ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

4. května 2006 *

Ve věci C-508/03,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 1. prosince 2003,

Komise Evropských společenství, zastoupená F. Simonetti a X. Lewisem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Spojenému království Velké Británie a Severního Irska, zastoupenému K. Manjim, jako zmocněncem, ve spolupráci s D. Elvinem, QC, a J. Mauriciem, barrister,

žalovanému,

* Jednací jazyk: angličtina.

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení P. Jann (zpravodaj), předseda senátu, K. Schiemann, N. Colneric, E. Juhász a E. Levits, soudci,

generální advokát: P. Léger,
vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 22. června 2005,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že:

— Spojené království Velké Británie a Severního Irska tím, že nepoužilo správně čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985,

o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248), na záměry rozvoje měst White City a Crystal Palace, záměry, na něž se vztahuje příloha II odst. 10 písm. b) této směrnice, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z této směrnice;

— tento členský stát tím, že nezajistil správné použití čl. 2 odst. 1, čl. 4 odst. 2, čl. 5 odst. 2 a článku 8 směrnice 85/337, ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997 (Úř. věst. L 73, s. 5; Zvl. vyd. 15/03, s. 151, dále jen „směrnice 85/337, v pozměněném znění"), na stavební povolení v několika fázích, nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedené směrnice.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

2 V souladu se svým pátým bodem odůvodnění má směrnice 85/337 za cíl zavést obecné zásady posuzování vlivů na životní prostředí za účelem doplnění a koordinace postupů vydávání povolení k provádění veřejných a soukromých záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí.

3 Za tímto účelem vymezuje čl. 1 odst. 2 uvedené směrnice pojem „povolení" jako „rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru".

4 Podle čl. 2 odst. 1 téže směrnice:

„Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby ještě před vydáním povolení byly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, posouzeny z hlediska jejich vlivů.

Tyto záměry jsou vymezeny v článku 4."

5 Článek 4 směrnice 85/337 stanoví:

„1. S výhradou čl. 2 odst. 3 podléhají záměry kategorií uvedených v příloze I posouzení v souladu s články 5 až 10.

2. Záměry z kategorií uvedených v příloze II podléhají posouzení v souladu s články 5 až 10, pokud členské státy usoudí, že to jejich povaha vyžaduje. Za tím účelem mohou členské státy mimo jiné upřesnit určité druhy záměrů, u nichž je třeba provádět posouzení, nebo mohou stanovit kritéria nebo prahové hodnoty umožňující určit, které ze záměrů z kategorií uvedených v příloze II musí podléhat posouzení v souladu s články 5 až 10."

6 Článek 5 odst. 2 směrnice 85/337 stanoví, že „informace, které má oznamovatel poskytnout v souladu s odstavcem 1, musí zahrnovat alespoň:

— popis záměru obsahující informace o jeho umístění, povaze a rozsahu,

— popis zamýšlených opatření k vyloučení a omezení významných škodlivých vlivů a je-li to možné, i k jejich nápravě,

— údaje nezbytné ke zjištění a posouzení hlavních vlivů, které by záměr mohl mít na životní prostředí,

— všeobecně srozumitelné shrnutí informací uvedených v první, druhé a třetí odrážce".

7 Podle článku 8 uvedené směrnice, „informace shromážděné podle článků 5, 6 a 7 musí být brány v úvahu v povolovacím řízení".

8 Příloha II této směrnice uvádí v bodě 10 písm. b) „[z]áměry rozvoje měst".

9 Směrnice 85/337 a zejména pravidla vztahující se k záměrům, na něž se vztahuje její příloha II, byla podstatně změněna směrnicí 97/11, kterou mělo Spojené království provést nejpozději do dne 14. března 1999. Avšak vzhledem k tomu, že žádosti o povolení vztahující se k dvěma záměrům sporným v rámci prvního žalobního důvodu byly předloženy příslušným orgánům před uvedeným datem, nejsou tyto změny pro tyto záměry relevantní, jak vyplývá z čl. 3 odst. 2 směrnice 97/11.

10 Druhý žalobní důvod musí být naopak zkoumán s ohledem na směrnici 85/337, v pozměněném znění.

11 Za tímto účelem, i když čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337, v pozměněném znění, zůstává nadále nezměněn, čl. 2 odst. 1 této směrnice nyní uvádí, že „členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení podléhaly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, požadavku získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů. Tyto záměry jsou vymezeny v článku 4".

12 Směrnice 97/11 rovněž přinesla nepodstatnou změnu ve znění čl. 5 odst. 2 směrnice 85/337 tím, že vložila odrážku vyžadující, aby oznamovatel poskytl rovněž:

— „nástin hlavních alternativních řešení uvažovaných oznamovatelem a uvedení hlavních důvodů jeho výběru, s přihlédnutím k vlivům na životní prostředí."

13 Kromě toho toto ustanovení změnilo číslování a stalo se tak čl. 5 odst. 3 směrnice 85/337, v pozměněném znění.

14 Článek 8 uvedené směrnice ve svém pozměněném znění stanoví, že „výsledky jednání a informace shromážděné podle článků 5, 6 a 7 musí být brány v úvahu v povolovacím řízení".

