Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 8. septembra 2016 [1]

Vec C-348/15

Stadt Wiener Neustadt

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgerichtshofs (Správny súdny dvor, Rakúsko)]

„Politika životného prostredia — Smernica 85/337/EHS, zmenená a doplnená smernicou 97/11/EÚ — Posudzovanie vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie — Pôsobnosť — Právna úprava členského štátu týkajúca sa konvalidovania právoplatného povolenia aj napriek tomu, že sa nevykonalo posúdenie vplyvov na životné prostredie — Právna istota a ochrana legitímnej dôvery“

I – Úvod

1. Z viacerých konaní súvisiacich s Rakúskom vyplynulo, že v tomto členskom štáte pri uplatňovaní smernice o posudzovaní vplyvov [2], prinajmenšom v minulosti, dochádzalo k významným problémom. [3] Existujú obavy, že viaceré projekty, ktoré sa mali podrobiť posudzovaniu vplyvov na životné prostredie v zmysle tejto smernice, boli povolené bez toho, aby sa uskutočnilo takéto posúdenie.

2. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka právnej úpravy dôsledkov vyššie uvedeného porušenia ustanovení smernice o posudzovaní vplyvov. Podľa týchto právnych predpisov sa projekt považuje za schválený v súlade s rakúskymi predpismi na prebratie smernice v tom prípade, ak od vydania povolenia, v prípade ktorého neboli dodržané príslušné ustanovenia, uplynuli tri roky. Táto lehota zároveň obmedzuje právomoc príslušných orgánov zrušiť povolenia, ktoré boli vydané v rozpore s rakúskymi právnymi predpismi.

3. Je preto potrebné objasniť, v akom rozsahu je takáto fikcia zákonného povolenia zlučiteľná s právom Únie. Rozhodnutie Súdneho dvora môže mať v Rakúsku, ale aj v iných členských štátoch, významné praktické dôsledky.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — V súčasnosti smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 2011, s. 1), naposledy zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ zo 16. apríla 2014 (Ú. v. EÚ L 124, 2014, s. 1).

3 — Pozri napríklad rozsudky zo 14. marca 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166); z 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203); z 11. februára 2015, Marktgemeinde Straßwalchen a. i. (C-531/13, EU:C:2015:79), ako aj zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231).

II – Právny rámec

A – *Právo Únie*

4. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výnimky z povinnosti vykonať environmentálne posudzovanie, ktoré spočiatku upravoval článok 1 ods. 5,[4] a neskôr článok 1 ods. 4[5] smernice o posudzovaní vplyvov:

„Táto smernica sa nevzťahuje na projekty, ktorých podrobnosti sú upravené osobitným vnútroštátnym právnym predpisom, keďže ciele tejto smernice vrátane poskytovania informácií sa dosiahli prostredníctvom legislatívneho procesu.“

5. Na základe nepodstatných zmien a doplnení sa toto ustanovenie premietlo do článku 2 ods. 5 smernice o posudzovaní vplyvov.

6. Okrem toho treba tiež poukázať na základnú povinnosť vyplývajúcu z článku 2 ods. 1 smernice o posudzovaní vplyvov, ktorá nebola dotknutá uvedenými zmenami znení smernice:

„Členské štáty prijmú všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že pred udelením povolenia sa pre projekty, ktoré pravdepodobne budú mať významné vplyvy na životné prostredie okrem iného z dôvodu ich charakteru, veľkosti alebo umiestnenia, bude vyžadovať povolenie a budú posúdené z hľadiska ich vplyvov na životné prostredie. …“

B – *Rakúske právo*

7. V prejednávanej veci sú významné dve ustanovenia rakúskeho Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie) (UVP-G 2000; ďalej len „UVP-G 2000“) v znení uplatniteľnom na konanie o sťažnosti z roku 2009. Ustanovenie § 3 ods. 6 upravuje prekluzívnu lehotu pre zrušenie povolení, ktoré boli vydané bez toho, aby sa vykonalo potrebné posudzovanie vplyvov na životné prostredie:

