

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY

ELEANOR SHARPSTON

prednesené 16. decembra 2010¹

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Vrchný správny súd pre spolkovú krajinu Severné Porýnie-Vestfálsko, Nemecko), sa týka environmentálnej mimovládnej organizácie, ktorá sa domáha súdneho preskúmania správneho rozhodnutia, ktoré môže mať vplyv na životné prostredie. Predmetom konania nie je skupinová žaloba (napríklad žaloba podaná organizáciou združujúcou určitý počet miestnych obyvateľov, ktorí tvrdia, že konkrétny projekt v lokalite, kde žijú, bude mať na nich nepriaznivý vplyv). Žalobca svojou žalobou o preskúmanie rozhodnutia napáda sporné správne rozhodnutie v rozsahu, v akom sa ním povoľujú činnosti, ktoré budú mať údajne nepriaznivý vplyv na životné prostredie ako také. V tomto zmysle možno povedať, že environmentálna mimovládna organizácia koná v mene samotného životného prostredia.

2. Podľa nemeckého práva musí žalobca v konaní o súdnom preskúmaní správneho rozhodnutia namietat porušenie subjektívneho práva jednotlivca. Vnútroštátny súd žiada o výklad článku 10a smernice 85/337/EHS (ďalej len „smernica PVŽP“)² zmenenej

a doplnenej smernicou 2003/35/ES³. Vnútroštátny súd sa teda v podstate pýta, či smernica PVŽP a Aarhuský dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“) priznáva environmentálnym mimovládnym organizáciám právo podať žalobu na vnútroštátnych súdoch bez toho, aby preukázali alebo namietali porušenie subjektívneho práva jednotlivca, alebo či ukladá členským štátom povinnosť priznať im takéto právo.

Medzinárodné právo

Aarhuský dohovor

3. Dňa 25. júna 1998 Európske spoločenstvo, jednotlivé členské štáty a 19 ďalších štátov podpísalo Aarhuský dohovor, ktorý nadobudol platnosť 30. októbra 2001. Tento dohovor

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Smernica Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248).

3 — Smernica 2003/35/ES Európskeho parlamentu a Rady z 26. mája 2003, ktorou sa ustanovuje účasť verejnosti pri navrhovaní určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia a ktorou sa menia a dopĺňajú s ohľadom na účasť verejnosti a prístup k spravodlivosti smernice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 156, s. 17; Mim. vyd. 15/007, s. 466, ďalej len „smernica 2003/35“).

bol schválený v mene Európskeho spoločenstva 17. februára 2005⁴ a Nemecko ho ratifikovalo 15. januára 2007.

„[13] uznávajúc ďalej dôležitosť príslušných úloh, ktoré jednotliví občania, environmentálne mimovládne organizácie a súkromný sektor môžu zohrávať v ochrane životného prostredia“;

4. Siedmy, ôsmy, trinásty a osemnásty bod preambuly Aarhuského dohovoru stanovujú:

„[7] uznávajúc..., že každý človek má právo na život v životnom prostredí, ktoré je primerané na zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu, a súčasne je povinnosťou každého, jednotlivu aj spoločne s inými, chrániť a zlepšovať životné prostredie v prospech súčasných i budúcich generácií“;

„[18] zohľadňujúc to, že pre verejnosť, vrátane organizácií, musia byť prístupné účinné súdne mechanizmy tak, aby boli chránené ich oprávnené záujmy a dodržiavané právne normy.“

„[8] s ohľadom na to, že na zabezpečenie tohto práva a na splnenie tejto povinnosti občania musia mať prístup k informáciám, musia mať právo podieľať sa na rozhodovacom procese a musia mať prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, a v tomto smere uznávajú, že občania môžu potrebovať pomoc pri vykonávaní svojich práv“;

5. Článok 2 ods. 5 vymedzuje „zainteresovanú verejnosť“ ako „verejnosť, ktorá je alebo by mohla byť ovplyvnená rozhodovacím procesom týkajúcim sa životného prostredia, alebo má na ňom záujem; na účely tejto definície sa mimovládne organizácie, ktoré podporujú ochranu životného prostredia a splňajú všetky požiadavky vnútroštátneho práva, považujú za organizácie, ktoré majú záujem.“

4 — Rozhodnutie Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 o uzavretí v mene Európskeho spoločenstva Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Ú. v. EÚ L 124, s. 1, ďalej len „rozhodnutie Rady 2005/370“). Znenie Aarhuského dohovoru je uvedené na s. 4 a nasl. tohto vydania úradného vestníka.

6. Článok 9 obsahuje ustanovenia týkajúce sa prístupu k spravodlivosti tak pre jednotlivcov, ako aj pre mimovládne organizácie, a rovnako

kritériá, ktoré sa uplatňujú na súdne konania. Osobitne článok 9 ods. 2 stanovuje:

„2. Každá strana, v rámci svojho vnútroštátneho práva, zabezpečí, aby členovia zainteresovanej verejnosti:

- a) ktorí majú dostatočný záujem, alebo, alternatívne,
- b) namietajú porušenie práva⁵, ak to právne predpisy strany upravujúce správne konanie vyžadujú ako predbežnú podmienku,

mali prístup k procesu preskúmania pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona s cieľom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia, na ktoré sa vzťahujú ustanovenia článku 6 a v prípadoch stanovených vnútroštátnym právom a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 3, iné relevantné ustanovenia tohto dohovoru.

O tom, čo predstavuje dostatočný záujem a porušenie práva, sa rozhodne v súlade s požiadavkami vnútroštátneho práva a v súlade s cieľom poskytnúť zainteresovanej verejnosti široký prístup k spravodlivosti v rámci rozsahu pôsobnosti tohto dohovoru. Na tento účel sa záujem akejkoľvek mimovládnej organizácie, ktorá spĺňa požiadavky uvedené v článku 2 ods. 5, považuje za dostatočný na účely písmena a). Tieto organizácie sa tiež považujú za organizácie, ktorých práva môžu byť porušené, na účely písmena b).

Ustanovenia odseku 2 nevyklúčujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správneho preskúmania pred súdnym preskúmaním, ak takáto požiadavka vyplýva z vnútroštátneho práva.“

Právo Únie

Smernica PVŽP zmenená a doplnená smernicou 2003/35

5 — Význam tohto výrazu v angličtine („maintaining the impairment of a right“) nemusí byť celkom jednoznačný. Jeho skutočný význam sa blíži skôr výrazu „alleging the infringement of a right“; čiže skratenej forme „alleging that a right is, or is at risk of being, impaired“ („namietajú, že dochádza k porušovaniu práva alebo že hrozí jeho porušenie“). V anglickej verzii týchto návrhov sa používa vo všeobecnosti spojenie „maintaining the impairment of a right“ podľa pôvodného anglického znenia.

7. Aarhuský dohovor bol začlenený do právneho poriadku Spoločenstva prostredníctvom

viacerých nástrojov, medzi ktoré patrí aj smernica 2003/35. Touto smernicou boli zmenené a doplnené dve smernice týkajúce sa životného prostredia, konkrétne smernica PVŽP a smernica IPKZ⁶, „aby sa zaistila plná kompatibilita s ustanoveniami Árhuského dohovoru, najmä s jeho... článkom 9 odsek 2...“⁷.

organizácií podporujúcich ochranu životného prostredia, by sa podľa toho mala podporovať, vrátane okrem iného aj podporovaním environmentálnej výchovy verejnosti.“

8. Odôvodnenia č. 3 a 4 smernice 2003/35 sa týkajú účasti verejnosti. Odôvodnenie č. 4 výslovne poukazuje na úlohu mimovládnych organizácií:

„(3) účinná účasť verejnosti pri prijímaní rozhodnutí umožňuje verejnosti vyjadrovať a nositeľom rozhodnutí zohľadňovať stanoviská a záujmy, ktoré môžu byť relevantné k daným rozhodnutiam, a tým zvyšovať zodpovednosť a transparentnosť rozhodovacieho procesu a prispievať k verejnému povedomiu o environmentálnych otázkach a podpore prijímaných rozhodnutí;

9. Článok 1 ods. 2 smernice PVŽP, zmenený a doplnený smernicou 2003/35, preberá článok 2 ods. 5 Aarhuského dohovoru a vymedzuje „dotknutú verejnosť“ ako „verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá [alebo môže byť dotknutá – *neoficiálny preklad*], alebo má záujem na postupoch environmentálneho rozhodovania uvedeného v článku 2 ods. 2 [na rozhodovacích postupoch týkajúcich sa životného prostredia uvedených v článku 2 ods. 2 – *neoficiálny preklad*]; na účely tejto definície má sa za to, že mimovládne organizácie, podporujúce ochranu životného prostredia a splňajúce požiadavky vnútroštátneho práva, majú záujem“.⁸

(4) účasť, vrátane účasti združení, organizácií a skupín, najmä mimovládnych

10. Smernicou 2003/35 bol do znenia smernice PVŽP doplnený aj nový článok 10a. Uvedený článok obsahuje ustanovenia, ktoré

6 — Smernica Rady 96/61/ES z 24. septembra 1996 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia (Ú. v. ES L 257, s. 26; Mim. vyd. 15/003, s. 80).

