Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 13. novembra 2014[1]

Vec C-570/13

Karoline Gruber

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgerichtshof (Rakúsko)]

„Životné prostredie — Smernica 2011/92/EÚ — Posudzovanie vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie — Výstavba špecializovaného obchodného centra — Záväzný účinok správneho rozhodnutia o neuskutočnení posúdenia vplyvov na životné prostredie — Neúčasť verejnosti“

I – Úvod

1. Podľa rakúskeho práva nemôžu dotknutí susedia napadnúť ani určenie správneho orgánu, že v prípade projektu nie je potrebné vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie, ani proti povoleniu projektu podať námietku, že sa mal takému posúdeniu podrobiť. Súdnemu dvoru sa teraz predkladá otázka, či je to zlučiteľné so smernicou 2011/92/EÚ[2].

2. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že smernica 2011/92 zakladá v určitých prípadoch právo jednotlivcov na uskutočnenie posúdenia vplyvov na životné prostredie. Ďalej teda treba objasniť, či je právny stav v Rakúsku zlučiteľný s týmto právom.

II – Právny rámec

A – *Smernica o posudzovaní vplyvov na životné prostredie*

3. V odôvodnení 4 a 14 smernice 2011/92 sa vysvetľujú ciele posúdenia vplyvov na životné prostredie v súvislosti so záujmami jednotlivcov:

„(4) Je okrem toho potrebné dosiahnuť jeden z cieľov Únie vo sfére ochrany životného prostredia a kvality života.

…

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 2012, s. 1). Táto smernica bola najnovšie zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ zo 16. apríla 2014, ktorou sa mení smernica 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 124, s. 1), ktorá sa však v konaní vo veci samej ešte neuplatňuje.

(14) Vplyvy projektu na životné prostredie by mali byť posúdené s cieľom zohľadniť záujem chrániť ľudské zdravie, zlepšovať životné prostredie, prispieť ku kvalite života, zabezpečiť zachovanie diverzity druhov a zachovať reprodukčnú schopnosť ekosystému ako základného zdroja pre život.“

4. V článku 1 ods. 2 písm. d) a e) smernice 2011/92 sa vymedzuje pojem dotknutá verejnosť:

„d) ‚verejnosť‘ znamená jednu alebo viacero fyzických osôb alebo právnických osôb a v súlade s vnútroštátnym právnym poriadkom alebo praxou ich združenia, organizácie alebo skupiny;

e) ‚dotknutá verejnosť‘ znamená verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá, alebo má záujem na postupoch environmentálneho rozhodovania uvedeného v článku 2 ods. 2; na účely tejto definície sa predpokladá, že mimovládne organizácie, podporujúce ochranu životného prostredia a spĺňajúce požiadavky vnútroštátneho práva, majú záujem.“

5. Tieto definície sa do skoršej smernice o posúdení vplyvov na životné prostredie vložili na účely prebratia článku 2 ods. 4 a 5 Aarhuského dohovoru [3] na základe smernice 2003/35 [4].

6. Článok 2 smernice 2011/92 obsahuje vymedzenie niektorých základných pojmov:

„1. Členské štáty prijmú všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že pred udelením povolenia sa pre všetky projekty, ktoré pravdepodobne budú mať významný vplyv na životné prostredie okrem iného z dôvodu ich charakteru, veľkosti alebo umiestnenia, bude vyžadovať povolenie a budú posúdené z hľadiska ich vplyvov. Tieto projekty sú definované v článku 4.

2. Posudzovanie vplyvov na životné prostredie možno začleniť do jestvujúcich procesov povoľovania projektov v členských štátoch alebo, ak to nie je možné, do iných procesov alebo postupov, ktoré sa ustanovia na dosiahnutie cieľov tejto smernice.

3. …

4. … členské štáty [môžu] vo výnimočných prípadoch určitý projekt úplne alebo čiastočne vyňať z ustanovení tejto smernice.

V takom prípade členské štáty:

a) zvážia, či nie je vhodná iná forma posudzovania;

b) sprístupnia dotknutej verejnosti informácie získané pri iných formách posudzovania uvedených v písm. a), informácie týkajúce sa rozhodnutia o udelení výnimky a dôvody jej udelenia;

c) pred udelením súhlasu oznámia Komisii príčiny odôvodňujúce udelenie výnimky a poskytnú jej, ak je to možné, informácie, ktoré sprístupnili svojim štátnym príslušníkom.

…“

3 — Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 4).

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

7. Podľa článku 4 smernice 2011/92 treba určiť, či si projekt vyžaduje posúdenie vplyvov na životné prostredie. V prejednávanom prípade je relevantná úprava prijatá v odsekoch 2 a 3, ktorá členským štátom priznáva voľnú úvahu:

„2. Pokiaľ článok 2 ods. 4 neustanovuje inak, členské štáty určia, či projekty uvedené v prílohe II budú podliehať posúdeniu v súlade s článkami 5 až 10. Členské štáty to určia na základe:

a) skúmania každého jednotlivého prípadu

alebo

b) prahov alebo kritérií stanovených členskými štátmi.