„Pred ukončením posudzovania vplyvov na životné prostredie alebo posúdenia konkrétneho prípadu nesmú byť vydané povolenia pre projekty, na ktoré sa vzťahuje posúdenie podľa odsekov 1, 2 alebo 4, a oznámenia uskutočnené podľa právnych predpisov správneho práva nemajú pred ukončením posudzovania vplyvov na životné prostredie právne účinky. Povolenia vydané v rozpore s týmto ustanovením môžu byť vyhlásené za neplatné príslušným orgánom podľa § 39 ods. 3 v lehote troch rokov.“

8. Ustanovenie § 46 ods. 20 bod 4 UVP-G 2000 upravuje fikciu povolenia, ktorá sa uplatní na staršie projekty a ktorá nadväzuje na § 3 ods. 6:

„Projekty, v prípade ktorých sa na povolenie v čase nadobudnutia účinnosti spolkového zákona BGBL I č. 87/2009 už nevzťahuje hrozba vyhlásenia neplatnosti stanovená v § 3 ods. 6, sa považujú za riadne schválené v súlade s týmto spolkovým zákonom.“

4 — 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, 1985, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248), zmenená a doplnená smernicou Rady 97/11/ES z 3. marca 1997 (Ú. v. ES L 73, 1997, s. 5; Mim. vyd. 15/003, s. 151).

5 — Pôvodné znenie smernice 2011/92.

III – Skutkové okolnosti a návrh na začatie prejudiciálneho konania

9. A.S.A. Abfall Service AG (ďalej len „ASA Abfall“) prevádzkuje v meste Wiener Neustadt zariadenie na úpravu nebezpečného odpadu pôsobením fyzikálno-chemických faktorov, transferovú stanicu pre odpady, ako aj zariadenie na výrobu náhradného paliva, pričom len posledné uvedené je predmetom tohto konania.

10. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že v poslednom uvedenom zariadení dochádza v zásade k drveniu plastového odpadu vo viacerých procesných krokoch až dovtedy, kým vznikne priemyselne využiteľné náhradné palivo, ktoré sa využíva predovšetkým v cementárskom priemysle; v zariadení sa teda vykonáva fyzikálne spracovanie odpadov, ktoré nie sú nebezpečné.

11. Pre zariadenie boli vydané viaceré hmotnoprávne povolenia, a to živnostenské povolenia na prevádzku zariadenia primátora mesta Wiener Neustadt z rokov 1986 a 1993, pričom v tom čase sa povolilo spracovanie s kapacitou 9 900 ton za rok. Predseda krajinskej vlády Dolného Rakúska 10. decembra 2002 povolil v zmysle predpisov odpadového hospodárstva zvýšenie kapacity zariadenia na maximálne 34 000 ton ročne. Toto rozhodnutie nestanovuje najväčšie množstvo, ktoré možno spracovať za jeden deň. Na toto zariadenie nebolo vydané povolenie podľa UVP-G 2000, ktorý v Rakúsku upravuje posudzovanie vplyvov na životné prostredie.

12. Podľa záverov, ktoré vyplynuli z vnútroštátneho konania, sa má zvýšenie kapacity dosiahnuť jednak rozšírením existujúcej linky a jednak výstavbou novej spracovacej linky. V súčasnosti sa vyrába približne 17 000 až 21 000 ton za rok, čo znamená, že povolená kapacita nie je vyčerpaná. Táto skutočnosť je odôvodnená tým, že sa doposiaľ neuskutočnila výstavba druhej spracovacej linky povolenej týmto rozhodnutím.

13. Právoplatnému rozhodnutiu z 10. decembra 2002 už 19. augusta 2009, teda v okamihu nadobudnutia účinnosti novely zákona UVP-G 2009 už nehrozilo vyhlásenie neplatnosti podľa § 3 ods. 6 UVP-G 2000. Podľa tohto ustanovenia mohli byť povolenia vydané na projekty podliehajúce posudzovaniu vplyvov na životné prostredie podľa osobitných právnych predpisov, ktoré boli vydané namiesto povolenia podľa UVP-G 2000, vyhlásené za neplatné v lehote troch rokov.

14. Umweltanwalt (zástupca vo veciach ochrany životného prostredia) Dolného Rakúska predložil 30. apríla 2014 žiadosť krajinskej vláde Dolného Rakúska, aby táto stanovila, či zariadenia, činnosti a opatrenia ASA Abfall v meste Wiener Neustadt samostatne, ako aj vo vzájomnej súvislosti spĺňajú kritériá podľa UVP-G 2000, a či je preto daná povinnosť vykonať posudzovanie vplyvov na životné prostredie.