Vnitrostátní právní úprava

15 V Anglii je hlavním právním nástrojem v oblasti územního plánování zákon o územním plánování měst a venkova z roku 1990 (Town and Country Planning Act 1990, dále jen „Town and Country Planning Act"), který stanoví obecná pravidla týkající se jak vydávání povolení v oblasti rozvoje měst, tak jejich změny nebo odebírání. Tento zákon je upřesněn nařízením o územním plánování měst a venkova z roku 1995 [Town and Country Planning (General Development Procedure) Order 1995, dále jen „General Development Procedure Order"] a vyhláškami o územním plánování měst a venkova – posuzování vlivu na životní prostředí z roku 1998 [Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988, dále jen „Assessment of Environmental Effects Regulations"].

16 Assessment of Environmental Effects Regulations byly nahrazeny vyhláškami o územním plánování měst a venkova – posuzování vlivu na životní prostředí z roku 1999 [Town and Country Planning (Enviromental Impact Assessment) (Anglie a Wales) Regulations 1999, dále jen „Enviromental Impact Assessment Regulations"]. Avšak vzhledem k tomu, že se tyto nové Regulations použijí pouze na

záměry podané ode dne 14. března 1999, nejsou relevantní pro dva záměry, které jsou předmětem prvního žalobního důvodu. Uvedené Regulations naopak určují vnitrostátní právo použitelné pro účely druhého žalobního důvodu.

— Town and Country Planning Act a General Development Procedure Order

17 Podle čl. 57 odst. 1 Town and Country Planning Act je stavební povolení (zvané „planning permission") vyžadováno pro jakoukoliv „úpravu" ve smyslu článku 55, tedy zejména „stavby budov [...] nebo jiné operace prováděné v, na, nad a pod zemí [...]".

18 Stavební povolení mohou mít několik forem, mezi něž patří zejména stavební povolení k předběžnému záměru (zvané „outline planning permission") s pozdějším schválením vyhrazených bodů.

19 Článek 92 odst. 1 Town and Country Planning Act tak stanoví, že „stavební povolení k předběžnému záměru" jsou „vydáván[a] v souladu s ustanoveními nařízení o územním plánování, s výhradou pozdějšího schválení příslušným orgánem bodů, které nebyly upřesněny v žádosti" (zvané „reserved matters" nebo „vyhrazené body").

20 Podle čl. 1 odst. 2 General Development Procedure Order jsou tyto „vyhrazené body" vymezeny jako jakýkoliv z následujících bodů, ke kterým nebyla v žádosti poskytnuta žádná podrobná informace, a sice (a) umístění, (b) koncepce, (c) vnější vzhled, (d) přístupové cesty a (e) krajinářská úprava místa stavby".

21 Článek 92 odst. 2 Town and Country Planning Act stanoví konkludentně, že se má za to, že vyhrazený bod je definitivně povolen pozdějším rozhodnutím o schválení.

22 Z článku 73 Town and Country Planning Act vyplývá, že žádost o změnu existujícího povolení představuje žádost o nové stavební povolení.

— Assessment of Environmental Effects Regulations z roku 1998 a Enviromental Impact Assessment Regulations z roku 1999

23 Na základě Assessment of Environmental Effects Regulations z roku 1998 musí být před vydáním povolení některé záměry posouzeny ohledně jejich vlivu na životní prostředí.

24 V příloze 2 uvedených Regulations jsou převzaty kategorie záměrů uvedené v příloze II směrnice 85/337, mezi nimiž jsou zejména „záměry rozvoje měst".

25 Z čl. 2 odst. 1 Assessment of Environmental Effects Regulations vyplývá, že „žádost ve smyslu přílohy 2" představuje „jakákoliv žádost o stavební povolení [...] týkající se záměru rozvoje stanoveného v příloze 2, která nepředstavuje záměr, na nějž se vyhlášky nevztahují a který může mít významný vliv na životní prostředí v důsledku takových faktorů, jako je jeho povaha, rozsah nebo umístění, přičemž posouzení případ od případu je věcí příslušného orgánu".

26 Podle čl. 4 odst. 1 a 2 těchto Regulations nemůže příslušný orgán vydat povolení týkající se *inter alia* žádosti ve smyslu uvedené přílohy 2 (zvaná „Schedule 2 application"), pokud předtím nezohlednil informace týkající se životního prostředí a neprohlásil ve svém rozhodnutí, že je zohlednil.

27 V případě žádosti o stavební povolení týkající se záměru rozvoje stanoveného v příloze 2 uvedených Regulations musí tedy příslušný orgán určit případ od případu před každým vydáním stavebního povolení, zda jeho povaha vyžaduje posouzení jeho vlivu na životní prostředí, to znamená, zda dotčený záměr může mít významný vliv na životní prostředí a odmítnout takové vydání, pokud nedisponuje dostatečnými informacemi, aby se k tomuto bodu vyjádřil.

28 Ve vnitrostátním právu představuje stavební povolení k předběžnému záměru „stavební povolení" ve smyslu článku 4 Assessment of Environmental Effects Regulations, zatímco rozhodnutí o schválení vyhrazených bodů takovým stavebním povolením není. Z tohoto důvodu může být posouzení vlivu záměru na životní prostředí v anglickém právu provedeno pouze během prvního řízení týkajícího se stavebního povolení k předběžnému záměru, a nikoliv během pozdějšího řízení o schvalování vyhrazených bodů.

29 I když Enviromental Impact Assessment Regulations z roku 1999 přinesly podstatné změny pravidel použitelných v oblasti posouzení vlivu na životní prostředí, nic nezměnily ohledně této nemožnosti provést posouzení při řízení o schválení vyhrazených bodů, nemožnosti, která je předmětem druhého žalobního důvodu.

