Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MELCHIORA WATHELETA
přednesené dne 21. května 2015 [1]

Věc C-137/14

Evropská komise
proti

Spolkové republice Německo

„Nesplnění povinnosti státem — Směrnice 2011/92/EU — Posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí — Článek 11 — Směrnice 2010/75/EU — Průmyslové emise (integrovaná prevence a omezování znečištění) — Článek 25 — Přístup k právní ochraně“

I – **Úvod**

1. Svou žalobou ze dne 21. března 2014 se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Spolková republika Německo porušila článek 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí [2] a článek 25 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) [3].

2. Podobně jako věci, ve kterých byly vydány rozsudky Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), a Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712), se tato věc týká přístupu k právní ochraně a konkrétně dosahu práva domoci se přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem za účelem napadení zákonnosti rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti týkajících se účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí.

II – **Právní rámec**

A – *Unijní právo*

3. Článek 11 směrnice 2011/92 stanoví následující:

„1. Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:

a) mají dostatečný zájem; nebo

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. 2012, L 26, s. 1.

3 — Úř. věst. L 334, s. 17.

b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako podmínku,

měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

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

3. Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. Za tímto účelem je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely odst. 1 písm. a) tohoto článku za dostatečný. Pro účely odst. 1 písm. b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.

4. Ustanovení tohoto článku nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právo, byly před předáním věci k soudnímu přezkumu vyčerpány postupy správního přezkumu.

Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné.

5. K dalšímu zlepšení účinnosti ustanovení tohoto článku členské státy zajistí, aby byly veřejnosti poskytnuty praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkumu.“

4. Článek 24 směrnice 2010/75 zní následovně:

„1. Členské státy zajistí, aby dotčená veřejnost dostávala včasnou a účinnou možnost účasti na řízení o:

a) udělování povolení pro nová zařízení;

b) udělování povolení pro veškeré podstatné změny;

c) udělování nebo aktualizaci povolení zařízení v případě návrhu na uplatnění čl. 15 odst. 4;

d) aktualizaci povolení nebo podmínek povolení pro zařízení v souladu s čl. 21 odst. 5 písm. a).

[…]

2. Po přijetí rozhodnutí o udělení, přezkoumání či aktualizaci povolení příslušný orgán zpřístupní veřejnosti, a to i prostřednictvím internetu v souvislosti s písmeny a), b) a f), tyto informace:

a) obsah rozhodnutí včetně kopie povolení a případných následných aktualizací;

b) důvody, na kterých je rozhodnutí založeno;

c) výsledky konzultací konaných před přijetím rozhodnutí a vysvětlení, jakým způsobem byly tyto výsledky v daném rozhodnutí zohledněny;

d) názvy referenčních dokumentů o BAT s významem pro dotyčné zařízení nebo činnost;

e) způsob zohlednění nejlepších dostupných technik a úrovní emisí přiřazených k nejlepším dostupným technikám v podmínkách povolení uvedených v článku 14, včetně mezních hodnot emisí;

f) je-li udělena výjimka podle čl. 15 odst. 4, konkrétní důvody pro tuto výjimku vycházející z kritérií uvedených v daném odstavci a stanovených podmínek.

3. Příslušný orgán rovněž zpřístupní veřejnosti, a to i prostřednictvím internetu, alespoň pokud jde o písmeno a):

a) [relevantní informace o] opatření[ch] přijat[ých] provozovatelem při úplném ukončení činností v souladu s článkem 22;

b) výsledky monitorování emisí vyžadovaného podmínkami pro vydání povolení, které má příslušný orgán k dispozici.

4. Ustanovení odstavců 1, 2 a 3 tohoto článku platí s výhradou omezení stanovených v čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice 2003/4/ES.“

5. Článek 25 směrnice 2010/75 stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušným vnitrostátním právním řádem měly osoby z řad dotčené veřejnosti možnost dosáhnout přezkumu soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona, a mohly tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, jednání nebo opomenutí podléhajících článku 24, pokud je splněna jedna z těchto podmínek:

a) mají dostatečný zájem;

b) namítají porušení práva v případech, kdy to správní právo procesní členského státu požaduje jako předběžnou podmínku.

2. Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, jednání nebo opomenutí napadena.

3. Členské státy určí, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně.

K tomuto účelu je zájem jakékoli nevládní organizace, která podporuje ochranu životního prostředí a splňuje veškeré požadavky vnitrostátního práva, pokládán pro účely odst. 1 písm. a) za dostatečný.

Pro účely odst. 1 písm. b) se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušena.

4. Odstavce 1, 2 a 3 nevylučují možnost předběžného přezkumu správním orgánem a nedotýkají se požadavku, aby tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právo, byly před předáním věci k soudnímu přezkumu vyčerpány postupy správního přezkumu.

Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné.

5. Členské státy zajistí, aby byly veřejnosti poskytnuty praktické informace o přístupu ke správnímu a soudnímu přezkumu.“

6. Článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75 odrážejí požadavky čl. 9 odst. 2 úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. června 1998, schválené jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“) [4].

7. Evropské společenství podepsalo Aarhuskou úmluvu dne 25. června 1998 a ratifikovalo ji 17. února 2005. Článek 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy stanoví přístup k soudním nebo jiným řízením za účelem napadení hmotné nebo procesní zákonnosti rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením článku 6 úmluvy týkajícím se účasti veřejnosti.

8. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně [5], byla přijata s cílem dosáhnout souladu unijních právních předpisů s Aarhuskou úmluvou za účelem její následné ratifikace Společenstvím. Změnila jednak směrnici Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí [6] tím, že do ní vložila článek 10a, a jednak směrnici Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění [7] tím, že do ní vložila článek 15a, aby byly slučitelné s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

9. Článek 6 směrnice 2003/35 stanoví, že členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s uvedenou směrnicí nejpozději do 25. června 2005.

10. Směrnice 85/337 byla zrušena, kodifikována a nahrazena směrnicí 2011/92. Směrnice 96/61 byla zrušena, kodifikována a nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění [8], která byla následně zrušena směrnicí 2010/75. Článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75 však mají, pokud jde o jejich účinky, stejný obsah jako článek 10a směrnice 85/337 a článek 15a směrnice 96/61. Lhůta pro provedení článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75 zůstala stanovena do 25. června 2005.

B – *Německé právo*

11. Relevantní ustanovení zákona o organizaci správního soudnictví (Verwaltungsgerichtsordnung, dále jen „VwGO“) jsou obsažena v následujících bodech.

12. Ustanovení § 42 VwGO stanoví:

„1. Předmětem žaloby může být zrušení správního aktu nebo nařízení přijetí správního aktu v případě odmítnutí jednat nebo nečinnosti.

4 — Článek 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy stanoví:
„Strany v rámci své vnitrostátní legislativy zajistí, aby členové zainteresované veřejnosti
a) mající dostatečný důvod, nebo alternativně,
b) u nichž trvá omezování či porušování práva v případech, kdy to správní řád strany požaduje jako předběžnou podmínku, měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým nebo nestranným orgánem zřízeným ze zákona, napadat věcně a procedurálně zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo opomenutí podle ustanovení článku 6, a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9 i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.
O tom, co představuje dostatečný důvod a omezování práva, bude rozhodnuto v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout zainteresované veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy.
[…]
Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje“.

5 — Úř. věst. L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466.

6 — Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248.

7 — Úř. věst. L 257, s. 26; Zvl. vyd. 15/03, s. 80.

8 — Úř. věst. L 24, s. 8.

2. Nestanoví-li zákon jinak, je taková žaloba přípustná pouze tehdy, pokud žalobce tvrdí, že správním aktem, odmítnutím jednat nebo nečinností byla porušena jeho práva.“

13. Ustanovení § 113 VwGO stanoví:

„1. Pokud je správní akt v rozporu se zákonem a byla jím poškozena práva žalobce, zruší soud tento správní akt a případné rozhodnutí o opravném prostředku. […]“

14. Ustanovení zákona o správním řízení (Verwaltungsverfahrensgesetz, dále jen „VwVfG“), obsažená v následujících bodech, jsou relevantní v projednávané věci.

15. Ustanovení § 44 VwVfG zní následovně:

„1. Správní akt je neplatný, je-li stižen obzvláště závažnou vadou a tato vada se jeví jako zjevná v rámci přiměřeného posouzení všech okolností přicházejících v úvahu.

2. Bez ohledu na splnění podmínek uvedených v odstavci 1 je třeba považovat za neplatný správní akt,

1) který byl přijat písemně nebo elektronicky, aniž v něm byl orgán, který jej přijal, označen rozpoznatelným způsobem;

2) který v souladu s právním předpisem lze přijmout pouze prostřednictvím doručení dokumentu, který ale tuto formální podmínku nesplňuje;

3) který orgán přijal za překročení jeho pravomoci, definované v § 3 odst. 1 bodu 1, aniž k tomu byl oprávněn;

4) který z věcných důvodů nikdo není schopen vykonat;

5) který ukládá spáchání protiprávního aktu, který zakládá protiprávní jednání nebo povinnost k zaplacení pokuty;

6) který je v rozporu s dobrými mravy.

[…]“

16. Ustanovení § 46 VwVfG stanoví:

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

17. Ustanovení § 73 VwVfG stanoví:

„1. Osoba odpovědná za záměr je povinna předložit záměr orgánu pověřenému šetřením za účelem provedení vyšetřovacího řízení. […]

2. Do měsíce od přijetí úplného záměru orgán pověřený šetřením vyzve orgány, jejichž odvětví pravomocí je záměrem dotčeno, aby vyjádřily své stanovisko, a učiní to tak, že se záměr vyvěsí ke konzultaci v obcích, kde záměr vyvolává účinky.

3. Obce uvedené v odstavci 2 jsou povinny předložit záměr ke konzultaci do tří týdnů od přijetí po dobu jednoho měsíce. Předložení ke konzultaci nemusí být učiněno, pokud je okruh dotčených osob známý a je jim umožněno konzultovat záměr v přiměřené lhůtě.

