně zákona o ustanoveních k právní ochraně v záležitostech životního prostředí a jiných předpisů v oblasti ochrany životního prostředí ze dne 21. ledna 2013, BGBl I s. 95) není předmětem tohoto řízení.

14 — Ve znění vyhlášeném dne 24. února 2010 (BGBl I s. 94).

II – Skutkový stav a původní řízení

23. V původním řízení se jedná o žalobu proti vodohospodářskému rozhodnutí o schválení plánu spolkové země Porýní-Falcko, jehož předmětem je zřízení systému zadržování vody v nížině horního Rýna jižně od měst Mannheim a Ludwigshafen (Waldsee/Altrip/Neuhofen).

24. Plánované zřízení systému zadržování vody sloužící povodňové ochraně se týká plochy asi 327 hektarů. Část této plochy má být v závislosti na stavu vody v Rýně pravidelně zaplavována, další část má být k ochraně obytných a podnikatelských ploch a infrastruktury při extrémních povodních zcela zatopena. Plánovaný záměr má zajistit ochranu před dvoustetletou povodní. Ke zřízení systému zadržování vody jsou plánována četná stavební opatření.

25. Plán se týká především zemědělsky využívaných pozemků a lesů. Část systém zadržování vody však leží v oblasti přírodního stanoviště „Rheinniederung Speyer-Ludwigshafen“, vyhlášeného v roce 2004. V blízkosti tohoto projektu se nachází další přírodní stanoviště, jakož i dvě evropské oblasti ochrany ptactva.

26. Nižší vodohospodářský orgán žalované spolkové země, pověřený realizací záměru, požádal dopisem ze dne 31. ledna 2002 u strukturálního a schvalovacího ředitelství jih spolkové země Porýní-Falcko o schválení plánu na stavbu systému zadržování vody. Plán byl schválen rozhodnutím ze dne 20. června 2006.

27. Proti rozhodnutí o schválení plánu podali obec Altrip, společnost Gebrüder Hört GbR a W. Schneider (dále jen „žalobci“) žalobu. Tvrdili mimo jiné, že EIA provedené pro systém zadržování vody mělo značné nedostatky.

28. Plánovaným systémem zadržování vody je dotčeno 12 % obecního území obce Altrip. Obec je navíc vlastníkem několika pozemků v oblasti plánovaného záměru.

29. Společnost Gebrüder Hört GbR pěstuje ovoce a zeleninu. Jejimi společníky jsou vlastníci a nájemci ploch uvnitř systému zadržování, z nichž některé mají být také použity na výstavbu hrází.

30. W. Schneiderovi patří několik pozemků v blízkosti plánovaného systému zadržování, mezi nimiž je obytný pozemek a pozemky v místní rekreační oblasti, které jsou užívány pro táboření.

31. Verwaltungsgericht žalobu rozsudkem ze dne 13. prosince 2007 zamítl.

32. Žalobci proti tomuto rozsudku podali odvolání, které Oberverwaltungsgericht Land Rheinland-Pfalz (vrchní správní soud spolkové země Porýní-Falcko) rozsudkem ze dne 12. února 2009 zamítl. Podle názoru soudu nejsou žalobci oprávněni uplatňovat nedostatky v EIA s odvoláním na UmwRG, jelikož tento zákon podle svého § 5 odst. 1 je používán pouze na řízení, která byla zahájena po 25. červnu 2005. V této souvislosti tedy může zůstat nezodpovězeno, zda žalobcům při chybném provedení EIA vůbec z § 4 odst. 1 UmwRG může plynout nárok na zrušení rozhodnutí o schválení plánu, i když toto ustanovení podle svého znění upravuje pouze případ úplného neprovedení EIA. Rovněž je sporné, zda žalobci splňují požadavek příčinné souvislosti stanovený judikaturou Bundesverwaltungsgericht.

33. Žalobci podali k Bundesverwaltungsgericht opravný prostředek „Revision“.

III – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a řízení před Soudním dvorem

34. Bundesverwaltungsgericht se stejně jako předtím Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz domnívá, že § 5 odst. 1 UmwRG, podle kterého platí UmwRG pouze pro řízení zahájená po 25. červnu 2005, brání již z časového pohledu uplatnění zákona. Pochybuje však o tom, zda to odpovídá cílům unijního práva.

35. I kdyby byl UmwRG časově použitelný, nemohli by žalobci podle tvrzení Bundesverwaltungsgericht mít s výtkou nesprávného provedení EIA podle německého provedení směrnice 2003/35 úspěch. Podle § 4 odst. 1 UmwRG, který je použitelný podle § 4 odst. 3 UmwRG a § 61 bodu 1 VwGO, lze zrušení rozhodnutí požadovat jen tehdy, pokud požadované EIA nebo požadované předběžné posouzení konkrétního případu týkající se povinnosti EIA vůbec nebyla provedena, a to ani dodatečně. Jiný výklad § 4 odst. 1 UmwRG není vzhledem ke znění ustanovení a okolnostem jeho vzniku možný. Širší povinnost předcházet procesním vadám, která se zpočátku jevila jako nezbytná s ohledem na rozhodnutí ve věci Wells¹⁵, se totiž v návrhu UmwRG¹⁶ v legislativním procesu neprosadila. Také v případě tohoto ustanovení má Bundesverwaltungsgericht pochyby, zda odpovídá požadavkům směrnice.

36. Kdyby omezení možnosti napadnout rozhodnutí nebylo přípustné, vyvstává podle Bundesverwaltungsgericht otázka, zda jsou kritéria používaná ve vnitrostátním právu v ustálené judikatuře, která omezují vyhlídky na úspěch v případě, že je napadena procesní zákonnost rozhodnutí, v souladu s evropským právem.

37. S ohledem na tyto úvahy Bundesverwaltungsgericht usnesením ze dne 10. ledna 2012 přerušil řízení a požádal Soudní dvůr o vyjasnění následujících otázek v rámci řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU.

„1) Musí být čl. 6 odst. 1 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, vykládán v tom smyslu, že členské státy byly povinny prohlásit vnitrostátní právní předpisy přijaté za účelem provedení článku 10a směrnice 85/337/EHS za použitelné i pro taková úřední povolovací řízení, která byla sice zahájena před 25. červnem 2005, ve kterých však povolení bylo uděleno až po tomto okamžiku?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku:

Musí být článek 10a 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, vykládán v tom smyslu, že členské státy byly povinny rozšířit použitelnost vnitrostátních právních předpisů přijatých za účelem provedení článku 10a směrnice 85/337/EHS s ohledem na přezkum procesní zákonnosti rozhodnutí i na případ posuzování vlivů na životní prostředí, které sice bylo provedeno, avšak mělo nedostatky?