Členské štáty môžu rozhodnúť uplatňovať oba postupy uvedené v písmenách a) a b).

3. Ak sa vykonáva skúmanie každého jednotlivého prípadu, alebo ak sú stanovené prahy alebo kritériá na účely odseku 2, vezmú sa do úvahy príslušné výberové kritéria uvedené v prílohe III.“

8. Článok 11 smernice 2011/92 obsahuje úpravu prístupu k spravodlivosti, ktorá sa vo veľkej miere zhoduje s článkom 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru a ktorá sa tiež zaviedla smernicou 2003/35:

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

a) ktorá má dostatočný záujem, alebo

b) ak pretrváva porušovanie práva v prípadoch, kde to právne predpisy členského štátu upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku,

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

…

O tom, čo predstavuje dostatočný záujem a porušovanie práva, rozhodnú členské štáty v súlade s cieľom poskytnúť dotknutej verejnosti široký prístup k spravodlivosti. Na tento účel sa záujem akejkoľvek mimovládnej organizácie, ktorá spĺňa požiadavky uvedené v článku 1 odsek 2, považuje za dostatočný na účely odseku 1 písmena a) tohto článku. Tieto organizácie sa tiež považujú za nositeľa práv, ktoré môžu byť porušené v zmysle odseku 1 písmena b) tohto článku.

…“

B – *Rakúske právo*

9. Rozhodnutie o nutnosti uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie je upravené v § 3 ods. 7 zákona z roku 2000 o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000)[5] v znení uplatniteľnom[6] v prípade sťažnosti (ďalej len „UVP-G 2000“):

„Orgán musí na návrh žiadateľa/žiadateľky projektu, spolupôsobiaceho orgánu alebo splnomocnenca pre životné prostredie [Umweltanwalt] rozhodnúť, či je v prípade predmetného projektu potrebné vykonať posúdenie vplyvu na životné prostredie podľa tohto spolkového zákona… . Rozhodnutie sa musí prijať v lehote šiestich týždňov na prvom, ako aj na druhom stupni. Žiadateľ/žiadateľka projektu, spolupôsobiace orgány, splnomocnenec pre životné prostredie a dotknutá obec majú postavenie účastníka konania.… Hlavný obsah rozhodnutí, ako aj ich hlavné dôvody musia byť orgánom primeraným spôsobom uverejnené alebo verejnosti sprístupnené. Dotknutá obec môže podať odvolanie proti rozhodnutiu na Verwaltungsgerichtshof…“

III – Konanie vo veci samej a návrh na začatie prejudiciálneho konania

10. Pani Gruberová napáda pred vnútroštátnymi súdmi všeobecné povolenie z 21. februára 2012 vydané v prospech spoločnosti EMA Beratungs- und Handels GmbH (ďalej len „EMA“) na vybudovanie a prevádzku areálu na obchodovanie a poskytovanie služieb („špecializované obchodné centrum“) s celkovou úžitkovou plochou 11 437,58 m^2. Vytýka predovšetkým to, že sa neuskutočnilo posúdenie vplyvov na životné prostredie.

11. Spolková krajina Korutánsko však už 21. júla 2010 rozhodla, že také posúdenie nie je nutné. Toto rozhodnutie sa pani Gruberovej oznámilo až dodatočne a je právoplatné.

12. Verwaltungsgerichtshof teraz Súdnemu dvoru predkladá tieto otázky:

1. Bráni právo Únie, predovšetkým [smernica 2011/92], osobitne jej článok 11, takej vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej má rozhodnutie o tom, že v prípade určitého projektu netreba uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie, záväzný účinok aj vo vzťahu k susedom, ktorí v predchádzajúcom určovacom konaní nemali postavenie účastníkov konania, a v nadväzujúcom povoľovacom konaní ho možno voči nim uplatňovať, aj keď tieto osoby majú možnosť podať námietky proti projektu v tomto povoľovacom konaní (to znamená v konaní vo veci samej v tom zmysle, že účinky projektu ohrozia ich život, zdravie alebo majetok alebo že sa tieto hodnoty neprijateľným spôsobom poškodia v dôsledku zápachu, hluku, dymu, prachu, otrasov alebo iným spôsobom)?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku: Vyžaduje právo Únie, predovšetkým smernica 2011/92 na základe jej priameho účinku, aby sa poprela existencia záväzného účinku opísaného v prvej otázke?

13. Písomnej časti konania sa zúčastnili pani Gruberová, EMA, Rakúska republika a Európska komisia. S výnimkou spoločnosti EMA sa vyjadrili aj na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 9. októbra 2014.

5 — BGBl č. 697/1993.

6 — BGBl I č. 87/2009.

IV – Právne posúdenie

A – *O uplatniteľnom znení smernice 2011/92*

14. EMA zastáva názor, že v konaní vo veci samej treba namiesto znenia smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktoré sa uvádza v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, teda smernice 2011/92, uplatniť znenie, ktoré platilo 21. júna 2010, t. j. pri vydaní rozhodnutia o tom, že posúdenie nie je nutné.