[…]

4. Do dvou týdnů od uplynutí lhůty pro předložení ke konzultaci může každý, jehož zájmy jsou záměrem dotčeny, předložit písemně nebo zápisem do protokolu námitky proti záměru u obce nebo u orgánu pověřeného šetřením. V případě uvedeném v odstavci 3 druhé větě stanoví orgán pověřený šetřením lhůtu pro předložení námitek. Po uplynutí lhůty pro předložení námitek jsou vyloučeny jakékoliv námitky, které se nezakládají na zvláštních soukromoprávních titulech. Toto bude zmíněno ve veřejném oznámení o předložení ke konzultaci nebo při oznámení lhůty pro předložení námitek.

[…]“

18. Zákon o opravných prostředcích v záležitostech životního prostředí (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) ze dne 7. prosince 2006, naposledy změněný § 1 zákona o doplňujících ustanoveních o opravných prostředcích v záležitostech životního prostředí a ostatních ustanoveních práva životního prostředí (Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften) ze dne 21. ledna 2013 (dále jen „UmwRG“), stanoví ve svém § 1 odst. 1 první větě, že se použije na opravné prostředky podané proti rozhodnutím ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, dále jen „UVPG“) týkajícím se přípustnosti záměrů, u kterých může být stanovena na základě UVPG povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí.

19. Relevantní ustanovení uvedeného zákona jsou uvedena v následujících bodech.

20. Ustanovení § 2 UmwRG stanoví následující:

„1. Uznané vnitrostátní nebo zahraniční sdružení […] může podat žalobu na základě VwGO proti rozhodnutí ve smyslu první věty § 1odst. 1, nebo proti nevydání rozhodnutí, aniž je od něj požadováno, aby namítalo porušení vlastních práv, za předpokladu, že uvedené sdružení

1) tvrdí, že rozhodnutí uvedené v § 1 odst. 1 první větě nebo nevydání rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, které se týkají ochrany životního prostředí a mohou být relevantní pro účely rozhodnutí,

2) tvrdí, že je dotčeno rozhodnutím uvedeným v § 1 odst. 1 první větě nebo nevydáním rozhodnutí v jeho oblasti působnosti definované stanovami, která spočívá v podpoře cílů ochrany životního prostředí a

3) bylo oprávněno účastnit se řízení uvedeného v § 1 odst. 1 první větě a vyjádřilo se v něm k věci samé v souladu s platnými právními předpisy nebo mu nebyla poskytnuta příležitost se vyjádřit v rozporu s platnými právními předpisy.

2. Sdružení, které není uznáno, […] může podat žalobu na základě odst. 1 pouze tehdy, pokud

1) splňuje podmínky pro uznání v okamžiku podání žaloby,

2) podalo žádost o uznání,

přičemž rozhodnutí nebylo dosud vydáno ohledně jeho uznání z důvodů, za které nenese odpovědnost.

[…]

3. Mělo-li sdružení příležitost se vyjádřit během řízení uvedeného v § 1 odst. 1 první větě, je zakázáno, aby předkládalo během řízení o opravném prostředku jakékoliv námitky, které neuplatnilo nebo neuplatnilo včas podle platných právních předpisů, ale které mohlo uplatnit během řízení uvedeného v § 1 odst. 1 první větě.

4. Nebylo-li rozhodnutí uvedené v § 1 odst. 1 první větě zveřejněno nebo oznámeno sdružení v souladu s platnými právními předpisy, odpor nebo žaloba musí být podány do jednoho roku od okamžiku, kdy se sdružení o rozhodnutí dozvědělo nebo se o něm mohlo dozvědět. […]

5. Žaloby uvedené v odstavci 1 se považují za opodstatněné

tehdy, pokud rozhodnutí uvedené v § 1 odst. 1 první větě nebo nevydání rozhodnutí porušuje ustanovení, která se týkají ochrany životního prostředí a jsou relevantní pro účely rozhodnutí,

v případě žalob týkajících se stavebních záměrů tehdy, pokud zjištění uvedená ve stavebním záměru odůvodňující přípustnost plánu podléhajícího povinnosti [posouzení vlivů na životní prostředí] porušují ustanovení, která se týkají ochrany životního prostředí,

a pokud se porušení dotýká zájmů ochrany životního prostředí zapsaných mezi cíle sledované sdružením na základě jeho stanov. U rozhodnutí uvedených v § 1 odst. 1 první větě musí mimoto existovat povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí.“

21. Ustanovení § 4 UmwRG stanoví:

„1. Zrušení rozhodnutí o přípustnosti záměru podle § 1 odst. první věty bodu 1 je možno požadovat, pokud provedení:

posouzení vlivu na životní prostředí nebo

předběžného přezkoumání jednotlivého případu ohledně nezbytnosti provedení posouzení vlivu na životní prostředí,

vyžadované na základě ustanovení [UVPG], […] nebylo uskutečněno a toto opomenutí nebylo následně napraveno. […]

[…]

3. Odstavce 1 a 2 výše se obdobně vztahují na žaloby účastníků řízení podle § 61 bodů 1 a 2 [VwGO].“

22. Ustanovení § 5 UmwRG zní následovně:

„1. Tento zákon se použije na řízení podle § 1 odst. 1 první věty, která jsou nebo měla být zahájena po 25. červnu 2005; první část věty se nevztahuje na rozhodnutí uvedená v § 1 odst. 1 první větě, která se stala pravomocná před 15. prosincem 2006.

[…]

3. Řízení o uznání již zahájená na základě tohoto zákona budou dokončena Spolkovou agenturou pro životní prostředí podle předpisů platných do 28. února 2010.

4. Rozhodovací postupy uvedené v § 1 odst. 1 první větě bodě 1, povolovací řízení uvedená v § 1 odst. 1 první větě bodě 2 a řízení o žalobách uvedená v § 2, která probíhala ke dni 12. května 2011 nebo která byla zahájena po tomto datu a nebyla dosud pravomocně ukončena ke dni 29. ledna 2013, budou dokončena v souladu s ustanoveními tohoto zákona v jeho znění platném od 29. ledna 2013. Odchylně od první věty se § 4 odst. 1 použije pouze na řízení o žalobách, která byla zahájena od 29. ledna 2013.“

III – **Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem**

23. Dne 18. prosince 2006 Komise obdržela stížnost, která poukazovala na to, že ustanovení § 2 UmwRG nesprávně provedlo článek 10a směrnice 85/337, nyní článek 11 směrnice 2011/92, a článek 15a směrnice 96/61, nyní článek 25 směrnice 2010/75.

24. V návaznosti na tuto stížnost Komise zaslala dne 1. října 2012 výzvu dopisem Spolkové republice Německo pro porušení povinností, které pro ni vyplývají z článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75. Spolková republika Německo odpověděla na výzvu dopisem dne 30. listopadu 2012. Dne 26. dubna 2013 Komise Spolkové republice Německo zaslala odůvodněné stanovisko, na které posledně uvedená odpověděla dne 10. července 2013.

25. Komise podala projednávanou žalobu dne 21. března 2014.

26. Svou žalobou se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Spolková republika Německo tím, že:

— v zásadě měla za to, že ustanovení směrnic 2011/92 a 2010/75 nepřiznávají subjektivní práva, a ve značné míře tak jednotlivce zbavila možnosti obracet se na soud (§ 113 odst. 1 první věta VwVGO);

— omezila zrušení rozhodnutí z důvodu procesních vad na zcela chybějící povinné posouzení vlivů na životní prostředí nebo na neprovedení povinného předběžného přezkoumání (§ 4 odst. 1 UmwRG) a na případy, v nichž žalobce prokáže, že procesní vada má příčinnou souvislost s výsledkem rozhodnutí (§ 46 VwVfG) a že tím ovlivnila jeho právní postavení;

— omezila aktivní legitimaci a rozsah soudního přezkumu na námitky již podané během lhůty pro podání námitek ve správním řízení, které vedlo k přijetí rozhodnutí (§ 2 odst. 3 UmwRG a § 73 odst. 4 VwVfG);

— v řízeních zahájených po 25. červnu 2005 a skončených před 12. květnem 2011 omezila aktivní legitimaci sdružení na ochranu životního prostředí na právní předpisy přiznávající práva jednotlivcům (§ 2 odst. 1 ve spojení s § 5 odst. 4 UmwRG);

— v řízeních zahájených po 25. červnu 2005 a skončených před 12. květnem 2011 omezila rozsah soudního přezkumu žalob sdružení na ochranu životního prostředí na právní předpisy přiznávající práva jednotlivcům (tehdejší znění § 2 odst. 1 UmwRG, ve spojení s § 5 odst. 4 UmwRG) a

— z působnosti UmwRG obecně vyloučila správní řízení zahájená před 25. červnem 2005 (§ 5 odst. 4 UmwRG),

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 11 směrnice 2011/92 a z článku 25 směrnice 2010/75.

27. Spolková republika Německo navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu Komise zamítl a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

28. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 13. srpna 2014 bylo povoleno vedlejší účastenství Rakouské republiky na podporu Spolkové republiky Německo. Rakouská republika navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

29. Na jednání konaném dne 12. března 2015 přednesla Komise a Spolková republika Německo své ústní vyjádření.

IV – **K žalobě**

A – *K prvnímu žalobnímu důvodu týkajícímu se omezení soudního přezkumu uloženého § 113 odst. 1 první větou VwGO*

1. Argumentace účastnic řízení

30. Komise tvrdí, že, jelikož § 113 odst. 1 první věta VwGO omezuje soudní přezkum rozhodnutí na ustanovení, která přiznávají práva jednotlivcům, není toto ustanovení slučitelné s článkem 11 směrnice 2011/92 a s článkem 25 směrnice 2010/75. Uvádí, že v bodě 37 rozsudku Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), a v bodě 48 rozsudku Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712), Soudní dvůr uvedl, že se dotčená veřejnost může v zásadě dovolávat jakékoliv procesní vady. Komise se domnívá, že dotčené omezení stejně jako ostatní omezení, kterých se týká projednávaná žaloba, jsou v rozporu s cílem zajistit širokou soudní ochranu v souladu s čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy.

31. Spolková republika Německo se domnívá, že v rozsudku Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 45), Soudní dvůr konstatoval, že je přípustné, aby vnitrostátní zákonodárce omezil práva, jejichž porušení může být uplatňováno jednotlivcem v rámci žaloby proti rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti, na něž se vztahuje článek 11 směrnice 2011/92. V tomto ohledu uvádí, že na základě § 42 odst. 2 VwGO přípustnost žaloby na neplatnost nebo na uložení příkazu předpokládá, že individuální žalobce namítne, že je poškozen ve „svých právech“ dotčeným správním aktem nebo odmítnutím uvedený akt vydat, a že německý právní řád nepřiznává jednotlivci obecné právo domáhat se vykonání zákona.