3) V případě kladné odpovědi na druhou otázku:

Musí být článek 10a směrnice 85/337/EH v případech, ve kterých správní řád členského státu v souladu se čl. 10a odst. 1 písm. b) směrnice 85/337/EHS ze zásady stanoví, že možnost dosáhnout přezkoumání soudem závisí pro příslušníky dotčené veřejnosti na tom, že namítají porušování práva, vykládán v tom smyslu,

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

16 — BT-Drucks. 16/2495.

- a) že soudní přezkum procesní zákonnosti rozhodnutí, na která se vztahují ustanovení této směrnice o účasti veřejnosti, má úspěch pouze tehdy, a může vést ke zrušení rozhodnutí pouze tehdy, jestliže podle okolností případu existuje konkrétní možnost, že napadené rozhodnutí by bez procesní vady vyznělo jinak, a pokud je mimoto procesní vadou zároveň dotčeno hmotněprávní postavení žalobce nebo
- b) že v rámci soudního přezkumu procesní zákonnosti musí být ve větším rozsahu zohledněny procesní vady u rozhodnutí, na která se vztahují ustanovení této směrnice o účasti veřejnosti?

Je-li třeba zodpovědět uvedenou otázku ve smyslu uvedeném v písmenu b):

Jaké obsahové požadavky mají splňovat procesní vady, aby mohly být zohledněny při soudním přezkumu procesní zákonnosti rozhodnutí ve prospěch žalobce?“

38. Žalobce v původním řízení, spolková země Porýní-Falcko, Spolková republika Německo, Irsko a Komise podali písemná vyjádření.

39. Titíž účastníci se účastnili jednání konaného dne 16. ledna 2013.

IV – Právní posouzení

40. Bundesverwaltungsgericht klade Soudnímu dvoru tři otázky, které se všechny týkají přístupu k přezkumnému řízení, jež umožňuje článek 10a směrnice EIA s tím, že druhá a třetí otázka jsou uvedeny pro případ kladného zodpovězení předchozí otázky. První otázka má vyjasnit časovou působnost příslušného právního ustanovení. Jestliže bude Soudní dvůr považovat právní normu za *ratione temporis* použitelnou, bude se muset ve druhé a třetí předběžné otázce vyjádřit k rozsahu takového přezkumu. Druhá předběžná otázka se týká přípustnosti omezení použitelnosti předpisů vnitrostátního práva pro napadení procesní legality rozhodnutí vydaných k provedení článku 10a směrnice EIA na případ neprovedení EIA. Jestliže takové omezení není přípustné, má být třetí předběžnou otázkou vyjasněn rozsah přezkumu, zejména s ohledem na otázku, zda jsou podmínky příčinné souvislosti a porušení subjektivního práva pro úspěch napadení rozhodnutí uplatňovány s ohledem na procesní zákonnost ve vnitrostátní judikatuře v souladu s evropským právem.

A – Přípustnost

41. Irsko považuje druhou a třetí otázku za nepřípustné. Usnesení Bundesverwaltungsgericht neobsahuje žádné údaje o tom, jaké nedostatky EIA žalobci uplatňují. Soudní dvůr je podle Irska vyzván k rozhodnutí o otázkách hypotetické povahy, jejichž zodpovězení nemá žádný dopad na právní spor.

42. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je v zásadě úkolem vnitrostátního soudu, u kterého je právní spor projednáván, aby s ohledem na zvláštnosti sporu posoudil nutnost rozhodnutí o předběžné otázce a význam otázek, které předložil Soudnímu dvoru¹⁷.

¹⁷ — Rozsudky ze dne 29. listopadu 1978, Redmond (83/78, Recueil, s. 2347, bod 25), a ze dne 30. listopadu 1995, Esso Española (C-134/94, Recueil, s. I-4223, bod 9).

43. Soudní dvůr se od této zásady může odchýlit jen tehdy, je-li výklad unijního práva pro projednávaný spor „zjevně“¹⁸ irelevantní. Soudní dvůr tedy jen vzhledem k úvahám k vnitrostátnímu právu a skutkovému stavu provedeným předkládajícím soudem zřídka docházel k závěru, že položené otázky jsou čistě hypotetické povahy¹⁹ nebo že byl předložený právní spor uměle²⁰ vytvořen.

44. Z usnesení Bundesverwaltungsgericht vyplývá, že EIA potřebné pro sporný záměr bylo provedeno a žalobci je považovali za nedostatečné. Nevyplývá z něj však, jaké nedostatky žalobci v žalobě uplatnili.

45. To však nevede k nepřipustnosti druhé a třetí otázky. V případě druhé otázky to vyplývá již z toho, že podle nyní platného německého práva – jak uvádí Bundesverwaltungsgericht – pokud je EIA provedeno, nárok na zrušení rozhodnutí bez ohledu na druh uplatněných procesních vad neexistuje. Již samotná přezkoumatelnost EIA z hlediska nedostatků by podle tvrzení předkládajícího soudu vedla k vrácení věci k Oberverwaltungsgericht. Pro tento případ vyvstává otázka položená v třetí předběžné otázce, zda jsou kritéria, která německé právo doposud užívá v judikatuře, nebo jiná kritéria, která Bundesverwaltungsgericht podle svého tvrzení musí předložit jako právní posouzení Oberverwaltungsgericht, v souladu s evropským právem. I když chybějící údaje o povaze procesních vad v projednávané věci nepřipouštějí žádné konečné a podrobné zodpovězení třetí otázky, jak správně uvádí Komise, má Soudní dvůr k dispozici dostatek informací, aby v rámci vztahu spolupráce mezi Soudním dvorem a předkládajícím soudem dal na tuto otázku užitečnou odpověď.

