



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 30. března 2017¹

Spojené věci C-196/16 a C-197/16

Comune di Corridonia a další (C-196/16)

a

Aldo Alessandrini a další (C-197/16)

proti

Provincia di Macerata a dalším

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche
(správní soud regionu Marche, Itálie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2011/92/EU –
Posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí – Zařízení na výrobu
bioplynu – Posouzení dopadu na životní prostředí po výstavbě zařízení“

I. Úvod

1. V tomto řízení o předběžné otázce je třeba objasnit, zda může být posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice EIA² provedeno až poté, co byl dotčený záměr uskutečněn. Pochybnosti stran tohoto postupu pramení z toho, že toto posouzení může naplňovat svůj účel v plném rozsahu pouze tehdy, dojde-li k němu před povolením a realizací záměru. Dále je však rovněž otázkou, jaké jsou vedle dodatečného posouzení provedeného po výstavbě další možnosti řešení v případě takových závažných procesních pochybení.

II. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

2. V článku 6 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí³ (dále jen „Aarhuská úmluva“) se stanoví, že veřejnost se účastní na rozhodování o činnostech, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Okamžik, kdy má k této účasti dojít, je stanoven v čl. 6 odst. 4 uvedené úmluvy:

„Každá strana zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.“

1 – Původní jazyk: němčina.

2 – 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. 2012, L 26, s. 1). Změny zavedené směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014 (Úř. věst. 2014, L 124, s. 1) se v projednávané věci ještě nepoužijí.

3 – Úř. věst. 2005, L 124, s. 4, přijatá rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1).

B. Unijní právo

3. V bodě 2 odůvodnění směrnice EIA jsou zdůrazněny základní zásady, z nichž uvedená směrnice vychází:

„Podle článku 191 [SFEU] je politika Unie v oblasti životního prostředí založena na zásadách obezřetnosti a prevence a na zásadách, že škody na životním prostředí mají být přednostně napraveny přímo u zdroje a že za vzniklé škody by měl platit znečišťovatel. Měly by se vzít co nejdříve v úvahu vlivy všech technických plánovacích a rozhodovacích procesů na životní prostředí.“

4. V článku 1 odst. 2 písm. c) směrnice EIA je definován pojem „povolení“ takto:

„rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru.“

5. V článku 2 odst. 1 směrnice EIA je upraven vztah mezi povolením a posouzením vlivu na životní prostředí takto:

„Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení musely záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů [...]“

6. V článku 3 směrnice EIA jsou stanoveny základní požadavky obsahu posuzování takto:

„Posuzování vlivů na životní prostředí vhodným způsobem určí, popíše a posoudí v každém jednotlivém případě a v souladu s články 4 až 12 přímé a nepřímé vlivy záměru na tyto faktory:

- a) člověka, faunu a flóru;
- b) půdu, vodu, ovzduší, podnebí a krajinu;
- c) hmotný majetek a kulturní dědictví;
- d) vzájemné působení mezi faktory uvedenými v písmenech a), b) a c).“

7. V článku 5 směrnice EIA se stanoví povinnost oznamovatele předkládat informace, které jsou nezbytné pro posouzení, a v článcích 6 a 7 je upravena účast vnitrostátních orgánů a zpřístupňování informací.

8. V článku 8 směrnice EIA se stanoví, že „[v]ýsledky jednání a informace shromážděné podle článků 5, 6 a 7 musí být brány v úvahu v povolovacím řízení“.

C. Italské právo

9. Předkládající soud má za to, že italské právo v současnosti neobsahuje žádné ustanovení, které by upravovalo posouzení vlivů na životní prostředí, které by bylo provedeno dodatečně až po výstavbě zařízení.

10. Stran již povolených zařízení se v čl. 29 odst. 1 legislativního nařízení č. 152/2006 pouze stanoví, že rozhodnutí týkající se povolení nebo schválení přijatá bez předchozího posouzení vlivu na životní prostředí mohou být zrušena pro porušení zákona, jako je tomu v projednávaném případě.