32. Spolková republika Německo se domnívá, že povaha a rozsah přezkumu, který musí vykonávat vnitrostátní soudy, nejsou upraveny článkem 11 směrnice 2011/92 a článkem 25 směrnice 2010/75. Uvádí rovněž, že se Soudní dvůr dosud podrobně nevyjádřil k těmto otázkám a domnívá se, že členské státy mají určitý prostor pro uvážení v soudních záležitostech. Podle Spolkové republiky Německo článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75 neobsahují přesné požadavky, pokud jde o rozsah přezkumu právní ochrany, ale ukládají pouze stanovit opravný prostředek, který umožňuje napadnout hmotnou a procesní zákonnost jakéhokoliv rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti.

33. Podle Spolkové republiky Německo zabraňuje ustanovení práva, jako je § 113 odst. 1 VwGO, které zrušení rozhodnutí o povolení podmiňuje porušením veřejných subjektivních práv individuálního žalobce, rozporům při posuzování přípustnosti žaloby a její opodstatněnosti. Podotýká, že pokud – jako v případě § 42 odst. 2 VwGO – přípustnost žaloby závisí na možnosti namítat porušování vlastních práv, je třeba v tom spatřovat výraz posouzení, podle kterého v případě individuálních žalob pouze taková porušení práva mohou vést k právnímu následku sledovanému žalobcem – a sice zrušení rozhodnutí o povolení.

34. Rakouská republika se domnívá, že na základě článku 11 směrnice 2011/92 mohou členské státy žalobu k soudu podmínit buď dostatečným právním zájmem na jejím podání, nebo povinností namítat porušování práva, pokud správní procesní právo členského státu takovou podmínku ukládá. Uvádí, že úprava kritérií jak zájmu nezbytného pro podání žaloby k soudu, tak „porušování práva“ spadá do

vnitrostátního práva států. Rakouská republika zdůrazňuje, že článek 11 směrnice 2011/92 nijak nestanoví, že by právo podat žalobu muselo být přiznáno všem členům dotčené veřejnosti, kteří mohou uplatnit právní zájem. Členské státy mají v rámci článku 11 směrnice 2011/92 širokou posuzovací pravomoc, která umožňuje rovněž omezení práva podat žalobu jednotlivců pouze na veřejná subjektivní práva [9].

2. Posouzení

a) K přípustnosti tohoto žalobního důvodu

35. Podle článku 21 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 38 odst. 1 písm. c) jeho jednacího řádu musí Komise v každé žalobě podané podle článku 258 SFEU uvést přesné žalobní důvody, ohledně nichž má Soudní dvůr rozhodnout, a alespoň stručně uvést právní a skutkové okolnosti, na kterých se tyto žalobní důvody zakládají. Z toho vyplývá, že žaloba Komise musí obsahovat koherentní a podrobný výklad důvodů, které ji vedly k přesvědčení, že dotčený členský stát nesplnil některou z povinností, které pro něj vyplývají ze Smluv [10].

36. Z argumentů Komise i z jejích návrhových žádání k tomuto žalobnímu důvodu vyplývá, že se tento důvod týká právě nesouladu § 113 odst. 1 první věty VwGO s článkem 11 směrnice 2011/92 a s článkem 25 směrnice 2010/75. I když jsou sice návrhová žádání Komise k tomuto žalobnímu důvodu formulována nešťastným způsobem, z žaloby jednoznačně vyplývá, že Komise tvrdí, že na základě § 113 odst. 1 první věty VwGO je soudní přezkum správních aktů omezen, jelikož správní soud zruší protiprávní akt pouze tehdy, pokud poškozuje žalobce v jeho právech, a že toto omezení porušuje článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75.

37. Kromě toho jak žalobní odpověď Spolkové republiky Německo, tak i spis Rakouské republiky jako vedlejší účastnice obsahují jasná a přesná vyjádření k této právní otázce. Mimoto při jednání Spolková republika Německo trvala na skutečnosti, že dotčené omezení uložené § 113 odst. 1 první větou VwGO představuje jeden z pilířů německého správního práva a není v rozporu s článkem 11 směrnice 2011/92 a článkem 25 směrnice 2010/75, což potvrzuje, že zcela pochopila dosah tohoto žalobního důvodu.

38. Je nicméně třeba uvést, že jak Komise, tak i Spolková republika Německo rovněž předložily v rámci tohoto žalobního důvodu vyjádření k § 4 odst. 1 a 3 UmwRG.

39. Z vyjádření Spolkové republiky Německo vyplývá, že na základě těchto ustanovení představuje neprovedení vyžadovaného posouzení vlivů na životní prostředí nebo předběžného přezkoumání jednotlivého případu ohledně nezbytnosti provedení takového posouzení porušení, které vede přímo ke zrušení dotčeného rozhodnutí i v případě žalob podaných jednotlivci. Tato ustanovení tedy představují určitý druh *lex specialis* ve vztahu k § 113 odst. 1 první větě VwGO a § 46 VwVfG tím, že neukládají pro zrušení aktu v určitých přesných případech prokázání porušení subjektivního práva jednotlivcem ani příčinnou souvislost mezi procesní vadou a vyzněním napadeného rozhodnutí. Zmírňují tedy požadavky § 113 odst. 1 první věty VwGO a § 46 VwVfG.

40. Komise naproti tomu ve své žalobě a ve svém ústním vyjádření na jednání tvrdí, že v Německu judikatura § 4 odst. 1 a 3 UmwRG nepoužívá nebo nechápe tak, jak uvádí Spolková republika Německo.

9 — Ve smyslu subjektivních práv přiznaných jednotlivcům ustanoveními veřejného práva.

10 — Rozsudek Komise v. Nizozemsko (C-508/10, EU:C:2012:243, body 35 a 36, jakož i citovaná judikatura).

41. Vzhledem k tomu se návrhové žádání Komise k tomuto žalobnímu důvodu vztahují pouze k § 113 odst. 1 první větě VwGO. V důsledku toho se domnívám, že se tento důvod týká jen dosahu § 113 odst. 1 první věty VwGO, a nikoliv § 4 odst. 1 a 3 UmwRG. V důsledku toho je první žalobní důvod v rozsahu, v němž vytýká Spolkové republice Německo, že porušila článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75 prostřednictvím judikatury k § 4 odst. 1 a 3 UmwRG, nepřípustný.

42. Omezím tedy své závěry k prvnímu žalobnímu důvodu na § 113 odst. 1 první větu VwGO. Druhý žalobní důvod se bude naopak týkat výslovně slučitelnosti § 4 odst. 1 UmwRG s unijním právem.

b) K věci samé

i) Úvodní poznámky

43. Je třeba zdůraznit, že projednávaný žalobní důvod se týká žalob podávaných fyzickými a právnickými osobami (dále jen „jednotlivci“), které nejsou nevládními organizacemi na ochranu životního prostředí, které mají privilegovaný přístup k právní ochraně v souladu s článkem 11 směrnice 2011/92 a s článkem 25 směrnice 2010/75 [11].

44. Tento čl. 11 odst. 1 směrnice 2011/92 a čl. 25 odst. 1 směrnice 2010/75 stanoví, že musí být možné, aby soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený ze zákona přezkoumal rozhodnutí, akty nebo nečinnost podléhající směrnici 2011/92 o účasti veřejnosti nebo článku 24 směrnice 2010/75 [12] za účelem „napadení [jejich] hmotné nebo procesní zákonnosti“.

45. Pokud při neexistenci pravidel stanovených v této oblasti unijním právem přísluší každému členskému státu, aby ve svém právním řádu upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, nesmějí být tyto podmínky v souladu se zásadou rovnocennosti méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení vnitrostátní povahy, a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie v souladu se zásadou efektivity [13].

46. Je třeba dodat, že dotčená ustanovení unijního práva musejí být vykládána ve světle cílů Aarhuské úmluvy, jejímž účelem bylo příslušníky dotčené veřejnosti, kteří mají dostatečný zájem na podání žaloby nebo namítají porušování práva, zapojit do zachování, ochrany a zlepšování kvality životního prostředí a ochrany lidského zdraví [14].

11 — V bodě 45 rozsudku Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), Soudní dvůr rozhodl, že „i když je přípustné, aby vnitrostátní zákonodárce omezil práva, jejichž porušení může být uplatňováno jednotlivcem v rámci žaloby proti jednomu z rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na něž se vztahuje článek 10a směrnice 85/337, pouze na veřejná subjektivní práva, nemůže být takové omezení samo o sobě použito na sdružení na ochranu životního prostředí, jelikož by tím došlo k porušení cílů článku 10a třetího pododstavce poslední věty směrnice 85/337“.

12 — Nadepsaný „Přístup k informacím a účast veřejnosti na povolovacím řízení“.

13 — Viz rozsudky Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 43), a Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 28). Komise v rámci projednávané žaloby netvrdí, že dotčené ustanovení nerespektuje zásadu rovnocennosti. Tento žalobní důvod se tedy týká zásady efektivity. Uvádím, že oba citované rozsudky se týkají článku 10a směrnice 85/337. Připomínám nicméně, že článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75 mají, pokud jde o jejich účinky, stejný obsah jako článek 10a směrnice 85/337. Z toho vyplývá, že judikatura týkající se tohoto článku se použije obdobně na ustanovení dotčená touto žalobou. Viz bod 10 tohoto stanoviska.

14 — Viz rozsudky Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 41), a Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 45).

47. Je zjevné, že cílem dotčených ustanovení unijního práva je poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně. Tento cíl je řídící zásadou a představuje tedy významný zdroj výkladu. Domnívám se v souladu se stanoviskem generální advokátky E. Sharpston ve věci Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 70), že „[c]íl poskytnout ‚široký přístup' k právní ochraně stanoví parametry, v jejichž mezích členské státy mohou uplatňovat diskreční pravomoc v legislativní oblasti".

ii) Omezení přípustnosti žalob jednotlivců na základě čl. 11 odst. 1 směrnice 2011/92 a čl. 25 odst. 1 směrnice 2010/75

48. Článek 11 odst. 1 směrnice 2011/92 a čl. 25 odst. 1 směrnice 2010/75 jasně stanoví možnost, aby členské státy vymezily, a tedy omezily přípustnost žalob jednotlivců [15], za podmínky, že je toto omezení v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně. Za tímto účelem daná ustanovení opravňují členské státy, aby si zvolily jedno ze dvou kritérií k omezení přípustnosti žalob podaných jednotlivci.