46. Druhá a třetí předběžná otázka jsou tedy přípustné.

B – První otázka

47. První otázkou se Bundesverwaltungsgericht táže, zda je na časově použitelný článek 10a směrnice EIA, vloženého směrnicí 2003/35, s ohledem na výše popsané ustanovení § 5 odst. 1 UmwRG, obsažené ve vnitrostátním zákonu k provedení směrnice 2003/35. Směrnice 2003/35 stanoví, že členské státy ji musí provést do 25. června 2005 (čl. 6 odst. první věta 1). Je však sporné, zda to znamená, že členské státy přístup k přezkumnému řízení, stanovený v článku 10a směrnice EIA, musí poskytnout pro úřední povolovací řízení zahájené od tohoto dne, nebo zda takový přístup musí být poskytnut také pro řízení, která byla sice zahájena před daným dnem, avšak povolení bylo uděleno až poté.

48. Spolková republika Německo a Irsko jsou toho názoru, že směrnice 2003/35 členské státy nezavazuje, aby stanovily v článku 10a směrnice EIA upravenou možnost přezkumu pro povolovací řízení, která byla zahájena před koncem lhůty k provedení směrnice 2003/35, i když bylo povolení uděleno až po skončení této lhůty. Jejich úvahy k dalším předběžným otázkám jsou dále uvedeny podpůrně. Spolková země Porýní-Falcko se připojuje k právnímu názoru Spolkové republiky Německo.

49. Žalobci oproti tomu tvrdí, že čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/35 členské státy zavazuje, aby uplatnily vnitrostátní předpisy k provedení článku 10a směrnice EIA na úřední povolovací řízení, ve kterých bylo povolení uděleno po 25. červnu 2005, nezávisle na tom, kdy byla řízení zahájena. Také Komise považuje článek 10a směrnice EIA za použitelný již na povolovací řízení zahájená před 25. červnem 2005.

50. Podle mého názoru je článek 10a směrnice EIA v takových případech, jako je projednávaná věc, nutné uplatňovat.

18 — Rozsudek ze dne 16. června 1981, Salonia (126/80, Recueil, s. 1563, bod 6).

19 — Rozsudek ze dne 16. července 1992, Meilicke (C-83/91, Recueil, s. I-4871, body 31–34).

20 — Rozsudek ze dne 11. března 1980, Foglia (104/79, Recueil, s. 745, body 10 a 11).

51. Členské státy musí směrnice provést do vnitrostátního práva provést ve lhůtě stanovené pro provedení²¹. Práva přiznaná směrnicí musí být poskytnuta do konce této lhůty, pokud směrnice výslovně nestanoví výjimky. Pokud členský stát tuto povinnost nesplní, hrozí za známých podmínek přímý účinek ustanovení směrnice, která pro tento účel přicházejí v úvahu²².

52. Tato zásada může být problematická, má-li být uplatněno nové pravidlo na již zahájený nebo již uzavřený skutkový stav. Pokud unijní právní akt v takovém případě neupravuje výslovně přechodné ustanovení, určuje Soudní dvůr časovou působnost výkladem s přihlédnutím k zásadám právní jistoty (zákaz zpětné účinnosti), ochrany legitimního očekávání a zachování praktické účinnosti právního aktu²³.

53. Soudní dvůr tuto zásadu musel uplatnit opakovaně. Judikoval například, že procesní předpisy platí také pro právní spory probíhající při jejich vstupu v platnost, hmotněprávní ustanovení unijního práva však zpravidla platí jen pro situace po jejich vstupu v platnost²⁴. Na budoucí dopady skutkového stavu je oproti tomu nový předpis v zásadě použitelný²⁵. K povinnosti provést EIA Soudní dvůr konstatoval, že neplatí tehdy, předchází-li den formálního podání žádosti o povolení záměru dni, kdy uplynula lhůta pro provedení směrnice EIA²⁶.

54. Předložená věc se týká otázky uplatnění nových možností právní ochrany zaručených článkem 10a směrnice EIA po uplynutí lhůty k provedení na povolovací řízení, která již k tomuto okamžiku byla zahájena. Směrnice 2003/35 pro tento případ neobsahuje žádné přechodné ustanovení.

55. Z výkladu článku 10a směrnice EIA se přihlédnutím k zásadám právní jistoty (zákaz zpětné účinnosti), ochrany legitimního očekávání a zachování praktické účinnosti směrnice vyplývá, že ustanovení musí být použita na úřední povolovací řízení, která byla zahájena před uplynutím lhůty k provedení směrnice 2003/35, a před tímto okamžikem ještě nebyla pravomocně uzavřena.

56. Zájem na účinném a včasném provedení směrnice hovoří pro uplatnění článku 10a směrnice EIA po uplynutí lhůty k provedení. I kdybychom v uplatnění nových možností právní ochrany na řízení probíhající k okamžiku vytvoření možnosti právní ochrany spatřovali – tak jako Německo nebo Irsko – nevýrazný prvek zpětné účinnosti²⁷, zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání použití ustanovení v takových případech nebrání. Tyto zásady, a nikoliv rozdělení na procesní a hmotněprávní předpisy, které v takových případech, jako je projednávaná věc, není příliš nápomocné, jsou pro otázku výkladu směrnice z hlediska časové působnosti rozhodující.

57. Z judikatury Soudního dvora k časové působnosti povinnosti provedení EIA, oproti tvrzení Německa a Irsku, nevyplývá nic jiného.

21 — Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Itálie (C-68/11, bod 60).

22 — Rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, Recueil, s. I-5357, bod 11).

23 — Viz rozsudek ze dne 12. listopadu 1981, Meridionale Industria Salumi a další (212/80 až 217/80, Recueil, s. 2735, bod 10).

24 — Rozsudek Meridionale Industria Salumi a další (uvedený výše v poznámce pod čarou 23, bod 10); stanovisko generální advokátky V. Trstenjak ve věci Budějovický Budvar, rozsudek ze dne 22. září 2011 (C-482/09, Sb. rozh. s. I-8701, bod 106), stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Toshiba Corporation a další, rozsudek ze dne 8. září 2011 (C-17/10, body 42 až 46).

25 — Rozsudky ze dne 14. dubna 1970, Brock (68/69, Recueil, s. 171, bod. 7); ze dne 10. července 1986, Licata v. CES (270/84, Recueil, s. 2305, bod 31); ze dne 11. prosince 2008, Komise v. Freistaat Sachsen (C-334/07 P, Sb. rozh. s. I-9465, bod 43); ze dne 6. července 2010, Monsanto Technology (C-428/08, Sb. rozh. s. I-6765, bod 66).