15. EMA však neberie do úvahy, že návrh na začatie prejudiciálneho konania vyplýva zo žaloby podanej proti rozhodnutiu o povolení jej projektu z 21. februára 2012. Inak než tvrdila Komisia na pojednávaní, v tomto čase už bola účinná smernica 2011/92. Tá totiž podľa svojich článkov 14 a 15 nadobudla účinnosť dvadsiatym dňom po jej uverejnení 28. januára 2012, teda 17. februára 2012. Neobsahovala ani špeciálnu transpozičnú lehotu, pretože v porovnaní so znením, ktoré platilo predtým, neviedla k zmenám obsahu, ale len skonsolidovala zmeny, ktoré boli vykonané skôr, a zlepšila úpravu ustanovení.

16. Na rozdiel od tvrdenia spoločnosti EMA to platí aj pre článok 2 ods. 3 a článok 10a predchádzajúceho znenia, s ktorým sa zhoduje článok 2 ods. 4 a článok 11 novšieho znenia. Článok 14 ods. 2 smernice 2011/92 v súlade s tým stanovuje, že odkazy na zrušenú smernicu sa považujú za odkazy na smernicu 2011/92 a znejú v súlade s tabuľkou zhody uvedenou v prílohe VI.

17. Keďže nové znenie nevedie k obsahovým zmenám, možno ho bez problémov uplatniť na konanie o vydaní povolenia z 21. februára 2012, ktoré ešte prebieha. Podľa ustálenej judikatúry sa totiž procesné predpisy všeobecne vzťahujú na všetky spory prejednávané v okamihu nadobudnutia účinnosti týchto predpisov.[7] Iba podstatné zmeny procesných požiadaviek[8] alebo osobitné prechodné ustanovenia[9] môžu byť dôvodom na prehodnotenie.

18. Z uvedeného vyplýva, že neexistuje dôvod, aby sa spochybnilo rozhodnutie Verwaltungsgerichtshofu predložiť Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa smernice 2011/92.

B – *O prvej otázke*

19. Podstata prejednávaného sporu spočíva v prvej otázke. Tá si však vyžaduje spresnenie (k tomu v bode 1). V nadväznosti na to treba upozorniť na právo na vykonanie posúdenia vplyvov na životné prostredie (k tomu v bode 2), ktoré sa koriguje právom na účinnú súdnu ochranu (k tomu v bode 3), ktorá však neprináleží každému, ale iba dotknutým osobám (k tomu v bode 4). Osobitnému postupu vo veci právnej ochrany, ktorý je stanovený v článku 11 smernice 2011/92 (k tomu v bode 5), ako aj možnej kompenzácii chýbajúceho posúdenia vplyvov na životné prostredie pri uplatnení osobitných zákonov (k tomu v bode 6), a napokon téze spoločnosti EMA, že v prejednávanom prípade ide o výnimku zo smernice 2011/92 (k tomu v bode 7), sa treba venovať len subsidiárne.

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

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

9 — Pozri článok 3 ods. 2 smernice 97/11/ES (Ú. v. ES L 73, s. 5; Mim. vyd. 15/003, s. 151) a článok 3 ods. 2 smernice 2014/52/EÚ (Ú. v. EÚ L 124, s. 1), ktorými sa mení smernica 2011/92/EÚ.

1. O výklade prejudiciálnej otázky

20. Otázka Verwaltungsgerichtshof sa zameriava na to, či právo Únie bráni podmienkam, za ktorých určenie, že projekt nevyžaduje posúdenie vplyvov na životné prostredie, nadobúda záväzný účinok. V snahe poskytnúť vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď však túto otázku treba chápať v tom zmysle, či sa záväzný účinok môže týkať aj susedov, ktorí toto určenie nemôžu napadnúť súdnou cestou.

21. Verwaltungsgerichtshof totiž uvádza, že podľa § 3 ods. 7 UVP-G 2000 je na posúdenie otázky, či sa má v prípade projektu uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie, stanovené samostatné konanie. Postavenie účastníka majú v tomto konaní len žiadateľ/žiadateľka projektu, spolupôsobiace orgány, splnomocnenec pre životné prostredie a dotknutá obec, v ktorej sa má projekt nachádzať, ako aj – podľa najnovších legislatívnych zmien – určité mimovládne organizácie, nie však susedia. To znamená, že susedia (ako pani Gruberová v tomto prípade) sú konfrontovaní so zamietnutím vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie až v nadväzujúcom povoľovacom konaní. V tom čase je zamietavé rozhodnutie právoplatné a záväzné pre všetky zúčastnené osoby.

22. Z toho zjavne vyplýva, že susedia môžu proti povoleniu projektu síce podávať námietky, že projekt porušuje určité environmentálne štandardy, napr. prahové hodnoty, ale nemôžu namietať, že sa v rozpore so smernicou 2011/92 neuskutočnilo posúdenie vplyvov na životné prostredie. Zdá sa, že nemôžu napadnúť ani rozhodnutie o tom, že sa posúdenie neuskutoční. [10]

23. Ďalej treba objasniť, či je so smernicou 2011/92 zlučiteľné, že určenie, že projekt si nevyžaduje posúdenie vplyvov na životné prostredie, vyvoláva záväzné účinky voči susedom, ktorí toto určenie nemôžu napadnúť súdnou cestou.