49. V bodě 38 rozsudku Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), Soudní dvůr rozhodl, že „[o]hledně podmínek přípustnosti žalob [tato ustanovení stanoví] dva předpoklady: přípustnost žaloby může být podřízena ‚dostatečnému zájmu', nebo tomu, že žalobce uplatňuje ‚porušování práv', podle toho, kterou z těchto podmínek vnitrostátní právní úprava zvolí" [16]. Podmínky přípustnosti žalob jednotlivců stanovené článkem 11 směrnice 2011/92 a článkem 25 směrnice 2010/75 tedy vylučují podávání *actio popularis* jednotlivci, aby napadli zákonnost správních rozhodnutí podléhajících dotčeným směrnicím [17].

iii) Přezkum merita žaloby

50. Uvádím, že i když čl. 11 odst. 1 směrnice 2011/92 a čl. 25 odst. 1 směrnice 2010/75 stanoví, že členské státy mohou pro přípustnost žalob stanovit podmínky, tatáž ustanovení stanoví, že rozhodnutí, akty nebo nečinnost uvedené v daných článcích musí být možné soudně přezkoumat, aby mohla být napadena jejich hmotná nebo procesní zákonnost.

51. Mimoto z ustálené judikatury vyplývá, že čl. 11 odst. 1 směrnice 2011/92 a čl. 25 odst. 1 směrnice 2010/75 nijak neomezily důvody, jež mohou být na podporu takové žaloby uplatňovány [18].

iv) Kritérium vycházející v německém právu z porušení subjektivního práva žalobce k založení práva na zrušení protiprávního aktu

– Ustanovení § 42 odst. 2 VwGO a § 113 odst. 1 první věta VwGO

52. Je nesporné, že na základě § 42 odst. 2 VwGO a § 113 odst. 1 první věty VwGO německé správní právo omezuje přípustnost žalob podaných jednotlivci a zároveň jejich právo na zrušení aktu.

15 — Článek 11 odst. 3 směrnice 2011/92 a čl. 25 odst. 3 směrnice 2010/75 stanoví *a contrario*, že právní zájem na podání žaloby některých nevládních organizací se považuje za dostatečný. Viz poznámka 11 tohoto stanoviska.

16 — Článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75 členským státům ponechají značný rozhodovací prostor pro určení toho, co představuje porušování práva [v tomto smyslu viz rozsudky Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 55), a Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 50)].

17 — Viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), která v bodě 42 svého stanoviska konstatovala, že „[ú]prava *actio popularis* v Aarhuské úmluvě se nachází v čl. 9 odst. 3, který dosud nebyl do práva EU proveden […]. V důsledku toho v současnosti neexistuje povinnost stanovená právem EU, aby členské státy připustily *actio popularis*".

18 — Viz rozsudky Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 37), a Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 36).

53. Ustanovení § 42 odst. 2 VwGO totiž podmiňuje přípustnost žalob podaných jednotlivci tím, že žalobce namítne, že je poškozen ve svých právech dotčeným správním aktem nebo odmítnutím uvedený akt vydat. Zdá se mi, že tohoto omezení se výslovně týká článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75, přičemž si Spolková republika Německo jasně zvolila druhou podmínku přípustnosti, kterou mohou členské státy podmínit žaloby na základě těchto článků.

54. Naopak § 113 odst. 1 první věta VwGO, který je jediným ustanovením, kterého se týká projednávaný žalobní důvod [19], se vztahuje k meritu žaloby podané jednotlivcem. Toto ustanovení stanoví, že správní soud zruší protiprávní správní akt pouze tehdy, pokud porušuje subjektivní právo žalobce. Spolková republika Německo dokonce tvrdí, že přezkum legality aktu předchází analýze porušování práv žalobce zjištěnými protiprávnostmi. Dodává, že ke zrušení aktu dojde pouze tehdy, pokud tyto protiprávnosti poškozují žalobce v jeho právech [20]. Na jednání konaném dne 12. března 2015 Spolková republika Německo svou řeč nuancovala, když vysvětlila, že v určitých případech německé soudy prokazují soudní pragmatismus a nepřezkoumávají protiprávnost dotčeného správního aktu, nejsou-li subjektivní práva poškozena.

55. Z toho vyplývá, že na základě § 113 odst. 1 první věty VwGO zrušení správního aktu vyžaduje, aby se přinejmenším protiprávnost zjištěná soudem „shodovala“ s porušením subjektivního práva žalobce [21], a to i když je žaloba žalobce přípustná na základě § 42 odst. 2 VwGO.

– Porušení článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75

56. Z článku 11 odst. 1 směrnice 2011/92 a čl. 25 odst. 1 směrnice 2010/75 jasně vyplývá, že podmínka, aby žalobce namítl „porušování práva“, spadá do přípustnosti, a nikoliv merita žaloby.

57. Je totiž třeba připomenout, že čl. 11 odst. 1 směrnice 2011/92 a čl. 25 odst. 1 směrnice 2010/75 nijak neomezily důvody, které lze uplatňovat ve věci samé na podporu žaloby podané na základě těchto ustanovení. Omezení práva na zrušení aktu uložené § 113 odst. 1 první větou VwGO má přitom za následek omezení důvodů, které lze užitečně uplatňovat ve věci samé jednotlivci na podporu jejich žalob.

58. § 113 odst. 1 první věta VwGO totiž tím, že omezuje právo jednotlivců domoci se zrušení aktu na případ, kdy německý správní soud určí (předtím nebo souběžně) jeho protiprávnost, vytváří mimo podmínky přípustnosti další překážku právu na přístup k právní ochraně, která není nijak stanovena článkem 11 směrnice 2011/92 a článkem 25 směrnice 2010/75, a ohrožuje značně účel a účinnost obou těchto ustanovení tím, že omezuje dosah a užitečnost soudního přezkumu.

59. V tomto ohledu uvádím, že na jednání konaném dne 12. března 2015 a v návaznosti na otázku položenou Soudním dvorem týkající se užitečnosti pouhého určení protiprávnosti aktu pro jednotlivce Spolková republika Německo připustila, že ačkoli německá správa může případně protiprávní akt zrušit, není k tomu nicméně povinna.

19 — Viz body 38 až 41 tohoto stanoviska.

20 — Podle Spolkové republiky Německo „[v] souladu s § 113 odst. 1 první větou VwGO soud zruší správní akt a případně rozhodnutí o opravném prostředku, pokud je správní akt protiprávní a *žalobce je tím poškozen ve svých právech*. […] Ustanovení upravuje okamžik, kdy musí soud zrušit správní akt v rámci správního řízení. Soudní přezkum je následně prováděn ve dvou fázích. V první fázi soud přezkoumá podrobně, zda je správní akt protiprávní, tedy zda je stižen jakoukoliv právní vadou. Ve druhé fázi soud přezkoumá, zda je žalobce „tím“, tedy zjištěnými právními pochybeními, poškozen ve „svých“ právech. Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska. Viz bod 40 žalobní odpovědi Spolkové republiky Německo.

21 — Ve věci Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712) se předkládající soud (Bundesverwaltungsgericht, Německo) dotázal Soudního dvora na legalitu tohoto požadavku „shody“ nebo „souběhu“ v unijním právu. Soudní dvůr na tuto otázku neodpověděl, když rozhodl, že „sám předkládající soud nepředložil žádné upřesnění ohledně prvků, které jej tvoří, a že žádný z důvodů předkládacího rozhodnutí neumožňuje Soudnímu dvoru určit, zda přezkum tohoto kritéria může být užitečný k vyřešení sporu v původním řízení“ (viz bod 55).

60. I když každá protiprávnost [22] – byť i nepatrná – nemusí nutně vést ke zrušení aktu, pouhé určení protiprávnosti aktu německým správním soudem nemá stejnou právní hodnotu jako zrušení tohoto aktu.

61. Mimoto omezení práva jednotlivců domoci se zrušení aktu, který byl prohlášený za protiprávní, ztěžuje ochranu životního prostředí, protože z bodu 27 odůvodnění směrnice 2010/75 jasně vyplývá, že příslušníci dotčené veřejnosti musí mít „přístup k právní ochraně, a přispívat tak k hájení práva na život v prostředí přiměřeném pro zdraví a blaho člověka“ [23].

62. První žalobní důvod proto považuji za opodstatněný.

63. Z toho vyplývá, že Spolková republika Německo tím, že omezila na základě § 113 odst. 1 první věty VwGO právo jednotlivců domoci se zrušení aktu na případ, kdy německý správní soud určuje nebo určil jeho protiprávnost, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75.

B – *Ke druhému žalobnímu důvodu týkajícímu se existence práva domoci se zrušení aktu pouze v případech neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí a omezení tohoto práva v případě provedeného, ale nesprávného posouzení vlivů na životní prostředí (§ 4 odst. 1 UmwRG), jakož i požadavku příčinné souvislosti mezi procesní vadou a výsledkem rozhodnutí a zároveň dotčení hmotněprávního postavení žalobce (§ 46 VwVfG a § 113 odst. 1 první věta VwGO)*

64. Projednávaný žalobní důvod je tedy rozdělen na dvě části. První část se týká souladu § 4 odst. 1 UmwRG s článkem 11 směrnice 2011/92 a s článkem 25 směrnice 2010/75 a druhá část se týká souladu § 46 VwVfG a § 113 odst. 1 první věty VwGO s týmiž články.

1. K první části – Existence práva domoci se zrušení aktu pouze v případech neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí a omezení tohoto práva v případě provedeného, ale nesprávného posouzení vlivů na životní prostředí (§ 4 odst. 1 UmwRG)

a) Argumentace účastnic řízení

65. Komise tvrdí, že na základě § 4 odst. 1 UmwRG může být rozhodnutí o povolení zrušeno bez dodatečných požadavků uložených § 113 odst. 1 první větou VwGO pouze v případě neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí. Naproti tomu, pokud k takovému posouzení došlo, ale nesplňuje požadavky směrnice 2011/92, není možné jej napadnout na základě tohoto vnitrostátního ustanovení. Komise se domnívá, že § 4 odst. 1 UmwRG je v důsledku toho neslučitelný s článkem 11 směrnice 2011/92.

