Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 13. listopadu 2014[1]

Věc C-570/13

Karoline Gruber

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgerichtshof (Rakousko)]

„Životní prostředí — Směrnice 2011/92/EU — Posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí — Výstavba specializovaného obchodního centra — Závazný účinek správního rozhodnutí neprovést posouzení vlivů na životní prostředí — Neúčast veřejnosti“

I – Úvod

1. Podle rakouského práva nemohou dotčení sousedé napadnout určení správního orgánu, že záměr nemusí být posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí, a nemohou ani vznést proti povolení záměru námitku, že tento záměr měl být takovému posouzení podroben. Evropskému soudnímu dvoru byla předložena otázka, zda je tato praxe slučitelná se směrnicí EIA[2].

2. V této souvislosti je nutno připomenout, že směrnice EIA zakládá v určitých případech právo jednotlivců na provedení posouzení vlivů na životní prostředí. Je proto nutno objasnit, zda je rakouský právní stav slučitelný s tímto právem.

II – Právní rámec

A – *Směrnice EIA*

3. Body odůvodnění 4 a 14 směrnice EIA objasňují cíle posuzování vlivů na životní prostředí ve vztahu k zájmům jednotlivců:

„(4) Kromě toho je nezbytné dosáhnout jednoho z cílů Unie v oblasti ochrany životního prostředí a kvality života.

[…]

(14) Vlivy záměru na životní prostředí by měly být posuzovány, aby bylo zohledněno úsilí chránit zdraví lidí, přispět ke zlepšení kvality života zlepšením životního prostředí, zajistit udržení druhové rozmanitosti a reprodukční schopnosti ekosystému jako základního zdroje života.“

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1). Tato směrnice byla nedávno změněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014 (Úř. věst. L 124, s. 1), která se však na věc v původním řízení ještě nepoužije.

4. Článek 1 odst. 2 písm. d) a e) směrnice EIA definuje pojem dotčené veřejnosti:

„d) ‚veřejností' [se rozumí] jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi;

e) ‚dotčenou veřejností' [se rozumí] veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními týkajícími se životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem. Pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem."

5. Tyto definice byly ve starším znění směrnice EIA zakotveny pro účely provedení čl. 2 odst. 4 a 5 Aarhuské úmluvy [3] směrnicí 2003/35 [4].

6. Článek 2 směrnice EIA obsahuje některá základní ustanovení:

„1. Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení musely záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů. Tyto záměry jsou vymezeny v článku 4.

2. Posuzování vlivů na životní prostředí může být zahrnuto do povolovacích řízení již existujících v členských státech, nebo pokud taková řízení neexistují, do jiných řízení nebo do řízení, která mají být zavedena pro dosažení souladu s cíli této směrnice.

3. […]

4. […] členské státy [mohou] ve výjimečných případech vyjmout určitý záměr zcela nebo zčásti z ustanovení stanovených touto směrnicí.

V tom případě členské státy:

a) zváží, zda by nevyhovovala jiná forma posouzení;

b) zpřístupní dotčené veřejnosti informace získané jinými formami posouzení ve smyslu písmene a), informace vztahující se k tomuto rozhodnutí o vynětí a důvody, proč tato výjimka byla udělena;

c) uvědomí Komisi před vydáním povolení o důvodech tohoto vynětí a poskytnou jí informace, které dají případně k dispozici vlastním státním příslušníkům.

[…]"

3 — Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Úř. věst. 2005, L 124, s. 4).

4 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (Úř. věst. L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466).

7. Podle článku 4 směrnice EIA je třeba určit, zda záměr podléhá posuzování vlivů na životní prostředí. V projednávaném případě je relevantní úprava stanovená v odst. 2 a 3, která členským státům přiznává prostor pro uvážení:

„2. S výhradou čl. 2 odst. 4 určí členské státy pro záměry uvedené v příloze II, zda záměr podléhá posouzení v souladu s články 5 až 10. Členské státy provedou toto určení na základě:

a) přezkoumání každého jednotlivého případu;

nebo

b) prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem.

Členské státy se mohou rozhodnout používat oba postupy uvedené v písmenech a) a b).

3. Při přezkoumávání každého jednotlivého případu nebo při stanovení kritérií nebo prahových hodnot podle odstavce 2 jsou brána v úvahu odpovídající kritéria výběru uvedená v příloze III.“

8. Článek 11 směrnice EIA obsahuje úpravu týkající se přístupu k právní ochraně, která do značné míry odpovídá čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a která byla rovněž zakotvena směrnicí 2003/35:

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

a) mají dostatečný zájem; nebo

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.

[…]

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.