24. Na tento účel treba ďalej najprv vysvetliť základ možného povinného posúdenia, potom právnu ochranu pred rozhodnutím o tom, že posúdenie sa nevykoná, a napokon okruh oprávnených osôb.

2. O základoch možnej povinnosti vykonať posúdenie

25. Povinnosť vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie môže v konaní vo veci samej vyplývať z článku 2 ods. 1, ako aj z článku 4 ods. 2 a 3 smernice 2011/92, pretože projekt spoločnosti EMA treba považovať za projekt na rozvoj miest vrátane výstavby obchodných centier a parkovacích plôch v zmysle prílohy II bodu 10 písm. b).

26. V prípade projektov, ktoré sa uvádzajú v prílohe II a môžu mať významné nepriaznivé vplyvy na životné prostredie, musia členské štáty podľa článku 4 ods. 2 smernice 2011/92 na základe skúmania každého jednotlivého prípadu alebo prahových hodnôt alebo kritérií, ktoré stanovia, určiť, či taký projekt musí podliehať posúdeniu vplyvov na životné prostredie.

27. Pokiaľ ide o stanovenie prahových hodnôt alebo kritérií na účely určenia, či sa taký projekt musí podrobiť posúdeniu vplyvov na životné prostredie, článok 4 ods. 2 písm. b) smernice 2011/92 poskytuje síce členským štátom priestor na voľnú úvahu. Jej rozsah je však obmedzený povinnosťou, ktorá sa stanovuje v článku 2 ods. 1, podľa ktorého projekty, ktoré pravdepodobne majú významné vplyvy na životné prostredie z dôvodov, okrem iného, ich charakteru, veľkosti alebo umiestnenia, budú posúdené z hľadiska ich vplyvov na životné prostredie. [11]

10 — Potvrdzuje to BERGER, W.: UVP-Feststellungsverfahren und Rechtsmittelbefugnis: Revolution durch „Mellor“? In: *Recht der Umwelt, Sonderbeilage Umwelt und Technik* 2009/25, 66 (67), v článku, ktorý EMA predložila ako prílohu č. 3.

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

28. To znamená, že nevyhnutnosť posúdenia vplyvov na životné prostredie môže vyplývať priamo z článku 2 ods. 1, článku 4 ods. 2 a 3, ako aj z prílohy II smernice 2011/92, keď sa na projekt vzťahuje táto príloha a môže mať významné vplyvy na životné prostredie. [12] Príslušné vnútroštátne orgány sú prípadne povinné osobitne posúdiť aj otázku, či s ohľadom na kritériá uvedené v prílohe III smernice [13] existuje povinnosť uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie. [14] Ide o tzv. predbežné posúdenie.

3. O právnej ochrane uplatňovanej proti rozhodnutiu o predbežnom posúdení

29. Súdny dvor už v súvislosti s právnou ochranou rozhodol, že jednotlivec sa môže odvolávať na povinnosť vykonať posudzovanie vplyvov na životné prostredie uvedenú v článku 2 ods. 1 v spojení s článkom 4 smernice 2011/92. [15]

30. Okrem toho už tiež rozhodol, že „tretie osoby, rovnako ako dotknuté správne orgány“ musia mať možnosť presvedčiť sa, že príslušný orgán podľa ustanovení vnútroštátneho práva preskúmal, či je posúdenie vplyvov na životné prostredie potrebné. Okrem toho musia mať dotknutí jednotlivci podľa tejto judikatúry možnosť súdnou cestou zaručiť dodržanie tejto povinnosti overenia, Táto požiadavka by mohla znamenať možnosť podať žalobu priamo proti rozhodnutiu o nevykonaní posúdenia. [16]

31. Rakúsko a EMA tvrdia, že Súdny dvor iba konštatoval, že súdne preskúmanie povinnosti vykonať predbežné posúdenie *môže* znamenať možnosť priamo podať žalobu proti rozhodnutiu nevykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie. [17] Podľa ich názoru však neexistuje povinnosť takú žalobu umožniť.

32. Toto tvrdenie ale neberie do úvahy skutočnosť, že vo vete, ktorá predchádza vyjadreniu citovanému Rakúskom a spoločnosťou EMA, Súdny dvor uviedol, že dotknutí jednotlivci *musia* mať možnosť zaručiť dodržanie tejto povinnosti overenia, a to prípadne aj súdnou cestou. [18]

33. Uvedené konštatovanie je správne, pretože právo Únie poskytuje dotknutým osobám právo na posúdenie vplyvov na životné prostredie, ak sú splnené podmienky podľa článku 2 ods. 1 v spojení s článkom 4 smernice 2011/92. [19] Zásada účinnej nápravy, ktorá je upravená v článku 47 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie, preto vyžaduje, aby bola dotknutým osobám poskytnutá možnosť súdneho preskúmania rozhodnutia o tom, že posúdenie vplyvov na životné prostredie sa neuskutoční.