15. V rozhodnutí z 27. júna 2014 krajinská vláda Dolného Rakúska konštatovala, že zariadenie na výrobu náhradného paliva sa nemusí podrobiť posúdeniu vplyvov na životné prostredie. Toto rozhodnutie bolo odôvodnené okrem iného s odkazom na ustanovenie § 46 ods. 20 bodu 4 UVP-G 2000, v zmysle ktorého sa staré zariadenia po uplynutí trojročnej lehoty stanovenej v § 3 ods. 6 UVP-G 2000 považujú za zariadenia povolené v súlade s UVP-G 2000.

16. Proti tomuto rozhodnutiu podalo mesto Wiener Neustadt sťažnosť. V prvostupňovom konaní bola táto sťažnosť najskôr zamietnutá, pričom v súčasnosti sa na Verwaltungsgerichtshof (Správny súdny dvor) vedie konanie o opravnom prostriedku, ktorý podalo mesto Wiener Neustadt. Tento súd predkladá Súdnemu dvoru túto otázku:

Bráni právo Únie, predovšetkým smernica o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení zmien a doplnení, najmä jej článok 1 ods. 4, resp. predchádzajúce znenie tejto smernice, najmä článok 1 ods. 5, vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa projekty, ktoré podliehali povinnému posudzovaniu vplyvov, ale neboli povolené v súlade s ustanoveniami vnútroštátneho zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ale iba na základe osobitných hmotnoprávnych zákonov

(napríklad zákon o odpadovom hospodárstve), a ktoré 19. augusta 2009 (nadobudnutie účinnosti novely UVP-G 2009) nemohli byť v dôsledku uplynutia trojročnej lehoty stanovenej vo vnútroštátnom práve (§ 3 ods. 6 UVP-G 2000) už vyhlásené za neplatné, považujú za povolené podľa ustanovení UVP-G 2000, alebo je takáto právna úprava v súlade so všeobecnými zásadami právnej istoty a legitímnej dôvery zakotvenými v práve Únie?

17. Mesto Wiener Neustadt, A.S.A. Abfall Service AG, ako aj Európska komisia predložili svoje písomné pripomienky.

IV – Právne posúdenie

18. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka otázky, do akej miery je zlučiteľné so smernicou o posudzovaní vplyvov, aby sa nevykonanie povinného posúdenia vplyvov na životné prostredie dodatočne napravilo uplatnením zákonnej fikcie, v zmysle ktorej sa projekt považuje za povolený v súlade s ustanoveniami prijatými na účely prebratia smernice o posudzovaní vplyvov.

19. Otázka, či by si sporné zariadenie na spracovanie odpadu vyžadovalo posúdenie vplyvov na životné prostredie[6] alebo či boli všetky požiadavky takéhoto posúdenia splnené už v rámci iného postupu,[7] však nie je predmetom návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

20. Na účely odpovede je najskôr potrebné určiť uplatniteľné znenie smernice o posudzovaní vplyvov (pozri časť A), ďalej sa zaoberať základnou povinnosťou posúdenia vplyvov na životné prostredie (pozri časť B), následne posúdiť ustanovenie o povolení projektov na základe legislatívnych aktov, ktoré sa výslovne uvádza v prejudiciálnej otázke, pôvodne článok 1 ods. 4 resp. 5 v súčasnosti článok 2 ods. 5 smernice o posudzovaní vplyvov (pozri časť C) a napokon sa vyjadriť k zásade efektivity, ktorou sa spravuje uplatnenie povinností vyplývajúcich z práva Únie v praxi (pozri časť D).

A – *O uplatniteľnom znení smernice o posudzovaní vplyvov*

21. Určovacia žaloba, ktorá je predmetom sporu v konaní vo veci samej, bola totiž podaná v roku 2014, pričom konečné rozhodnutie nebude vydané skôr, ako v roku 2017. Zároveň je potrebné posúdiť povinnosť vykonať posudzovanie vplyvov na životné prostredie v súlade s príslušnými ustanoveniami, ktoré upravujú vydanie predmetného povolenia. V tomto ohľade prichádza do úvahy iba povolenie na zvýšenie kapacity z 10. decembra 2002, pretože ostatné povolenia boli vydané ešte pred pristúpením Rakúska k Únii.