[…]“

B – *Rakouské právo*

9. Rozhodnutí o nezbytnosti posouzení vlivů na životní prostředí je upraveno v § 3 odst. 7 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2000) [5] ve znění použitelném na projednávanou věc [6] (dále jen „UVP-G z roku 2000“):

„Orgán musí na návrh navrhovatele/navrhovatelky záměru, orgánu, se kterým spolupracuje, nebo mediátora pro životní prostředí [Umweltanwalt] rozhodnout, zda pro daný záměr musí být provedena studie vlivu na životní prostředí podle tohoto spolkového zákona […]. Rozhodnutí musí být v prvním i ve druhém stupni přijato ve lhůtě šesti týdnů. Navrhovatel záměru, spolupracující orgán, mediátor pro životní prostředí [Umweltanwalt] a dotyčná obec jsou stranami řízení. […]. Hlavní body rozhodnutí i jeho hlavní důvody musí orgán vhodně zveřejnit a musí být předloženy veřejnosti k vyjádření. Dotyčná obec může proti rozhodnutí podat opravný prostředek u Verwaltungsgerichtshof. […]“

III – Původní řízení a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

10. Karoline Gruber napadá před vnitrostátními soudy obecné povolení ze dne 21. února 2012, udělené společnosti EMA Beratungs- und Handels GmbH (dále jen „EMA“) ke zřízení a provozu střediska obchodu a služeb („specializované obchodní centrum“) o celkové užitné ploše 11 437,58 m^2. Namítá zejména, že nebylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí.

11. Spolková země Korutansko však rozhodla již dne 21. července 2010, že takové posouzení není nutné. Toto rozhodnutí bylo K. Gruber sděleno až dodatečně a je pravomocné.

12. Verwaltungsgerichtshof předkládá Soudnímu dvoru následující otázky:

„1) Brání unijní právo, zejména směrnice EIA, a zejména její článek 11 takové vnitrostátní právní úpravě, podle níž má rozhodnutí, kterým je určeno, že u určitého záměru není třeba provádět posouzení vlivu na životní prostředí, závazný účinek i pro sousedy, kteří neměli v předchozím určovacím řízení postavení účastníků řízení, a v následujících povolovacích řízeních může být proti nim uplatňováno, i když v těchto povolovacích řízeních mají možnost vznést proti záměru námitky (ve věci v původním řízení námitky v tom smyslu, že vlivy záměru je ohrožen jejich život, zdraví nebo vlastnictví nebo jsou nepřiměřeně obtěžováni zápachem, hlukem, kouřem, prachem, otřesy nebo jiným způsobem)?

2) V případě kladné odpovědi na otázku č. 1: Vyžaduje unijní právo, a na základě svého přímého použití zejména směrnice 2011/92, aby byla konstatována neexistence závazného účinku popsaného v první otázce?“

13. V písemné části řízení předložily vyjádření K. Gruber, společnost EMA, Rakouská republika a Komise. S výjimkou společnosti EMA se vyjádřily i na jednání konaném dne 9. října 2014.

5 — BGBl. č. 697/1993.

6 — BGBl. č. 87/2009.

IV – Právní posouzení

A – *K použitelnému znění směrnice EIA*

14. Společnost EMA zastává názor, že v původním řízení se namísto znění směrnice EIA, jež bylo uvedeno v řízení o předběžné otázce, tedy směrnice 2011/92, má použít znění platné dne 21. června 2010, tj. při vydání rozhodnutí, podle kterého není posouzení nutné.

15. Společnost EMA však opomíjí skutečnost, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vychází ze žaloby podané proti povolení jejího záměru ze dne 21. února 2012. Na rozdíl od toho, co tvrdila na jednání Komise, platila v tento den již směrnice 2011/92. Podle jejích článků 14 a 15 totiž vstoupila v platnost dvacátým dnem po svém vyhlášení dne 28. ledna 2012, tj. dne 17. února 2012. Neobsahovala žádnou zvláštní prováděcí lhůtu, neboť ve vztahu k dříve platnému znění neobsahuje žádné obsahové změny, ale konsoliduje pouze dříve provedené změny a upravuje podobu ustanovení.

16. Oproti tvrzení společnosti EMA to platí i pro čl. 2 odst. 3 a článek 10a dřívějšího znění, jimž odpovídají čl. 2 odst. 4 a článek 11 novějšího znění. V souladu s tím čl. 14 odst. 2 směrnice 2011/92 stanoví, že odkazy na dříve platné znění se považují za odkazy na směrnici 2011/92 v souladu se srovnávací tabulkou obsaženou v příloze VI.