26 — Rozsudky ze dne 18. června 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, Recueil, s. I-3923, bod 23); Wells (uvedený výše v poznámce pod čarou 15, bod 43); ze dne 15. ledna 2013, Križan a další (C-416/10, bod 94).

27 — K problematice zpětné účinnosti viz vedle judikatury citované v předcházejících poznámkách pod čarou Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, OUP, Oxford, 2.vydání, s. 252 až 273.

58. Soudní dvůr se v rámci této judikatury opíral o to, že se směrnice EIA se týká spíše záměrů většího rozsahu, jejichž provedení vyžaduje hodně času. Další zpoždění již zahájených řízení v důsledku zvláštních požadavků směrnice ovlivňuje již vniklé právní postavení²⁸. Předkladatel záměru se tak může spolehnout na své domněnky o průběhu řízení při podání žádosti a nemusí očekávat další ztížení řízení.

59. Jak správně konstatuje Bundesverwaltungsgericht, v projednávané věci nejsou vytvářeny žádné nové požadavky na správní řízení nebo probíhající soudní řízení. Jedná se spíše o zlepšení přístupu k přezkumnému řízení týkající se dodržování již dříve závazných právních požadavků. Zásada ochrany legitimního očekávání nemůže zahrnovat očekávání, že dodržení platného práva nemůže být přezkoumáno. Při rozšíření možností právní ochrany je nutné u záměrů většího rozsahu fakticky počítat se zdržením. Ty je však potřeba považovat jen za odraz právního přezkumu již závazných předpisů. Předkladatel záměru musí s takovými prodlevami počítat. Zájem na praktické účinnosti směrnice má tedy přednost.

60. Zájem na účinném a včasném provedení směrnice je v projednávané věci posílen tím, že směrnice provádí cíle Aarhuské úmluvy, která vstoupila pro Společenství v platnost dne 17. února 2005 a podle čl. 216 odst. 2 SFEU zavazuje unijní orgány a členské státy²⁹. Pokud by byl článek 10a směrnice EIA použitelný až na řízení zahájená po ukončení lhůty pro provedení, nebyl by přístup k přezkumnému řízení, který má být zajištěn podle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, s ohledem na značnou délku relevantních povolovacích řízení ještě celé roky poskytnut.

61. Je tedy třeba konstatovat, že čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/35 musí být vykládán tak, že členské státy jsou povinny prohlásit předpisy vnitrostátního práva, vydané k provedení článku 10a směrnice EIA, za použitelné také pro taková úřední povolovací řízení, která byla zahájena před 25. červnem 2005 a v tomto okamžiku ještě nebyla pravomocně uzavřena. Je tedy třeba odpovědět také na druhou otázku, položenou pro případ kladné odpovědi na první předběžnou otázku.

C – Druhá předběžná otázka

62. Druhou otázkou se Bundesverwaltungsgericht táže, zda článek 10a směrnice EIA členské státy zavazuje, aby rozšířily použitelnost předpisů vnitrostátního práva vydaných k provedení článku 10a směrnice EIA s ohledem na napadení procesní zákonnosti rozhodnutí také na případ, že EIA sice bylo provedeno, avšak nesprávně.

63. Všichni zúčastnění s výjimkou Irska zastávají názor, že článek 10a směrnice EIA členské státy zavazuje, aby rozšířily možnost soudního přezkumu také na případ nesprávného provedení EIA. Spolková republika Německo je toho názoru, že německé právo tyto požadavky již splňuje, jelikož podle § 46 VwVfG, který se použije vedle § 4 odst. 1 UmwRG, může být zrušení rozhodnutí o povolení požadováno také v případě nesprávného provedení EIA. Irsko poukazuje vzhledem k chybějícím informacím o druhu nedostatků vytýkaných v tomto případě na procesní autonomii členských států, která musí být vykonávána v souladu s cíli směrnice.

64. K tomu, co uvedla Spolková republika Německo, je třeba nejprve připomenout, že Soudní dvůr nemá pravomoc k výkladu vnitrostátního práva. V rámci spolupráce s vnitrostátními soudy se tedy musí spoléhat na jejich tvrzení o vnitrostátním právu.

28 — Rozsudek Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (uvedený výše v poznámce pod čarou 26, bod 24).

29 — K postavení Aarhuské úmluvy v právu EU viz rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, Sb. rozh. 2011, s. I-1255, body 29 až 31).

65. Již znění článku 10a směrnice EIA je s ohledem na základní šíři přezkumu ve stanoveném řízení jednoznačné. Podle tohoto ustanovení členské státy zajistí, aby příslušníci dotčené veřejnosti, kteří alternativně splňují jednu ze dvou podmínek stanovených v předpisu, „měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem [...] a mohli tak *napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí*, [...] podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.“³⁰ Zdůrazněná část provádí doslovně čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy³¹.

66. Soudní dvůr v souladu s tím ve věci Trianel konstatoval, že ustanovení nijak neomezuje důvody, které lze předložit na podporu příslušné právní ochrany³².

67. S těmito cíli není slučitelné omezení možností napadení povolovacího řízení, u kterého musí být provedeno EIA, na případ (úplného) neprovedení EIA. Výtka nesprávnosti EIA nemůže být v zásadě vyloučena.

68. Na druhou otázku je tedy třeba odpovědět, že článek 10a směrnice EIA musí být vykládán tak, že v přezkumném řízení upraveném tímto ustanovením musí být napadení procesní zákonnosti rozhodnutí možné také v případě, že EIA sice bylo provedeno, avšak mělo nedostatky. Je tedy třeba odpovědět také na třetí a poslední otázku Bundesverwaltungsgericht, která je položena pro případ, že se přezkumné řízení vztahuje i na nesprávnost EIA.

D – Třetí předběžná otázka

69. Třetí otázkou předkládající soud žádá také o vyjasnění otázky, v jakém rozsahu je soudní napadení rozhodnutí, pro která platí ustanovení směrnice EIA o účasti veřejnosti, možné z důvodů procesních vad, a kdy může vést ke zrušení rozhodnutí v případech, ve kterých správní řád členského státu podle článku 10a odst. 1 písm. b) směrnice EIA podmiňuje přístup příslušníků dotčené veřejnosti k přezkoumání soudem *namítnutím porušování práva*. Přitom chce soud zejména zjistit, zda jsou přípustná dvě omezení relevance procesních vad kumulativně uplatněná vnitrostátní judikaturou: požadavek příčinné souvislosti a dotčení hmotněprávního postavení žalobce.