66. Podle Komise z judikatury Soudního dvora vyplývá, že ustanovení, které provádí směrnici, musí být dostatečně přesné a jasné, zejména v případě, kdy zakládá práva pro jednotlivce, aby oprávněné osoby byly schopny zjistit úplný rozsah svých práv a případně se jich i dovolat u vnitrostátních soudů [24]. Komise tvrdí, že tomu tak v Německu není a že Spolková republika Německo musí v souladu s povinností loajální spolupráce přijmout vhodná opatření, aby tomu tak bylo.

22 — Procesní nebo hmotná.

23 — V tomto ohledu souhlasím se stanoviskem generálního advokáta P. Cruze Villalóna ve věci Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:422, body 92 až 101), když se domnívá, že v rámci opodstatněnosti samotná povinnost jednotlivce namítat subjektivní právo není v souladu se zásadou efektivity a neprovádí dotčená ustanovení unijního práva.

24 — Rozsudek Komise v. Spojené království (C-530/11, EU:C:2014:67, bod 34 a citovaná judikatura).

67. Spolková republika Německo uvádí, že § 4 odst. 1 a 3 UmwRG upravuje pouze případy, ve kterých nebylo posouzení vlivů na životní prostředí nebo předběžné přezkoumání posouzení vlivů na životní prostředí vůbec provedeno, jakož i ty případy, ve kterých předběžné přezkoumání posouzení vlivů na životní prostředí nerespektuje požadavky § 3a čtvrté věty UVPG.

68. Podle Spolkové republiky Německo u všech ostatních procesních vad, včetně procesních vad v případě nedostatků při provedení posouzení vlivů na životní prostředí, jsou žaloba k soudu a právo na zrušení správního aktu možné na základě § 113 odst. 1 první věty VwGO. Dodává, že právo na zrušení zaniká pouze výjimečně, pokud jsou splněny podmínky § 46 VwVfG.

b) Posouzení

69. Ačkoli se syntéza této první části projednávaného žalobního důvodu, tak jak vyplývá z návrhových žádání žaloby, týká skutečně dvou ustanovení unijního práva, je třeba konstatovat, že úvahy v této části žalobního důvodu se týkají pouze článku 11 směrnice 2011/92. Mimoto § 4 odst. 1 UmwRG se týká pouze neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí nebo předběžného přezkoumání jednotlivého případu ohledně nezbytnosti provedení posouzení vlivů na životní prostředí, což je předmětem směrnice 2011/92. Dodávám ještě, že sama Komise, dotázaná v tomto ohledu na jednání, nebyla schopna vysvětlit relevanci článku 25 směrnice 2010/75 pro první část projednávaného žalobního důvodu. Za těchto podmínek se domnívám, že tato část musí být chápána tak, že se omezuje pouze a výlučně na článek 11 směrnice 2011/92.

70. Tato první část druhého žalobního důvodu se týká způsobu, jakým byl článek 11 směrnice 2011/92 proveden v německém právu. Týká se skutečnosti, že § 4 odst. 1 UmwRG je omezen na případy, kdy posouzení vlivů na životní prostředí nebo předběžné přezkoumání posouzení vlivů na životní prostředí nebyly provedeny.

71. Ve svém popisu vnitrostátního práva Spolková republika Německo uvedla, že „[UmwRG] obsahuje ustanovení *týkající se provedení* článku 11 směrnice [2011/92], jakož i článku 25 směrnice [2010/75]“ [25]. Uvádí rovněž, že „ustanovení § 4 UmwRG upravuje právní následek neprovedení požadovaného posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) nebo předběžného přezkoumání jednotlivého případu ohledně nezbytnosti provedení posouzení vlivů na životní prostředí. V souladu s § 4 odst. 1 a 3 taková procesní vada vede ke zrušení rozhodnutí. Zákon neobsahuje ustanovení týkající se jiných procesních vad, například chybného provedení posouzení vlivů na životní prostředí; tyto procesní vady je třeba posoudit v souladu s § 46 [VwVfG]“ [26].

72. Svou druhou otázkou ve věci, ve které byl vydán rozsudek Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 38), se Bundesverwaltungsgericht (Německo) Soudního dvora dotázal, zda článek 10a směrnice 85/337, který má stejný obsah jako článek 11 směrnice 2011/92 [27], musí „být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členské státy omezily použitelnost ustanovení k provedení tohoto článku pouze na případy, kdy je legalita rozhodnutí napadena z důvodu, že posouzení vlivu na životní prostředí nebylo provedeno, a nevztáhly ji na případ, kdy takové posouzení provedeno bylo, ale mělo nedostatky“.

73. Z bodu 63 stanoviska generálního advokáta P. Cruze Villalóna ve věci Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:422) vyplývá, že Spolková republika Německo tvrdila, „že německé právo tyto požadavky již splňuje, jelikož podle podmínek [§ 46 VwVfG], který se použije vedle § 4 odst. 1 UmwRG, může být zrušení rozhodnutí o povolení požadováno také v případě nesprávného provedení EIA“.

25 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska. Viz bod 6 žalobní odpovědi.

26 — Viz bod 8 žalobní odpovědi.

27 — Viz bod 10 tohoto stanoviska.

74. Soudní dvůr v bodě 37 rozsudku v této věci však rozhodl, že „[p]oužitelnost vnitrostátních ustanovení k provedení [článku 10a směrnice 85/337] tedy nemůže být omezena pouze na případ, kdy je napadení legality založeno na jediném důvodu vycházejícím z neprovedení posouzení vlivu na životní prostředí. Vyloučit tuto použitelnost v případě, kdy bylo posouzení vlivu na životní prostředí sice provedeno, ale stiženo vadami, i závažnými, by znamenalo zbavit ustanovení směrnice 85/337 týkající se účasti veřejnosti užitečného účinku. Takové vyloučení by tedy bylo v rozporu s cílem zajistit široký přístup k soudům, sledovaným článkem 10a této směrnice“.

75. Z rozsudku Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 32) tedy jasně vyplývá, že podle Soudního dvora německé právo nezaplnilo mezery ani neodstranilo nedostatky § 4 odst. 1 UmwRG při provedení článku 10a směrnice 85/337 (a tedy článku 11 směrnice 2011/92).

76. Vzhledem k tomu, že neshledávám žádný důvod ke zpochybnění této judikatury, domnívám se, že první část druhého žalobního důvodu je opodstatněná [28].

77. Z toho vyplývá, že Spolková republika Německo tím, že omezila dosah § 4 odst. 1 UmwRG na zrušení rozhodnutí z důvodu procesních vad na případy zcela chybějícího povinného posouzení vlivů na životní prostředí nebo na neprovedení povinného předběžného přezkoumání, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 11 směrnice 2011/92.

2. Ke druhé části: požadavek příčinné souvislosti a dotčení hmotněprávního postavení

a) Argumentace účastnic řízení

78. Komise tvrdí, že podle ustálené judikatury v Německu o použití § 46 VwVfG může skutečnost, že jednotlivec namítne procesní vadu týkající se rozhodnutí o posouzení vlivů na životní prostředí, způsobit zrušení uvedeného rozhodnutí pouze tehdy, pokud existuje konkrétní možnost, že by rozhodnutí bylo bez této vady odlišné („požadavek příčinné souvislosti“).

79. Je mimoto zpravidla na žalobci, aby prokázal případnou příčinnou souvislost.

80. Komise uvádí, že, pokud jde o použití směrnice 2011/92, výsledek rozhodování není nejvýznamnějším aspektem. Domnívá se, že směrnice 2011/92 musí především zajistit, aby všechny přímé a nepřímé účinky záměru, který by mohl mít významné vlivy na životní prostředí, byly přezkoumány, aby byla veřejnost informována o plánovaném záměru a aby měla možnost účastnit se rozhodování. Přezkum dodržování procesních pravidel v této oblasti má proto obzvláštní význam. Vnitrostátní právo by tedy mělo stanovit zrušení rozhodnutí v případě závažného pochybení při použití procesních požadavků, aniž by žalobce musel prokázat příčinnou souvislost s výsledkem rozhodnutí. Pokud jde o směrnici 2011/92, za závažné procesní vady musí být považována přinejmenším porušení práva na informování a na účast veřejnosti.

81. Podle Komise z rozsudku Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 52) vyplývá, že v Německu rozdělení důkazního břemene ani soudní přezkum nesplňují kritéria směrnice 2011/92. Uvádí rovněž, že výbor pro posuzování souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy sdílí stejné stanovisko ohledně odpovídajících ustanovení uvedené úmluvy [29].

28 — Tato první část druhého žalobního důvodu se logicky vztahuje k prvnímu žalobnímu důvodu. Ustanovení § 4 odst. 1 UmwRG nemůže zajišťovat správné provedení článku 10a směrnice 85/337 (a tedy článku 11 směrnice 2011/92), protože se nepoužije v případě nesprávných posouzení vlivů na životní prostředí, na která se naopak vztahuje § 113 odst. 1 první věta VwGO, který byl předmětem prvního žalobního důvodu, v souvislosti s nímž jsem navrhl, aby jej Soudní dvůr prohlásit za opodstatněný.

29 — V bodě 83 zprávy ze dne 20. prosince 2013 výbor pro posuzování uvádí v tomto ohledu následující úvahy: „[v] důsledku toho není slučitelné s Úmluvou, aby bylo veřejnosti umožněno napadat teoreticky procesní zákonnost rozhodnutí podléhajících článku 6 úmluvy, zatímco v praxi jsou tyto žaloby systematicky odmítány jako nepřípustné nebo zamítány jako neopodstatněné soudy z toho důvodu, že údajné procesní vady nejsou pro rozhodnutí relevantní (tedy, že by rozhodnutí nebylo odlišné, pokud by k vadě nedošlo)“.

82. Komise rovněž tvrdí, že podle ustálené judikatury v Německu na základě § 113 odst. 1 první věty VwGO může procesní vada týkající se rozhodnutí o posouzení vlivů na životní prostředí vést ke zrušení uvedeného rozhodnutí pouze tehdy, pokud procesní vada porušuje subjektivní právo žalobce. Domnívá se, že tato podmínka porušuje článek 11 směrnice 2011/92. Komise se domnívá, že za podmínky, že je žaloba přípustná, nemůže soud přehlédnout procesní vady, i když tyto neporušují subjektivní právo žalobce.