11. V případě výstavby zařízení, u kterého nebylo předem ověřeno, zda se na něj vztahuje povinnost posouzení vlivů na životní prostředí, ani nebylo provedeno vlastní posouzení, se v čl. 29 odst. 4 legislativního nařízení č. 152/2006 stanoví, že příslušný orgán poté, co posoudí rozsah škody na životním prostředí a újmu po uložení sankcí, nařídí pozastavení prací a může nařídít odstranění stavby a uvedení do původního stavu místa a environmentálních poměrů na náklady odpovědné osoby, nebo – pokud odpovědná osoba výše uvedené nesplní – nechá příslušný orgán odstranit stavbu a uvést místo do původního stavu z úřední povinnosti.

12. V článku 29 odst. 5 legislativního nařízení č. 152/2006 se stanoví, že „v případě, že je povolení nebo souhlas vydaný po posouzení vlivu na životní prostředí zrušen soudem či orgánem veřejné správy při autonomním výkonu svěřené pravomoci, nebo v případě, že je stanovisko ke slučitelnosti záměru se životním prostředím zrušeno [...], uplatní se pravomoci podle odstavce 4 až po provedení nového posouzení vlivu na životní prostředí“.

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

13. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká dvou elektráren na výrobu elektřiny z bioplynu, který je získáván z anaerobní digesce biomasy, se jmenovitým výkonem každé z elektráren ve výši 999 kW, které postavila společnost VBio1 Società Agricola S.r.l. (dále jen „VBio1“) v obci Corridonia (věc C-196/16) a společnost VBio2 Società Agricola S.r.l. (dále jen „VBio2“) v obci Loro Piceno (věc C-197/16).

14. Region Marche udělil dne 5. června 2012 povolení pro zařízení v obci Corridonia na základě žádosti podané v říjnu 2011 a zařízení v Loro Piceno udělil povolení dne 29. června 2012 na základě žádosti podané v prosinci 2011.

15. Pravomoc ve věcech posuzování vlivů záměru na životní prostředí měla Provincia di Macerata, která ovšem ve věci nerozhodovala, neboť v případě zařízení takové velikosti nebylo podle ustanovení právních předpisů regionu Marche toto posuzování vyžadováno. Tuto regionální úpravu ovšem později prohlásil italský ústavní soud za neplatnou. V důsledku toho bylo proto žalobám obou obcí a dalších žalobců směřujícím na zrušení povolení vyhověno. Předtím ovšem společnosti VBio1 a VBio2 dokončily výstavbu zařízení a uvedly je do provozu.

16. Příslušné orgány Provincia di Macerata v návaznosti na zrušení povolení stanovily, že v případě obou zařízení musí být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, a následně vydaly dne 7. července 2014 (pro zařízení v obci Corridonia) a dne 10. února 2015 (pro zařízení v obci Loro Piceno) kladné hodnocení ohledně slučitelnosti s předpisy v oblasti životního prostředí. Tato dvě posledně uvedená rozhodnutí byla napadena žalobami v původním řízení.

17. Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (správní soud regionu Marche) proto pokládá Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je s ohledem na ustanovení článku 191 SFEU a článku 2 směrnice EIA slučitelné s unijním právem, aby se po výstavbě zařízení provedlo ověření povinnosti provést posouzení vlivu na životní prostředí (a případně posouzení vlivu na životní prostředí), pokud vnitrostátní soud zrušil povolení z důvodu, že záměr nebyl předmětem ověření povinnosti provést posouzení vlivu na životní prostředí, neboť toto ověření bylo vyloučeno na základě vnitrostátní právní úpravy, která byla v rozporu s unijním právem?“

18. Písemná vyjádření předložili: jakožto žalobci v původním řízení obce Corridonia a Loro Piceno, Alessandrini a další; jakožto žalovaní v původním řízení Provincia di Macerata a region Marche; jakožto další účastníci v původním řízení společnosti VBio1, VBio2; a dále i Italská republika a Evropská komise. Až na Alessandrini a další se všichni zúčastnění vyjádřili i na jednání konaném dne 8. března 2017.

IV. Právní posouzení

19. Podstatou otázky správního soudu je, zda lze posouzení vlivu na životní prostředí, jehož neuskutečnění bylo v rozporu s právem, provést dodatečně až poté, co byla dokončena výstavba dotčených zařízení na základě povolení, která byla později úspěšně napadena.

20. Nejprve bych ráda blíže upřesnila předmět sporu (k tomu viz část A), dále se budu zabývat ustanoveními směrnice EIA, která se týkají okamžiku posouzení vlivu na životní prostředí (k tomu viz část B), a v závěru následky neuskutečněného posouzení záměrů, které již byly realizovány (k tomu viz část C).