Vnitrostátní prováděcí opatření

30 Oběžník č. 15/88, vydaný Department of the Environment stanoví pro informaci hlavní zásady, které mají příslušným orgánům pomoci při identifikaci záměrů ve smyslu přílohy 2 Assessment of Environmental Effects Regulations, jež musí být předmětem posouzení vlivu na životní prostředí.

31 Poté, co je v bodě 18 uvedeného oběžníku zdůrazněno, že hlavním kritériem je otázka, zda záměr může mít významný vliv na životní prostředí, či nikoliv, je v bodě 20 téhož oběžníku upřesněno, že posouzení je obecně nezbytné, (i) přesahuje-li význam záměru místní rámec, (ii) nachází-li se v citlivých lokalitách nebo (iii) má-li zvláště komplexní a potenciálně negativní vlivy.

32 Body 30 a 31 téhož oběžníku dále uvádí, že pro některé kategorie záměrů jsou kritéria a prahové hodnoty vyjmenovány v jeho příloze A, které slouží k tomu, aby v hlavních rysech poskytly údaj o druhu situací, ve kterých podle názoru ministra může být posuzování vlivu požadováno na základě Assessment of Environmental Effects Regulations nebo v nichž toto posuzování naopak není pravděpodobně nezbytné s ohledem na to, tyto skutečnosti jsou pouze informativní a že hlavním úkolem v každém konkrétním případě je posoudit, zda dotyčný záměr může mít významný vliv na životní prostředí, či nikoliv.

33 Co se týče konkrétněji záměrů rozvoje měst, tento oběžník v bodě 15 své přílohy A uvádí, že je málo pravděpodobné, že nová úprava lokality, která byla upravena předtím, vyžaduje posouzení, s výjimkou případu, kdy navrhovaná úprava odpovídá určitým druhům úprav nebo je-li mnohem většího rozsahu než předcházející úprava.

34 Pokud jde o záměry týkající se lokalit, které nebyly intenzivně upraveny předtím, tentýž oběžník v bodě 16 své přílohy A upřesňuje, že „nezbytnost posouzení závisí na citlivosti, kterou vykazuje zamýšlené umístění". Tak „posouzení může být nezbytné, pokud:

— plošná výměra záměru přesahuje 5 hektarů v městské zóně;

— se v bezprostřední blízkosti navrhované lokality, která má být upravena, nachází velký počet bytů, například více než 700 bytů ve vzdálenosti menší než 200 m od hranic lokality, nebo

— se záměr týká plochy přesahující 10 000 m^2 (brutto) pro obchody, kanceláře a jiná obchodní využití".

35 Kromě toho z bodu 42 oběžníku č. 15/88 vyplývá, že za účelem vyhotovení prohlášení týkajícího se aspektů životního prostředí musí oznamovatel své návrhy upřesnit. Pokud se tak nestane, je jakékoli vyčerpávající posouzení případného vlivu nemožné. Je věcí příslušného orgánu, aby určil množství informací požadovaných v každém projednávaném případě. Informace uvedené v prohlášení týkajícím se aspektů životního prostředí jsou ve značné míře rozhodující pro otázku, zda mohou být některé body vyhrazeny v rámci stavebního povolení k předběžnému záměru. Pokud jsou tyto informace zohledněny v rámci zvláštního zacházení s jedním či dalšími aspekty, nebo takové zacházení implikují, není vhodné vyhrazovat tuto otázku v rámci stavebního povolení k předběžnému záměru.

36 V bodě 48 oběžníku č. 2/99 Department of the Environment, Transport & the Regions, který nahradil oběžník č. 15/88 v březnu 1999 (aby se přihlédlo k Environmental Impact Assessment Regulations z roku 1999), se připomíná, že co se týče stavebního povolení k předběžnému záměru s pozdějším schválením vyhrazených bodů, může být posouzení vlivu na životní prostředí provedeno pouze v počáteční fázi vydání tohoto povolení, a nikoliv v pozdější fázi schválení vyhrazených bodů.

Skutkový stav a postup před zahájením soudního řízení

White City

37 V prosinci 1993 požádal podnik Chesfield Plc (dále jen „Chesfield") London Borough of Hammersmith & Fulham (dále jen „Hammersmith & Fulham LBC"), orgán příslušný v oblasti územního plánování, o stavební povolení k předběžnému záměru na úpravu White City v Londýně, obchodního a zábavního centra (dále jen „záměr White City"), záměru, ne něž se vztahuje příloha II směrnice 85/337.

38 Po přezkumu vlivu záměru uvedeného v několika zprávách a po konzultaci veřejnosti měl Hammersmith & Fulham LBC za to, že posouzení vlivu, který by záměr mohl mít na životní prostředí, není nezbytné.

39 V březnu 1996 vydal Hammersmith & Fulham LBC stavební povolení k předběžnému záměru. Některé podrobné body byly vyhrazeny k pozdějšímu schválení tímtéž orgánem.

40 V říjnu 1997 a v září 1998 podal Chesfield žádosti o schválení vyhrazených bodů.

41 Dne 12. prosince 1999 Hammersmith & Fulham LBC poskytl uvedené schválení.

42 Po tomto schválení začaly stavební práce.

43 V důsledku stížnosti, kterou obdržela dopisem ze dne 19. dubna 2001, Komise umožnila Spojenému království, aby předložilo svá vyjádření, a zaslala mu dne 20. srpna 2002 odůvodněné stanovisko, ve kterém mu vytýkala, že porušilo čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337 ve vztahu k záměru White City, záměru, na který se vztahuje příloha II bod 10 písm. b) téže směrnice. Komise stanovila tomuto členskému státu lhůtu dvou měsíců k přijetí opatření požadovaných k tomu, aby vyhověl odůvodněnému stanovisku. Vzhledem k tomu, že Komisi odpověď vlády Spojeného království, poskytnutá dopisem ze dne 29. října 2002, neuspokojila, podala projednávanou žalobu.