7 — Odôvodnenie č. 11 smernice 2003/35.

8 — Článok 2 ods. 2 sa týka začlenenia posudzovania vplyvov na životné prostredie do jestvujúcich procesov povoľovania projektov v členských štátoch, ako aj do procesov, ktoré sa ustanovia na dosiahnutie cieľov smernice PVŽP.

upravujú prístup k spravodlivosti. Tento článok znie:

„Členské štáty zaistia, aby v súlade s príslušným vnútroštátnym právnym systémom dotknutá verejnosť:

- a) ktorá má dostatočný záujem [ktorí majú dostatočný záujem – *neoficiálny preklad*], alebo,
- b) ak pretrváva porušovanie [ktorí namietajú porušenie – *neoficiálny preklad*] práva v prípadoch, kde to právne predpisy členského štátu upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku,

mala prístup [mali prístup – *neoficiálny preklad*] k opravným prostriedkom pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona s cieľom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, skutku [rozhodnutia, konania – *neoficiálny preklad*] alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení tejto smernice o účasti verejnosti.

Členské štáty určia, v akom štádiu možno napadnúť rozhodnutia, skutky [rozhodnutia, konania – *neoficiálny preklad*] alebo nečinnosť.

O tom, čo predstavuje dostatočný záujem a porušovanie práva [porušenie

práva – *neoficiálny preklad*], rozhodnú členské štáty v súlade s cieľom poskytnúť dotknutej verejnosti široký prístup k spravodlivosti. Na tento účel sa záujem akejkoľvek mimovládnej organizácie, ktorá spĺňa požiadavky uvedené v článku 1 odsek 2, považuje za dostatočný na účely pododseku a) [na účely písmena a) – *neoficiálny preklad*] tohto článku. Tieto organizácie sa tiež považujú za nositeľa práv, ktoré môžu byť poškodené [ktoré môžu byť porušené – *neoficiálny preklad*] v zmysle písm. b) tohto článku.

Ustanovenia tohto článku nevyklúčujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správnych opravných prostriedkov pred súdnymi opravnými prostriedkami, ak takáto požiadavka vyplýva z vnútroštátneho práva.

Každé takéto konanie musí byť primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé.

S cieľom posilniť účinnosť ustanovení tohto článku, členské štáty zabezpečia, aby boli verejnosti dostupné praktické informácie o prístupe k správne a súdne preskúmaniu.“

Vnútroštátne právo

11. Článok 19 ods. 4 Grundgesetz (základný zákon) stanovuje, že „koho práva boli porušené verejnou mocou, môže sa domáhať ochrany na súde...“

12. § 42 Verwaltungsgerichtsordnung (Súdny správny poriadok; ďalej len „VwGO“) stanovuje, že:

„(1) Žalobou sa možno domáhať zrušenia správneho aktu (žaloba o zrušenie), ako aj uloženia povinnosti prijať správny akt, ktorý bol odmietnutý alebo nebol vydaný (žaloba o uloženie povinnosti).

(2) Pokiaľ zákon nestanovuje inak, žaloba je prípustná len vtedy, ak žalobca tvrdí, že jeho práva boli porušené správnym aktom alebo jeho odmietnutím, či nevydaním.“

13. § 113 ods. 1 prvá veta VwGO stanovuje, že „v prípade, že je správny akt protiprávny a boli ním porušené žalobcove práva, súd tento správny akt a prípadné rozhodnutie o námietke zruší“.

14. § 1 ods. 1 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen

in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (zákon o doplnujúcich predpisoch o opravných prostriedkoch v záležitostiach životného prostredia podľa smernice 2003/35/ES, označovaný aj ako Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – zákon o opravných prostriedkoch v oblasti životného prostredia; ďalej len „UmwRG“) okrem iného stanovuje:

„1. Tento zákon sa použije na opravné prostriedky proti

(1) rozhodnutiam v zmysle § 2 ods. 3 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung [zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie; ďalej len „UVPG“] týkajúcim sa prípustnosti projektov, pre ktoré podľa

a) [UVPG],

...

môže byť stanovená povinnosť vykonať posúdenie vplyvu na životné prostredie.“

15. § 2 ods. 1 UmwRG okrem iného stanovuje:

„Domáce alebo zahraničné združenie uznané podľa § 3 môže bez toho, aby namietalo porušenie svojich vlastných práv, podať v súlade s [VwGO] opravné prostriedky proti rozhodnutiu podľa § 1 ods. 1 prvej vety alebo proti jeho nevydaniu v prípade, že združenie

1. tvrdí, že rozhodnutie podľa § 1 ods. 1 prvej vety alebo jeho nevydanie je v rozpore s právnymi predpismi na ochranu životného prostredia zakladajúcimi práva pre jednotlivcov, ktoré môžu byť dôležité pre toto rozhodnutie.“

16. § 2 ods. 5 UmwRG stanovuje, že:

„Opravné prostriedky podľa odseku 1 sú odôvodnené,

1. ak je rozhodnutie podľa § 1 ods. 1 prvej vety alebo jeho nevydanie v rozpore s právnymi predpismi na ochranu životného prostredia zakladajúcimi práva pre jednotlivcov, ktoré môžu byť dôležité pre toto rozhodnutie, a tento rozpor sa dotýka záujmov ochrany životného prostredia, ktoré podľa stanov združenia patria medzi ciele podporované týmto združením.“

17. § 2 ods. 1 prvá veta UVPG znie:

„Posudzovanie vplyvov na životné prostredie je integrovanou súčasťou postupu správneho orgánu požívanou pri rozhodovaní o prípustnosti projektu...“

18. § 2 ods. 3 UVPG okrem iného stanovuje:

„Rozhodnutiami v zmysle odseku 1 prvej vety sú

1. ... súhlas, rozhodnutie o schválení plánu a ďalšie úradné rozhodnutia o prípustnosti projektu, ktoré sa prijímajú v správnom konaní...“

19. § 61 ods. 1 a 2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (zákon o ochrane prírody a starostlivosti o krajinu, označovaný aj ako Bundesnaturschutzgesetz – spolkový zákon o ochrane prírody) stanovuje, že:

„1. Uznané združenie môže bez toho, aby museli byť porušené jeho práva, podať v súlade s ustanoveniami [VwGO] opravné prostriedky proti

(1) oslobodeniam od zákazov a príkazov týkajúcich sa ochrany chránených krajinných oblastí, národných parkov a ďalších chránených území v rámci § 33 ods. 2, ako aj

(2) územným rozhodnutiam o projekte, ktorý je spojený so zásahmi do prírody a do krajiny, ako aj proti schváleniam plánu, pokiaľ sa predpokladá účasť verejnosti.

...

2. Opravné prostriedky podľa odseku 1 sú prípustné len vtedy, keď združenie

(1) tvrdí, že vydanie správneho aktu uvedeného v ods. 1 prvej vete je v rozpore s ustanoveniami tohto zákona, právnymi predpismi vydanými alebo ďalej platnými na jeho základe alebo v jeho rámci alebo s inými právnymi predpismi, ktoré mali byť zohľadnené pri vydaní správneho aktu a sú určené aj na to, aby slúžili záujmom ochrany prírody alebo starostlivosti o krajinu,

(2) je dotknuté v oblasti svojej pôsobnosti uvedenej v stanovách združenia v rozsahu, v akom sa naň vzťahuje uznanie, ...“

Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

20. Trianel Kohlekraftwerk Lünen (vedľajší účastník konania na vnútroštátnom súde, ďalej len „Trianel“) chce vybudovať a prevádzkovať uhoľnú tepelnú elektrárňu v meste Lünen v spolkovej krajine Severné Porýnie-Vestfálsko. Projekt podlieha povinnému posudzovaniu vplyvov na životné prostredie.