22. Dňa 10. decembra 2002 sa uplatňovala smernica 85/337, zmenená a doplnená smernicou 97/11. Podľa článku 3 ods. 2 poslednej uvedenej smernice sa jej zmeny a doplnenia uplatňovali na žiadosti o vydanie povolenia, ktoré boli predložené od 14. marca 1999.

23. Keďže ASA Abfall požiadala 17. júna 2002[8] o vydanie povolenia z 10. decembra 2002, uplatní sa smernica 85/337, zmenená a doplnená smernicou 97/11.

6 — Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 23. novembra 2006, Komisia/Taliansko (C-486/04 [Massafra], EU:C:2006:732, bod 40 a nasl.).

7 — Pozri moje návrhy vo veci Gruber (C-570/13, EU:C:2014:2374, body 55 až 59).

8 — Strana 12 rozhodnutia z 10. decembra 2002 (príloha k vyjadreniu ASA Abfall).

B – *O povinnosti posúdenia*

24. V rámci odpovede na prejudiciálnu otázku je potrebné vychádzať z článku 2 ods. 1 smernice o posudzovaní vplyvov. Podľa tohto ustanovenia prijmú členské štáty všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že pred vydaním povolenia na projekty, ktoré pravdepodobne majú významné účinky na životné prostredie okrem iného s ohľadom na ich charakter, veľkosť alebo umiestnenie, sa tieto projekty posúdia z hľadiska ich vplyvov.

25. Súdny dvor už preto rozhodol, že prináleží vnútroštátnym orgánom členského štátu, aby v rámci svojej právomoci prijali všetky všeobecné alebo osobitné opatrenia, ktoré sú potrebné na to, aby sa projekty preskúmali z hľadiska, či v súvislosti s nimi hrozí riziko vzniku významných účinkov na životné prostredie, a aby sa v prípade kladnej odpovede tieto účinky vyhodnotili. Medzi takéto opatrenia, ktoré sú obmedzené zásadou procesnej autonómie členských štátov, patrí napríklad späťvzatie alebo pozastavenie už vydaného opatrenia s cieľom posúdiť vplyv dotknutého projektu na životné prostredie v zmysle ustanovení smernice o posudzovaní vplyvov. [9]

26. Fikcia povolenia upravená v rakúskom práve by mohla viesť k tomu, že projekty, ktoré boli povolené v rozpore so smernicou o posudzovaní vplyvov, sa vôbec nepodrobia posúdeniu. Je preto potrebné preskúmať, či možno takúto zákonnú fikciu založiť na výnimkách z povinného posudzovania.

C – *O výnimkách z povinného posudzovania*

27. Ako vyplýva zo samotného návrhu na začatie prejudiciálneho konania a ako zdôrazňuje mesto Wiener Neustadt spolu s Komisiou, zákonnú fikciu povolenia neznámeho počtu projektov, ktoré si vyžadujú posúdenie vplyvov na životné prostredie, nemožno založiť na výnimke, ktorá sa uplatňuje na povolenia jednotlivých projektov vydané na základe legislatívneho aktu a ktorá v tom čase bola upravená v článku 1 ods. 5 smernice o posudzovaní vplyvov (neskôr v článku 1 ods. 4 a v súčasnosti v článku 2 ods. 5 smernice v znení zmien a doplnení).

28. Na účely uplatnenia tejto výnimky sa totiž projekt musí na jednej strane v jednotlivom prípade povoliť na základe individuálneho legislatívneho aktu a na druhej strane Súdny dvor rozhodol, že prostredníctvom legislatívneho procesu sa *musia* dosiahnuť ciele smernice vrátane cieľa spočívajúceho v sprístupnení informácií. [10] Posledné uvedené konštatovanie síce bolo už predmetom úpravy článku 1 ods. 4, resp. 5 skôr platných znení smernice, ale jednoznačnú podobu získala táto požiadavka až v najnovšom znení dotknutého ustanovenia článku 2 ods. 5 v súčasnosti platnej smernice o posudzovaní vplyvov.