Crystal Palace

44 Crystal Palace Park, který se nachází v Londýně, je „Metropolitan Open Land" zařazený jako „Grade II* Historic Park" v právním rejstříku vedeném „English Heritage". Část dotyčné lokality týkající se přístupových cest a přiléhajících pozemků je částí „Crystal Palace Park Conservation Area".

45 Dne 4. dubna 1997 podal podnik London & Regional Properties Ltd. (dále jen „L&R") k London Borough of Bromley (dále jen „Bromley LBC"), orgánu příslušnému v oblasti územního plánování, žádost o stavební povolení k předběžnému záměru na úpravu zábavního centra v Crystal Palace Park (dále jen „záměr Crystal Palace"), záměru, na který se vztahuje příloha II směrnice 85/337.

46 Po přezkumu, který přihlédl k několika zprávám a doplňujícím informacím, dospěl Bromley LBC k závěru, že posouzení vlivu záměru na životní prostředí není nezbytné.

47 Dne 24. března 1998 vydal Bromley LBC stavební povolení k předběžnému záměru, které vyhradilo některé body k pozdějšímu schválení před zahájením jakékoliv úpravy.

48 Dne 25. ledna 1999 L&R předložila některé vyhrazené body ke schválení Bromley LBC za účelem konečného rozhodnutí. Podle těchto bodů zahrnoval nyní záměr Crystal Palace v přízemí 18 kin, prostor pro odpočinek a prostor určený pro výstavy; v úrovni galerie restaurace a kavárny, dva prostory pro odpočinek a veřejné záchody; na střešní úrovni parkoviště s maximálně 950 parkovacími místy, 4 pozorovací stanoviště, jakož i prostory pro vybavení, doplnění podlaží „mezipatro" o rozloze 800 m^2 a změn týkajících se stavby vnějších zdí.

49 Tyto body zcela spadaly do parametrů již vydaného povolení k předběžnému záměru.

50 Nicméně na schůzi ke schválení vyhrazených bodů někteří členové Bromley LBC požadovali posouzení vlivu záměru na životní prostředí. Poté, co byla provedena právní konzultace, jim však bylo oznámeno, že ve vnitrostátním právu může být takové posouzení provedeno pouze v počáteční fázi vydání stavebního povolení k předběžnému záměru.

51 Dne 10. května 1999 vydal Bromley LBC schvalující stanovisko.

52 Doba platnosti stavebního povolení však mezitím uplynula, aniž byl záměr realizován.

53 V důsledku stížnosti, kterou obdržela dopisem ze dne 6. listopadu 2000, Komise umožnila Spojenému království, aby předložilo svá vyjádření, a zaslala mu dne 26. července 2001 odůvodněné stanovisko, ve kterém mu vytýkala, že porušilo čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337 ve vztahu k záměru Crystal Palace, záměru, na který se vztahuje příloha II bod 10 písm. b) téže směrnice. Komise stanovila tomuto členskému státu lhůtu dvou měsíců k přijetí opatření požadovaných k tomu, aby vyhověl odůvodněnému stanovisku. Vzhledem k tomu, že Komisi odpověď vlády Spojeného království, poskytnutá dopisem ze dne 3. prosince 2001, neuspokojila, podala projednávanou žalobu.

Nesprávné provedení směrnice 85/337, v pozměněném znění, v rozsahu, v němž se týká stavebního povolení k předběžnému záměru s pozdějším schválením vyhrazených bodů

54 Poté, co Komise umožnila Spojenému království, aby předložilo svá vyjádření, zaslala mu dne 26. července 2001 odůvodněné stanovisko, ve kterém poukázala na to, že se jí některé aspekty vnitrostátní právní úpravy v oblasti posouzení vlivu záměrů na

životní prostředí, zejména co se týče stavebních povolení k předběžnému záměru s pozdějším schválením vyhrazených bodů, zdají neslučitelné se směrnicí 85/337 v pozměněném znění, a stanovila tomuto členskému státu lhůtu dvou měsíců k přijetí opatření požadovaných k tomu, aby vyhověl tomuto odůvodněnému stanovisku. Vzhledem k tomu, že Komisi odpověď vlády Spojeného království, poskytnutá dopisem ze dne 3. prosince 2001, neuspokojila, podala projednávanou žalobu.

K žalobě

55 Na podporu své žaloby Komise uplatňuje dva žalobní důvody.

56 První žalobní důvod, jak jej Komise uvedla v postupu před zahájením soudního řízení a ve své replice, je v podstatě rozdělen na tři části, vycházející z:

— porušení čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337 v rozsahu, v němž Hammersmith & Fulham LBC neověřil, zda záměr White City vyžaduje posouzení jeho vlivu na životní prostředí;

— porušení čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337 v rozsahu, v němž Hammersmith & Fulham LBC nepřijal formální rozhodnutí, které by umožnilo zkontrolovat, zda je toto rozhodnutí založeno na přiměřeném předběžném ověření;

— porušení čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337 v rozsahu, v němž ani Hammersmith & Fulham LBC, ani Bromley LBC neprovedly posouzení vlivu záměrů White City a Crystal Palace na životní prostředí.