A. Úvodní poznámka

21. Je třeba předeslat, že článek 191 SFEU, na který odkazuje správní soud, nemůže být sám o sobě východiskem pro rozhodování o opatření členského státu. Jak správně uvádí Komise, toto ustanovení je určeno Unii. Toto ustanovení ovšem může být relevantní při výkladu sekundárního práva⁴.

22. V tomto ohledu žádost o rozhodnutí o předběžné otázce správně odkazuje na směrnici EIA ve znění směrnice 2011/92. Je pravda, že první žádosti v souvislosti s povolovacími řízeními byly podány již dne 4. října 2011⁵ a dne 16. prosince 2011⁶, zatímco směrnice 2011/92 vstoupila v platnost až v únoru 2012. Nová právní úprava se však v zásadě, a to zejména v rámci probíhajících řízení, použije od okamžiku, kdy vstoupil v platnost akt, kterým byla zavedena⁷. Od této zásady se lze odchýlit pouze výjimečně, představovalo-li by takové použití nepřiměřenou zátěž⁸. V projednávaném případě ovšem není dán žádný důvod pro takovou výjimku, neboť dříve platná ustanovení jsou vesměs totožná s ustanoveními směrnice 2011/92⁹. Proto je třeba povolení obou zařízení, která byla vydána v červnu 2012, posuzovat již podle směrnice 2011/92.

23. Je třeba rovněž upřesnit, že Soudní dvůr nemá rozhodovat o tom, zda sporná zařízení na výrobu bioplynu skutečně musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, ani na základě jakých kritérií má být o této skutečnosti rozhodnuto. Tvrzení společností Vbio1 a Vbio2 týkající se italských právních předpisů, které jsou nyní platné a které vylučují povinnost provést posouzení, jsou tudíž neúčinná. V projednávané věci rovněž není nutné hlouběji zkoumat otázku, zda jsou tyto nové právní předpisy v souladu se směrnicí EIA s ohledem na rizika, jež pro životní prostředí představují zařízení na výrobu bioplynu, a to např. kvůli nebezpečí výbuchu a emisím metanu, formaldehydu či nitrátů vznikajících při využití digestátů jako hnojiva.

B. K okamžiku posuzování vlivů na životní prostředí

24. V článku 3 směrnice EIA se stanoví, že posuzování vlivů na životní prostředí určí, popíše a posoudí přímé a nepřímé vlivy záměru. Toto posuzování musí mimo jiné vycházet z účasti veřejnosti, jež je zakotvena článkem 6 uvedené směrnice. Podle čl. 2 odst. 1 první věty a čl. 1 odst. 2 písm. c) se musí posouzení uskutečnit před udělením povolení, které opravňuje k uskutečnění záměru.

4 – Viz rozsudek ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126 bod 46), rozsudek ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 39), a rozsudek ze dne 4. března 2015, Fipa Group a další (C-534/13, EU:C:2015:140, bod 42).

5 – Písemné vyjádření VBio1, bod 34.

6 – Písemné vyjádření VBio2, bod 33.

7 – Rozsudek ze dne 7. listopadu 2013, Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 22).

8 – Tak chápou rozsudek ze dne 18. června 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, bod 23) a na něj navazující judikaturu.

9 – Viz rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, body 26 až 28).

25. Navíc se v bodě 2 odůvodnění směrnice EIA stanoví, že by se měly vzít co nejdříve v úvahu vlivy všech technických plánovacích a rozhodovacích procesů na životní prostředí. Jak je v tomto bodu dále uvedeno, tento přístup odpovídá zásadám obezřetnosti a prevence, zásadě odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje, jakož i zásadě, že za vzniklé škody by měl platit znečišťovatel, přičemž všechny tyto zásady jsou podle čl. 191 odst. 2 SFEU základem politiky Unie v oblasti životního prostředí. Soudní dvůr chápe tyto zásady v tom smyslu, že cílem posuzování vlivů na životní prostředí je vyvarovat se od samého počátku riziku vzniku znečištění nebo škodlivých vlivů, a nikoli následně potlačovat jejich účinky¹⁰.