21. V okruhu ôsmich kilometrov od miesta realizácie projektu sa nachádza päť oblastí, ktoré sú podľa vnútroštátneho práva označené za chránené.

22. Dňa 6. mája 2008 Bezirksregierung Arnsberg (okresná vláda v Arnsbergu) vydala predbežné rozhodnutie a čiastočné povolenie projektu pre Trianel. V predbežnom rozhodnutí bolo uvedené, že v súvislosti s miestom realizácie projektu neexistujú nijaké právne výhrady.

23. Dňa 16. júna 2008 environmentálna mimovládna organizácia s názvom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V. [spolok pre životné prostredie a ochranu prírody, krajinský zväz Severné Porýnie-Vestfálsko, registrované združenie; pobočka združenia Friends of the Earth Germany (Priatelia Zeme Nemecko) v Severnom Porýní-Vestfálsku; ďalej len „BUND“] podala žalobu proti okresnej vláde v Arnsbergu, ktorou sa domáhala zrušenia predbežného rozhodnutia a povolenia. BUND je združením uznaným podľa § 3 UmwRG (ustanovenie, ktoré stanovuje „požiadavky vnútroštátneho práva“, ktoré musí environmentálna mimovládna organizácia spĺňať na účely článku 1 ods. 2 smernice PVŽP).

24. BUND tvrdí, že predbežné rozhodnutie a povolenie obsahujú formálne a vecné vady, a namieta, že projekt porušuje zásady ochrany a prevencie zakotvené v právnych predpisoch na ochranu pred znečisťovaním životného prostredia a požiadavky právnych predpisov na ochranu vôd a prírody.

25. Vnútroštátny súd rozhodol, že BUND nebol oprávnený podať túto žalobu, pretože nenamietal porušenie subjektívneho práva jednotlivca, a teda nesplnil požiadavky aktívnej legitímácie stanovené nemeckým právom. Vnútroštátny súd si však nie je istý, či požiadavka stanovená nemeckým právom, že environmentálna mimovládna organizácia musí namietat porušenie práva v tomto zmysle, je sama osebe zlučiteľná s právom Európskej únie, najmä s článkom 10a smernice PVŽP.

26. Tento súd preto prerušil konanie a položil Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

2. V prípade, že na prvú otázku nemožno v plnom rozsahu odpovedať kladne:

Vyžaduje článok 10a [smernice PVŽP] v znení [smernice 2003/35], aby mimovládne organizácie, ktoré sa domáhajú prístupu k súdom členského štátu, ktorého správne právo procesné vyžaduje uplatnenie porušenia práva, mohli uplatniť porušenie takých predpisov o ochrane životného prostredia, ktoré sú rozhodujúce pre schválenie projektu, ktoré sa bezprostredne zakladajú na práve Spoločenstva alebo ktoré preberajú predpisy Spoločenstva o ochrane životného prostredia do vnútroštátneho práva, teda aj takých predpisov, ktoré majú slúžiť výhradne všeobecným záujmom a ktoré nie sú určené ani len čiastočne na ochranu právnych záujmov jednotlivcov?

a) V prípade v zásade kladnej odpovede na druhú otázku:

„1. Vyžaduje článok 10a [smernice PVŽP] v znení [smernice 2003/35], aby mimovládne organizácie, ktoré sa domáhajú prístupu k súdom členského štátu, ktorého správne právo procesné vyžaduje uplatnenie porušenia práva, mohli uplatniť porušenie všetkých predpisov o ochrane životného prostredia, ktoré sú rozhodujúce pre schválenie projektu, teda aj takých predpisov, ktoré majú slúžiť výhradne všeobecným záujmom a ktoré nie sú ani čiastočne určené na ochranu právnych záujmov jednotlivcov?

Musia právne predpisy Spoločenstva o ochrane životného prostredia spĺňať určité obsahové požiadavky, aby bolo možné namietat ich porušenie?

b) V prípade kladnej odpovede na otázku 2a):

O aké obsahové požiadavky (napríklad priamy účinok, ochranný účel, stanovený cieľ) ide?

vedie konanie proti Nemecku, ktoré sa týka v podstate rovnakej otázky ako prejednáváná vec.⁹ Toto konanie však bolo prerušené, kým sa nerozhodne o tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Preto nepovažujem za potrebné ďalej prihliadať na toto konanie.

3. V prípade kladnej odpovede na prvú alebo druhú otázku:

Má mimovládna organizácia priamo zo smernice takýto nárok na prístup k spravodlivosti, ktorý ide nad rámec vnútroštátneho práva?“

Právny stav v Nemecku

27. Písomné pripomienky predložil BUND, Bezirksregierung Arnsberg, Trianel, nemecká, grécka a talianska vláda a Komisia. BUND, Trianel, nemecká vláda a Komisia boli vypočutí na pojednávaní, ktoré sa konalo 10. júna 2010.

29. Písomné pripomienky nemeckej vlády prispeli k objasneniu problému nastoleného v návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Všeobecné pravidlo nemeckej právnej úpravy, ktoré sa vzťahuje na prípustnosť žaloby v správnom súdnictve, je stanovené v § 42 ods. 2 VwGO. Toto ustanovenie chápem tak, že z neho vyplýva, že žaloby proti správnym rozhodnutiam sú prípustné, iba ak a) sú založené na ustanovení zákona, ktorého účelom je ochrana práv jednotlivca, a b) táto ochrana sa vzťahuje na konkrétneho žalobcu.

Úvodné poznámky

Konanie proti Nemecku

30. Nemecká vláda tvrdí, že právo podať žalobu v správnom súdnictve preto predstavuje „právo, ktoré chráni jednotlivcov“ v zmysle článku 19 ods. 4 základného zákona

28. Komisia poznamenáva, že na Výbore pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru sa

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

(Grundgesetz). Počas tohto konania súd môže aj bez návrhu skúmať skutkový stav; zisťovať, či boli splnené všetky skutkové predpoklady na vydanie rozhodnutia; posudzovať zákonnosť rozhodnutia (napríklad môže posudzovať, či toto rozhodnutie nie je v rozpore so zásadou proporcionality) a overiť, či správny orgán vydaním rozhodnutia neprekročil svoje právomoci. Súd môže preskúmať aj rozhodnutie vydané správnym orgánom na základe správnej úvahy. Nemecká vláda tvrdí, že toto konanie predstavuje mimoriadne podrobné súdne preskúmanie správnych aktov.¹⁰

31. Nemecká vláda však ďalej poznamenáva, že nemecké súdy majú k dispozícii obmedzené zdroje. Pravidlo, ktoré priznáva prístup k súdom len osobám, ktorých práva sú rozhodnutím priamo dotknuté, je preto praktickým dôsledkom detailnosti súdneho skúmania, ktorá je potrebná na zabezpečenie účinnej súdnej ochrany. Zvýšenie počtu žalobcov oprávnených podať žaloby na súdoch by „zahltilo systém“. To by zasa znamenalo zníženie efektívnosti ochrany práv potenciálnych žalobcov poskytovanej nemeckými súdmi. Dôsledkom toho by mohlo byť zníženie rozsahu súdnej ochrany osôb, ktorých

subjektívne práva boli porušené, keďže by prístup k súdom získal širší okruh žalobcov.

32. Nemecká vláda tiež uvádza, že v prípade podania žaloby v správnom súdnictve sa súvisiace správne konanie prerušuje. Zvýšenie počtu žalôb podaných na správnych súdoch by preto podstatne spomalilo správne konania.

33. Nemecká vláda poukazuje na to, že hoci podľa všeobecného pravidla žalobca musí „namietat porušenie“ subjektívneho práva, § 2 ods. 1 bod 1 UmwRG stanovuje výnimku v prospech uznaných environmentálnych mimovládnych organizácií. Tieto organizácie môžu podať žalobu proti správne rozhodnutiu, pokiaľ ustanovenia, ktoré boli podľa nich porušené, priznávajú práva jednotlivcom. Táto výnimka teda zvyhodňuje environmentálne mimovládne organizácie v porovnaní s jednotlivcami.

34. Nie je sporné, že v Nemecku nie je životné prostredie chránené na základe záujmu jednotlivca, ale na základe všeobecného

10 — BUND a Komisia toto tvrdenie na pojednávaní spochybnili.

verejného záujmu.¹¹ Ustanovenia právnych predpisov určené na ochranu životného prostredia teda vo všeobecnosti nemusia nevyhnutne priznávať aj práva jednotlivcom.