17. Vzhledem k tomu, že nové znění neobsahuje žádné obsahové změny, lze jej bez problémů použít na stále probíhající řízení o vydání povolení ze dne 21. února 2012. Podle ustálené judikatury je ostatně u procesních pravidel nutno vycházet z toho, že jsou použitelná na všechny spory probíhající v době, kdy vstupují v platnost[7]. Důvodem k přehodnocení této zásady mohou být jen podstatné změny procesních požadavků[8] nebo zvláštní přechodná ustanovení[9].

18. V důsledku toho není důvod ke zpochybnění rozhodnutí Verwaltungsgerichtshof předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se směrnice 2011/92.

B – *K první otázce*

19. Podstata projednávaného případu spočívá v první otázce. Tuto otázku je nicméně nutno upřesnit (viz bod 1). Následně je nutno připomenout právo provést posouzení vlivů na životní prostředí (viz k tomu bod 2), podpořené nárokem na účinnou právní ochranu (viz k tomu bod 3), který však nepřísluší každému, ale pouze dotčené osobě (viz k tomu bod 4). Doplňkově je třeba zabývat se zvláštním řízením o právní ochraně, které stanoví článek 11 směrnice EIA (k tomu viz bod 5), jakož i možnou kompenzací neprovedeného posouzení vlivů na životní prostředí při používání zvláštních zákonů (k tomu viz bod 6) a konečně tezí společnosti EMA, že se v projednávaném případě jedná o výjimku ze směrnice EIA (k tomu viz bod 7).

7 — Rozsudky Meridionale Industria Salumi a další (212/80 až 217/80, EU:C:1981:270, bod 9), CT Control (Rotterdam) a JCT Benelux v. Komise (C-121/91 a C-122/91, EU:C:1993:285, bod 22), jakož i Toshiba Corporation a další (C-17/10, EU:C:2012:72, bod 47).

8 — Viz rozsudky Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, bod 23), jakož i Križan a další (C-416/10, EU:C:2013:8, bod 94).

9 — Viz čl. 3 odst. 2 směrnice 97/11/ES (Úř. věst. 1997, L 73, s. 5; Zvl. vyd. 15/03, s. 151) a čl. 3 odst. 2 směrnice 2014/52/EU (Úř. věst. 2014, L 124, s. 1), kterými se mění směrnice EIA.

1. K výkladu předběžné otázky

20. Otázka Verwaltungsgerichtshof se zaměřuje na to, zda unijní právo brání podmínkám, podle kterých má určení, že k záměru není třeba posouzení vlivů na životní prostředí, závazný účinek. Pro účely poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu je však třeba otázku chápat v tom smyslu, zda může závazný účinek zahrnovat i sousedy, kteří toto určení nemohou napadnout soudní cestou.

21. Verwaltungsgerichtshof totiž uvádí, že podle § 3 odst. 7 UVP-G z roku 2000 je stanoveno pro posouzení otázky, zda je pro záměr nutno provést posouzení vlivů na životní prostředí, samostatné řízení, které končí vydáním určovacího rozhodnutí. V tomto řízení mají postavení účastníka řízení pouze navrhovatel/navrhovatelka záměru, spolupracující orgán, mediátor pro životní prostředí a dotyčná obec, jakož i podle nejnovějších změn zákona některé nevládní organizace, nikoli však sousedé. To znamená, že sousedé (jako v tomto případě K. Gruber) jsou konfrontováni s odmítnutím provést posouzení vlivů na životní prostředí až v následném povolovacím řízení. V tomto okamžiku je zamítavé rozhodnutí pravomocné a závazné pro všechny zúčastněné osoby.

22. Z toho zjevně vyplývá, že sousedé sice mohou vznést námitku proti povolení záměru v tom smyslu, že porušuje určité standardy práva životního prostředí, např. prahové hodnoty, avšak nemohou namítat, že v rozporu se směrnicí EIA nebylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí. Nemohou zjevně napadnout ani rozhodnutí neprovést posouzení [10].

23. V důsledku toho je nutno objasnit, zda je slučitelné se směrnicí EIA, že určení, že k záměru není třeba posouzení vlivů na životní prostředí, má závazný účinek vůči sousedům, kteří toto určení nemohou napadnout před soudem.

24. Za tímto účelem je v rámci následujících úvah nejprve nutno zkoumat základy možné povinnosti posouzení, dále právní ochranu v případě rozhodnutí neprovést posouzení a konečně objasnit okruh oprávněných osob.