26. Dále je třeba poukázat na článek 6 Aarhuské úmluvy, který je prováděn směrnicí EIA¹¹. Účast veřejnosti na rozhodování, která mohou mít významný vliv na životní prostředí, jež je v uvedeném článku stanovena, musí být zajištěna v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a účast veřejnosti může být účinná¹². Toto znění dokládá účel účasti v počátečním stadiu: její účinnost je větší, lze-li ji plně zohlednit při realizaci záměru. Zejména může poukázat na to, jak provést výstavbu zařízení bez zbytečné zátěže s cílem minimalizovat nepříznivé vlivy na životní prostředí.

27. Pokud ovšem již bylo zařízení postaveno, nezůstávají nadále zpravidla otevřené všechny možnosti. Změnit již postavené zařízení je obvykle složitější než zapracovat příslušná opatření do záměru od samého počátku.

28. Je-li posuzování vlivů na životní prostředí poprvé provedeno až poté, co je zařízení postaveno, může být tudíž účinné pouze tehdy, pokud stanoví požadavky vyplývající z právních předpisů pro oblast životního prostředí vyžadující nezbytné změny zařízení, vede ke změně diskrečních rozhodnutí nebo poskytne pokyny pro ekologicky šetrné provedení zbývajících alternativ.

29. Vyplyne-li však z posouzení, jak mohla být zařízení vybudována lépe, aby byly minimalizovány nepříznivé vlivy na životní prostředí, přinejmenším ze směrnice EIA v takovém případě nevyplývá povinnost uložit stavebníkovi, aby provedl uvedené změny. Uvedená směrnice totiž nestanoví žádná hmotněprávní pravidla týkající se vážení vlivů na životní prostředí s jinými faktory ani nezakazuje dokončení záměrů, které mohou mít nepříznivý vliv na životní prostředí¹³.

30. Navíc praktické obtíže spojené s řádným vymezením vlivů na životní prostředí hovoří v neprospěch toho, aby bylo posuzování vlivů na životní prostředí poprvé provedeno až tehdy, když již je zařízení postaveno. Toto zařízení totiž již změnilo místní environmentální podmínky, aniž by bylo možné s jistotou tyto podmínky po provedených změnách následně vymežit. Pokud by totiž byly například vyhubeny některé z dříve nezjištěných přísně chráněných druhů, např. netopýrů či některých ještěrek, není zaručeno, že tuto skutečnost lze zjistit dodatečně.

31. Tyto nevyhnutelné praktické nedostatky vyplývající z dodatečného posouzení lze v krajním případě částečně napravit tím, že takové posouzení může zohlednit skutečné vlivy provozu zařízení na životní prostředí, zatímco řádné posouzení by je pouze předpokládalo.

10 – Rozsudek ze dne 3. července 2008, Komise v. Irsko (C-215/06, EU:C:2008:380, bod 58).

11 – Bod 11 odůvodnění 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. 2003, L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466).

12 – Viz rozsudek ze dne 15. ledna 2013, Križan a další (C-416/10, EU:C:2013:8, body 88 až 90), a rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 46).

13 – Rozsudek ze dne 14. března 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, bod 46).

32. Je tedy třeba konstatovat, že vlivy záměru na životní prostředí musí být každopádně posouzeny před vydáním povolení a že posouzení vlivů na životní prostředí, které je provedeno dodatečně až poté, co je zařízení postaveno, nemůže v plném rozsahu nahrazovat skutečnost, že takové posouzení nebylo původně provedeno¹⁴.

33. Toto zjištění kromě toho zdůrazňuje i potřebu účinné předběžné právní ochrany v případě sporů týkajících se posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. Byla-li by odepřena předběžná právní ochrana, nebylo by ani v případě, že by bylo žalobě vyhověno, zajištěno, že by byla zjednána účinná náprava. To by bylo tím spíše politováníhodné, pokud by příslušný soud – jak uvádí společnosti VBio1 a VBio2 – ve skutečnosti zamítl pozastavení povolení, a tak by umožnil předčasnou výstavbu zařízení.

C. K následkům nerealizovaného posuzování

34. Jak však dále postupovat, je-li potřeba posuzovat vliv záměru na životní prostředí zjištěna poprvé až po jeho uskutečnění? Základem argumentů obce Corridonia a Loro Piceno, Alessandrini a dalších se zdá být nevyslovené očekávání, že sporné záměry by neměly být povoleny, a tudíž že sporná zařízení musí být odstraněna.