57 Ve své žalobě však Komise zmiňuje pouze třetí část tohoto žalobního důvodu.

58 Druhý žalobní důvod se týká nesprávného provedení čl. 2 odst. 1, čl. 4 odst. 2, čl. 5 odst. 3 a článku 8 směrnice 85/337, v pozměněném znění, do vnitrostátního práva prostřednictvím vnitrostátního režimu, podle kterého co se týče stavebního povolení k předběžnému záměru s pozdějším schválením vyhrazených bodů, může být posouzení provedeno pouze v počáteční fázi vydání tohoto povolení, a nikoliv ve fázi pozdějšího schválení vyhrazených bodů (dále jen „režim dotčený v projednávaném případě").

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení povinností ověřit nezbytnost posouzení, přijmout v tomto ohledu formální rozhodnutí a provést takové posouzení (čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337)

K přípustnosti prvního žalobního důvodu

59 Co se týče přípustnosti vznáší vláda Spojeného království čtyři námitky nepřípustnosti vycházející z nového charakteru žalobního důvodu, porušení zásady právní jistoty, pravomoci vnitrostátních soudů a bezpředmětnosti žaloby.

— K novému charakteru žalobního důvodu

60 Vláda Spojeného království tvrdí, že první a druhá část prvního žalobního důvodu, jak vyplývají z repliky Komise, představují nový žalobní důvod. I když je totiž pravda, že tyto části byly uvedeny ve výzvě a odůvodněném stanovisku a že byly následně převzaty v replice před Soudním dvorem, nebyly nicméně uvedeny v návrhu na zahájení řízení. Přitom je to tento návrh, který vymezuje předmět sporu.

61 V tomto ohledu je namístě připomenout, že účastník řízení nemůže v průběhu řízení změnit samotný předmět sporu, takže opodstatněnost žaloby je třeba přezkoumat pouze z hlediska návrhových žádání obsažených v žalobě nebo jiném návrhu, kterým se zahajuje řízení (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 25. září 1979, Komise v. Francie, 232/78, Recueil, s. 2729, bod 3, a ze dne 6. dubna 2000, Komise v. Francie, C-256/98, Recueil, s. I-2487, bod 31).

62 Kromě toho na základě článku 21 statutu Soudního dvora a čl. 38 odst. 1 písm. c) jeho jednacího řádu je Komise povinna v každé žalobě podané na základě článku 226 ES uvést přesné žalobní důvody, o nichž má Soudní dvůr rozhodnout, jakož i alespoň shrnujícím způsobem právní a skutkové poznatky, na nichž jsou tyto žalobní důvody založeny (viz rozsudek ze dne 31. března 1992, Komise v. Dánsko, C-52/90, Recueil, s. I-2187, bod 17).

63 V projednávaném případě je třeba uvést, že první a druhá část prvního žalobního důvodu nejsou uvedeny v návrhové části žaloby. Kromě toho nejsou ani obsaženy v části žaloby nazvané „Právní otázky".

64 Tedy první dvě části prvního žalobního důvodu, které nebyly zahrnuty do návrhu na zahájení řízení, jsou nepřípustné, přestože byly Komisí převzaty v její replice a byly uvedeny ve výzvě dopisem a v odůvodněném stanovisku.

65 Zbývá tedy přezkoumat přípustnost třetí části prvního žalobního důvodu ve vztahu k dalším námitkám nepřípustnosti vzneseným vládou Spojeného království.

— K porušení zásady právní jistoty

66 Vláda Spojeného království uplatňuje, že z důvodu značné doby, která uplynula od vydání sporného stavebního povolení, ohrožuje žaloba na nesplnění povinnosti právní jistotu a legitimní očekávání, které mají oznamovatelé ve vztahu k nabytým právům.

67 V tomto ohledu je namístě jednak upřesnit, že řízení o nesplnění povinnosti státem je založeno na objektivním zjištění nedodržení povinností členským státem, které mu ukládá Smlouva nebo akt sekundárního práva (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 1. října 1998, Komise v. Španělsko, C-71/97, Recueil, s. I-5991, bod 14, a ze dne 18. ledna 2001, Komise v. Španělsko, C-83/99, Recueil, s. I-445, bod 23).

68 Kromě toho z judikatury vyplývá, že i když zásady právní jistoty a legitimního očekávání vyžadují, aby ke zpětvzetí protiprávního aktu došlo v rozumné lhůtě a aby k němu bylo přihlédnuto v rozsahu, v němž se zúčastněná osoba mohla na legalitu aktu případně spoléhat, nic to nemění na tom, že takové zpětvzetí je v zásadě

povoleno (viz zejména rozsudky ze dne 12. července 1957, Algera a další v. Assemblée commune de la CECA, 7/56, 3/57 až 7/57, Recueil, s. 81, 89 115, 116; ze dne 3. března 1982, Alpha Steel v. Komise, 14/81, Recueil, s. 749, bod 10, a ze dne 26. února 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo v. Komise, 15/85, Recueil, s. 1005, bod 12).

69 Členský stát se tedy nemůže dovolávat právní jistoty a legitimního očekávání oznamovatele ve vztahu k nabytým právům k tomu, aby zabránil Komisi v podání žaloby směřující k objektivnímu zjištění nedodržení jeho povinností, které mu ukládá směrnice 85/337 v oblasti posouzení vlivu některých záměrů na životní prostředí.