2. K základům možné povinnosti posouzení

25. Ve věci v původním řízení může vyplývat povinnost posoudit vlivy na životní prostředí z čl. 2 odst. 1, jakož i z čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice EIA, neboť záměr společnosti EMA je třeba považovat za záměr rozvoje měst včetně výstavby obchodních center a parkovišť ve smyslu přílohy II bodu 10 písm. b).

26. Podle čl. 4 odst. 2 směrnice EIA musejí členské státy pro záměry uvedené v příloze II, které mohou mít významné negativní vlivy na životní prostředí, určit na základě přezkoumání každého jednotlivého případu nebo jimi stanovených prahových hodnot či kritérií, zda takový záměr musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí.

27. Ohledně stanovení prahových hodnot nebo kritérií pro určení, zda takový záměr musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, poskytuje čl. 4 odst. 2 písm. b) směrnice EIA členským státům prostor pro uvážení. Takový prostor pro uvážení je však omezen povinností stanovenou v čl. 2 odst. 1 této směrnice podrobit posouzení vlivů záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění [11].

10 — To potvrzuje článek předložený společností EMA jako příloha 3: Wolfgang Berger, „UVP-Feststellungsverfahren und Rechtsmittelbefugnis: Revolution durch ‚Mellor'?", *Recht der Umwelt, Sonderbeilage Umwelt und Technik* 2009/25, s. 66 (67).

11 — Rozsudky Kraaijeveld a další (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 50), WWF a další (C-435/97, EU:C:1999:418, bod 36) a Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, bod 29).

28. Nezbytnost provést posouzení vlivů na životní prostředí tak může vyplývat přímo z čl. 2 odst. 1, čl. 4 odst. 2 a 3, jakož i z přílohy II směrnice EIA, pokud záměr spadá pod tuto přílohu a může mít významné vlivy na životní prostředí [12]. Příslušné vnitrostátní orgány musejí rovněž případně přistoupit k zvláštnímu posouzení otázky, zda je s ohledem na kritéria vyjmenovaná v příloze III směrnice [13] nezbytné provést posouzení vlivů na životní prostředí [14]. To je takzvané předběžné posouzení.

3. K právní ochraně v případě rozhodnutí o předběžném posouzení

29. Pokud jde o právní ochranu, Soudní dvůr již konstatoval, že se jednotlivci mohou dovolávat povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí stanovené v čl. 2 odst. 1 směrnice EIA ve spojení s článkem 4 této směrnice [15].

30. Soudní dvůr již kromě toho rozhodl, že „třetí osoby a rovněž zúčastněné správní orgány“ musí mít možnost zjistit, zda příslušný orgán v souladu s vnitrostátní právní úpravou řádně ověřil, zda je posuzování vlivů na životní prostředí nutné, či nikoliv. Mimoto musí mít podle této judikatury zúčastnění jednotlivci možnost dosáhnout toho, aby dodržení této povinnosti posouzení uložené příslušnému orgánu bylo soudně přezkoumáno. Tento požadavek může být naplněn právem podat žalobu přímo proti rozhodnutí neprovést posouzení [16].

31. Rakousko a společnost EMA tvrdí, že Soudní dvůr pouze konstatoval, že soudní přezkum povinnosti provést předběžné posouzení *může* znamenat možnost podat žalobu přímo proti rozhodnutí neprovést posouzení vlivů na životní prostředí [17]. Podle jejich názoru nicméně neexistuje žádná povinnost umožnit takovou žalobu.

32. Tato argumentace však opomíjí skutečnost, že Soudní dvůr ve větě, která předchází tvrzení Rakouska a společnosti EMA, uvedl, že dotčení jednotlivci *musejí* mít možnost dosáhnout toho, aby bylo zaručeno dodržení této povinnosti ověření, a to případně i soudní cestou [18].

33. Toto zjištění je i správné, neboť unijní právo propůjčuje dotčeným osobám nárok na posouzení vlivů na životní prostředí, jsou-li splněny podmínky podle čl. 2 odst. 1 ve spojení s článkem. 4 směrnice EIA [19]. Zásada účinné právní ochrany zakotvená v čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie tudíž vyžaduje umožnit dotčeným osobám soudní přezkum rozhodnutí o neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí.

34. K takovému soudnímu přezkumu může dojít např. v rámci žaloby proti rozhodnutí o předběžném posouzení nebo při napadení pozdějšího rozhodnutí o povolení. Pokud však nelze podat žalobu přímo proti rozhodnutí o předběžném posouzení, musí být možné napadnout zřeknutí se posouzení vlivů na životní prostředí nejpozději v rámci napadení povolení. V důsledku toho by byl závazný účinek rozhodnutí o předběžném posouzení vůči těm, kteří se mohou dovolávat čl. 2 odst. 1, jakož i čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice EIA, ale nemohou před soudem napadnout rozhodnutí o předběžném posouzení, neslučitelný s těmito ustanoveními, jakož i s článkem 47 Listiny základních práv.