29. Fikcia povolenia na základe zákona bola preto v Rakúsku prijatá bez toho, aby boli známe jednotlivé dotknuté projekty alebo ich účinky na životné prostredie a už vôbec sa tieto projekty nepodrobili posúdeniu. Vzhľadom na toto konštatovanie teda nejde o osobitný legislatívny akt, pričom sa prostredníctvom legislatívneho procesu nedosiahli ani ciele smernice o posudzovaní vplyvov.

30. Uvedené však nemožno chápať v tom zmysle, že by výnimka týkajúca sa povolenia projektov na základe legislatívnych aktov bránila prijatiu zákonnej fikcie. Naopak, toto ustanovenie iba neobsahuje nijakú právnu úpravu zákonnej fikcie povolenia projektov, ktoré by si boli vyžadovali posúdenie vplyvov na životné prostredie.

31. Len pre úplnosť poukazujem na tú skutočnosť, že pre ostatné výnimky upravené v smernici o posudzovaní vplyvov platí vyššie uvedené rovnako: nemajú vhodnú povahu, nie sú definované, ale nepredstavujú ani právnu úpravu zákonných fikcií povolenia.

9 — Rozsudok zo 7. januára 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 65).

10 — Rozsudok zo 16. februára 2012, Solvay a i. (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 31 a tam citovaná judikatúra).

D – *O zásade efektivity*

32. Treba však pripomenúť, že už [11] uvedená povinnosť späťvzatia alebo pozastavenia existujúcich povolení, ktoré boli vydané bez posúdenia vplyvov na životné prostredie, je obmedzená zásadou procesnej autonómie členských štátov. [12]

33. Podľa tejto zásady sú v každom prípade podrobnosti konania v rozsahu, v akom nie sú upravené v práve Únie, vecou vnútroštátnej právnej úpravy daného členského štátu. Nesmú však byť menej výhodné, ako právna úprava, ktorá upravuje zhodné skutkové okolnosti vnútroštátnej povahy (zásada ekvivalencie), a nesmú viesť k praktickej nemožnosti alebo nadmernému sťaženiu výkonu práv priznaných právnym poriadkom Únie (zásada efektivity). [13]

34. V prejednávanej veci sa nezdá, že by došlo k porušeniu zásady ekvivalencie.

1. O dodatočnej náprave nezákonnosti porušení (konvalidácia)

35. Čo sa týka zásady efektivity, právo Únie síce nebráni vnútroštátnym právnym predpisom, ktoré za určitých okolností pripúšťajú konvalidáciu postupov alebo konaní, ktoré odporujú právu Únie. Vyžaduje sa však, aby sa takáto možnosť pripustila iba v tom prípade, ak dotknuté osoby nemajú nijakú možnosť obchádzať alebo neuplatniť právo Únie, a aby si zachovala výnimočnú povahu. [14]

36. Bez potreby bližšieho preskúmania, aké „konkrétne okolnosti“ by mohli odôvodňovať konvalidáciu alebo či existuje riziko obchádzania, možno vysloviť záver, že fikcia povolenia upravená v rakúskom práve v každom prípade nemá výnimočný charakter.

37. Fikcia sa síce v zásade týka uzavretého počtu projektov, konkrétne takých, ktoré boli povolené viac ako tri roky pred nadobudnutím účinnosti právnej úpravy fikcie. Ktoré konkrétne projekty však patria do pôsobnosti tejto právnej úpravy z dôvodu, že sa povolili bez predchádzajúceho posúdenia ich vplyvov na životné prostredie, hoci sa takéto posúdenie vyžadovalo, nie je známe. Na účely objasnenia tejto otázky, by bolo potrebné preskúmať všetky projekty, ktoré boli počas sporného obdobia v Rakúsku prijaté a ktoré by síce mohli patriť do pôsobnosti smernice o posudzovaní vplyvov, ale takémuto posúdeniu vplyvov na životné prostredie sa nepodrobili.

38. Vo všeobecnosti Súdny dvor naposledy v súvislosti so smernicou o posudzovaní vplyvov určitých plánov a programov na životné prostredie, [15] ktorá sa vo viacerých ohľadoch zhoduje so smernicou o posudzovaní vplyvov, zdôraznil, že dokonca len dočasné ponechanie plánov a programov, ktoré boli prijaté v rozpore s ustanoveniami prvej uvedenej smernice, v platnosti, si vyžaduje jednotlivé preskúmanie každého prípadu a podlieha aj ďalším prísnym podmienkam. [16] Zo štruktúry právnej úpravy zákonnej fikcie povolenia v rakúskom práve však nemožno vyvodiť nijaké preskúmanie jednotlivého prípadu.