35. Byť je tento právní následek přinejmenším teoreticky možný, zpravidla by se neměl uplatnit. Přestože procesní vady již nelze po realizaci projektů zhojit v plném rozsahu (k tomu viz bod 1), lze následky takového pochybení do značné míry omezit (k tomu viz bod 2).

1. Ke zhojení procesní vady

36. Zúčastněné strany v souvislosti se *zhojením* vady spočívající v neprovedení posuzování vlivů na životní prostředí intenzivně diskutovaly o tom, jak vykládat rozsudek vydaný proti Irsku. V uvedeném rozsudku se uvádí, že legalizace postupů nebo jednání odporujících unijnímu právu je přípustná pouze tehdy, pokud dotyčné osobě nedává příležitost k obházení nebo nepoužití unijního práva a zůstane výjimkou¹⁵.

37. Zúčastněné strany ovšem nezaznamenaly, že Soudní dvůr později s výslovným odkazem na prvně uvedený rozsudek objasnil požadavky týkající se zhojení za situace, v níž nebyla splněna podmínka účasti veřejnosti stanovená směrnicí o integrované prevenci a omezování znečištění¹⁶. Podle uvedeného rozsudku musí zůstat v okamžiku zhojení uvedené vady otevřeny všechny možnosti výběru a alternativ a zhojení vad musí v tomto stadiu řízení dotčené veřejnosti stále umožňovat, aby reálně ovlivnila výsledek rozhodování¹⁷. Toto konstatování musí platit i v případě posuzování vlivů na životní prostředí.

38. Vzhledem k tomu, že však po realizaci záměru nezůstávají nadále otevřeny všechny možnosti, čímž se snižuje účinnost účasti veřejnosti, nemůže být v takovém okamžiku skutečnost, že nebylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, již plně zhojena. Na záměr proto nelze v budoucnu nahlížet tak, jako kdyby byl povolen po splnění povinnosti provést posouzení vlivů záměru na životní prostředí.

14 – Rozsudek ze dne 3. července 2008, Komise v. Irsko (C-215/06, EU:C:2008:380, bod 61).

15 – Rozsudek ze dne 3. července 2008, Komise v. Irsko (C-215/06, EU:C:2008:380, bod 57).

16 – Dříve směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. 1996, L 257, s. 26; Zvl. vyd. 15/03, s. 80), nyní již součást směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. 2010, L 334, s. 17).

17 – Rozsudek ze dne 15. ledna 2013, Križan a další (C-416/10, EU:C:2013:8, bod 90).

2. K nápravě následků procesní vady

39. Takové zjištění ovšem plně neobjasňuje, jak je třeba nakládat s následky procesní vady. V tomto ohledu pokládám za nezbytné využít pragmatických opatření, která ovšem nemotivují k obcházení směrnice EIA.

40. Soudní dvůr již zdůraznil, že členské státy jsou podle zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU povinny napravit protiprávní následky porušení unijního práva. Takovou povinnost má v rámci svých pravomocí každý orgán dotčeného členského státu. Je tedy na příslušných orgánech, aby v rámci svých pravomocí přijaly veškerá nezbytná obecná i konkrétní opatření k přezkoumání záměrů za účelem určení, zda mohou mít významný vliv na životní prostředí, a je-li tomu tak, aby podléhaly posouzení těchto vlivů. Takovými konkrétními opatřeními jsou například odnětí nebo pozastavení platnosti již uděleného povolení za účelem provedení posouzení vlivů diskutovaného záměru na životní prostředí ve smyslu směrnice EIA. Přitom je ovšem třeba přihlídnout k procesní autonomii členských států¹⁸.

41. V případě odnětí nebo pozastavení platnosti povolení bude kromě toho zpravidla žádoucí, jako je tomu v původním řízení, aby byl nejprve provoz takových zařízení ukončen¹⁹. Podle čl. 1 odst. 2 písm. c) a čl. 2 odst. 1 směrnice EIA je totiž toto povolení podmínkou pro realizaci záměru, a tedy i pro jeho provoz. Tento postup je kromě toho v souladu se zásadou obezřetnosti a prevence. Bylo-li nezbytné provést posouzení vlivů na životní prostředí, lze zejména pochybovat o tom, zda povolení vydané bez tohoto posouzení zohlednilo všechny použitelné normy v oblasti životního prostředí. Riziko zastavení provozu je navíc důraznou motivací k tomu, aby při žádosti o povolení takového záměru bylo zajištěno dodržení požadavků stanovených směrnicí EIA.