1. Kritéria vnitrostátní judikatury

70. K lepšímu pochopení je vhodné, aby byla obě kritéria vnitrostátní judikatury v krátkosti představena tak, jak vyplývají z tvrzení zúčastněných řízení a z předkládacího rozhodnutí.

71. Takzvaný „požadavek příčinné souvislosti“ uvádí, že pro úspěšné napadení rozhodnutí na základě procesní vady musí za okolností případu existovat konkrétní možnost, že napadené rozhodnutí by bez procesní vady mělo jiné vyznění³³.

30 — Zdůraznění provedeno autorem stanoviska.

31 — V anglickém a francouzském znění jsou slova „hmotné“ a „procesní“ v Aarhuské úmluvě spojena spojkou „i“, ve směrnici EIA však se spojkou „nebo“. Jedná se přitom o čistě redakční změnu.

32 — Výše v poznámce 2 pod čarou citovaný rozsudek „Trianel“ (bod 37).

33 — Viz BVerwG, rozsudek ze dne 8. června 1995, 4 C 4.94 a BVerwG, rozsudek ze dne 13. prosince 2007, 4 C 9.06.

72. Vadou řízení musí být dotčeno „hmotněprávní postavení“ žalobce. Jak uvádí Bundesverwaltungsgericht, podle vnitrostátní judikatury však UVPG a procesní ustanovení jiných zvláštních zákonů nedávají osobě dotčené záměrem, u kterého je EIA povinné, žádné samostatné procesní postavení³⁴. Kritérium hmotněprávního postavení žalobce má význam – jak vyplývá z tvrzení účastníků – rovněž v rámci opodstatněnosti žaloby. To by znamenalo, že omezuje rozsah přezkumu oněch žalob, které splňují požadavek přípustnosti, typicky např. tehdy, pokud se žalobce odvolává na možné porušení svého vlastnického práva³⁵.

2. Stanoviska zúčastněných

73. Účastníci zastávají s ohledem na třetí otázku jasně odlišné názory. Žalobci mají za to, že výše popsaná kritéria nejsou v souladu s evropským právem. Podle jejich názoru jsou naopak procesní vady závažné v širším rozsahu. S ohledem na čl. 263 druhý pododstavec SFEU by musela v každém případě být porušení podstatných procesních předpisů zohledněna při soudním napadení procesní zákonnosti rozhodnutí, pokud v jednotlivém případě nelze vyloučit, že vada ovlivnila výsledek rozhodnutí ve věci. Právní předpisy související s účastí veřejnosti a článkem 3 směrnice EIA jsou podstatnými procesními předpisy.

74. V rámci procesní autonomie členských států považuje Spolková republika Německo judikaturou rozvinuté kritérium příčinné souvislosti za slučitelné s evropským právem. Spolková země Porýní-Falcko se k tomuto názoru připojuje.

75. Irsko je toho názoru, že vzhledem k procesní autonomii členských států je věcí samotných těchto států, aby určily, která jednání, opomenutí nebo rozhodnutí podléhají přezkumu podle článku 10a směrnice EIA, a co představuje porušení práva, a toto určení musí provést v souladu s cílem směrnice, tedy poskytnout dotčené veřejnosti přístup k právní ochraně.

76. Komise je konečně toho názoru, že vnitrostátní soudce musí meritorně přezkoumat alespoň všechny procesní a hmotněprávní předpisy, které vyplývají z unijního práva a jeho vnitrostátního provedení, aniž je přezkoumání omezeno na ustanovení upravující aktivní legitimaci nebo porušení hmotněprávního postavení.

77. Pro závažné procesní vady by neměl platit požadavek příčinné souvislosti, méně závažné procesní vady by však nevedly ke zrušení rozhodnutí tehdy, pokud orgán prokáže, že za okolností případu neexistuje možnost, že napadené rozhodnutí by bez procesních vad mělo jiné vyznění.

78. Procesní vady u rozhodnutí, pro která platí ustanovení směrnice o účasti veřejnosti, jsou v rámci soudního napadení významné, pokud mají význam pro dosažení cílů směrnice EIA.

3. Výklad článku 10a směrnice EIA

79. Toto řízení není první příležitostí, kdy se Soudní dvůr zabývá výkladem článku 10a směrnice EIA. Již na začátku svých úvah jsem poukázal na to, že zejména věc Trianel byla příležitostí věnovat se tomuto ustanovení.

80. V uvedené věci se Soudní dvůr v podstatě zabýval s rozsahem přístupu nevládních organizací ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice EIA k přezkumnému řízení ve smyslu článku 10a téže směrnice. Soudní dvůr v této souvislosti uznal, že takovým nevládním organizacím nesmí být odeprěna možnost, aby v rámci právní ochrany podle článku 10a směrnice EIA uplatnily proti relevantnímu rozhodnutí

34 — Viz rovněž stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci „Trianel“ (uvedené výše v poznámce pod čarou 2, bod 34).

35 — Viz Winter, G., *Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts*, NVwZ 1999, 467.

o povolení porušení předpisů, které vyplývají z unijního práva a jejichž účelem je ochrana životního prostředí, neboť tyto předpisy chrání jen obecný zájem a nikoliv práva jednotlivců. Přitom lze z rozhodnutí vyvodit, že takové omezení nesmí být provedeno na úrovni přípustnosti žaloby ani na úrovni jejího posouzení ve věci samé³⁶. Spolková republika Německo, jejíž vnitrostátní právo bylo podnětem k předložení věci Trianel, z rozsudku vyvodila důsledky³⁷.

81. Toto řízení se na rozdíl od věci Trianel týká fyzických a právnických osob, které jsou všechny podle čl. 1 odst. 2 směrnice EIA částí dotčené veřejnosti, avšak nejsou v tomto článku jmenovanou nevládní organizací.

82. Ve své odpovědi na druhou otázku jsem již uvedl, že článek 10a směrnice EIA pro tyto osoby nepovoluje omezení možnosti napadnout relevantní rozhodnutí na neprovedení potřebného EIA.