12 — Rozsudky Kraaijeveld a další (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 61), Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 65) a Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, body 41 až 43).

13 — Viz rozsudek Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, bod 32).

14 — Rozsudek Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, bod 51).

15 — Rozsudky Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 61) a Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, bod 32).

16 — Rozsudky Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, bod 57 und 58), jakož i Solvay a další (C-182/10, EU:C:2012:82, body 57 a 58).

17 — Rozsudky Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, bod 58), jakož i Solvay a další (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 58).

18 — Rozsudky Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, bod 58), jakož i Solvay a další (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 58).

19 — Viz kromě rozsudků uvedených v poznámce pod čarou 15 rozsudky Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, bod 59), jakož i Solvay a další (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 59).

4. K okruhu oprávněných osob

35. Pokud jde o otázku, kdo se může dovolávat povinnosti provedení posouzení vlivů na životní prostředí, je však judikatura zčásti nepochopena. Soudní dvůr tak často hovoří o „dotčených jednotlivcích“ [20], avšak zčásti i pouze o „jednotlivcích“ [21] či zcela obecně o „třetích osobách“ [22], tedy o potenciálně velmi širokém okruhu možných oprávněných osob. Proto nepřekvapí, že na jednání byla vyjádřena obava, že odvoláním se na tuto povinnost je umožněna *actio popularis*.

36. K takovým obavám však není důvod.

37. Ze směrnice EIA totiž vyplývá, že se skutečně může jednat pouze o dotčené osoby. Zejména podle čl. 6 odst. 3 a 4 se nemůže na posuzování vlivů na životní prostředí podílet každý, ale jen „dotčená veřejnost“. Článek 1 odst. 2 písm. e) ji definuje jako veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními týkajícími se životního prostředí nebo která má na těchto řízeních určitý zájem. Veřejností přitom podle čl. 1 odst. 2 písm. d) směrnice EIA jsou fyzické nebo právnické osoby.

38. Dotčenými osobami v tomto smyslu tedy nemohou být pouze účastníci řízení o předběžném posouzení uznaní rakouským právem, totiž navrhovatel/navrhovatelka záměru, spolupracující orgán, mediátor pro životní prostředí a příslušná obec, jakož i některé nevládní organizace.

39. Členy dotčené veřejnosti jsou naopak i sousedé, kteří se tudíž jako takoví mohou dovolávat povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí, pokud jsou dotčeni rozhodovacím řízením, nebo přinejmenším pokud jsou jím pravděpodobně dotčeni.

40. Společnost EMA nicméně uvádí, že na K. Gruber nelze nahlížet jako na dotčenou sousedku, neboť bydlí ve vzdálenosti několika kilometrů od záměru a vlastní pouze pronajatou nemovitost v jeho blízkosti. K. Gruber naopak na jednání uvedla, že v této nemovitosti rovněž žije.

41. I kdyby bylo tvrzení společnosti EMA pravdivé, mohlo by postačovat, kdyby se případné vlivy záměru na životní prostředí na nemovitost K. Gruber netýkaly její osoby, ale pouze jejího majetku. Soudní dvůr již uznal, že majetková újma, která je přímým důsledkem vlivů záměru na životní prostředí, spadá pod cíl ochrany sledovaný směrnicí EIA [23]. Pokud by K. Gruber vznikla taková újma nebo by přinejmenším vznikla pravděpodobně, byla by v důsledku toho dotčena rozhodovacím řízením ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. e) směrnice EIA. Otázku, zda je třeba očekávat takové dopady, musejí nicméně v konečném důsledku zkoumat příslušné vnitrostátní orgány na základě všech relevantních okolností jednotlivého případu.

42. Rovněž námitka Rakouska, že v okamžiku předběžného posouzení ještě není zřejmé, které osoby budou dotčeny, je nepřesvědčivá. Jak uvádí i K. Gruber, znamenalo by to, že v tomto okamžiku nejsou dostupné ještě žádné dostatečné informace o vlivech záměru na životní prostředí, aby bylo možno rozhodnout o posouzení vlivů. V tomto případě by o tom, zda je nutné posouzení, v tomto okamžiku ještě vůbec nemohlo být rozhodnuto.

5. K právní ochraně podle článku 11 směrnice EIA

43. Pro účely posouzení závazného účinku rozhodnutí o provedení posouzení vlivů na životní prostředí nejsou významné podmínky článku 11 směrnice EIA, uvedeného v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

20 — Rozsudky Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, bod 58), jakož i Solvay a další (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 58).