34. Také súdne preskúmanie sa môže uskutočniť napríklad v rámci žaloby proti rozhodnutiu o predbežnom posúdení alebo pri napadnutí neskoršieho povolenia. Ak však žaloba nesmeruje priamo proti rozhodnutiu o predbežnom posúdení, musí existovať možnosť uplatniť námietku proti upusteniu od posúdenia vplyvov na životné prostredie najneskôr v rámci napadnutia povolenia. Z toho vyplýva, že záväzný účinok rozhodnutia o predbežnom posúdení vo vzťahu k tým, ktorí sa môžu odvolávať na článok 2 ods. 1 a na článok 4 ods. 2 a 3 smernice 2011/92, ale nemôžu predbežné posúdenie napadnúť súdnou cestou, nie je zlučiteľný s týmito ustanoveniami ani s článkom 47 Charty základných práv.

12 — Rozsudky Kraaijeveld a i. (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 — Pozri rozsudok Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, bod 32).

14 — Rozsudok 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, body 57 a 58) a Solvay a i. (C-182/10, EU:C:2012:82, body 57 a 58).

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

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

19 — Okrem rozsudkov uvedených v poznámke pod čiarou 15 pozri rozsudky Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, bod 59) a Solvay a i. (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 59).

4. O okruhu oprávnených osôb

35. Pokiaľ ide o otázku, kto sa môže odvolávať na povinnosť uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie, dochádza sčasti k nesprávnemu chápaniu judikatúry. Súdny dvor tak napríklad často hovorí o „dotknutých jednotlivcoch“,[20] ale aj len o „jednotlivcoch“[21] alebo dokonca úplne všeobecne o „tretích osobách“,[22] teda o potenciálne veľmi širokom okruhu možných oprávnených osôb. Neprekvapuje preto, že na pojednávaní sa vyjadrila obava, že odvolávaním sa na túto povinnosť sa umožňuje *actio popularis*.

36. Na takú obavu však neexistuje dôvod.

37. Zo smernice 2011/92 totiž treba vyvodiť, že skutočne môže ísť iba o dotknuté osoby. Predovšetkým podľa článku 6 ods. 3 a 4 sa posudzovania vplyvov na životné prostredie nemôže zúčastniť ktokoľvek, ale len „dotknutá verejnosť“. Článok 1 ods. 2 písm. e) ju definuje ako verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá, alebo má záujem na postupoch environmentálneho rozhodovania. Pojem verejnosť pritom podľa článku 1 ods. 2 písm. d) smernice 2011/92 zahŕňa fyzické alebo právnické osoby.

38. V prípade dotknutých osôb v tomto zmysle teda nemôže ísť iba o účastníkov konania vo veci predbežného posúdenia, ktorí sú uznaní podľa rakúskeho práva, čiže o žiadateľa/žiadateľku projektu, spolupôsobiace orgány, splnomocnenca pre životné prostredie a dotknutú obec, ako aj o konkrétne mimovládne organizácie.

39. Členmi dotknutej verejnosti sú aj susedia, a preto sa môžu odvolávať na povinnosť uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie, keď sú rozhodovaním dotknutí alebo pravdepodobne dotknutí.

40. EMA však uvádza, že pani Gruberovú nemožno považovať za dotknutého suseda, pretože býva niekoľko kilometrov od projektu a vlastní iba nehnuteľnosť prenajatú v jeho blízkosti. Pani Gruberová naproti tomu na pojednávaní uviedla, že v tejto nehnuteľnosti aj žije.

41. Aj keby však bolo tvrdenie spoločnosti EMA správne, mohlo by postačovať, ak sa prípadné vplyvy projektu na životné prostredie síce nedotýkajú osoby pani Gruberovej, ale len jej majetku. Súdny dvor už uznal, že majetková ujma, ktorá je priamo spôsobená vplyvmi projektu na životné prostredie, spadá pod ochranný účel smernice 2011/92.[23] Ak teda pani Gruberovej taká ujma vznikne alebo prinajmenšom pravdepodobne vznikne, bola by dotknutá rozhodovaním v zmysle článku 1 ods. 2 písm. e) smernice 2011/92. To, či také účinky treba očakávať, musia však v konečnom dôsledku posúdiť príslušné vnútroštátne orgány na základe všetkých relevantných okolností konkrétneho prípadu.

42. Presvedčivá nie je ani námietka Rakúska, že v čase predbežného posúdenia sa ešte vôbec nedalo predpokladať, ktoré osoby budú konkrétne dotknuté. Ako uvádza aj pani Gruberová, uvedené smeruje k tomu, že na to, aby bolo možné prijať rozhodnutie o predbežnom posúdení, v danom čase ešte neexistujú dostatočné informácie o vplyvoch projektu na životné prostredie. V tomto prípade rozhodnutie o tom, či je posúdenie nevyhnutné, sa v danom okamihu ešte vôbec nemalo prijať.