83. To však neznamená, že unijní právo v rámci článku 10a směrnice EIA nestanovuje podrobné požadavky pro rozsah příslušné právní ochrany. Členské státy naopak podle judikatury Soudního dvora disponují prostorem pro uvážení při provádění článku 10a směrnice EIA (a tímto článkem prováděného čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy). Mohou tedy samy upravit řízení, kterým je příslušný přístup k právní ochraně zajištěn. Přitom podléhají dvěma omezením: úprava nesmí být méně příznivá než ta, kterou se řídí obdobné situace ve vnitrostátním právu (zásada rovnocennosti), ani nesmí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Společenství (zásada efektivity)³⁸.

84. Požadavky unijního práva na rozsah přezkumu přezkumného řízení podle z článku 10a směrnice EIA plynou zejména ze zásady efektivity. V tomto řízení nic nenasvědčuje tomu, že by byla porušena zásada rovnocennosti.

85. Jak již bylo uvedeno v rámci návrhu ke druhé otázce, je znění článku 10a směrnice EIA s ohledem na přezkum procesní zákonnosti rozhodnutí v řízení, které toto ustanovení upravuje, jasné. Nijak neomezuje důvody, které mohou být předloženy na podporu příslušné žaloby.

86. Článek 10a směrnice EIA však členským státům dovoluje podrobit přístup příslušníků dotčené veřejnosti k přezkoumání určitým podmínkám. Členské státy přitom mohou volit mezi dvěma alternativami, což je výrazem jejich procesní autonomie. První alternativou je „dostatečný zájem“, druhá a Německem zvolená „[...] porušení práva [...], kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku“. Členské státy dále podle článku 10a směrnice samy určují, co je porušením práva. Toto ustanovení však musí být v souladu s cílem, aby byl dotčené veřejnosti poskytnut široký přístup k soudům.

87. Mají obě tyto alternativy uvedené v článku 10a vliv na rozsah přezkumu v rámci přezkumného řízení, jehož provedení má být zajištěno?

88. Znění ustanovení naznačuje, že u obou alternativ uvedených v článku 10a směrnice EIA se jedná o popis podmínky přípustnosti příslušné žaloby. Pokud je splněna, dojde k přezkumu ve věci samé z hlediska „hmotněprávní a procesní zákonnosti rozhodnutí“. Také Soudní dvůr s ohledem na alternativy výslovně odkazuje na „podmínky pro přípustnost žalob“³⁹.

36 — Rozsudek „Trianel“ (uvedený výše v poznámce pod čarou 2, bod 60).

37 — Nejprve došlo k provedení ve vnitrostátním právu judikaturou, viz BVerwG, rozsudek ze dne 29. září 2011, 7 C 21.09. Nyní byl příslušný zákon změněn: Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften vom 21. Januar 2013 (BGBl I s. 95; zákon o změně zákona o právní ochraně v životním prostředí a jiných předpisů na ochranu životního prostředí), viz BT-Drucks. 17/10957.

38 — Rozsudky Wells (uvedený výše v poznámce pod čarou 15, bod 67); ze dne 18. října 2011, Boxus a Roua (C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, Sb. rozh. s. I-9711, bod 52), a „Trianel“ (uvedený výše v poznámce pod čarou 2, bod 43).

39 — Rozsudek „Trianel“ (uvedený výše v poznámce pod čarou 2, bod 38).

89. Výklad článku 10a směrnice EIA v souladu s mezinárodním právem s ohledem na čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy⁴⁰, potvrzuje, že obě alternativy uvedené v článku 10a směrnice EIA mají umožnit omezení přípustnosti řízení o přezkumu, a nikoliv rozsah přezkumu. *Implementation Guide*⁴¹, použitelný jako pomůcka při výkladu úmluvy, nazývá relevantní kritéria příznačně kritérii *standing*⁴².

90. Připojuji se k názoru generální advokátky E. Sharpston, která obě alternativy vysvětluje rovněž tím, že státy, které podepsaly Aarhuskou úmluvu, si přály jejich prostřednictvím přihlídnout k různým kritériím legitimity ve vnitrostátních právních řádech smluvních států Aarhuské úmluvy⁴³.

91. V případě rozsahu přezkumu z procesního hlediska totiž nadále platí, že směrnice EIA stanoví přezkum procesní zákonnosti rozhodnutí a nijak neomezuje důvody, které mohou být předloženy na podporu příslušné žaloby. Podle zásady efektivity nesmí být tato možnost právní ochrany s ohledem na předpisy unijního práva, jejichž cílem je ochrana životního prostředí, prakticky znemožněna nebo příliš ztížena. Vnitrostátní právní ochrana splňující tyto požadavky odpovídá také čl. 19 odst. 1 druhému pododstavci SEU, podle kterého členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých unijním právem. Podrobnější vyjádření k rozsahu přezkumu vzhledem tomu, že nebyly uvedeny konkrétně vytykané procesní vady, není možné.

4. Přezkum vnitrostátních kritérií

92. Dále bych chtěl nejprve přezkoumat, zda kritérium dotčení hmotněprávního postavení žalobce ve formě předepsané Bundesverwaltungsgericht v oblasti článku 10a směrnice EIA odpovídá požadavkům směrnice. Právní věda v oblasti správního práva se v dotčeném členském státě v posledních letech tímto tématem intenzivně zabývala a také pod vlivem judikatury Triangl vznikla kontroverzní diskuse o tom, v jaké míře lze trvat na požadavku porušení subjektivního práva v oblasti práva životního prostředí a to pokud jde o procesní vady u EIA⁴⁴.

93. Obezřetný výklad článku 10a směrnice EIA, zejména také jeho smyslu a účelu, ukazuje, že kritérium ve formě stanovené Bundesverwaltungsgericht neodpovídá požadavkům směrnice.

94. Jak bylo uvedeno výše, počítá znění článku 10a (i) s přezkumem procesní zákonnosti bez odkazu na omezení důvodů předložených na podporu v tomto směru. Přitom ustanovení dovoluje omezení přístupu k přezkumnému řízení na takové příslušníky dotčené veřejnosti, kteří uplatňují porušení práva. Tento koncept členské státy samy stanoví s výslovným zohledněním cíle poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k soudům. U tohoto kritéria se však jedná – také na to jsem již poukázal – o dovolené kritérium přípustnosti, nikoliv o možné omezení rozsahu přezkumu. Omezení rozsahu přezkumu jím tedy nemůže být odůvodněno.