21 — Rozsudky Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 61) a Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, bod 32).

22 — Rozsudky Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, bod 57), jakož i Solvay a další (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 57).

23 — Rozsudek Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, bod 35 a 36).

44. V projednávaném případě totiž nejde o rozsáhlé přezkumné řízení hmotné a procesní zákonnosti rozhodnutí, které umožňuje toto ustanovení. Naopak je nutno pouze rozhodnout, zda lze vůči sousedům v řízení proti rozhodnutí o povolení namítat závazný účinek rozhodnutí o předběžném posouzení.

45. Pokud by však Soudní dvůr přesto považoval článek 11 směrnice EIA za relevantní, byly by splněny i podmínky tohoto ustanovení.

46. Společnost EMA sice zastává správné stanovisko, že rozhodnutí o provedení posouzení vlivů na životní prostředí nevyžaduje účast veřejnosti [24], a dovozuje z toho, že se článek 11 směrnice EIA nepoužije. Článek 11 se totiž týká pouze opatření, pro která platí ustanovení této směrnice o účasti veřejnosti. Přesto je otázka, zda je vůbec nutná účast veřejnosti, zásadní otázkou týkající se tohoto procesního kroku. Ustanovení týkající se této otázky jsou rovněž právními předpisy týkajícími se účasti veřejnosti. Dodržení povinnosti účasti veřejnosti musí tudíž spadat přinejmenším jako předběžná otázka do oblasti působnosti článku 11 směrnice EIA.

47. Výše uvedené je potvrzeno původem odkazu na ustanovení o účasti veřejnosti. Tato charakteristika totiž slouží provedení minimálních požadavků čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, podle kterého se toto právo podat žalobu uplatní přinejmenším na všechna opatření, pro která platí článek 6 úmluvy. Toto posledně uvedené ustanovení však platí pro jakákoli rozhodnutí, jednání nebo nečinnost ve vztahu k záměrům podléhajícím posuzování vlivů na životní prostředí. Také nesprávné rozhodnutí o neposouzení projektu by představovalo takové opatření.

48. Při použití článku 11 směrnice EIA by bylo dále nutno objasnit, jaká práva může jednotlivec podle tohoto ustanovení uplatňovat. Soudní dvůr rozhodl, že je v podstatě věcí vnitrostátního zákonodárce, aby omezil tato práva na veřejná subjektivní práva [25]. Právo dotčené veřejnosti na provedení posouzení vlivů na životní prostředí je však tím veřejným subjektivním právem, které členské státy nemohou zbavit jeho účinku tím, že oprávněným osobám odepřou prosazování jejich práv soudní cestou.

49. Směrnice EIA totiž dotčeným osobám propůjčuje určitá práva, pokud záměr podléhá posouzení vlivů na životní prostředí. Dotčené osoby jsou především oprávněny, aby byly v rámci řízení zavedeného směrnicí (zejména články 5 a 6) informovány o vlivech dotčeného záměru na životní prostředí a v tomto rámci k tomu zaujaly stanovisko (články 6 a 7). Při rozhodování o záměru musejí být rovněž zohledněny výsledky účasti veřejnosti (článek 8) a veřejnosti je nutno zpřístupnit nejdůležitější údaje k rozhodnutí o záměru (článek 9).

50. Tato práva nejsou samoúčelná. Slouží zaprvé ke zlepšení rozhodování o záměru, neboť mohou zlepšit základ rozhodnutí a jeho odůvodnění. Zadruhé napomáhají tomu, aby informace získané a šířené v tomto řízení pomohly dotčeným osobám využít dalších práv upravených v hmotněprávních ustanoveních na ochranu životního prostředí – například určité prahové hodnoty kvality okolního ovzduší. Tyto informace umožňují dotčeným osobám přinejmenším to, aby se připravily na vlivy záměru na životní prostředí tím, že například zlepší ochranu své nemovitosti před hlukem [26].

51. Tento závěr potvrzují cíle posuzování vlivů na životní prostředí. Z bodů 4 a 14 odůvodnění směrnice EIA v této souvislosti vyplývá, že jím má být dosaženo jednoho z cílů Unie v oblasti ochrany životního prostředí a kvality života. Vlivy záměru na životní prostředí musejí být posuzovány s ohledem na úsilí chránit zdraví lidí, přispět ke zlepšení kvality života zlepšením životního prostředí a udržet

24 — Viz mé stanovisko ve věci Križan a další (C-416/10, EU:C:2012:218, body 133 až 136).