— K pravomoci vnitrostátních soudů

70 Vláda Spojeného království uplatňuje, že je věcí vnitrostátních soudů, a nikoliv Soudního dvora, aby ověřily, zda příslušný orgán posoudil správně význam vlivu záměru na životní prostředí.

71 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podání žaloby k vnitrostátnímu soudu proti rozhodnutí příslušného orgánu, na něž se vztahuje žaloba pro nesplnění povinnosti, a rozhodnutí tohoto soudu nemohou mít vliv na přípustnost žaloby pro nesplnění povinnosti podané Komisí. Existence právních prostředků dostupných u vnitrostátních soudů totiž nemůže být na újmu podání žaloby podle článku 226 ES vzhledem k tomu, že tyto dvě žaloby sledují různé cíle a mají různé účinky (viz rozsudky ze dne 17. února 1970, Komise v. Itálie, 31/69, Recueil, s. 25, bod 9; ze dne 18. března 1986, Komise v. Belgie, 85/85, Recueil, s. 1149, bod 24, a ze dne 10. června 2004, Komise v. Itálie, C-87/02, Sb. rozh. s. I-5975, bod 39).

— K bezpředmětnosti žaloby

72 Vláda Spojeného království tvrdí, že platnost povolení vydaného pro záměr Crystal Palace uplynula v březnu 2003, aniž by bylo použito, a že každé protiprávní jednání, i prokázané, je tedy čistě teoretické.

73 K tomuto bodu je namístě zdůraznit, že žaloba vztahující se k nesplnění povinnosti, které ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku již neexistovalo, je podle judikatury nepřípustná pro bezpředmětnost (viz rozsudek ze dne 31. března 1992, Komise v. Itálie, C-362/90, Recueil, s. I-2353, bod 13, a ze dne 29. ledna 2004, Komise v. Rakousko, C-209/02, Recueil, s. I-1211, body 17 a 18).

74 Z ustálené judikatury totiž vyplývá, že předmětem žaloby podané na základě článku 226 ES je určit, že členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají ze Smlouvy, a že tyto povinnosti nezačal plnit ve lhůtě stanovené za tímto účelem Komisí v odůvodněném stanovisku (rozsudek ze dne 13. prosince 1990, Komise v. Řecko, C-347/88, Recueil, s. I-4747, bod 40). Stejně tak Soudní dvůr ustáleně rozhodoval, že se existence nesplnění povinnosti musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku (viz rozsudky ze dne 27. listopadu 1990, Komise v. Řecko, C-200/88, Recueil, s. I-4299, bod 13, a výše uvedený rozsudek ze dne 31. března 1992, Komise v. Itálie, bod 10).

75 V projednávaném případě okolnost, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, a sice ke dni 26. září 2001, bylo sporné stavební povolení stále platné, postačuje k tomu, aby vyloučila možnost, že žaloba pro nesplnění povinnosti bude považovaná za bezpředmětnou.

76 Z výše uvedených úvah vyplývá, že námitky nepřípustnosti vztahující se k třetí části prvního žalobního důvodu musí být zamítnuty.

K opodstatněnosti třetí části prvního žalobního důvodu

77 Před zahájením meritorního přezkumu je třeba úvodem připomenout, že v rámci řízení o nesplnění povinnosti podle článku 226 ES přísluší Komisi prokázat existenci tvrzeného nesplnění povinnosti. Komise musí Soudnímu dvoru předložit poznatky nezbytné k přezkoumání existence tohoto nesplnění povinnosti, aniž by se mohla opírat o jakékoliv domněnky (viz zejména rozsudek ze dne 26. dubna 2005, Komise v. Irsko, C-494/01, Sb. rozh. s. I-3331, bod 41 a uvedená judikatura).

78 Pokud se jedná konkrétněji o směrnici 85/337, Soudní dvůr rozhodl ve věci Komise v. Portugalsko (rozsudek ze dne 29. dubna 2004, C-117/02, Recueil, s. I-5517, bod 85), že Komise musí předložit minimum důkazů o vlivu, který sporný záměr může mít na životní prostředí.

79 Členské státy jsou nicméně podle článku 10 ES povinny usnadnit Komisi plnění jejího úkolu, který spočívá podle článku 211 ES zejména v dbaní na používání ustanovení Smlouvy, jakož i předpisů přijatých orgány na jejím základě (viz zejména výše uvedený rozsudek Komise v. Irsko, bod 42, a uvedená judikatura).

80 Z toho zejména plyne, že pokud Komise předložila dostatečné poznatky o některých skutečnostech, ke kterým došlo na území žalovaného členského státu, přísluší

tomuto členskému státu, aby věcně a podrobně zpochybnil předložené údaje a důsledky, jež z nich vyplývají (viz výše uvedený rozsudek Komise v. Irsko, bod 44, a uvedená judikatura).

81 Meritorní přezkum je třeba provést s ohledem na tyto zásady.

82 Komise třetí částí svého prvního žalobního důvodu uplatňuje porušení čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337 z důvodu, že ani Hammersmith & Fulham LBC, ani Bromley LBC neprovedly posouzení vlivu záměrů White City a Crystal Palace na životní prostředí, přestože tyto záměry mohou mít významný vliv na životní prostředí.

83 Komise uvádí, že záměr White City sestává z obchodního a zábavního centra o rozloze přibližně 58 000 m^2, což zahrnuje novou křižovatku, parkoviště s 4 500 místy a spojení se sítí metra. Podle ní pro záměr takového rozsahu existovala domněnka ve prospěch nezbytnosti posouzení, ledaže by tato domněnka byla oslabena jinými skutečnostmi.