35. V praxi sa preto environmentálne mimovládne organizácie nemôžu domáhať súdneho preskúmania konania správneho orgánu a nemecké súdy ho nemôžu preskúmať na základe toho, že správny orgán porušil ustanovenie, ktoré chráni životné prostredie ako také. Tieto organizácie sú aktívne legitimované, iba ak sú schopné určiť subjektívne právo jednotlivca, ktoré bolo porušené alebo ktorého porušenie hrozí.

36. Za týchto okolností pristúpim k skúmaniu prvej otázky.

Prvá otázka

37. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či článok 10a smernice PVŽP

11 — Komisia vo svojich písomných pripomienkach poukázala na mnoho článkov, ktoré sa zaoberajú dôsledkami takéhto vymedzenia ochrany životného prostredia. Zdá sa, že ide o spornú problematiku: pozri napríklad SPIETH, B. F., APPEL, M.: Umfang und Grenzen der Einklagbarkeit von UVP-Fehlern nach Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. In: *NuR*, 2009, s. 312, a KOCH, H.-J.: Die Verbandsklage im Umweltrecht. In: *NVwZ*, 2007, s. 369. Pozri aj LADEUR, K.-H., PELLE, R.: Judicial Control of Administrative Procedural Mistakes in Germany: A Comparative European View of Environmental Impact Assessments. In: LADEUR, K.-H. (ed.): *The Europeanisation of administrative law*. Aldershot, 2002, a tam citované články.

ukladá členským štátom povinnosť umožniť environmentálnym mimovládnym organizáciám podať žalobu proti správnejmu rozhodnutiu na základe toho, že došlo k porušeniu právneho predpisu, ktorý je rozhodujúci pre schválenie projektu – vrátane právneho predpisu, ktorý má slúžiť iba na ochranu záujmov verejnosti a nie na ochranu právnych záujmov jednotlivcov.

38. Možno zo znenia smernice PVŽP vyvodiť záver, že prístup k súdom môže byť podmienený existenciou subjektívnych práv jednotlivca?

39. Komisia zdôrazňuje súvislosť, ktorú smernica PVŽP vytvára medzi ochranou životného prostredia a ochranou práva jednotlivca na zdravie. Podľa môjho názoru však túto súvislosť treba chápať všeobecne. Aktívna legitimácia na napadnutie údajne nesprávnej aplikácie konkrétnych právnych predpisov na ochranu životného prostredia by nemala byť podmienená preukázaním konkrétnej alebo osobitnej súvislosti s ľudským zdravím.¹²

12 — Komisia poukázala na rozsudky zo 4. júna 2009, Mickelsson a Roos (C-142/05, Zb. s. I-4273, bod 33), a z 25. júla 2008, Janeczek (C-237/07, Zb. s. I-6221, bod 38), v ktorých Súdny dvor posudzoval oba tieto pojmy súčasne. Tieto rozsudky sa však netýkali smernice PVŽP.

40. Po prvé článok 10a smernice PVŽP neustanovuje požiadavku takejto súvislosti. Po druhé z článku 191 ZFEÚ¹³ aj zo smernice 2003/35 vyplýva, že ochrana životného prostredia sa považuje za samostatný cieľ, ktorý je odlišný od ochrany ľudského zdravia.¹⁴ Z týchto dôvodov zastávam názor, že výklad právnych predpisov určených na ochranu životného prostredia v tom zmysle, že tieto právne predpisy sú nerozlučne spojené s ľudským zdravím, by viedol k zbytočnému a neprípustnému obmedzeniu pôsobnosti týchto právnych predpisov.

41. Nemecká vláda tvrdí, že článok 10a smernice PVŽP nevyžaduje od členských štátov, aby upravili svoje vnútroštátne právne poriadky tak, aby pripúšťali ľudovú žalobu, ktorou môže každý bez obmedzenia napadnúť správne rozhodnutia z dôvodov ochrany životného prostredia. S týmto konštatovaním sa stotožňujem. Základnou otázkou tohto konania však je, či je zlučiteľné so smernicou PVŽP, ak členský štát ponechá v platnosti procesné predpisy upravujúce aktívnu legítimáciu, z ktorých vyplýva, že *nikto* nemôže podať žalobu, ktorou sa namieta porušenie

právnych predpisov, ktoré sú určené len na ochranu životného prostredia.

42. Článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ktorý upravuje ľudovú žalobu, ešte nebol začlenený do práva EÚ.¹⁵ Preto v súčasnosti právo EÚ neukladá členským štátom povinnosť pripustiť ľudovú žalobu.

43. Účelom článku 10a, ktorý bol doplnený do smernice PVŽP článkom 3 ods. 7 smernice 2003/35, bolo začleniť článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru do práva EÚ. Na rozdiel od článku 9 ods. 3 toto ustanovenie iba vyžaduje, aby členské štáty poskytli členom „dotknutej verejnosti“ prístup k opravným prostriedkom s cieľom napadnúť zákonnosť akéhokoľvek správneho rozhodnutia, konania alebo nečinnosti. Táto požiadavka je náležite vyjadrená v článku 10a smernice PVŽP.

44. Prvý odsek článku 10a vyžaduje, aby členské štáty priznali aktívnu legítimáciu buď

13 — Predtým článok 174 ES.

14 — Počas prípravnej fázy Aarhuského dohovoru belgická delegácia navrhla vyjadriť osobitnú súvislosť medzi životným prostredím a ľudským zdravím: pozri prípravné práce týkajúce sa prvého zasadnutia pracovnej skupiny Hospodárskeho a sociálneho výboru (CEP/AC.3/2, s. 2). Tento návrh bol sporný [pozri záznamy z druhého zasadnutia (CEP/A. C3/4, s. 2)], hoci v čase konania ôsmeho zasadnutia (CEP/AC.3/16, s. 2) pracovné znenie Aarhuského dohovoru už obsahovalo ustanovenie, ktoré sa neskôr stalo článkom 1 v konečnom navrhovanom znení; toto ustanovenie upravuje „právo každého človeka, príslušníka tejto i budúcich generácií, žiť v životnom prostredí, ktoré je primerané pre zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu...“

15 — Pozri body 76 a nasl. návrhov, ktoré som predniesla vo veci Lesoochrannárske zoskupenie, C-240/09, v ktorej Súdny dvor ešte nerozhodol.

subjektom, ktoré a) majú dostatočný záujem, alebo subjektom, ktoré b) „namietajú porušenie práva“. Tieto alternatívy sú nevyhnutné na zohľadnenie rôznych kritérií aktívnej legítimácie v jednotlivých vnútroštátnych právnych poriadkoch štátov, ktoré sú signatármi Aarhuského dohovoru.¹⁶

46. V tom spočíva podstata problému. Porušenie akého druhu „práva“ môže environmentálna mimovládna organizácia namietať? Poskytuje v tomto smere článok 10a členským štátom priestor na obmedzenie práv, ktorých porušenie možno namietať, na podskupinu práv (čiže na subjektívne práva jednotlivca)?

45. Tretí odsek článku 10a stanovuje, že členské štáty majú určiť, čo predstavuje „dostatočný záujem“ a „porušenie práva“ v súlade s cieľom poskytnúť dotknutej verejnosti široký prístup k spravodlivosti. Toto ustanovenie ďalej uvádza, že na tento účel sa predpokladá, že environmentálne mimovládne organizácie¹⁷ majú dostatočný záujem na účely kritéria a) a práva, ktoré môžu byť porušené, na účely kritéria b).

47. Nemecká vláda tvrdí, že tretí odsek článku 10a smernice PVŽP jej umožňuje stanoviť, že mimovládna organizácia sa môže v súdnom konaní, rovnako ako jednotlivec, dovolávať iba ustanovení, ktoré chránia právne záujmy jednotlivcov. Toto ustanovenie iba stanovuje, že by sa malo predpokladať, že environmentálne mimovládne organizácie majú práva rovnocenné právam jednotlivcov (hoci v skutočnosti tieto práva nemôžu mať a ani nemajú). Stavia teda environmentálne mimovládne organizácie na roveň jednotlivcom, pričom však nemení povahu práv, ktorých sa musia environmentálne mimovládne organizácie dovolávať, aby boli aktívne legítimované, a neobmedzuje právomoc členských štátov obmedziť druhy práv, ktorých sa možno dovolávať v správnom súdnictve. Keďže environmentálne mimovládne organizácie sa môžu dovolávať ustanovení, ktoré chránia práva tretích osôb a nie ich vlastné práva, majú širšie právo na prístup k spravodlivosti ako jednotlivci.