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

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

5. O právnej ochrane podľa článku 11 smernice 2011/92

43. Podmienky článku 11 smernice 2011/92, ktoré sa uvádzajú v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, nie sú pre posúdenie záväzného účinku rozhodnutia o vykonaní posúdenia vplyvov na životné prostredie relevantné.

44. V prejednávanom prípade totiž nejde o podrobné preskúmanie hmotnoprávnej a procesnoprávnej zákonnosti rozhodnutí, ktoré toto ustanovenie umožňuje. Skôr treba rozhodnúť iba o tom, či voči susedom možno v konaní vedenom proti povoleniu namietať záväzný účinok rozhodnutia o predbežnom posúdení.

45. Ak by však Súdny dvor napriek tomu považoval článok 11 smernice 2011/92 za relevantný, boli by splnené aj podmienky tohto ustanovenia.

46. EMA síce zastáva správny názor, že rozhodnutie o vykonaní posúdenia vplyvov na životné prostredie si nevyžaduje účasť verejnosti[24], a z toho usudzuje, že článok 11 smernice 2011/92 sa neuplatní. Článok 11 sa totiž týka len opatrení, pre ktoré platia ustanovenia tejto smernice o účasti verejnosti. Otázka nevyhnutnosti účasti verejnosti vôbec však predstavuje základnú otázku týkajúcu sa tejto časti konania. Ustanoveniami o tejto otázke sú teda aj ustanovenia o účasti verejnosti. Dodržanie povinnosti, pokiaľ ide o účasť verejnosti, musí preto, prinajmenšom ako predbežná otázka, spadať do pôsobnosti článku 11 smernice 2011/92.

47. Uvedené sa potvrdzuje pôvodom odkazu na ustanovenia o účasti verejnosti. Táto charakteristika slúži totiž na prebratie minimálnych požiadaviek článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru, podľa ktorého sa toto právo podať žalobu uplatní prinajmenšom na všetky opatrenia, pre ktoré platí článok 6 Dohovoru. Posledné uvedené ustanovenie však platí pre všetky rozhodnutia, úkony alebo nečinnosť vo vzťahu k projektom, ktoré sa majú podrobiť posúdeniu vplyvov na životné prostredie. Aj rozhodnutie o neoprávnenom neposúdení projektu by predstavovalo také opatrenie.

48. Pri uplatnení článku 11 smernice 2011/92 treba okrem toho objasniť, ktoré práva môže jednotlivec presadzovať podľa článku 11. Súdny dvor rozhodol, že v zásade závisí od rozhodnutia vnútroštátneho zákonodarcu, aby ich obmedzil na subjektívne verejné práva.[25] Právo dotknutej verejnosti na uskutočnenie posúdenia vplyvov na životné prostredie však predstavuje také subjektívne verejné právo, ktoré členské štáty nemôžu zbaviť jeho účinku tým, že oprávneným osobám zabránia, aby ho presadzovali na súdoch.

49. Smernica 2011/92 totiž dotknutým osobám poskytuje určité práva, keď sa projekt musí podrobiť posúdeniu vplyvov na životné prostredie. Predovšetkým majú právo na to, aby boli konaním, ktoré sa zaviedlo smernicou, informované o vplyvoch predmetného projektu na životné prostredie (osobitne článok 5 a 6) a v tomto rámci k tomu zaujali stanovisko (článok 6 a 7). Pri rozhodovaní o projekte sa tiež musia zohľadniť výsledky účasti verejnosti (článok 8) a verejnosti treba sprístupniť najdôležitejšie informácie k rozhodnutiu o projekte (článok 9).

24 — Pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci Križan a i. (C-416/10, EU:C:2012:218, body 133 až 136).

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

50. Tieto práva nie sú samoúčelné. Slúžia jednak na zlepšenie rozhodovania o projekte, pretože môžu zlepšiť základ rozhodnutia a jeho odôvodnenie. Na druhej strane napomáhajú, aby informácie získané a rozšírené v tomto konaní pomohli dotknutým osobám využiť ďalšie práva, ktoré sú upravené v hmotnoprávnych ustanoveniach na ochranu životného prostredia – napríklad určité prahové hodnoty pre kvalitu okolitého ovzdušia. Tieto informácie umožňujú prinajmenšom to, aby sa dotknuté osoby pripravili na vplyv projektu na životné prostredie, napríklad tým, že zlepšia ochranu svojej nehnuteľnosti pred hlukom. [26]

51. Ciele posudzovania vplyvov na životné prostredie to potvrdzujú. Z odôvodnení 4 a 14 smernice 2011/92 v tejto súvislosti vyplýva, že sa ňou má dosiahnuť jeden z cieľov Únie v oblasti ochrany životného prostredia a kvality života. Vplyvy projektu na životné prostredie sa musia posúdiť aj s ohľadom na snahy chrániť ľudské zdravie, prispievať zlepšením environmentálnych podmienok ku kvalite života a zachovať reprodukčnú schopnosť ekosystému ako základného zdroja pre život. [27] Práve ochranu zdravia pred negatívnymi vplyvmi životného prostredia Súdny dvor opakovane uviedol ako (ďalší) [28] dôvod pre to, aby sa jednotlivcom umožnilo odvolávať sa na priamo uplatniteľné ustanovenia environmentálneho práva Únie. [29]