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

26 — Viz mé stanovisko Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, body 50 a 51).

reprodukční schopnost ekosystému jako základního zdroje života [27]. Právě ochranu zdraví před negativními vlivy na životní prostředí Soudní dvůr opakovaně uvedl jako (další) [28] důvod, proč mají mít jednotlivci možnost dovolávat se přímo použitelných ustanovení unijního práva životního prostředí [29].

52. Kromě toho je nutno zohlednit, že směrnice EIA má od svého doplnění směrnicí 2003/35 přispět k uvedení unijního práva do souladu s Aarhuskou úmluvou. Směrnice EIA, a zejména taková ustanovení, jako je čl. 1 odst. 2 písm. d) a e), která byla zavedena směrnicí 2003/35, je tudíž nutno vykládat ve světle Úmluvy a s přihlédnutím k jejím cílům [30].

53. Podle sedmého bodu odůvodnění preambule Aarhuské úmluvy má každý jedinec právo žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu a má povinnost jako jednotlivec i společně s ostatními chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací. Podle osmého bodu odůvodnění musejí mít občané pro účely uplatnění tohoto práva a splnění této povinnosti právo podílet se na rozhodovacím řízení a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí [31].

54. Směrnici EIA tudíž nelze vykládat v tom smyslu, že povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí neodpovídá žádné právo dotčené veřejnosti – včetně dotčených sousedů – které tyto osoby mohou prosazovat soudní cestou.

6. K „posouzení vlivů na životní prostředí *de facto*“ na základě pozdějších námitek

55. Rakousko se konečně dovolává možnosti „posouzení vlivů na životní prostředí *de facto*“ vyjádřené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, umožňující dostatečné zohlednění námitek z oblasti životního prostředí. Podle popisu podaného Verwaltungsgerichtshof mohou totiž sousedé areálu sloužícího k podnikání podle vnitrostátního práva namítat, že vlivy záměru je ohrožen jejich život nebo jejich zdraví či jejich vlastnictví nebo že jsou nepřiměřeně obtěžováni zápachem, hlukem, kouřem, prachem, otřesy či jiným způsobem.

56. Na otázku položenou na jednání upřesnilo Rakousko toto tvrzení v tom smyslu, že relevantní vlivy záměru na životní prostředí jsou určeny v rámci zvláštních zákonů a v této souvislosti se účastní i veřejnost.

57. Soudní dvůr skutečně uznal, že požadavky posuzování vlivů na životní prostředí mohou být v zásadě splněny i v jiném řízení [32]. Není tudíž nutné označovat toto posouzení jako posouzení vlivů na životní prostředí, pokud jsou v tomto řízení nebo v těchto jiných řízeních splněny *veškeré* požadavky směrnice.

27 — Viz rozsudek Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, bod 28, 29 a 34).

28 — Viz k tomu Kokott/Sobotta, Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2014, 132.

29 — Viz např. rozsudky Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 37), jakož i Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 94).

30 — Rozsudek Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ([Trianel] C-115/09, EU:C:2011:289, bod 41).

31 — K tomu viz stanovisko generálního advokáta Cruz Villalón ve věci Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:422, body 96 a 98), jakož i Kokott/Sobotta, citovaný v poznámce pod čarou 28, s. 136.

32 — Rozsudek Komise v. Německo ([Großkrotzenburg] C-431/92, EU:C:1995:260, body 43 až 45).

58. To především znamená, že musejí být získány všechny údaje podle článku 5 směrnice EIA a *bez omezení* zajištěna práva na účast zejména celé dotčené veřejnosti, ale i ostatních orgánů podle článků 6 a 7. Na tomto základě podle článku 3 bylo třeba určit a posoudit přímé a nepřímé vlivy záměru na různé faktory životního prostředí a jejich vzájemné působení [33]. Článek 8 rovněž vyžaduje, aby výsledky jednání a informace o vlivech na životní prostředí byly zohledněny při rozhodování o záměru. Konečně musí být podle článku 11 možné podat žalobu proti povolení, i když je vydáno bez formálního posouzení vlivů na životní prostředí.

59. V původním řízení musí příslušný soud případně zkoumat, zda byly při použití zvláštních zákonů ve vztahu k povolení skutečně splněny všechny tyto požadavky. Takový výsledek by byl nicméně překvapivý, neboť by pak nebylo zřejmé, proč rakouské právo souběžně s tím stanoví formální a takto označené řízení o posuzování vlivů na životní prostředí a proč rakouské orgány odmítly jeho použití ve věci v původním řízení.