16 — Pozri prípravné práce týkajúce sa piateho zasadnutia pracovnej skupiny Hospodárskeho a sociálneho výboru (CEP/AC.3/10, s. 11), na ktorom „jedna delegácia uviedla, že akýkoľvek mechanizmus preskúmania by mal podliehať príslušným ústavným a zákonným predpisom každej zmluvnej strany“. Vo všeobecnosti nebolo sporné, že subjekty, ktoré sa môžu zúčastňovať na samotnom rozhodovacom procese, by mali mať prístup k mechanizmu preskúmania, ale „niektoré delegácie tvrdili, že tieto osoby/organizácie musia namietať porušenie svojich vlastných práv“. Toto tvrdenie zrejme viedlo k prijatiu znenia, ktoré obsahuje kritériá a) a b), ktorého návrh sa po prvýkrát objavil v prípravných prácach týkajúcich sa ôsmeho zasadnutia (už citované v poznámke pod čiarou 16, s. 9). Medzitým sa však spojenie „porušenie ich individuálnych práv“ zmenilo na „porušenie práva“.

17 — V zmysle definície uvedenej v článku 1 ods. 2 smernice PVŽP v zmenenom a doplnenom znení. Nie je sporné, že BUND túto definíciu spĺňa.

48. Komisia zastáva názor, že článok 10a iba stanovuje, že environmentálne mimovládne organizácie môžu podať žalobu na základe porušenia práva. Tvrdí, že existencia tohto práva závisí od vnútroštátneho práva – aj keď treba náležite prihliadať na požiadavku širokého prístupu k spravodlivosti.

49. Znenie článku 10a („namietajú porušenie práva“) je na prvý pohľad viac-menej neutrálne. Tento článok nestanovuje, že musí ísť o konkrétny druh práva. Tiež nestanovuje, že žalobca má aktívnu legitimáciu, ak sa dovoláva konkrétneho alebo akéhokoľvek druhu práva. Tento článok tiež nestanovuje, akého druhu práv sa môže žalobca podľa právnej úpravy členského štátu dovolávať.

50. Vo veci Djurgården¹⁸ som vyjadrila názor, že článok 10a smernice PVŽP priznáva mimovládny organizáciám, ktoré spĺňajú definíciu uvedenú v článku 1 ods. 2 tejto smernice, automaticky aktívnu legitimáciu v konaní na vnútroštátnych súdoch.¹⁹

51. Ako som uviedla v týchto návrhoch²⁰, z osobitnej úlohy a zodpovedajúcich práv, ktoré environmentálnym mimovládny organizáciám priznávajú Aarhuský dohovor a smernica PVŽP, vyplýva mimoriadne silný a účinný mechanizmus na predchádzanie škodám na životnom prostredí. Environmentálna mimovládna organizácia presadzuje kolektívny záujem a môže mať také technické znalosti, ktoré jednotlivec nemá. Vzhľadom na to, že jediná žaloba podaná environmentálnou mimovládnu organizáciou môže nahradiť celý rad rovnocenných žalôb, ktoré by inak podali jednotlivci, takáto žaloba môže viesť k racionalizácii a k zníženiu počtu súdnych konaní, ako aj k zvýšeniu efektívnosti využitia obmedzených súdnych zdrojov na zabezpečenie spravodlivosti a ochranu práv.

52. Významná úloha, ktorá patrí environmentálnym mimovládny organizáciám, je tiež protiváhou rozhodnutia nevytvoriť povinnú ľudovú žalobu vo veciach životného prostredia. Okrem toho zapojenie environmentálnych mimovládnych organizácií do správneho aj súdneho štádia rozhodovania zvyšuje kvalitu a legitimitu rozhodnutí orgánov verejnej moci, ako aj efektívnosť konaní

18 — Návrhy, ktoré som predniesla vo veci Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (rozsudok z 15. októbra 2009, C-263/08, Zb. s. I-9967).

19 — Body 42 až 45 mojich návrhov.

20 — Tamže, body 59 až 65.

určených na predchádzanie škodám na životnom prostredí.²¹

53. Podľa môjho názoru je ešte dôležitejšie umožniť environmentálnej mimovládnej organizácii, aby napadla správne rozhodnutie vydané v prospech projektu, ak – ako je to zrejme v Nemecku – príslušné *zametavé* rozhodnutie môžu vždy napadnúť vedúci projektu, ktorí môžu (prirrodzene) namietat porušenie svojich subjektívnych práv.

54. Vo veci Djurgården som uviedla, že akákoľvek environmentálna mimovládna organizácia (ktorá spĺňa definíciu stanovenú vnútroštátnym právom v súlade s článkom 1 ods. 2 smernice PVŽP) má automaticky právo na prístup k spravodlivosti, a to najmä preto, lebo článok 10a výslovne stanovuje,

21 — Táto otázka sa objavuje v odbornej literatúre týkajúcej sa tejto oblasti práva: pozri napríklad RYALL, A.: EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion. In: *Journal of Environmental Law*, roč. 19 (2007), zv. 2, s. 247, ktorý kritizuje rozhodnutie Súdneho dvora v rozsudku z 9. novembra 2006, Komisia/Írsko (C-216/05, Zb. s. I-10787), pretože v ňom nezohľadnil potenciálny kumulatívny účinok uloženia poplatku za účasť environmentálnym mimovládnym organizáciám. Tiež je vyjadrená v Príručke k uplatňovaniu Aarhuského dohovoru (s. 31) a v prípravných prácach k Aarhuskému dohovoru [napríklad v návrhoch (CEP/AC.3/R.1, s. 2) a v rezolúcii prijatej v Aarhuse (ECE/CEP/43/Add.1/Rev.1)] a k smernici 2003/35: pozri napríklad návrh Komisie [KOM(2000) 839 v konečnom znení, s. 2] – hoci Výbor regiónov počas diskusie o tejto smernici uviedol, že záujmové a lobistické skupiny v oblasti životného prostredia by mohli oddialiť realizáciu potrebných projektov (Ú. v. ES C 357, 2001, s. 58, bod 1.5). Pri vypracovávaní Aarhuského dohovoru Hospodárska a sociálna rada OSN zohľadnila stanoviská viacerých mimovládnych organizácií zaoberajúcich sa záležitosťami životného prostredia [pozri napríklad Správu z prvého zasadnutia (CEP/AC.3/2 s. 1)], pričom v rezolúcii vyzdvihla ich prínos spočívajúci v „aktívnej a konštruktívnej účasti na tvorbe dohovoru“. Z toho možno vyvodit, že tvorcovia Aarhuského dohovoru považovali názor environmentálnych mimovládnych organizácií za dôležitý tak počas tvorby tohto dohovoru, ako aj po jeho vytvorení.

že sa predpokladá, že takáto mimovládna organizácia má „práva, ktoré môžu byť porušené,“ alebo „záujem“, ktorý sa považuje za „dostatočný“. Z toho podľa môjho názoru jasne vyplýva, že environmentálne mimovládne organizácie majú osobitné privilegované postavenie.

55. Tiež som uviedla, že podľa môjho názoru skutočnosť, že právo na prístup k spravodlivosti sa má priznať „v súlade s... vnútroštátnym právnym poriadkom“, neznamená, že členské štáty majú dodatočný priestor na voľnú úvahu pri preberaní tohto ustanovenia do svojho právneho poriadku. Toto spojenie totiž iba zdôrazňuje, že ustanovenia o prístupe k spravodlivosti sa uplatňujú v rámci procesných predpisov každého členského štátu.²²

56. Súdny dvor uviedol vo svojom rozsudku o niečo užšie odôvodnenie.

57. Konkrétna otázka položená vo veci Djurgården sa priamo netýkala toho, či členský štát môže obmedziť *druhy* práv, ktorých sa

22 — To znamená, že na fyzické a právnické osoby, ako aj na environmentálne organizácie sa naďalej vzťahujú všeobecné predpisy upravujúce právomoc vnútroštátnych súdov, lehoty, procesnú spôsobilosť a ďalšie otázky, ktoré sú súčasťou vnútroštátnych procesných predpisov.

môže environmentálna mimovládna organizácia dovolávať. Možno práve preto sa Súdny dvor nevyjadril celkom jasne k otázke, ktorá je predmetom prejednávanej veci. Súdny dvor uviedol, že „právo na takéto preskúmanie musia mať podľa samotného znenia tohto ustanovenia osoby, ktoré majú v rámci dotknutej verejnosti buď dostatočný záujem, alebo, ak to vyžaduje vnútroštátna právna úprava, namietajú, že jeden z projektov, na ktoré sa vzťahuje smernica 85/337, porušuje ich práva“ (bod 34), a že „tí, ktorých práva [takýto projekt] porušuje, vrátane združení na ochranu životného prostredia, musia mať možnosť podať žalobu na príslušnom súde“ (bod 45). V bode 44 Súdny dvor rozhodol, že „tieto [mimovládne] organizácie, ktoré „spĺňajú... požiadavky vnútroštátneho práva, sa majú považovať za organizácie, ktoré majú buď dostatočný záujem, alebo právo, ktoré môže byť porušené projektmi patriacimi do pôsobnosti tejto smernice“; a ďalej uviedol, že „dotknutá verejnosť, ktorí majú dostatočný záujem na napadnutí projektov alebo ktorí majú práva, ktoré môžu byť projektmi porušené, musia mať právo napadnúť rozhodnutie, ktorým sa projekt povoľuje“ (bod 48).