11 — Pozri vyššie bod 25.

12 — Rozsudok zo 7. januára 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 65).

13 — Pozri napríklad rozsudky zo 7. januára 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 67), a zo 6. októbra 2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, body 26 a 27).

14 — Rozsudky z 3. júla 2008, Komisia/Írsko (C-215/06, EU:C:2008:380, bod 57), ako aj z 15. januára 2013, Križan a. i. (C-416/10, EU:C:2013:8, bod 87).

15 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2001/42/ES z 27. júna 2001 (Ú. v. ES L 197, 2001, s. 30; Mim. vyd. 15/006, s. 157).

16 — Rozsudok z 28. júla 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, najmä bod 43).

2. O prípustnosti prekluzívnych lehôt

39. Z vyššie uvedeného však nevyplýva, že povolenia udelené bez predchádzajúceho posúdenia vplyvov na životné prostredie, ktoré sa malo vykonať, sa nevyhnutne a bez výnimky musia vziať späť alebo pozastaviť s cieľom posúdiť vplyvy príslušných projektov na životné prostredie. Naopak, stanovenie primeraných prekluzívnych lehôt pre možnosť uplatnenia práva je podľa ustálenej judikatúry v záujme právnej istoty, ktorá chráni jednak jednotlivcov a jednak orgány, a tiež v súlade s právom Únie. Takéto lehoty totiž nemajú viesť k praktickej nemožnosti alebo nadmernému sťaženiu výkonu práv priznaných právnym poriadkom Únie,[17] a preto zodpovedajú zásade efektivity.

40. Trojročná lehota na zrušenie povolenia, ktoré bolo udelené bez povinného posúdenia vplyvov na životné prostredie, sa zdá primeraná, dokonca veľkorysá, ak dotknuté osoby, akou je v prejednávanej veci mesto Wiener Neustadt, o povolení vedeli alebo museli vedieť.[18]

41. Smernica o posudzovaní vplyvov a zásada efektivity preto v súlade so záujmom na dosiahnutí právnej istoty nebránia takej vnútroštátnej úprave, ktorá vylučuje, aby príslušné orgány rozhodli o neplatnosti povolenia projektu, ktoré bolo udelené v rozpore s touto smernicou, ak od okamihu vydania tohto povolenia uplynuli tri roky.

3. O ďalších povinnostiach vyplývajúcich zo smernice o posudzovaní vplyvov

42. Primeraná prekluzívna lehota, ktorej podlieha možnosť napadnúť povolenie, však neznamená, že takéto povolenie sa môže považovať za vydané v súlade s požiadavkami smernice o posudzovaní vplyvov. Uvedené vyplýva už z tej skutočnosti, že Súdny dvor rozlišuje medzi konvalidáciou povolenia, ktorá má povahu výnimky, a primeranými prekluzívnymi lehotami, ktoré nemajú povahu výnimky. Takéto rozlišovanie však má aj praktické účinky, pretože v súvislosti so sporným projektom môžu aj napriek prekluzívnej lehote existovať ďalšie povinnosti vyplývajúce zo smernice o posudzovaní vplyvov.

43. Súdny dvor konštatoval existenciu takýchto povinností už v prípade, ak sa zistí, že sa po nadobudnutí účinnosti smernice o posudzovaní vplyvov v súvislosti s projektom vykonali práce alebo fyzické zásahy, ktoré možno v zmysle tejto smernice považovať za projekt bez toho, aby sa v rámci predchádzajúcej fázy povoľovacieho konania posúdili ich účinky na životné prostredie. V takomto prípade musia príslušné orgány vzniknuté omeškanie napraviť vo fáze udeľovania budúceho povolenia a zabezpečiť praktický účinok tejto smernice tým, že zaistia vykonanie takéhoto posúdenia aspoň v tejto fáze.[19]

44. V prípade sporného zariadenia sa napríklad nezdá byť vylúčené, že na zriadenie druhej spracovacej linky, ktorá bola povolená v zmysle právnych predpisov o odpadoch, sa ešte vyžaduje stavebné povolenie. V rámci takéhoto povoľovacieho konania by bolo potrebné doplniť posúdenie vplyvov na životné prostredie, ak bolo takéto posúdenie pôvodne potrebné.