84 Komise uvádí, že záměr Crystal Palace zahrnuje odpočinková a obchodní zařízení (18 kin, galerie, restaurace) o ploše 52 000 m^2, střešní parkoviště s 950 místy, jakož i povrchové parkoviště. Komise je názoru, že rozsah a rozloha záměru jsou takové, že může mít významný vliv na životní prostředí, takže příslušný orgán překročil svůj prostor pro uvážení.

85 Vláda Spojeného království se domnívá, že příslušné orgány, s přihlédnutím ke zprávám a studiím, které měly k dispozici, a po konzultacích, které provedly, právem došly k závěru, že ani jeden z obou záměrů nemohl mít významný vliv na životní prostředí, a že tedy nemusely být předmětem posouzení v této otázce.

86 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337 „záměry" ve smyslu článku 4 této směrnice, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, musí být před jejich povolením posouzeny z hlediska těchto jejich vlivů.

87 Za tímto účelem čl. 4 odst. 2 uvedené směrnice, ve spojení s její přílohou II, uvádí záměry, které podléhají posouzení jejich vlivu, pokud členské státy usoudí, že to jejich povaha vyžaduje.

88 Přitom i když za těchto okolností čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337 svěřuje příslušnému orgánu určitý volný prostor pro uvážení, zda určitý záměr musí podléhat posouzení, nebo nikoliv, z ustálené judikatury nicméně vyplývá, že tento prostor pro uvážení je omezen povinností uvedenou v čl. 2 odst. 1 této směrnice podrobit posouzení všechny záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 16. září 1999, WWF a další, C-435/97, Recueil, s. I-5613, body 44 a 45; výše uvedený rozsudek ze dne 10. června 2004, Komise v. Itálie, body 43 a 44, jakož i ze dne 2. června 2005, Komise v. Itálie, C-83/03, Sb. rozh. s. I-4747, bod 19).

89 Z judikatury tak vyplývá, že směrnice 85/337 vyžaduje, aby všechny záměry, na které se vztahuje příloha II a které mohou mít významný vliv na životní prostředí,

podléhaly posouzení (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky WWF a další, bod 45; Komise v. Portugalsko, bod 82, a rozsudek ze dne 10. června 2004, Komise v. Itálie, bod 44).

90 Nicméně, jak již bylo připomenuto v bodech 77 až 80 tohoto rozsudku, důkaz nesplnění povinnosti v čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337 ukládá Komisi, aby prokázala, že členský stát nepřijal všechna opatření nezbytná k zajištění toho, aby ještě před vydáním povolení byly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, posouzeny z hlediska jejich vlivů. Tento důkaz může být účinně podán, když se prokáže, že členský stát nepřijal opatření nezbytná k ověření, zda záměr, který nedosahuje prahové hodnoty uvedené v čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337, může mít nicméně významný vliv na životní prostředí, mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění. Komise může rovněž prokázat, že záměr, který může mít významný vliv na životní prostředí, nebyl předmětem studie o vlivu na životní prostředí, ačkoliv jím být měl (výše uvedený rozsudek Komise v. Portugalsko, bod 82).

91 V tomto posledně uvedeném ohledu z bodů 85 a 87 výše uvedeného rozsudku Komise v. Portugalsko rovněž vyplývá, že pro účely prokázání, že vnitrostátní orgány porušily prostor pro uvážení, s nímž disponovaly, tím, že před povolením konkrétního záměru neuložily vypracování studie vlivu na životní prostředí, se Komise nemůže spokojit s obecnými tvrzeními tím, že se omezí například na uvedení, že poskytnuté informace ukazují, že dotčený záměr se nachází ve velmi citlivé zóně, aniž by prostřednictvím konkrétních důkazů prokázala, že se vnitrostátní orgány dopustily zjevně nesprávného posouzení, když záměr povolily. Komise musí přinejmenším poskytnout minimum důkazů o vlivu, který záměr může mít na životní prostředí.

92 V projednávaném případě je třeba uvést, že Komise neunesla důkazní břemeno, které na ní spočívá. Neměla se spokojit s domněnkami, podle kterých mohou mít záměry velkého rozsahu automaticky významný vliv na životní prostředí, aniž by prokázala minimem konkrétních důkazů, že se příslušné orgány dopustily zjevně nesprávného posouzení.

93 Je třeba uvést, že bez ohledu na analýzy a dokumenty poskytnuté Spojeným královstvím se Komise nesnažila podpořit svá vlastní tvrzení a vyvrátit tvrzení žalovaného členského státu důkladným přezkumem těchto důkazů nebo získáním, provedením, přezkumem a analytickým předložením hmatatelných a konkrétních důkazů, které by mohly v projednávaném případě umožnit Soudnímu dvoru posoudit, zda příslušné orgány skutečně překročily svůj prostor pro uvážení.

94 Za těchto podmínek musí být třetí část prvního žalobního důvodu zamítnuta jako neopodstatněná.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nesprávného provedení čl. 2 odst. 1, čl. 4 odst. 2, čl. 5 odst. 3 a článku 8 směrnice 85/337, v pozměněném znění, do vnitrostátního práva

95 Svým druhým žalobním důvodem Komise v podstatě uplatňuje, že dotčený vnitrostátní režim, podle kterého může být posouzení provedeno pouze v počáteční fázi vydání stavebního povolení k předběžnému záměru a nemůže již být provedeno v pozdější fázi schválení vyhrazených bodů, nesprávně provádí čl. 2 odst. 1, čl. 4 odst. 2, čl. 5 odst. 3 a článek 8 směrnice 85/337, v pozměněném znění, do vnitrostátního práva.