58. Prejednávaná vec je vhodnou príležitosťou pre Súdny dvor, aby odstránil pochybnosti, ktoré vyvoláva jeho rozsudok vo veci Djurgården.

59. Článok 10a smernice PVŽP stanovuje, že „členské štáty zaistia, aby... dotknutá verejnosť..., ktorá namieta porušenie práva, v prípadoch, kde to právne predpisy členského štátu upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku..., mala prístup k opravným prostriedkom pred súdom...“

60. V prípade jednotlivca to znamená, že jednotlivec musí namietat, že konkrétny projekt porušuje právo, ktoré mu patrí, alebo že hrozí takéto porušenie.

61. Ak by však rovnaké kritériá platili pre environmentálne mimovládne organizácie, boli by presne v rovnakej situácii ako jednotlivci (ak by šlo len o ich vlastné práva) alebo by mohli konať len v mene jednotlivcov (ak by ich aktívna legitímácia bola podmienená porušením alebo hrozbou porušenia cudzích práv). Podľa môjho názoru však environmentálne mimovládne organizácie majú mať širšiu aktívnu legitímáciu.

62. Správny výklad článku 10a je jasnejší, ak vezmeme do úvahy tretí odsek tohto článku.

63. Tento odsek sa vzťahuje rovnako na environmentálne mimovládne organizácie v tých právnych poriadkoch, v ktorých je aktívna

legitímácia založená na kritériu a) uvedenom v prvom odseku, ako aj na environmentálne mimovládne organizácie v tých právnych poriadkoch, v ktorých je aktívna legitímácia založená na kritériu b).

64. Tento odsek nepriznáva takýmto mimovládnym organizáciám konkrétne právo alebo konkrétny záujem, ale stanovuje, že pokiaľ spĺňajú všetky požiadavky stanovené vnútroštátnym právom, nevyhnutne spĺňajú požiadavku týkajúcu sa buď ich dostatočného záujmu, alebo práv, ktoré môžu byť porušené.

65. Pokiaľ ide o kritérium a), predpokladá sa, že všetky environmentálne mimovládne organizácie majú dostatočný záujem na tom, aby mali prístup k opravným prostriedkom pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom. Nemusia nijako preukazovať, že majú takýto záujem, ale koná sa s nimi tak, ako keby ho skutočne preukázali. Preto sú aktívne legitimované na napadnutie vecnej alebo procesnej zákonnosti akéhokoľvek rozhodnutia, konania alebo nečinnosti patriacej do pôsobnosti smernice PVŽP.

66. To isté musí určite platiť aj v prípade kritéria b). Environmentálna mimovládna organizácia musí mať rovnaký neobmedzený prístup k opravným prostriedkom bez ohľadu na to, ktoré kritérium členský štát uplatňuje. Ak by to tak nebolo, členské štáty, ktoré uplatňujú kritérium b), by mohli ľahšie odoprieť aktívnu legitímáciu environmentálnym mimovládnym organizáciám ako členské štáty, ktoré

uplatňujú kritérium a), čo by viedlo k veľkým rozdielom v prístupe k spravodlivosti medzi členskými štátmi. Účinnosť smernice PVŽP ako nástroja na zabezpečenie náležitého preskúmania projektov, ktoré majú podstatný potenciálny vplyv na životné prostredie, by bola ohrozená a tieto rozdiely by mohli mať značný vplyv na umiestňovanie projektov najmä v pohraničných oblastiach.

67. Preto zastávam názor, že toto ustanovenie treba správne vykladať tak, že v prípade členského štátu, ktorý uplatňuje kritérium b) uvedené v prvom odseku článku 10a, tretí odsek tohto článku znamená, že tento členský štát musí zabezpečiť, aby environmentálne mimovládne organizácie *mohli* „namietat porušenie práva“, a teda že vnútroštátny právny poriadok musí uznať, že majú „právo“, ktoré môže byť porušené, aj keď je toto právo vo vnútroštátnom právnom poriadku, ktorý by inak uznal iba porušenie subjektívneho práva jednotlivca, fiktívne.

68. Z toho vyplýva, že vnútroštátna právna norma, podľa ktorej environmentálna mimovládna organizácia, ktorá napáda rozhodnutie, ktoré môže mať vplyv na životné prostredie, musí namietat porušenie subjektívneho práva jednotlivca, aby bola aktívne legitimovaná, nie je zlučiteľná s článkom 10a smernice PVŽP.

69. Možno namietat, že prvá veta tretieho odseku článku 10a umožňuje členským štátom určiť, čo „predstavuje dostatočný záujem a porušenie práva“ v súlade s požiadavkami

vnútroštátneho práva. Nepriznáva toto ustanovenie členským štátom výslovné oprávnenie uplatňovať vlastné definície?

70. Podľa môjho názoru oprávnenie členských štátov uplatňovať vlastné definície podlieha významnému (rovnako výslovnému) obmedzeniu. Tá istá veta jasne uvádza, že členský štát musí rozhodovať „v súlade s cieľom poskytnúť dotknutej verejnosti široký prístup k spravodlivosti“. Cieľ spočívajúci v poskytnutí „širokého prístupu“ k spravodlivosti stanovuje rámec, v rámci ktorého môžu členské štáty pri prijímaní právnych predpisov uplatniť voľnú úvahu.

71. Rozšírenie prístupu k spravodlivosti je jedným z výslovných cieľov Aarhuského dohovoru. Osemnásť bod preambuly tohto dohovoru osobitne stanovuje, že „pre verejnosť, vrátane organizácií, musia byť prístupné účinné súdne mechanizmy tak, aby boli chránené ich oprávnené záujmy a dodržiavané právne normy“. Smernica 2003/35 v odôvodnení č. 3 zasa poukazuje na „zvyšovanie zodpovednosti... rozhodovacieho procesu“ a stanovuje, že „účasť, vrátane účasti združení, organizácií a skupín, najmä mimovládnych organizácií podporujúcich ochranu životného prostredia, by sa podľa toho mala podporovať“ (odôvodnenie č. 4).

72. Okrem toho, ak by mala nemecká vláda pravdu, posúdenie aktívnej legitimácie environmentálnej mimovládnej organizácie na podanie žaloby by sčasti záviselo od náhody. Predstavme si dve jazerá, ktoré sú z hľadiska flóry a fauny úplne rovnaké. Prvé z nich sa nachádza v nedotknutej prírode, na vzdialenom konci veľkého pozemku, ktorý spravuje miestny orgán (ktorý tiež rozhoduje o všetkých žiadostiach týkajúcich sa územného plánovania). V blízkosti jazera nikto nebýva. Druhé jazero sa nachádza v blízkosti niekoľkých domov. Podľa výkladu nemeckej vlády by environmentálna mimovládna organizácia mohla byť aktívne legitimovaná na napadnutie rozhodnutia, ktorým sa povoľuje stavebný projekt v blízkosti druhého jazera (ak by namietala, že práva vlastníkov domov sú alebo môžu byť porušené), ale nie v blízkosti prvého jazera. Smernica PVŽP určite nesleduje tento cieľ. Prístup k spravodlivosti nemôže byť podmienený vonkajšími faktormi, ako je napríklad presné umiestnenie projektu, ktorý podľa environmentálnej mimovládnej organizácie môže poškodiť životné prostredie.