83. Spolková republika Německo naproti tomu tvrdí, že § 46 VwVfG je slučitelný s článkem 11 směrnice 2011/92. Požadavek příčinné souvislosti se v zásadě nedotýká uskutečnění cílů posledně uvedeného ustanovení. Mimoto § 46 VwVfG se použije pouze v případě porušení procesních ustanovení, která nespadají pod § 4 odst. 1 a 3 UmwRG.

84. Uvádí rovněž, že § 46 VwVfG je strukturován jako obranná norma, která umožňuje orgánu bránit se proti právu na zrušení správního aktu. Jakožto obranná norma je § 46 VwVfG přezkoumán soudem v rámci opodstatněnosti žaloby.

85. Spolková republika Německo tvrdí, že v souladu s § 46 VwVfG se lze vždy dovolávat posouzení vlivů na životní prostředí provedeného nesprávným způsobem a zakládá vždy právo žalobce na zrušení, pokud není procesní vada zjevně irelevantní pro výsledek rozhodnutí. Domnívá se, jak Soudní dvůr konstatoval v rozsudku Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 49), že obezřetné omezení rozsahu přezkumu v případě procesních vad neohrožuje uskutečnění cílů směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí, týká-li se vad, které s sebou nutně nenesou důsledky, které by mohly ovlivnit rozhodnutí.

86. Spolková republika Německo se nakonec domnívá, že předpoklad, že je věcí žalobce, aby předložil důkaz o porušení jeho práva, není podle ní relevantní vzhledem k platnému právnímu stavu.

87. Uvádí však, že v rámci novelizace UmwRG se uvažuje o přijetí ustanovení, které by vyjasnilo provedení článku 11 směrnice 2011/92.

b) Posouzení

88. Úvodem je třeba poznamenat, že argumentace Komise se týká použití § 113 odst. 1 první věty VwGO a § 46 VwVfG na procesní vady.

89. Je nesporné, že § 4 odst. 1 UmwRG se týká pouze neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí nebo předběžného přezkoumání jednotlivého případu ohledně nezbytnosti provedení takového posouzení, a nikoliv jejich chybného nebo nesprávného provedení. V posledně uvedeném případě se napadené rozhodnutí zruší pouze tehdy, pokud procesní vada splňuje jak podmínku porušení subjektivního práva žalobce na základě § 113 odst. 1 první věty VwGO, tak i podmínky uložené § 46 VwVfG.

90. V souladu s mými závěry o prvním žalobním důvodu se domnívám, že pokud jde o chybné provedení posouzení vlivů na životní prostředí nebo předběžného přezkoumání jednotlivého případu ohledně nezbytnosti provedení takového posouzení, omezení uložená § 113 odst. 1 první větou VwGO k založení práva na zrušení napadeného rozhodnutí porušují článek 11 směrnice 2011/92.

91. Pokud jde o § 46 VwVfG, který se týká procesních vad, z vyjádření Spolkové republiky Německo a ze samotného znění tohoto ustanovení jasně vyplývá, že ukládá kritérium vycházející z příčinné souvislosti mezi dovolávanou procesní vadou a vyzněním napadeného konečného rozhodnutí (dále jen „kritérium příčinné souvislosti“) [30].

92. V bodech 47 a 48 rozsudku Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712) Soudní dvůr rozhodl, že unijní zákonodárce „neměl v úmyslu vázat možnost uplatnit procesní vadu na podmínku, že má vliv na vyznění napadeného konečného rozhodnutí. […] Kromě toho, jelikož je předmětem této směrnice zejména stanovit procesní záruky umožňující jednotlivci být lépe informován a veřejnosti účastnit se posuzování vlivů veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, má kontrola dodržení procesních pravidel v této oblasti zvláštní důležitost. V souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně musí tedy tato veřejnost v zásadě mít možnost uplatnit jakoukoliv procesní vadu na podporu žaloby, která napadá legalitu rozhodnutí, kterých se uvedená směrnice týká“.

93. Z toho vyplývá, že požadavek příčinné souvislosti je v zásadě vyloučen na základě článku 11 směrnice 2011/92.

94. Soudní dvůr nicméně toto posouzení nuancoval v bodě 49 téhož rozsudku, když uvedl, že každá procesní vada nezbytně neovlivňuje vyznění napadeného konečného rozhodnutí, a tedy nutně neporušuje právo. Za těchto okolností může právo členského státu stanovit, že žaloba není přípustná.

95. Podle mého názoru se tato nuance musí použít nejen na přípustnost žaloby, ale stejně tak na její opodstatněnost, avšak za podmínky, že dotčená procesní vada je minimální, a v důsledku toho neohrožuje „lepší informovanost a účast veřejnosti na posuzování vlivů veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí“.

96. Jelikož právo na lepší informovanost a účast veřejnosti představuje zjevně jeden z úhelných kamenů směrnice 2011/92 [31] a samotný důvod pro existenci jejího článku 11, souhlasím se stanovisem generálního advokáta P. Cruze Villalóna ve věci Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:422, bod 106), když má za to, že „[u] zvláště důležitých procesních předpisů je tedy nutné od požadavku příčinné souvislosti s výsledkem správního řízení zcela upustit“.

97. Je přitom nutno konstatovat, že s výjimkou vad stanovených § 44 VwVfG [32] a § 4 odst. 1 UmwRG německé právo na základě § 46 VwVfG vyžaduje ve všech případech, a sice i u procesních vad týkajících se informování a účasti veřejnosti, příčinnou souvislost mezi dovolávanou vadou a vyzněním napadeného konečného rozhodnutí k založení jeho zrušení.

98. Podle mého názoru nezávisle na otázce důkazního břemene v tomto ohledu tento požadavek vyplývající z § 46 VwVfG nadměrně ztěžuje výkon práva podat žalobu a práva na přístup k právní ochraně jednotlivců a porušuje tím článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75.

30 — Ze znění § 46 VwVfG vyplývá, že se toto ustanovení týká jen procesních vad zvaných „relativní“, a sice těch vad, které postihují akt, který není „neplatný“ na základě § 44 VwVfG (vady zvané „absolutní“).

31 — A směrnice 2010/75.

32 — Z jeho znění vyplývá, že se § 44 VwVfG týká pouze „obzvláště závažných“ vad. Mimoto vady uvedené v § 44 odst. 2 VwVfG nejsou skutečně vadami v oblasti informování a účasti veřejnosti při posuzování vlivů veřejných nebo soukromých záměrů na životní prostředí.

99. V každém případě, pokud jde o otázku důkazního břemene, Soudní dvůr v bodě 52 rozsudku Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712) uvedl, že v Německu „se nicméně ukazuje, že je obecně na navrhovateli, aby k prokázání porušení práva doložil, že za okolností projednávané věci je představitelné, že by napadené rozhodnutí bylo bez uplatněné procesní vady odlišné. Uložení takového důkazního břemene s ohledem na splnění kritéria příčinné souvislosti žalobci však může nadměrně ztížit výkon práv, která jsou mu poskytnuta směrnicí 85/337, zejména s ohledem na složitost dotčených řízení nebo technickou povahu posuzování vlivů na životní prostředí“.

100. Uvádím, že Spolková republika Německo zamýšlí ostatně přijmout ustanovení, které by vyjasnilo důkazní břemeno týkající se kritéria příčinné souvislosti [33].

101. Z toho vyplývá, že Spolková republika tím, že uložila na základě § 46 VwVfG existenci příčinné souvislosti mezi procesními vadami týkajícími se informování a účasti veřejnosti a vyzněním napadeného konečného rozhodnutí k založení jeho zrušení, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75.

C – Ke třetímu žalobnímu důvodu týkajícímu se zákazu podávat námitky (§ 2 odst. 3 UmwRG a § 73 odst. 4 VwVfG)

1. Argumentace účastnic řízení

102. Komise se domnívá, že omezení práva podat žalobu na námitky podané během správního řízení, uvedené v § 2 odst. 3 UmwRG, v § 73 odst. 4 VwVfG a v německé judikatuře, je v rozporu s článkem 11 směrnice 2011/92 a článkem 25 směrnice 2010/75. Uvádí, že tato pravidla o vyloučení nadměrně ztěžují právo dotčené veřejnosti napadnout zákonnost rozhodnutí, brání širokému přístupu k právní ochraně požadovanému směrnicemi 2011/92 a 2010/75, jakož i Aarhuskou úmluvou a omezují účinnou soudní ochranu dotčené veřejnosti.

103. Komise zdůrazňuje, že soudní řízení je autonomní řízení, během kterého musí být možný úplný přezkum jak procesní, tak i hmotné zákonnosti rozhodnutí, a že přípustné žalobní důvody nesmí být omezeny na důvody, které již byly předloženy v krátké lhůtě stanovené pro podání námitek během správního řízení.

104. Komise nesdílí stanovisko Spolkové republiky Německo, podle kterého jsou německé normy týkající se vyloučení některých námitek nutné z důvodů právní jistoty a účinnosti řízení. Podle Komise jsou prekluzivní lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutím správních orgánů dostatečné pro zajištění právní jistoty a účinnosti řízení.

105. Spolková republika Německo se domnívá, že ustanovení § 2 odst. 3 UmwRG a § 73 odst. 4 VwVfG jsou slučitelná s článkem 11 směrnice 2011/92 a článkem 25 směrnice 2010/75.

106. Spolková republika Německo tvrdí, že podobná ustanovení zakazující podávání námitek jsou nedílnou součástí vnitrostátního právního systému. Domnívá se, že článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75 umožňují členských státům zachovat nástroje jejich soudního systému v dané oblasti.

33 — Viz bod 69 žalobní odpovědi.

107. Podle Spolkové republiky Německo je prekluze založena na myšlence promlčení a její funkcí je zejména to, aby rozporné zájmy ve vztahu k záměru byly v největší možné míře smířeny v časném stadiu správního řízení. V důsledku toho mají pravidla o prekluzi obzvláštní význam v rámci mnohostranných právních vztahů mezi chráněnými právními sférami předkladatele záměru na jedné straně a na druhé straně třetích osob případně dotčených daným záměrem.