95. Dále je třeba vzít v úvahu, že Aarhuská úmluva, jejímuž provedení článek 10a směrnice EIA slouží, poskytuje cenné prvky ozřejmující na účel ustanovení. Má podle jejího článku 1 přispívat k ochraně práva na život v prostředí příznivém pro zdraví a životní pohodu. Za tím účelem budou stanovena určitá procesní pravidla (přístup k informacím, účast veřejnosti) a bude poskytnut účinný přístup k soudům.

40 — Viz bod 9 odůvodnění směrnice 2003/35.

41 — Rozsudek ze dne 16. února 2012, Solvay a další (C-182/10, bod 28).

42 — United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. vydání, 2013, s. 202 až 204.

43 — Stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci „Trianel“ (uvedené výše v poznámce pod čarou 2, bod 44).

44 — Srovnej Kment, M., *Europarechtswidrigkeit des § 4 I UmwRG?*, NVwZ 2012, 481, Siegel, T., *Zur Einklagbarkeit der Umweltverträglichkeit*, DÖV 2012, 709, Ziekow, J., *Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes*, NVwZ 2007, 259. Již předtím Calliess, C., *Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte*, NVwZ 2006, 1; Schoch, F., *Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts*, in: Schmidt-Assmann, E. a Hoffmann-Riem, W. (vyd.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden-Baden, 1999, s. 279; Kokott, J., *Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts*, Die Verwaltung 31 (1998), 335.

96. Body 7 a 8 odůvodnění úmluvy dále objasňují důvody práva na přístup k soudům v záležitostech životního prostředí. Přístup je občanům poskytnut, aby bylo zajištěno jejich právo na zdravé životní prostředí a splnění povinnosti životní prostředí chránit a zlepšovat ve prospěch přítomných a budoucích generací.

97. Z toho podle mého názoru vyplývají dvě věci. Zaprvé mají procesní předpisy a zachování takových předpisů právě v životním prostředí podstatnou úlohu při ochraně poskytnutých práv. Tím se vysvětluje rostoucí význam práv účasti v právu životního prostředí, které dnes platí nejen jako prvek legitimity rozhodnutí, nýbrž také jako prvek zlepšení ochrany životního prostředí⁴⁵. Stejně toto pochopení řízení vysvětluje význam správného provedení EIA⁴⁶. Je tedy zřejmé, proč článek 10a směrnice EIA jmenuje přezkum hmotněprávní a procesní zákonnosti jedním dechem.

98. Aarhuská úmluva kromě toho nechápe ochranu životního prostředí jako zvláštní úlohu k tomu vytvořených nevládních organizací, nýbrž považuje jednotlivce za oprávněného – či dokonce povinného – sledovat zájmy životního prostředí⁴⁷. Omezení rozsahu přezkumu u žalob jednotlivců tedy nelze odůvodnit tím, že se o zájmy životního prostředí mohou zasazovat sdružení pro ochranu životního prostředí. S ohledem na aktivní legitimitaci je postavení sdružení na ochranu životního prostředí sice podle čl. 10a odst. 3 druhé a třetí věty privilegováno tím, že mají podle tohoto ustanovení práva, která mohou být porušena⁴⁸. V rámci rozhodnutí ve věci samé však neexistuje žádný důkaz o tom, že jsou na tom příslušníci dotčené veřejnosti hůře než sdružení na ochranu životního prostředí. Občan se tedy stává, jak ukazují uvedená ustanovení Aarhuské úmluvy, sám instancí k provedení ochrany životního prostředí⁴⁹, což je úkol, který – jak žalobci dokládají – sdružení na ochranu životního prostředí mohou kvůli chybějícím finančním prostředkům plnit jen omezeně.

99. Vnitrostátní právo tedy otázky procesní zákonnosti v (environmentálním) rámci směrnice EIA nesmí vyjmout z rozsahu soudního přezkumu u žalob příslušníků dotčené veřejnosti. Tím by byla porušena zásada efektivity a nepředstavovalo by to vhodné provedení článku 10a směrnice EIA v souladu s evropským právem. Kritérium uplatnění subjektivního porušení práva v rozsahu, v němž vylučuje předpisy o rozsahu přezkumu v přezkumném řízení ve smyslu článku 10a směrnice EIA, vycházející z unijního práva, jejichž účelem je ochrana životního prostředí, jak je tomu podle informací Bundesverwaltungsgericht, nemůže podle mého názoru obstát.

100. Stejně tak lze chápat vyjádření Soudního dvora ve věci Trianel, podle kterého, „je přípustné, aby vnitrostátní zákonodárce omezil práva, jejichž porušení může být uplatňováno jednotlivcem v rámci žaloby proti jednomu z rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na něž se vztahuje článek 10a směrnice 85/337, pouze na veřejná subjektivní práva [...]“⁵⁰. Pojem veřejných subjektivních práv musí být vyložen tak, že předpisy unijního práva sloužící ochraně životního prostředí mohou být jednotlivcem uplatněny v rámci věci samé. Tak dochází k souběhu objektivně a subjektivně chápané právní ochrany – to naznačuje také v článku 1 Aarhuské úmluvy zmíněné právo žít v prostředí zajišťujícím zdraví a životní pohodu.

45 — Ebbesson, J., *Public Participation*, in: Bodansky D. a další. (vyd.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, OUP, 2007, s. 681.

46 — Clément, M., *Droit Européen de l'Environnement*, Brusel, Larcier, 2. vydání, 2012, s. 119.

47 — Body 7 a 8 odůvodnění Aarhuské úmluvy.

48 — Rozsudek „Trianel“ (uvedený výše v poznámce pod čarou 2, body 40 a 42).

49 — Koncept občana, který dohlíží na dodržování práva, není evropskému právu nijak cizí. Rozsudek ze dne 5. února 1963, van Gend & Loos (26/62, Recueil, s. 1). Viz Weiler, J. H. H., *The Transformation of Europe*, in: *The Constitution of Europe*, CUP, Cambridge, 1999, 10, 20.

50 — Rozsudek „Trianel“ (uvedený výše v poznámce pod čarou 2, bod 45).

101. Rovněž Compliance Committee úmluvy považuje vyloučení nároků týkajících se životního prostředí u žalob na základě omezení sousedských žalob na vlastní práva a vyloučení práva na životní prostředí z tohoto konceptu považuje za porušení čl. 9 odst. 2. I když toto posouzení pro Soudní dvůr není závazné⁵¹, je přesto oporou pro můj výklad úmluvy⁵².