Efektívnosť

73. Trianel vo svojich pripomienkach zdôrazňuje, že „široký“ prístup nie je to isté ako „neobmedzený“ prístup, a tvrdí, že environmentálne mimovládne organizácie by nemali byť automaticky aktívne legitimované podľa článku 10a smernice PVŽP. Nemecká vláda

rovnako tvrdí, že právo EÚ nevyžaduje, aby mali environmentálne mimovládne organizácie neobmedzený prístup k súdom. Komisia uznáva, že Aarhuský dohovor neoprávňuje environmentálne mimovládne organizácie, aby obchádzali kritériá prípustnosti stanovene vnútroštátnym právom: environmentálna mimovládna organizácia síce môže namietat porušenie práva, no aby bolo takéto právo porušené, musí najprv existovať. Komisia však na základe zásady efektívnosti dospieva k záveru, že pojem „porušenie práva“ sa musí vykladať široko.

74. V prípade, ak sa Súdny dvor nestotožní s názorom, že tak zo znenia, ako aj z cieľa článku 10a smernice PVŽP vyplýva záver, že environmentálne mimovládne organizácie by mali byť automaticky aktívne legitimované, treba túto otázku v krátkosti preskúmať z hľadiska zásady efektívnosti, keďže cieľom zmien a doplnení smernice PVŽP uskutočnených smernicou 2003/35 bolo okrem iného zabezpečiť široký prístup k spravodlivosti.

75. Nemecká vláda tvrdí, že neodporuje zásade efektívnosti, ak je aktívna legitimácia podmienená existenciou subjektívnych práv jednotlivca.

76. Na pojednávaní vyšlo najavo, že v Nemecku platí mnoho právnych predpisov

týkajúcich sa životného prostredia, pričom nie všetky z nich priamo súvisia s ochranou subjektívnych práv jednotlivca. Ako správne uvádza Komisia, Súdny dvor vo viacerých rozhodnutiach vyložil smernicu PVŽP extenzívne.²³ Za týchto okolností podľa môjho názoru vylúčenie všetkých žalôb založených na právnych predpisoch týkajúcich sa životného prostredia, ktoré nepriznávajú subjektívne práva jednotlivcom, určite nezodpovedá efektívnej implementácii smernice PVŽP.

77. Nemecká vláda uviedla, že nemecký systém správneho súdnictva zahŕňa dôkladné a podrobné preskúmanie správnych rozhodnutí a zabezpečuje vysokú úroveň ochrany práv jednotlivca.²⁴ Podobne ako Ferrari so zamknutými dverami však prepracovaný systém správneho súdnictva nemá veľký praktický význam, ak je úplne neprístupný niektorým kategóriám žalôb. Chápeť to tak, že v prípade, ak nehrozí porušenie nijakého subjektívneho práva jednotlivca, ani jednotlivca, ani environmentálna mimovládna organizácia nemá aktívnu legitimáciu na podanie žaloby. Nikto nemôže konať v mene samotného životného prostredia. Existujú však prípady – napríklad ak sa projekt, ktorý je uvedený v prílohe I smernice PVŽP (a preto podlieha povinnému posudzovaniu vplyvov na životné

23 — Rozsudky z 24. októbra 1996, Kraaijeveld, C-72/95, Zb. s. I-5403, bod 31; zo 16. septembra 1999, WWF a i., C-435/97, Zb. s. I-5613, bod 40; z 13. júna 2002, Komisia/Španielsko, C-474/99, Zb. s. I-5293, bod 46, a z 25. júla 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, Zb. s. I-6097, bod 28.

24 — Pozri bod 30 vyššie.

prostredie podľa článku 4 ods. 1 tejto smernice), nachádza na neobývanom území, ďaleko od ľudských obydlí –, v ktorých efektívna účasť na rozhodovacom procese týkajúcom sa životného prostredia a efektívne monitorovanie implementácie smernice PVŽP nevyhnutne vyžadujú, aby environmentálna mimovládna organizácia bola aktívne legitimovaná na podanie žaloby v rámci správneho súdnictva.

78. Nemecká vláda tvrdí, že súčasné veľmi dôkladné súdne preskúvanie správnych rozhodnutí by sa muselo v prípade zmierňovania požiadaviek aktívnej legitimácie obmedziť, aby sa predišlo zahľteniu správnych súdov. Ako tvrdí nemecká vláda, malo by to za následok slabšiu a menej efektívnu implementáciu smernice PVŽP.

79. Z logického hľadiska táto argumentácia nerieši problém, že v súčasnosti nemožno podať žalobu na nemecké súdy (pretože nijaký žalobca nie je aktívne legitimovaný) v určitých prípadoch, ktoré patria do pôsobnosti smernice PVŽP, a preto článok 10a vyžaduje, aby mohli byť preskúmané súdnym orgánom. Dodávam, že z dôvodov, ktoré som už uviedla²⁵, by priznanie aktívnej legitimácie environmentálnym mimovládnym organizáciám mohlo v skutočnosti viesť k účelnejšiemu

a hospodárnejšiemu využitiu obmedzených súdnych zdrojov.

80. Na pojednávaní BUND uviedol, že v skutočnosti iba 0,1 % žalôb vo veciach životného prostredia podávajú environmentálne mimovládne organizácie. Ak je to skutočne tak, isté zmiernenie podmienok aktívnej legitimácie pravdepodobne nespôsobí podstatný nárast celkového počtu žalôb. Okrem toho žaloby, ktoré možno považovať za šikanujúce alebo svojvoľné, možno aj v prípade, ak sú prípustné, zamietnuť ako nedôvodné. Preto nepovažujem argument, že by došlo k podstatnému zvýšeniu nápadu²⁶, za presvedčivý dôvod, ktorý by bránil vyplneniu podstatnej medzery v súčasnom systéme.

Koherentný výklad

81. Nemecká vláda tvrdí, že prejednáváná vec nastoľuje otázku, do akej miery môže právo Európskej únie obmedziť spôsob koncipovania aktívnej legitimácie v nemeckom právnom poriadku.

82. Nie je však sporné, že ani ústavné normy členských štátov nesmú brániť uplatňovaniu

25 — Pozri moje návrhy vo veci Djurgården, už citované v poznámke pod čiarou 18, body 51 a 62.

26 — Argument, ktorý predniesla nemecká vláda, uvedený v bode 31 vyššie.

práva EÚ (najmä tým, že jeho uplatňovanie bezpodmienečne závisí od toho, či sa môže žalobca dovoliť práv jednotlivca). Ak teda článok 10a smernice PVŽP vyžaduje konkrétny výklad spojenia „namietajú porušenie práva“, nemecký právny poriadok musí túto požiadavku rešpektovať.²⁷

splnenia je vecou zákonodarcu a vnútroštátnych súdov.

Záver k prvej otázke

83. Trianel tvrdí, že výklad článku 10a, ktorý presadzuje BUND, by znamenal, že Nemecko by muselo upustiť od kritéria aktívnej legitímácie založeného na subjektívnych právach. Podľa mňa nie je ani zďaleka zrejmé, že by to tak muselo byť.

85. Vzhľadom na uvedené som dospela k záveru, že článok 10a smernice PVŽP vyžaduje, aby environmentálne mimovládne organizácie, ktoré chcú podať žalobu na súdoch členského štátu, ktorého právne predpisy upravujúce správne konanie vyžadujú, aby žalobca namietal porušenie práva, boli oprávnené namietiť, že došlo k porušeniu akéhokoľvek právneho predpisu týkajúceho sa životného prostredia, ktorý je rozhodujúci pre schválenie projektu, vrátane právnych predpisov, ktoré majú slúžiť výhradne všeobecným záujmom a ktoré nechránia aspoň sčasti aj právne záujmy jednotlivcov.

84. Súčasný právny stav chápem tak, že nemecký súd môže vyložiť vnútroštátne právo v súlade s požiadavkami článku 10a smernice PVŽP tak, že prizná environmentálnym mimovládnym organizáciám aktívnu legitímáciu na podanie žalôb založených na porušení práv týkajúcich sa životného prostredia, ktoré sa považovali za práva jednotlivca.²⁸ Nemecko musí jednoznačne splniť povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice PVŽP zmenenej a doplnenej smernicou 2003/35. Spôsob ich

Druhá otázka

86. Keďže som navrhla, aby Súdny dvor odpovedal na prvú otázku v plnom rozsahu kladne, nie je potrebné odpovedať na druhú otázku. Chcela by som len dodať, že ustanovenia článku 10a smernice PVŽP sa vzťahujú iba na záležitosti, ktoré patria do vecnej pôsobnosti tejto smernice.