42. Je-li naproti tomu odnětí nebo pozastavení platnosti povolení vyloučeno, neboť povolení mezitím nabylo právní moci, musí členské státy zohlednit skutečnost, že nebylo provedeno posouzení vlivu na životní prostředí, přinejmenším ve fázi udělení *dodatečného* povolení v souvislosti s tímto záměrem, a zajistit praktickou účinnost této směrnice, a to způsobem, který zaručuje, že takové posouzení bude provedeno alespoň v této fázi²⁰.

43. Naproti tomu v původním řízení není relevantní legitimní očekávání předkladatele záměru ani právní jistota, jichž se dovolávají společnosti VBio1 a VBio2.

44. Dokud povolení nenabude právní moci, nemůže reálně vyvolávat legitimní očekávání. Pokud předkladatel záměru svůj záměr uskuteční i přes žalobu, kterou bylo takové povolení napadeno, nese riziko, že následně může být konstatována protiprávnost takového povolení. Pokud by uvedené neplatilo, byla by zpochybněna účinná právní ochrana třetích osob, která je stanovena v článku 47 Listiny základních práv a v řízeních ve věcech životního prostředí v čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

45. Pokud se očekávání předkladatele záměru opírá o vnitrostátní právní předpisy, které jsou v rozporu s unijním právem, přicházel by do úvahy nanejvýše nárok na náhradu škody uplatňovaný vůči příslušným vnitrostátním orgánům²¹.

18 – Rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, body 64, 65 a 68), a rozsudek ze dne 17. listopadu 2016, ASA Abfall Service (C-348/15, EU:C:2016:882, bod 46).

19 – Viz rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 58).

20 – Rozsudek ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 37), a rozsudek ze dne 17. listopadu 2016, ASA Abfall Service (C-348/15, EU:C:2016:882, bod 44).

21 – Viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Grüne Liga Sachsen (C-399/14, EU:C:2015:631, bod 65).

46. Pokud jde o zásadu právní jistoty, tato zásada brání tomu, aby směrnice ukládaly povinnosti jednotlivcům. Ustanovení směrnice mohou jednotlivcům zakládat pouze práva. V důsledku toho se jednotlivci nemohou dovolávat směrnice proti členskému státu, pokud se jedná o povinnost státu, která je přímo spojena se splněním jiné povinnosti, jež přísluší na základě této směrnice třetí osobě. Naopak samotné negativní dopady na práva třetích osob, i když jsou tyto důsledky určité, neodůvodňují to, aby bylo jednotlivcům bráněno dovolávat se ustanovení směrnice proti dotčenému členskému státu²².

47. Soudní dvůr již tedy konstatoval, že povinnost dotčeného členského státu, spočívající v tom, aby zajistil, že příslušné orgány provedou posouzení vlivů na životní prostředí, nemá přímou souvislost se splněním povinnosti, kterou ukládá směrnice EIA předkladateli záměru. Je pravda, že okolnost, že provoz zařízení musí být zastaven až do okamžiku, kdy jsou k dispozici výsledky tohoto posuzování, je důsledkem opožděného splnění povinnosti tímto státem. Tento důsledek ovšem nelze kvalifikovat jako nepřímé ukládání povinností předkladateli projektu ustanoveními směrnice²³.

48. Je tedy nesporné, že neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí musí být zhojeno později, je-li to ve skutečnosti stále možné. Uskutečnění dotčených záměrů, v původním řízení výstavba zařízení na výrobu bioplynu, tomu v tomto ohledu proto nemůže bránit.

49. Takové dodatečné posouzení je rovněž smysluplné, neboť jeho prostřednictvím lze dosáhnout alespoň částečně cílů směrnice EIA, jež jsou uvedeny v bodě 25.

50. Na základě tohoto posouzení lze stále vymezit celou řadu vlivů záměru na životní prostředí, v závislosti na okolnostech jednotlivého případu i všechny. Toto posouzení tedy poskytuje základ pro přezkum legality záměru. Pokud by se totiž ukázalo, že záměr porušuje závazné právní požadavky, musí být odpovídajícím způsobem upraven nebo možná dokonce zcela zastaven. Skutečnost, že záměr byl mezitím uskutečněn, nemůže hrát při tomto novém posouzení žádnou významnou roli²⁴, aby se tak zabránilo jakýmkoli dalším podnětům k protiprávnímu dokončení projektu bez provedení posouzení²⁵.