96 Komise totiž tvrdí, že pokud vnitrostátní právo stanoví povolovací řízení v několika fázích, směrnice 85/337, v pozměněném znění, vyžaduje, aby posouzení mohlo být v zásadě provedeno v každé fázi tohoto řízení, pokud se zdá, že sporný záměr může mít významný vliv na životní prostředí.

97 Přitom Komise uplatňuje, že v rozsahu, v němž dotčený vnitrostátní režim vylučuje posouzení v pozdější fázi schválení vyhrazených bodů, neodpovídá tomuto požadavku.

98 Podle Komise tento režim umožňuje určitým záměrům vyhnout se posouzení, i když mohou mít významný vliv na životní prostředí.

99 Vláda Spojeného království naopak uplatňuje, že čl. 2 odst. 1 této směrnice jasně uvádí, že záměr musí být posouzen „před vydáním povolení". Jelikož je přitom toto „povolení" vydáváno spolu se stavebním povolením k předběžnému záměru (a nikoliv s rozhodnutím o pozdějším schválení vyhrazených bodů), představuje dotčený režim správné provedení čl. 2 odst. 1, čl. 4 odst. 2, čl. 5 odst. 3 a článku 8 směrnice 85/337, v pozměněném znění.

100 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 1 odst. 2 uvedené směrnice vymezuje pojem „povolení" ve smyslu této směrnice jako rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru.

101 V projednávaném případě je nesporné, že podle vnitrostátního práva může oznamovatel zahájit práce k uskutečnění svého záměru až po vydání rozhodnutí o schválení vyhrazených bodů. Před tímto rozhodnutím není sporná úprava ještě (zcela) povolena.

102 V důsledku toho dvě rozhodnutí stanovená režimem dotčeným v projednávaném případě, a sice stavební povolení k předběžnému záměru a rozhodnutí o schválení vyhrazených bodů, musí být považována ve svém celku za „povolení" (v několika fázích) ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337, v pozměněném znění.

103 Za těchto okolností z čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337, v pozměněném znění, vyplývá, že záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu článku 4 této směrnice ve spojení s přílohami I a II téže směrnice, musejí před vydáním povolení (v několika fázích) podléhat posouzení z hlediska jejich vlivů (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells, C-201/02, Recueil, s. I-723, bod 42).

104 V tomto ohledu Soudní dvůr v rozsudku Wells (výše uvedený, bod 52) upřesnil, že jestliže vnitrostátní právo stanoví povolovací řízení v několika fázích, přičemž jednou z nich je hlavní rozhodnutí a další prováděcí rozhodnutí, které nemůže jít nad rámec parametrů stanovených hlavním rozhodnutím, musejí být vlivy, které může mít záměr na životní prostředí, identifikovány a posuzovány během řízení týkajícího se hlavního rozhodnutí. Pouze tehdy, kdy tyto vlivy nejsou identifikovatelné, by mělo být posouzení provedeno během řízení týkajícího se prováděcího rozhodnutí.

105 V projednávaném případě dotčený režim stanoví, že posouzení vlivu záměru na životní prostředí může být provedeno pouze v počáteční fázi vydání stavebního povolení k předběžnému záměru, a nikoliv v pozdější fázi schválení vyhrazených bodů.

106 Uvedený režim je tedy v rozporu s čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337, v pozměněném znění. Spojené království tedy nesplnilo svou povinnost provést tato ustanovení do vnitrostátního práva.

107 Pokud jde o čl. 5 odst. 3 a článek 8 směrnice 85/337, v pozměněném znění, Komise nicméně neposkytla žádné vysvětlení co se týče důvodů, pro které mělo dojít k nesplnění povinnosti ohledně těchto dvou ustanovení.

108 Za těchto podmínek je druhý žalobní důvod částečně opodstatněný.

109 S ohledem na vše výše uvedené je třeba určit, že Spojené království Velké Británie a Severního Irska nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z práva Společenství, tím, že nesprávně provedlo do vnitrostátního práva čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice 85/337, v pozměněném znění, vnitrostátním režimem, podle kterého ohledně stavebních povolení k předběžnému záměru s pozdějším schválením vyhrazených bodů může být posouzení provedeno pouze v počáteční fázi vydání tohoto povolení, a nikoli již ve fázi pozdějšího schválení vyhrazených bodů.

K nákladům řízení

110 Podle čl. 69 odst. 3 jednacího řádu, Soudní dvůr může rozdělit náklady mezi účastníky řízení nebo rozhodnout, že každý z nich nese vlastní náklady, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch. Vzhledem k tomu, že účastníci řízení měli ve věci částečně úspěch i neúspěch, je namístě rozhodnout, že každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

1) **Spojené království Velké Británie a Severního Irska nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z práva Společenství, tím, že nesprávně provedlo do vnitrostátního práva čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, vnitrostátním režimem, podle kterého ohledně stavebních povolení k předběžnému záměru s pozdějším schválením vyhrazených bodů může být posouzení provedeno pouze v počáteční fázi vydání tohoto povolení, a nikoli již ve fázi pozdějšího schválení vyhrazených bodů.**

2) **Ve zbývající části se žaloba zamítá.**

3) **Komise Evropských Společenství a Spojené království ponesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.