27 — K všeobecnejšiemu rozboru povinnosti koherentného výkladu pozri nedávny rozsudok z 19. januára 2010, Küçükdereci, C-555/07, Zb. s. I-365, body 44 a nasl. a tam citovaná judikatúra.

28 — Pozri rozsudok z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i. (C-397/01 až C-403/01, Zb. s. I-8835, body 113 až 119), v ktorom Súdny dvor vyzval vnútroštátny súd, aby použil všetky dostupné nástroje na dosiahnutie výkladu vnútroštátneho práva, ktorý je v súlade s požiadavkami smernice.

Tretia otázka

87. Svojou treťou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či smernica PVŽP priznáva environmentálnym mimovládny organizáciám priamy nárok na prístup k súdom, ktorý presahuje rámec stanovený normami vnútroštátneho práva. Inak povedané, ak normy vnútroštátnych procesných predpisov neumožňujú environmentálnej mimovládnej organizácii (akou je BUND) preukázať aktívnu legitimitáciu na podanie žaloby v správnom súdnictve, môže sa táto environmentálna mimovládna organizácia dovoliavať priamo ustanovení článku 10a?

88. Súdny dvor mnohokrát uviedol, že ak sú ustanovenia smernice dostatočne jasné, presné a bezpodmienečné, jednotlivci majú právo sa na ne odvolávať pred vnútroštátnymi súdmi voči štátu, pokiaľ štát neprebral smernicu do vnútroštátneho právneho poriadku v stanovenej lehote alebo ju neprebral správne.²⁹ Súdny dvor rozhodol, že ustanovenie smernice je dostatočne „presné“, „ak stanovuje jednoznačne formulovanú povinnosť“³⁰.

89. Článok 10a smernice PVŽP je určite dostatočne jasný a presný, aby mal priamy účinok. Je však dostatočne bezpodmienečný?

90. Súdny dvor uviedol, že ustanovenie smernice je dostatočne „bezpodmienečné“, ak „stanovuje povinnosť, ktorá nie je viazaná na nijakú podmienku, a jej uplatňovanie ani účinky si nevyžadujú prijatie právneho aktu, či už inštitúciami Únie, alebo orgánmi členských štátov“³¹.

91. V prejednávanej veci môžu vyvolať pochybnosti tri skutočnosti. Po prvé článok 10a obsahuje krížový odkaz na environmentálne mimovládne organizácie vymedzené v článku 1 ods. 2, a teda ponecháva na členský štát, aby určil, ktoré environmentálne mimovládne organizácie patria okrem iného do pôsobnosti článku 10a. Po druhé druhý odsek článku 10a stanovuje, že členský štát má určiť, čo predstavuje dostatočný záujem a porušenie práva. Po tretie článok 10a stanovuje dva odlišné systémy na priznanie aktívnej legitimitácie, pričom opäť ponecháva na členský štát, aby rozhodol, ktorý systém sa bude na jeho území uplatňovať. Bráni niektorá z týchto skutočností tomu, aby sa článok 10a považoval za dostatočne bezpodmienečný na splnenie kritérií priameho účinku?

92. Pokiaľ ide o prvú uvedenú skutočnosť, Súdny dvor už rozhodol, že ustanovenie môže mať priamy účinok, ak členský štát smernicu čiastočne prebral do vnútroštátneho právneho

29 — Pozri rozsudok Pfeiffer, už citovaný v poznámke pod čiarou 28, bod 103.

30 — Pozri najnovšie rozsudok z 1. júla 2010, Gassmayr, C-194/08, Zb. s. I-6281, body 44 a 45.

31 — Tamže, bod 45.

poriadku.³² Skutočnosť, že Nemecko už stanovilo kritériá, ktoré musí mimovládna organizácia podľa článku 1 ods. 2 splniť, aby bola uznaná za environmentálnu mimovládnu organizáciu na účely smernice PVŽP, znamená, že kategória „environmentálnych mimovládnych organizácií“ je bezpodmienečne vymedzená. Každá environmentálna mimovládna organizácia, ktorá spĺňa tieto kritériá (ako napríklad BUND), sa preto môže odvolávať na ustanovenia článku 10a.

„porušenie práva“ tak, že jednotlivci sa ho nemôžu dovolávať.

93. Pokiaľ ide o druhú skutočnosť, z dôvodov, ktoré som už uviedla, zastávam názor, že tretí odsek článku 10a automaticky priznáva aktívnu legitimitáciu environmentálnym mimovládnym organizáciám. Možnosť členského štátu vymedziť, čo predstavuje dostatočný záujem alebo porušenie práva, je v dôsledku toho obmedzená. Takéto definície sa na základe tretieho odseku článku 10a nevzťahujú na environmentálne mimovládne organizácie. Tieto mimovládne organizácie sa teda môžu dovolávať priameho účinku článku 10a, aj keď predmetný členský štát vymedzil

94. Napokon, pokiaľ ide o tretiu skutočnosť, čiže skutočnosť, že článok 10a umožňuje výber medzi dvoma systémami, Súdny dvor v rozsudku Gassmayr uviedol, že „ustanovenie práva Únie je bezpodmienečne vtedy, ak stanovuje povinnosť, ktorá nie je viazaná na nijakú podmienku a jej uplatnenie ani účinky si nevyžadujú prijatie právneho aktu či už inštitúciami Únie, alebo orgánmi členských štátov“³³. V tejto situácii je v právnom poriadku každého členského štátu už zakotvená jedna z možností uvedených v písmenách a) a b). Dotknutý členský štát nie je povinný prijať nijaké konkrétne opatrenie. Existencia dvoch rôznych možností tiež neznamená, že toto ustanovenie je podmienené.³⁴ Rovnako ako príslušné ustanovenie Aarhuského dohovoru (článok 9 ods. 2), aj článok 10a bol takto naformulovaný práve preto, aby zohľadnil dva odlišné systémy, v rámci ktorých sa aktívna legitimitácia obvykle posudzuje v členských štátoch Európskej únie (a v štátoch, ktoré sú signatármi Aarhuského dohovoru). Len z tohto dôvodu by sa nemal považovať za podmienený a nie za bezpodmienečný.

32 — Toto pravidlo pochádza už z rozsudku z 10. apríla 1984, Von Colson a Kamann (14/83, Zb. s. I-1891, bod 27), a možno ho považovať za súčasť širšieho súboru kritérií „nesprávneho prebratia“, na ktoré Súdny dvor naposledy poukázal v rozsudku zo 14. októbra 2010, Fuß (C-243/09, Zb. s. I-9849, bod 56).

33 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 30, bod 45.

34 — V tejto súvislosti je vhodné porovnanie s rozsudkami Súdneho dvora v oblasti vonkajších vzťahov; pozri napríklad rozsudky z 8. mája 2003, Deutscher Handballbund, C-438/00, Zb. s. I-4135, bod 29, a z 12. apríla 2005, Simutenkov, C-265/03, Zb. s. I-2579, body 24 a 25.

Návrh

95. Preto navrhujem, aby Súdny dvor na otázky, ktoré položil Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, odpovedal takto:

- „1. Článok 10a smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie v znení smernice 2003/35/ES Európskeho parlamentu a Rady z 26. mája 2003, ktorou sa ustanovuje účasť verejnosti pri navrhovaní určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia a ktorou sa menia a dopĺňajú s ohľadom na účasť verejnosti a prístup k spravodlivosti smernice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, vyžaduje, aby environmentálne mimovládne organizácie, ktoré chcú podať žalobu na súdoch členského štátu, ktorého právne predpisy upravujúce správne konanie vyžadujú, aby žalobca namietal porušenie práva, boli oprávnené namietat, že došlo k porušeniu akéhokoľvek právneho predpisu týkajúceho sa životného prostredia, ktorý je rozhodujúci pre schválenie projektu, vrátane právnych predpisov, ktoré majú slúžiť výhradne všeobecným záujmom a ktoré nechránia aspoň sčasti aj právne záujmy jednotlivcov.
2. Ak táto smernica nebola úplne prebratá do vnútroštátneho práva, environmentálna mimovládna organizácia je oprávnená priamo sa odvolávať na ustanovenia článku 10a smernice 85/337/EHS v znení smernice 2003/35/ES.“