108. Spolková republika Německo se domnívá, že prekluze tento přezkum neztěžuje ani neznemožňuje, ale naopak zajišťuje, že k přezkumu soudem jsou předkládány skutečnosti objasněné co nejvíce vyčerpávajícím způsobem, které zahrnují všechny relevantní aspekty, přezkoumané podrobným způsobem. Uvádí, že prekluze se týká pouze těch okolností, které žalobce trestuhodně neuplatnil v rámci správního řízení.

109. Rakouská republika je toho názoru, že stanovení konkrétních norem pro omezení práva podat žalobu je součástí úpravy vnitrostátního řízení. Vyplývá tak v každém případě z použití zásady procesní autonomie členských států.

110. Podle Rakouské republiky je základní zásadou rakouského a německého správního práva a jejich postupů posuzování vlivů na životní prostředí, že osoby mohou uplatnit svá práva ve správním řízení pouze tehdy, pokud se účastní tohoto řízení.

111. Rakouská republika uvádí, že pravidlo o vyloučení je významným nástrojem pro zajištění rychlého a účinného správního řízení. Domnívá se, že v opačném případě by bylo možné svévolně zdržovat rozhodnutí, které má být v řízení přijato, uplatňováním nových námitek ke zcela novým otázkám nebo od osob, které se do té doby řízení neúčastnily. To by bylo zcela v rozporu s právní jistotou obecně a zájmem předkladatele záměru konkrétně na vydání rozhodnutí v přiměřených lhůtách.

2. Posouzení

112. Je zajisté pravda, že členské státy disponují na základě své procesní autonomie a s výhradou, že musí dodržet zásady rovnocennosti a efektivity, rozhodovacím prostorem při použití článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75 [34].

113. Je však třeba připomenout, že podle těchto článků musí být možné dosáhnout toho, aby soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený ze zákona přezkoumal rozhodnutí, akty nebo nečinnost podléhající směrnici 2011/92 o účasti veřejnosti nebo článku 24 směrnice 2010/75 za účelem napadení jejich hmotné nebo procesní zákonnosti, bez jakéhokoliv omezení důvodů, které lze uplatnit na podporu takové žaloby [35].

114. Ustanovení § 2 odst. 3 UmwRG a § 73 odst. 4 VwVfG přitom jasně omezují důvody, které může žalobce na podporu žaloby uplatnit.

115. Ačkoli čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92 a čl. 25 odst. 4 směrnice 2010/75 nevylučují možnost předchozího opravného prostředku před správním orgánem a nijak se nedotýkají povinnosti vyčerpat všechny správní opravné prostředky před zahájením soudního řízení, pokud vnitrostátní právní předpisy takovou povinnost stanoví, tato ustanovení nijak neumožňují omezit důvody, které mohou být uplatněny žalobcem na podporu následné žaloby.

116. Je nutno konstatovat v souladu s vyjádřením Komise, že žaloby jsou autonomní a odlišné od správního řízení a správních opravných prostředků.

34 — V tomto smyslu viz rozsudek Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 30).

35 — Viz bod 45 tohoto stanoviska.

117. V důsledku toho se domnívám, že dotčená vnitrostátní pravidla zavádějí dodatečnou překážku pro přístup k právní ochraně, která není stanovena článkem 11 směrnice 2011/92 a článkem 25 směrnice 2010/75.

118. Domnívám se, že tuto dodatečnou překážku nelze ospravedlnit důvody právní jistoty, jelikož prekluzivní lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutím správních orgánů jsou v tomto ohledu dostačující.

119. Pokud jde o argument účinnosti správních řízení, ačkoli je pravda, že možnost podat „námitky“ poprvé v rámci žaloby se může jevit „problematická“, stačí připomenout, že samotným cílem sledovaným článkem 11 směrnice 2011/92 a článkem 25 směrnice 2010/75 je zaručit široký přístup k soudům. Unijní zákonodárce jasně upřednostnil tento cíl ve vztahu k účinnosti správních řízení, aby přispěl k zachování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí a k ochraně lidského zdraví [36].

120. Z toho vyplývá, že Spolková republika Německo tím, že omezila v § 2 odst. 3 UmwRG a § 73 odst. 4 VwVfG aktivní legitimaci a rozsah soudního přezkumu na námitky již podané během lhůty stanovené ve správním řízení, které vedlo k vydání rozhodnutí, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 11 směrnice 2011/92 a z článku 25 směrnice 2010/75.

D – *Ke čtvrtému a pátému žalobnímu důvodu, které se týkají omezení časové působnosti článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75*

1. Argumentace účastnic řízení

a) Ke čtvrtému žalobnímu důvodu

121. Komise připomíná, že původní verze § 2 odst. 1 UmwRG nebyla slučitelná s článkem 11 směrnice 2011/92 a článkem 25 směrnice 2010/75, jelikož zejména tato verze omezovala aktivní legitimaci sdružení na ochranu životního prostředí na právní ustanovení, která přiznávají práva jednotlivcům. Uvádí, že dne 8. listopadu 2012 v návaznosti na rozsudek Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), Bundestag přijal novelu UmwRG, která vstoupila v platnost dne 29. ledna 2013 a která z § 2 odst. 1 UmwRG vypustila slova „přiznávají práva jednotlivcům“, aby bylo napraveno porušení práva, které existovalo do té doby.

122. Komise se nicméně domnívá, že nová verze UmwRG má pouze omezenou časovou působnost, neboť § 5 odst. 4 UmwRG v novelizovaném znění stanoví, že se podle nového znění UmwRG mají dokončit pouze řízení, která ještě probíhala ke 12. květnu 2011 [datum vydání rozsudku Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289)] nebo byla zahájena po tomto datu, aniž byla pravomocně ukončena k 29. lednu 2013 (datum vstupu v platnost novelizované verze UmwRG).

123. Podle Komise v řízeních zahájených po 25. červnu 2005 a ukončených do 12. května 2011 zůstává tedy aktivní legitimace sdružení na ochranu životního prostředí omezena na ustanovení, která přiznávají práva jednotlivcům. Domnívá se, že vzhledem k souběhu v německém správním právu mezi přípustností žaloby a rozsahem soudního přezkumu při přezkumu věci samé má toto omezení časové působnosti vliv rovněž na rozsah soudního přezkumu.

36 — Viz obdobně rozsudek Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, body 27 až 29).

124. Podle Komise přechodné ustanovení uvedené v § 5 odst. 4 UmwRG prodlužuje u žalob sdružení na ochranu životního prostředí právní situaci v rozporu s unijním právem tím, že nadále u dotčených žalob v široké míře vylučuje přezkum procesních pravidel. V důsledku toho se domnívá, že *ratione temporis* vzhledem k řízením vyloučeným na základě přechodného ustanovení stanoveného v § 5 odst. 1 a 4 a § 2 odst. 5 UmwRG toto ustanovení porušuje článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75.

125. Spolková republika Německo tvrdí, že § 5 odst. 4 UmwRG je čistě deklaratorní povahy a nemá žádnou právní hodnotu. Jeho účelem je pouze usnadnit použití UmwRG pro orgán, který je pověřen jeho uplatněním. V souladu s § 5 odst. 4 UmwRG musí být řízení o žalobách, která nebyla dosud pravomocně ukončena, dokončena v souladu s novými ustanoveními UmwRG platnými od 29. ledna 2013. Naopak legislativní novela nemá žádný vliv na řízení o žalobách, která byla pravomocně ukončena před vydáním rozsudku Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289). Domnívá se, že v souladu s judikaturou Soudního dvora [37] nesmí být tato řízení znovu přezkoumána.

b) K pátému žalobnímu důvodu

126. Komise tvrdí, že vyloučení správních řízení, která byla zahájena před 25. červnem 2005, stanovená v § 5 odst. 1 prvním pododstavcem UmwRG a § 5 odst. 4 UmwRG, porušuje článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75. Uvádí, že existence tohoto porušení je potvrzena Soudním dvorem v bodě 30 rozsudku Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712). Domnívá se rovněž, že § 5 odst. 1 druhý pododstavec UmwRG, který vylučuje z působnosti UmwRG rozhodnutí, která nabyla právní moci před 15. prosincem 2006 (datem vstupu v platnost UmwRG), porušuje článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75.

127. Spolková republika Německo uvádí, že připravuje novelu UmwRG, která provede bod 31 rozsudku Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712), ve kterém Soudním dvůr rozhodl, že v souladu s článkem 11 směrnice 2011/92 nelze řízení zahájená před 25. červnem 2005 vyloučit z působnosti UmwRG. Pokud jde o § 5 odst. 1 druhý pododstavec UmwRG, Spolková republika Německo se domnívá, že toto ustanovení vylučuje ze své působnosti řízení pravomocně ukončená v okamžiku jeho vstupu v platnost v souladu se zásadou překážky věci pravomocně rozsouzené. Domnívá se, že za účelem zajištění jak stálosti práva a právních vztahů, tak i řádného výkonu spravedlnosti, je důležité, aby soudní rozhodnutí, která se stala pravomocná po vyčerpání dostupných opravných prostředků nebo po uplynutí lhůt stanovených pro tyto opravné prostředky, již nemohla být zpochybněna. Podle Spolkové republiky Německo není členský stát povinen znovu přezkoumat soudní rozhodnutí, které nabylo právní moci, a zrušit jej, pokud se ukáže, že je v rozporu s unijním právem [38]. Domnívá se, že to platí rovněž pro ukončená správní řízení, která vedla k rozhodnutím, která ani nebyla napadena žalobou, a která se tedy stala pravomocná, a tedy nenapadnutelná.

2. Posouzení

a) Úvodní poznámky

128. Lhůta k provedení ustanovení článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75 byla stanovena do 25. června 2005.

37 — Viz rozsudky Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178), a Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

38 — Viz rozsudky Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178), a Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

129. Ze spisu před Soudním dvorem přitom jasně vyplývá, že UmwRG, který tato ustanovení provádí do německého práva, obsahuje několik ustanovení, a sice § 5 odst. 1 první a druhý pododstavec a § 5 odst. 4 UmwRG, která v určitých ohledech omezila působnost tohoto zákona na období po 25. červnu 2005.