45. Ani právna istota, ani dôvera v existenciu povolenia nebránia povinnému dodatočnému vykonaniu zmeškaného posúdenia vplyvov na životné prostredie.

17 — Rozsudky zo 16. decembra 1976, Rewe-Zentralfinanz a Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, bod 5); zo 17. novembra 1998, Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, bod 19); z 30. júna 2011, Meilicke a i. (C-262/09, EU:C:2011:438, bod 56), a z 29. októbra 2015, BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, bod 28).

18 — Pozri moje návrhy vo veci Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, bod 108).

19 — Rozsudok zo 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a i. (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 37).

46. Samotné preskúmanie sa totiž nespája s hmotnoprávnymi účinkami na porovnanie účinkov na životné prostredie s inými faktormi, ani so zákazom uskutočniť projekt, ktorý by mohol mať negatívny vplyv na životné prostredie. [20] Treba síce dúfať, že v prípade, ak sa zistia významné negatívne účinky na životné prostredie, budú prijaté opatrenia, prostredníctvom ktorých sa zabráni takýmto účinkom, alebo sa od projektu upustí. Ak však takáto situácia nenastane, má posúdenie vplyvov na životné prostredie stále význam z pohľadu zhromaždenia, zdokumentovania a zverejnenia informácií o účinkoch na životné prostredie. [21]

47. Nevýhody pre osobu uskutočňujúcu projekt spočívajú predovšetkým v úsilí, ktoré je potrebné vynaložiť v súvislosti s preskúmaním, avšak s takýmto zaťažením by musela počítať aj v tom prípade, ak by sa toto posúdenie vykonalo v čase, keď sa malo vykonať. Prípadné presvedčenie o tom, že takejto nevýhode sa bude možné vyhnúť, v každom prípade neprevyšuje záujem projektom dotknutej verejnosti na získaní dostatočných informácií o účinkoch na životné prostredie a jej právo vyjadriť sa k nim.

48. Navrhované znenie rozhodnutia v konaní vo veci samej, v zmysle ktorého si projekt vyžaduje posúdenie vplyvov na životné prostredie by bolo vhodným podkladom pre požiadavku na dodatočné oneskorené posúdenie vplyvov na životné prostredie. Po prijatí takéhoto rozhodnutia už viac v súvislosti s budúcim povoľovacím konaním neexistujú pochybnosti o tom, či si práce v minulosti vyžadovali posúdenie, ktoré je potrebné doplniť.

49. Na rozdiel od toho sa možno obávať, že zákonná fikcia povolenia sa v súlade s ustanoveniami smernice o posudzovaní vplyvov bude vykladať v tom zmysle, že sporné rozhodnutie je nielen platné, ale aj spĺňa všetky požiadavky smernice.

50. Z vyššie uvedených dôvodov zákonná fikcia, v zmysle ktorej sa projekt považuje za povolený v súlade s ustanoveniami smernice o posudzovaní vplyvov, ak od jeho schválenia, ktoré bolo vydané v rozpore so smernicou, uplynuli tri roky, odporuje smernici a zásade efektivity.

V – Návrhy

51. Navrhujem Súdnemu dvoru, aby rozhodol takto:

1. Smernica Rady 85/337/EHS o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, zmenená a doplnená smernicou 97/11/ES, a zásada efektivity nebránia v záujme právnej istoty takej vnútroštátnej právnej úprave, ktorá vylučuje, aby príslušné orgány rozhodli o neplatnosti povolenia projektu vydaného v rozpore s touto smernicou, ak od okamihu jeho vydania uplynuli tri roky.

2. Zákonná fikcia, v zmysle ktorej sa projekt považuje za schválený v súlade so smernicou 85/337, zmenenou a doplnenou smernicou 97/11, ak od povolenia, ktoré bolo vydané v rozpore s touto smernicou uplynuli tri roky, odporuje tejto smernici a zásade efektivity.

20 — Rozsudok zo 14. marca 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, bod 46).

21 — Pozri moje návrhy vo veci Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, bod 49 a nasl.).