52. Okrem toho treba vziať do úvahy, že smernica o posudzovaní vplyvov na životné prostredie má od svojho doplnenia smernicou 2003/35 prispieť k zosúladeniu práva Únie s Aarhuským dohovorom. Smernicu 2011/92, predovšetkým tie ustanovenia, ktoré boli ako článok 1 ods. 2 písm. d) a e) zavedené smernicou 2003/35, treba preto vykladať v kontexte a s ohľadom na ciele Dohovoru. [30]

53. Podľa siedmeho odôvodnenia preambuly Århuského dohovoru má každý človek právo na život v životnom prostredí, ktoré je postačujúce na zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu, a súčasne jednotlivo aj spoločne s inými, chrániť a zlepšovať životné prostredie v prospech súčasných i budúcich generácií. Podľa ôsmeho odôvodnenia na zabezpečenie tohto práva a na splnenie tejto povinnosti musia občania mať právo podieľať sa na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. [31]

54. Neumožňuje sa teda vykladať smernicu 2011/92 v tom zmysle, že povinnosti uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie nezodpovedá nijaké právo dotknutej verejnosti vrátane dotknutých susedov, ktoré tieto osoby môžu presadzovať súdnou cestou.

6. O „posúdení vplyvov na životné prostredie *de facto*“ na základe neskorších námietok

55. Rakúsko sa napokon odvoláva na možnosť „posúdenia vplyvov na životné prostredie *de facto*“, ktorá je vyjadrená v návrhu na začatie prejudiciálneho konania a umožňuje dostatočné zohľadnenie environmentálnych námietok. Podľa opisu Verwaltungsgerichtshofu môžu totiž susedia voči podnikovej prevádzke podľa vnútroštátneho práva namietať, že účinky projektu ohrozujú ich život, zdravie alebo majetok alebo že sú tieto hodnoty neprijateľným spôsobom poškodené v dôsledku zápachu, hluku, dymu, prachu, otrasov alebo iným spôsobom.

26 — Pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, body 50 a 51).

27 — Pozri rozsudok Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, body 28, 29 a 34).

28 — K tomu pozri KOKOTT/SOBOTTA: Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 2014, 132.

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

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

31 — K tomu pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Gemeinde Altrip a i. (C-72/12, EU:C:2013:422, body 96 a 98). a KOKOTT/SOBOTTA: c. d., s. 136.

56. V nadväznosti na otázku Rakúsko na pojednávaní spresnilo toto tvrdenie v tom zmysle, že relevantné účinky projektu na životné prostredie sú identifikované v rámci osobitných zákonov a v tejto súvislosti aj s účasťou verejnosti.

57. Súdny dvor skutočne uznal, že požiadavky posúdenia vplyvov na životné prostredie môžu byť v zásade splnené aj v inom konaní.[32] Nie je teda nevyhnutné, aby sa toto posudzovanie označovalo ako posudzovanie vplyvov na životné prostredie, keď sú v tomto konaní alebo v ďalších iných konaniach splnené *všetky* požiadavky smernice.

58. To predovšetkým znamená, že sa musia získať všetky informácie v zmysle článku 5 smernice 2011/92 a *bez obmedzenia* zaručiť práva na účasť najmä na strane celej dotknutej verejnosti, ale aj ostatných orgánov podľa článku 6 a 7. Na tomto základe treba podľa článku 3 identifikovať a vyhodnotiť všetky priame a nepriame účinky projektu na rôzne environmentálne faktory, ako aj ich vzájomné pôsobenie.[33] V článku 8 sa tiež požaduje, aby sa výsledky konzultácií a informácie o environmentálnych účinkoch zohľadnili pri rozhodovaní o projekte. A napokon musí byť podľa článku 11 možné podať žalobu proti povoleniu, aj keď sa vydáva bez formálneho posúdenia vplyvov na životné prostredie.

59. V konaní vo veci samej musí príslušný súd prípadne overiť, či sa pri uplatnení osobitných zákonov s ohľadom na povolenie skutočne splnili všetky tieto požiadavky. Taký záver by však bol prekvapivý, pretože by potom nebolo zrejmé, prečo rakúske právo súbežne s tým upravuje formálne a takto označované konanie vo veci posúdenia vplyvov na životné prostredie a prečo rakúske orgány ho vo veci samej odmietli uplatniť.