130. Spolková republika Německo se dovolává zásady překážky věci pravomocně rozsouzené, aby tato omezení odůvodnila.

131. Ačkoli je pravda, že zásada překážky věci pravomocně rozsouzené má značný význam jak v unijním právním řádu, tak ve vnitrostátních právních řádech, členský stát se nemůže dovolávat vnitřních obtíží nebo ustanovení ze svého vlastního vnitrostátního právního řádu, byť ústavního, aby odůvodnil nesplnění povinností a nedodržení lhůt, které vyplývají ze směrnic Unie [39].

132. Je zajisté pravda, že za účelem zajištění jak stálosti práva a právních vztahů, tak i řádného výkonu spravedlnosti, je důležité, aby soudní rozhodnutí, jež se stala po vyčerpání dostupných opravných prostředků nebo po uplynutí lhůt pro podání těchto opravných prostředků konečnými, již nemohla být zpochybněna. Unijní právo tudíž vnitrostátní soud nenutí k tomu, aby nepoužil vnitrostátní procesní pravidla přiznávající soudnímu rozhodnutí povahu zakládající překážku věci pravomocně rozsouzené, třebaže by jejich nepoužití umožnilo napravit vnitrostátní stav neslučitelný s tímto právem [40].

133. V rámci řízení o žalobě pro nesplnění povinností na základě článku 258 SFEU po určení Soudním dvorem, že bylo porušeno ustanovení unijního práva (jediné poslání přiznané Soudnímu dvoru tímto článkem), však přísluší dotčenému členskému státu, aby podle čl. 260 odst. 1 SFEU přijal opatření vyplývající z rozsudku Soudního dvora, přičemž otázka, jaká opatření vyplývají z rozsudku určujícího nesplnění povinnosti, není předmětem rozsudku vydaného na základě článku 258 SFEU [41].

134. Okolnost uplatněná Spolkovou republikou Německo, že omezení časové působnosti UmwRG provedená § 5 odst. 1 druhým pododstavcem a § 5 odst. 4 UmwRG byla nutná, aby byla dodržena zásada překážky věci pravomocně rozsouzené a obdobně stálost správních řízení, která byla pravomocně ukončena, za předpokladu, že je prokázaná, tak spadá v každém případě případně do plnění povinností vyplývajících z rozsudku, ve kterém je určeno nesplnění povinností, a nemůže mít žádný vliv na určení nesplnění povinností v rámci projednávaných žalobních důvodů.

135. Poté, co jsem učinil tyto poznámky, přezkoumám nejprve pátý žalobní důvod.

b) K pátému žalobnímu důvodu týkajícímu se obecného odložení časové působnosti

136. V bodě 31 rozsudku Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712) Soudní dvůr rozhodl, že „směrnice 2003/35, kterou byl do směrnice 85/337 vložen článek 10a, musí být s ohledem na skutečnost, že stanoví, že měla být provedena nejpozději dne 25. června 2005, vykládána v tom smyslu, že ustanovení vnitrostátního práva přijatá za účelem provedení tohoto článku se musí rovněž uplatnit na správní povolovací řízení zahájená *před* 25. červnem 2005, *pokud vedla k vydání povolení po tomto dni* [42]“.

137. Ustanovení § 5 odst. 1 prvního pododstavce UmwRG přitom stanoví, že se tento zákon použije pouze na správní řízení, která byla zahájena nebo měla být zahájena *po* 25. červnu 2005.

39 — Rozsudek Komise v. Itálie (100/77, EU:C:1978:78, bod 21).

40 — Rozsudek Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, body 58 a 59, jakož i citovaná judikatura).

41 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237, body 33 a 34, jakož i citovaná judikatura).

42 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

138. V důsledku toho se domnívám, že Spolková republika Německo tím, že § 5 odst. 1 prvním pododstavcem UmwRG vyloučila použití tohoto zákona na všechna správní řízení zahájená před 25. červnem 2005, dokonce i na ta řízení, která vedla k vydání povolení po tomto datu, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 11 směrnice 2011/92 a z článku 25 směrnice 2010/75.

139. Mimoto, § 5 odst. 1 druhý pododstavec UmwRG stanoví, že jeho první pododstavec se nepoužije na správní řízení, která byla pravomocně ukončena před 15. prosincem 2006, datem vstupu UmwRG v platnost.

140. Z toho vyplývá, že toto ustanovení vnitrostátního práva vylučuje použití UmwRG na správní řízení, která vedla k vydání povolení mezi 25. červnem 2005 (uplynutím lhůty k provedení) a 15. prosincem 2006.

141. V důsledku toho se domnívám, že Spolková republika Německo tím, že vyloučila na základě § 5 odst. 1 druhého pododstavce UmwRG jeho použití na správní řízení, která byla pravomocně ukončena před 15. prosincem 2006, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 11 směrnice 2011/92 a z článku 25 směrnice 2010/75.

c) Ke čtvrtému žalobnímu důvodu týkajícímu se omezení časové působnosti pravidel týkajících se žalob podaných sdruženími na ochranu životního prostředí

142. Na základě čl. 11 odst. 3 směrnice 2011/92 a čl. 25 odst. 3 směrnice 2010/75 se má za to, že sdružení na ochranu životního prostředí mají buď dostatečný právní zájem, nebo práva, u nichž může docházet k porušení, podle toho, kterou z těchto podmínek přípustnosti žalob vnitrostátní právní úprava zvolí [43]. Z toho vyplývá, že tato sdružení mají privilegovaný přístup k právní ochraně na základě těchto článků od jejich vstupu v platnost dne 25. června 2005.

143. V rozsudku Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 36), však Soudní dvůr rozhodl, že německé právo podřizuje přípustnost žaloby podané sdružením na ochranu životního prostředí okolnosti, aby toto sdružení uvádělo, že napadené správní rozhodnutí porušuje individuální právo, které může být podle vnitrostátního práva kvalifikováno jako veřejné subjektivní právo. Soudní dvůr rozhodl, že „i když je přípustné, aby vnitrostátní zákonodárce omezil práva, jejichž porušení může být uplatňováno jednotlivcem v rámci žaloby proti jednomu z rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na něž se vztahuje článek 10a směrnice 85/337, pouze na veřejná subjektivní práva, nemůže být takové omezení samo o sobě použito na sdružení na ochranu životního prostředí, jelikož by tím došlo k porušení cílů článku 10a třetího pododstavce poslední věty směrnice 85/337“ [44]. Sdružení na ochranu životního prostředí musejí nutně mít možnost dovolat se u soudu pravidel vnitrostátního práva, která provádí unijní právní předpisy v oblasti životního prostředí, a rovněž pravidel unijního práva v oblasti životního prostředí majících přímý účinek [45].

144. Ačkoli za účelem nápravy porušování práva sdružení na ochranu životního prostředí na privilegovaný přístup k právní ochraně Spolková republika Německo novelizovala UmwRG, přičemž nová verze UmwRG vstoupila v platnost dne 29. ledna 2013, má tato novela omezený časový dosah. V souladu s § 5 odst. 4 UmwRG je totiž omezena na správní řízení, povolovací řízení a řízení o žalobách, která již probíhala ke 12. květnu 2011 nebo která byla zahájena po tomto datu a nebyla dosud pravomocně ukončena k 29. lednu 2013.

43 — Viz rozsudek Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 40).

44 — Rozsudek Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 45).

45 — Tamtéž (bod 48).

145. Z toho vyplývá, že v souladu s vyjádřením Komise se na ostatní řízení, na která se nevztahují tyto změny, stále použije původní verze UmwRG.

146. Vzhledem k tomu, že sdružení na ochranu životního prostředí mají privilegovaný přístup k právní ochraně od 25. června 2005 a ustanovení německého práva přijatá za účelem provedení tohoto článku by se měla rovněž použít na správní povolovací řízení zahájená *před* 25. červnem 2005, pokud vedla k vydání povolení po tomto datu, domnívám se, že Spolková republika Německo tím, že omezila v souladu s novou verzí § 5 odst. 4 UmwRG časovou působnost práva sdružení na ochranu životního prostředí na privilegovaný přístup k právní ochraně, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 11 směrnice 2011/92 a z článku 25 směrnice 2010/75.

V – **K nákladům řízení**

147. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise nepožadovala, aby byla Spolkové republice Německo uložena náhrada nákladů řízení, každá z účastnic řízení ponese vlastní náklady řízení.

148. Na základě čl. 140 odst. 1 téhož řádu, podle kterého členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, ponese Rakouská republika vlastní náklady řízení.

VI – **Závěry**

149. S ohledem na výše uvedené úvahy a s uvedením nejprve žalobních důvodů, které se týkají obou dotčených směrnic, a následně žalobního důvodu, který se týká pouze směrnice 2011/92, navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl následovně:

1) Spolková republika Německo tím, že

   — omezila na základě § 113 odst. 1 první věty zákona o organizaci správního soudnictví (Verwaltungsgerichtsordnung) právo jednotlivců domoci se zrušení aktu na případ, kdy německý správní soud určuje nebo určil jeho protiprávnost;

   — uložila na základě § 46 zákona o správním řízení (Verwaltungsverfahrensgesetz) požadavek příčinné souvislosti mezi procesními vadami týkajícími se informování a účasti veřejnosti a vyzněním napadeného konečného rozhodnutí k založení jeho zrušení;

   — omezila v § 2 odst. 3 zákona o opravných prostředcích v záležitostech životního prostředí (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) a v § 73 odst. 4 zákona o správním řízení aktivní legitimaci a rozsah soudního přezkumu na námitky již podané během lhůty stanovené ve správním řízení, které vedlo k vydání rozhodnutí;

   — vyloučila na základě § 5 odst. 1 druhého pododstavce zákona o opravných prostředcích v záležitostech životního prostředí (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) jeho použití na správní řízení, která byla pravomocně ukončena před 15. prosincem 2006, a

   — omezila v souladu s novou verzí § 5 odst. 4 zákona o opravných prostředcích v záležitostech životního prostředí (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) časovou působnost práva sdružení na ochranu životního prostředí na privilegovaný přístup k právní ochraně,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a z článku 25 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

2) Spolková republika Německo tím, že omezila dosah § 4 odst. 1 zákona o opravných prostředcích v záležitostech životního prostředí (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) na zrušení rozhodnutí z důvodu procesních vad na případy zcela chybějícího povinného posouzení vlivů na životní prostředí nebo na neprovedení povinného předběžného přezkoumání, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 11 směrnice 2011/92.)

3 Evropská komise, Spolková republika Německo a Rakouská republika ponesou vlastní náklady řízení.