7. K domnělé výjimce ze směrnice EIA

60. Pokud společnost EMA nakonec spatřuje v rakouské právní úpravě vynětí určitých záměrů ze směrnice EIA ve smyslu čl. 2 odst. 4, je třeba poukázat na to, že nejsou splněny podmínky takové výjimky. Tuto výjimku lze uplatnit jen výjimečně pro jednotlivé záměry, avšak nikoli pro množství záměrů určených na základě prahových hodnot. Kromě toho není zřejmé, že by Rakousko podle čl. 2 odst. 4 písm. a) zkoumalo, zda je přiměřená jiná forma posouzení, nebo že by informovalo veřejnost a uvědomilo Komisi podle čl. 2 odst. 4 písm. b) a c) [34]. Konečně ani samo Rakousko ve svém vyjádření tuto výjimku neuplatňuje.

8. Dílčí závěr

61. S článkem 47 Listiny základních práv ani s čl. 2 odst. 1, jakož i s čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice EIA je proto neslučitelné, aby se vůči členům dotčené veřejnosti, kteří s odůvodněním, že se mělo uskutečnit posouzení vlivů na životní prostředí, podají žalobu proti povolení záměru, uplatnila námitka závazného účinku předběžného rozhodnutí, že nebude provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, pokud toto předběžné rozhodnutí předtím nemohli napadnout.

C – *Ke druhé otázce*

62. Podstatou druhé otázky Verwaltungsgerichtshof je, zda unijní právo, zejména směrnice 2011/92, vyžaduje, aby na základě jejího přímého použití byla konstatována neexistence závazného účinku popsaného v první otázce.

63. Podle ustálené judikatury jsou jednotlivci v případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, oprávněni dovolávat se jich před vnitrostátními soudy vůči členskému státu [35].

64. Proti přímé použitelnosti by mohlo svědčit, že členské státy mají v zásadě volnost při rozhodování, zda umožní přímou právní ochranu proti rozhodnutí o předběžném posouzení nebo zda omezí právní ochranu na možnost incidenční výtky v souvislosti s žalobou proti povolení. Oba způsoby jsou z hlediska unijního práva přípustné a nelze bez dalšího vyloučit, že existují i jiné možnosti.

33 — Viz k tomu rozsudek Komise v. Irsko (C-50/09, EU:C:2011:109, bod 37).

34 — Viz k nezbytnosti těchto kroků rozsudek Komise v. Irsko (C-392/96, EU:C:1999:431, body 84 až 87).

35 — Viz např. rozsudky Foster a další (C-188/89, EU:C:1990:313, bod 16), jakož i Napoli (C-595/12, EU:C:2014:128, bod 46).

65. Tato diskreční pravomoc se nicméně týká pouze formy poskytnutí právní ochrany, nikoli však požadovaného výsledku, totiž soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí o předběžném posouzení.

66. V důsledku toho se jedná o typický případ procesní autonomie členských států, omezené zásadami rovnocennosti a efektivity [36]. Se zásadou efektivity by však bylo neslučitelné odejmout dotčené veřejnosti *jakoukoli* možnost bránit se před soudem proti rozhodnutí o předběžném posouzení [37]. V takovém případě by totiž bylo prakticky nemožné prosadit právo na provedení posouzení vlivů na životní prostředí.

67. V důsledku toho jsou čl. 2 odst. 1, jakož i čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice EIA přímo použitelné v rozsahu, v němž nemůže být vůči členům dotčené veřejnosti v rámci soudního přezkumu povolení záměru namítán závazný účinek rozhodnutí o předběžném posouzení, pokud neměli jinou možnost napadnout rozhodnutí o předběžném posouzení.

V – Závěry

68. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl takto:

„1) S článkem 47 Listiny základních práv ani s čl. 2 odst. 1, jakož i s čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí je neslučitelné, aby se vůči členům dotčené veřejnosti, kteří s odůvodněním, že se mělo uskutečnit posouzení vlivů na životní prostředí, podají žalobu proti povolení záměru, uplatnila námitka závazného účinku předběžného rozhodnutí, že nebude provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, pokud toto předběžné rozhodnutí předtím nemohli napadnout.

2) Článek 2 odst. 1, jakož i čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 2011/92/EU jsou přímo použitelné v rozsahu, v němž nemůže být vůči členům dotčené veřejnosti v rámci soudního přezkumu povolení záměru namítán závazný účinek rozhodnutí o předběžném posouzení, pokud neměli jinou možnost napadnout rozhodnutí o předběžném posouzení.“

36 — Rozsudky Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 67), Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 45) a Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, bod 38).

37 — Takto ve výsledku i článek předložený společností EMA: Berger, citovaný v poznámce pod čarou 10, s. 70 a násl.).