102. Pro zásadu příčinné souvislosti je nutné vzít v úvahu podobná měřítká. Také zde mají členské státy nepochybně procesní autonomii. Podle ní není kritérium příčinné souvislosti k posouzení relevance procesních vad v zásadě vyloučeno. Přitom však musí být dodržována zásada rovnocennosti a efektivity. Také požadavek příčinné souvislosti musí být posuzován především podle zásady efektivity⁵³. Oproti tomu zde není žádný náznak porušení zásady rovnocennosti.

103. Požadavek příčinné souvislosti tedy nesmí omezovat výkon práv plynoucích z článku 10a směrnice EIA.

104. Právě ve zde dotčené oblasti přísluší – jak jsem na to poukázal výše – řízení zvláštní úloha, aby byla zaručena účinná ochrana životního prostředí. Přístup k přezkumnému řízení kvůli procesním vadám je však efektivní jen tehdy, jestliže úspěch výtky není předem vyloučen. Formulace kritéria příčinné souvislosti musí odpovídat zvláštnímu významu řízení právě v rámci evropského práva životního prostředí a nesmí předem fakticky vylučovat procesní vady z rozsahu přezkumu.

105. To v žádném případě neznamená, že každá procesní vada musí vést ke zrušení rozhodnutí. Poukazuje na to i paralela s následky vad unijních právních aktů. Článek 263 druhý pododstavec SFEU v tomto ohledu stanoví, že Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat „o žalobách podaných členskými státy, Evropským parlamentem, Radou a Komisí pro [...] porušení podstatných formálních náležitostí. Judikatura to vykládá – zjednodušeně řečeno – tak, že je akt při porušení zvláště závažných procesních předpisů bez dalšího neplatný⁵⁴, u méně významných předpisů musí mít jistý účinek⁵⁵. Kritéria rozvinutá v rámci tohoto ustanovení nelze kvůli procesní autonomii členských států bez dalšího přenést na článek 10a směrnice EIA.

106. Při uplatnění kritéria příčinné souvislosti je spíše třeba vzít v úvahu zásadu efektivity. To znamená, že tímto kritériem, a obzvláště také formulací břemena tvrzení a důkazního břemena v jeho rámci, nesmí být uplatnění procesních předpisů vycházejících z unijního práva, jejichž cílem je ochrana životního prostředí, prakticky vyloučeno. U zvláště důležitých procesních předpisů je tedy nutné od požadavku příčinné souvislosti s výsledkem správního řízení zcela upustit.

V – Závěry

107. Z výše uvedených důvodů navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky položené Bundesverwaltungsgericht odpověděl takto:

„1. Článek 6 odst. 1 směrnice 2003/35 musí být vykládán tak, že členské státy jsou povinny prohlásit předpisy vnitrostátního práva vydané k provedení článku 10a směrnice EIA za použitelné také pro taková úřední povolovací řízení, která byla zahájena před 25. červnem 2005 a nebyla ještě k tomuto okamžiku pravomocně ukončena.

51 — Viz článek 15 Aarhuské úmluvy, který stanoví nekonfrontační, mimosoudní a na poradách založené přezkoumávání plnění ustanovení úmluvy, jakož i Meeting of the Parties, Decision 1/7, Review of Compliance, UN Doc. ECE/MP.PP/2/2Add.8 ze dne 2. dubna 2004.

52 — Economic Commission for Europe, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/48 concerning compliance by Austria. Přijato Compliance Committee dne 16. prosince 2011, UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2012/4 ze dne 17. dubna 2012, s. 14. Vzhledem k nedostatku informací nezjistila Committee žádné porušení a argumentovala hypoteticky.

53 — Viz Danwitz, T., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer, Berlín, 2008, s. 541.

54 — Rozsudek ze dne 29. října 1980, Roquette Frères v. Rada (138/79, Recueil, s. 3333, bod 33).

55 — Odlišně ohledně konkrétně požadovaného důsledku rozsudky ze dne 29. října 1980, van Landewyck a další v. Komise (209/78 až 215/78 a 218/78, Recueil, s. 3125, bod 47); ze dne 2. října 2003, Thyssen Stahl v. Komise (C-194/99 P, Recueil, s. I-10821, bod 31).

2. Článek 10a směrnice EIA musí být vykládán tak, že v přezkumném řízení upraveném tímto ustanovením musí být napadení procesní zákonnosti rozhodnutí možné také v případě, že EIA sice bylo provedeno, ale mělo nedostatky.
3. Článek 10a směrnice EIA musí být vykládán tak, že v případech, kdy správní rád členského státu podle čl. 10a odst. 1 písm. b) směrnice EIA stanoví, že přístup příslušníků dotčené veřejnosti k přezkoumání soudem závisí na uplatnění porušení práva,
 - omezení úspěšnosti při soudním napadení procesní zákonnosti rozhodnutí, pro která platí ustanovení této směrnice o účasti veřejnosti, na případy, kdy je procesní vadou dotčeno hmotněprávní postavení žalobce, je nepřípustné, pokud jsou tím vyloučeny předpisy vycházející z unijního práva, jejichž cílem je ochrana životního prostředí;
 - omezení úspěšnosti při soudním napadení procesní zákonnosti rozhodnutí, pro která platí ustanovení této směrnice o účasti veřejnosti, na případy, kdy podle okolností případu existuje konkrétní možnost, že by napadené rozhodnutí bez procesních vad mělo jiné vyznění, je nepřípustné, pokud je tím vyloučeno uplatnění předpisů vycházejících z unijního práva, jejichž cílem je ochrana životního prostředí, a pokud se toto kritérium vztahuje také na ty procesní předpisy, které jsou zvláště významné.

Posouzení požadavků, které je třeba klást na procesní vady, aby mohly být zohledněny při soudním napadení procesní zákonnosti rozhodnutí ve prospěch žalobce, podléhá procesní autonomii členských států, které však nesmějí právní ochranu ohledně předpisů vyplývajících z evropského práva, jejichž cílem je ochrana životního prostředí, prakticky znemožnit, nadměrně ztížit nebo podrobit méně příznivým pravidlům, než kterými se řídí obdobné situace ve vnitrostátním právu.“