51. Zvláštní význam má dodatečné posuzování rovněž s ohledem na případný prostor pro uvážení, který byl vymezen orgánu vydávajícímu povolení. Tento orgán totiž musí při tomto uvážení zohlednit mimo jiné výsledky posuzování vlivů na životní prostředí. Diskreční rozhodnutí proto musí být v rámci dodatečného přezkumu posouzena ve světle těchto výsledků a případně změněna. Kromě toho musí být při takovém diskrečním rozhodnutí ovšem zohledněna i základní práva předkladatelů záměru²⁶.

52. Posouzení je kromě toho prostředkem pro informování dotčené veřejnosti, příslušných orgánů a předkladatele záměru o těchto dopadech a případných rizicích²⁷.

53. Na příkladu zařízení na výrobu bioplynu lze doložit, jak významné je poskytnutí takové informace předkladateli záměru. Pokud jsou tato zařízení provozována, jak se často děje, v rámci vedlejší činnosti, odpovědné osoby často nemají odborné znalosti ani relevantní zkušenosti v této oblasti k tomu, aby se bylo možné domnívat, že i tehdy, když nebylo provedeno posouzení vlivu na životní prostředí, budou tyto osoby během každodenního provozu zařízení schopny minimalizovat jeho negativní dopady a rizika.

22 – Rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, body 56 a 57).

23 – Rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 58).

24 – Viz rozsudek ze dne 14. ledna 2016, Grüne Liga Sachsen a další (C-399/14, EU:C:2016:10, bod 77).

25 – Viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Grüne Liga Sachsen a další (C-399/14, EU:C:2015:631, bod 70).

26 – Stran vymezení unijních základních práv a základních práv členských států viz rozsudek ze dne 6. března 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126).

27 – Stran informování dotčené veřejnosti viz mé stanovisko ve věci Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, bod 51).

54. Kromě toho lze nastolit otázku, zda musí být napravena okolnost, že vzhledem k neprovedení posouzení vlivu na životní prostředí je možné, že do realizace záměru nebyly dobrovolně začleněny veškeré možnosti pro snížení nežádoucích dopadů na životní prostředí. Přestože by taková náprava odpovídala povinnosti napravit protiprávní následky porušení unijního práva, předkladatel záměru nemá na základě směrnice EIA povinnost, a to ani v případě, když je posouzení vlivu na životní prostředí provedeno včas, realizovat svůj záměr způsobem, který by byl z hlediska životního prostředí co nejpříznivější.

55. Soudní dvůr se ovšem v projednávané věci touto poslední otázkou nemusí zabývat, neboť nic nenasvědčuje tomu, že by tato otázka byla relevantní pro rozhodnutí sporu projednávaného vnitrostátním soudem.

56. Byť je tedy přípustné provést posouzení vlivů na životní prostředí až poté, co bylo příslušné zařízení postaveno, nelze na základě toho dovodit, na rozdíl od zhojení procesní vady v plném rozsahu, že na zařízení a jeho dopady lze nahlížet tak, jako by mu bylo uděleno řádné pravomocné povolení. Skutečnost, že posouzení vlivů na životní prostředí nebylo provedeno, může vedle rizika zastavení provozu zakládat nároky na náhradu škody, jež lze uplatnit vůči orgánu, který povolení vydal, a případně i na zdržení se protiprávního zasahování, a to zejména tehdy, nemohla-li se v rámci posouzení účinně (v řádném okamžiku) uplatnit jeho varovná funkce²⁸.

V. Závěry

57. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

„Směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, vykládaná ve světle článku 191 SFEU, ukládá povinnost ověřit, zda je třeba provést posuzování vlivů na životní prostředí, a je-li tomu tak, provést toto posouzení před tím, než je vydáno povolení a uskutečněn příslušný záměr. Je-li tato povinnost porušena, musí příslušné orgány provést toto posouzení dodatečně a na základě jeho výsledků vyvodit příslušné důsledky. To však neznamená, že by se na takový záměr mělo nahlížet tak, jako kdyby vydané povolení bylo zcela v souladu se směrnicí 2011/92.“

28 – Viz mé stanovisko ve věci Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, bod 51).