7. O domnienke výnimky zo smernice 2011/92

60. Pokiaľ EMA napokon vidí v rakúskej úprave vyňatie určitých projektov zo smernice 2011/92 v zmysle článku 2 ods. 4, treba upozorniť, že predpoklady takej výnimky nie sú splnené. Možno ju využiť len výnimočne pre konkrétne projekty, ale nie pre veľký počet projektov, ktoré sú určené pomocou prahových hodnôt. Okrem toho nie je zrejmé, že Rakúsko v zmysle článku 2 ods. 4 písm. a) skúmalo, či je vhodná iná forma posúdenia alebo či informovalo verejnosť a Komisiu v zmysle článku 2 ods. 4 písm. b) a c).[34] A napokon, ani samotné Rakúsko vo svojom vyjadrení túto výnimku neuplatňuje.

8. Predbežný záver

61. S článkom 47 Charty základných práv ani s článkom 2 ods. 1, ako ani článkom 4 ods. 2 a 3 smernice 2011/92 preto nie je zlučiteľné, aby sa voči členom dotknutej verejnosti, ktorí s odôvodnením, že sa malo uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie, podajú žalobu proti povoleniu projektu, uplatnila námietka záväzného účinku rozhodnutia o predbežnom posúdení, že sa posúdenie vplyvov na životné prostredie neuskutoční, pokiaľ toto predbežné rozhodnutie predtým nemohli napadnúť.

C – *O druhej otázke*

62. Druhou otázkou chce Verwaltungsgerichtshof zistiť, či právo Únie, predovšetkým smernica 2011/92, vyžaduje, aby sa jej priamym uplatnením poprel záväzný účinok, ktorý je opísaný v prvej otázke.

32 — Rozsudok Komisia/Nemecko [(Großkrotzenburg) C-431/92, EU:C:1995:260, body 43 až 45].

33 — K tomu pozri rozsudok Komisia/Írsko (C-50/09, EU:C:2011:109, bod 37).

34 — K nevyhnutnosti týchto krokov pozri rozsudok Komisia/Írsko (C-392/96, EU:C:1999:431, body 84 až 87).

63. Podľa ustálenej judikatúry sa jednotlivci v prípadoch, kde sa ustanovenia smernice z hľadiska ich obsahu zdajú byť nepodmienené a dostatočne presné, môžu na ne odvolávať pred vnútroštátnymi súdmi členského štátu. [35]

64. Proti priamej uplatniteľnosti by mohlo svedčiť, že členské štáty sú v zásade nezávislé pri rozhodovaní, či umožnia priamu právnu ochranu proti rozhodnutiu o predbežnom posúdení, alebo právnu ochranu obmedzia na možnosť incidenčnej námietky v súvislosti so žalobou proti povoleniu. Oba spôsoby sa z hľadiska práva Únie javia ako prípustné a nemožno automaticky vylúčiť, že existujú iné možnosti.

65. Táto diskrečná právomoc sa však týka len formy, akou sa právna ochrana poskytuje, a nie vyžadovaného výsledku, konkrétne súdnej preskúmateľnosti rozhodnutia o predbežnom posúdení.

66. Z toho vyplýva, že ide o typický prípad procesnoprávnej nezávislosti členských štátov, ktorá je obmedzená zásadami ekvivalencie a efektivity. [36] A so zásadou efektivity by nebolo zlučiteľné, keby sa dotknutej verejnosti odňala *akákoľvek* možnosť brániť sa pred súdom proti rozhodnutiu o predbežnom posúdení. [37] V takom prípade by totiž bolo prakticky nemožné presadiť právo na uskutočnenie posúdenia vplyvov na životné prostredie.

67. Článok 2 ods. 1 a článok 4 ods. 2 a 3 smernice 2011/92 sú teda priamo uplatniteľné v tom rozsahu, v akom voči členom dotknutej verejnosti nemožno v rámci súdneho preskúmania povolenia projektu namietať záväzný účinok rozhodnutia o predbežnom posúdení, pokiaľ nemali inú možnosť napadnúť toto rozhodnutie o predbežnom posúdení.

V – Návrh

68. Navrhujem preto Súdnemu dvoru, aby na návrh na začatie prejudiciálneho konania odpovedal takto:

1. S článkom 47 Charty základných práv ani s článkom 2 ods. 1, ako ani s článkom 4 ods. 2 a 3 smernice 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie nie je zlučiteľné, aby sa voči členom dotknutej verejnosti, ktorí s odôvodnením, že sa malo uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie, podajú žalobu proti povoleniu projektu, uplatnila námietka záväzného účinku rozhodnutia o predbežnom posúdení, že posúdenie vplyvov na životné prostredie sa neuskutoční, keď toto rozhodnutie o predbežnom posúdení predtým nemohli napadnúť.

2. Článok 2 ods. 1 a článok 4 ods. 2 a 3 smernice 2011/92 sú priamo uplatniteľné v tom rozsahu, v akom voči členom dotknutej verejnosti nemožno v rámci súdneho preskúmania povolenia projektu namietať záväzný účinok rozhodnutia o predbežnom posúdení, pokiaľ nemali inú možnosť napadnúť toto rozhodnutie o predbežnom posúdení.

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

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 — Tak v konečnom dôsledku aj BERGER, W.: c. d., článok, ktorý predložila EMA, s. 70 a nasl.