Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 8. novembra 2012 [1]

Vec C-420/11

Jutta Leth
proti
Rakúskej republike
a
Land Niederösterreich

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

„Životné prostredie — Smernica 85/337/EHS — Posudzovanie vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie — Povolenie projektu bez posúdenia vplyvov na životné prostredie — Ciele posudzovania vplyvov na životné prostredie v prípade určitých verejných a súkromných projektov — Zahrnutie ochrany jednotlivcov pred znížením hodnoty majetku“

I – Úvod

1. Ak treba posúdiť vplyvy projektu na životné prostredie podľa smernice 85/337 [2], ale toto posúdenie sa nevykonalo, nesmie sa projekt uskutočniť. [3] Rovnako je podľa konštatovaní Súdneho dvora dotknutý členský štát povinný nahradiť všetky škody, ktoré vznikli nevykonaním posúdenia vplyvov na životné prostredie. [4] Zahŕňa však tento nárok aj náhradu za zníženie hodnoty domu na základe uskutočnenia projektu, ktorého vplyv posúdený nebol? O túto otázku ide v prejednávanej veci.

2. Predmetom sporu je nehnuteľnosť, ktorej hodnotu znižujú zvukové emisie z blízkeho letiska. Toto letisko sa od nadobudnutia účinnosti smernice 85/337 opakovane rozširovalo a letecká doprava zaznamenala výrazný nárast.

3. Pochybnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania o zodpovednosti štátu za tieto škody sa týkajú účelu ochrany smernice 85/337, teda otázky, či následkom porušenia smernice o zabránení škodám na životnom prostredí môže byť aj odškodnenie za ekonomické straty. V tejto súvislosti je relevantná povaha právnej úpravy smernice 85/337: táto smernica totiž obsahuje iba procesné predpisy, a nie hmotné požiadavky kladené na projekty, ktorých vplyvy treba posúdiť.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Smernica Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248), zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2003/35/ES z 26. mája 2003 (Ú. v. ES L 156, s. 17; Mim. vyd. 15/007, s. 466). Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 2012, s. 1) zrušila a kodifikovala prvú uvedenú smernicu.

3 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, body 46 a 47).

4 — Rozsudok zo 7. januára 2004, Wells (C-201/02, Zb. s. I-723, bod 66).

II – Právny rámec

4. Smernica 85/337 neobsahuje ustanovenia upravujúce náhradu škody. Článok 3 však stanovuje, čo je predmetom posúdenia vplyvov na životné prostredie:

„Posudzovanie dopadu na životné prostredie identifikuje, popíše a posúdi náležitým spôsobom, pri každom prípade jednotlivo a v súlade s článkami 4 až 11, priame a nepriame vplyvy projektu na nasledujúce faktory:

— ľudské bytosti, živočíšstvo a rastlinstvo,

— pôdu, vodu, vzduch, podnebie a krajinu,

— hmotný majetok a kultúrne dedičstvo,

— súčinnosť medzi faktormi uvedenými v prvej, druhej a tretej zarážke.“

5. Článok 5 ods. 1 a 3 smernice 85/337 stanovuje, ktoré informácie musí navrhovateľ predložiť:

„1. V prípade projektov, ktoré [sa] podľa článku 4 musia podrobiť posúdeniu dopadu na životné prostredie…, členské štáty prijmú nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie toho, aby navrhovateľ predložil vo vhodnej forme informácie, ktoré sú uvedené v prílohe IV,…

2. …

3. Informácia, ktorú má poskytnúť navrhovateľ v súlade s odsekom 1, musí obsahovať minimálne:

— …

— údaje potrebné na určenie a posúdenie hlavných vplyvov, ktoré by projekt mal na životné prostredie,

— …“

6. Článok 6 smernice 85/337 upravuje účasť verejnosti. Zdôrazniť treba článok 6 ods. 3, ktorý sa týka poskytnutia informácií verejnosti:

„Členské štáty zaistia, aby sa v rozumnom časovom rámci sprístupnili dotknutej verejnosti:

a) všetky informácie zhromaždené podľa článku 5;

b) v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi hlavné správy a odporúčania vydané príslušnému orgánu alebo orgánom v čase, keď je dotknutá verejnosť informovaná v súlade s odsekom 2 tohto článku;

c) v súlade s ustanoveniami smernice 2003/4/ES Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2008 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí…, iné informácie ako sú uvedené v odseku 2 tohto článku, ktoré sú relevantné pre rozhodnutie v súlade s článkom 8 a ktoré sa stanú dostupnými po informovaní príslušnej verejnosti v súlade s odsekom 2 tohto článku.“

7. Príloha IV body 3 a 4 smernice 85/337 konkretizuje informácie podľa článku 5:

„3. Popis vplyvov na životné prostredie, ktoré bude pravdepodobne zasiahnuté navrhovaným projektom, vrátane a najmä populácie, fauny, flóry, pôdy, vzduchu, klimatických faktorov, materiálov, vrátane architektonických a archeologických pamiatok, krajiny a vzťahov medzi uvedenými faktormi.

4. Popis pravdepodobne významných vplyvov navrhovaného projektu na životné prostredie, ktoré vyplývajú z:

— existencie projektu,

— využitia prírodných zdrojov,

— emisií znečisťujúcich látok, tvorby a zneškodnenia odpadov,

a navrhovateľov popis predpokladaných metód použitých na posúdenie vplyvu na životné prostredie.“

8. V súvislosti s pojmom „popis“ uvedeným v bode 4 tejto prílohy IV sa v poznámke pod čiarou spresňuje, že „tento popis by mal obsiahnuť priame vplyvy a akékoľvek nepriame, sekundárne, kumulatívne, krátko-, stredno- a dlhodobé, trvalé a dočasné, pozitívne a negatívne vplyvy projektu“.

III – Skutkový stav a návrh na začatie prejudiciálneho konania

9. J. Leth vlastní dom v blízkosti letiska Wien-Schwechat (Rakúsko). Počas účinnosti rozličných znení smernice 85/337 sa toto letisko menilo prostredníctvom rôznych stavebných opatrení bez toho, aby sa posúdili vplyvy na životné prostredie podľa tejto smernice.

10. J. Leth žiada od Rakúskej republiky a Land Niederösterreich (ďalej len „Spolková krajina Dolné Rakúsko“) náhradu škody za zníženie hodnoty jej nehnuteľnosti, ktoré vyplýva z hluku spôsobeného leteckou prevádzkou, a svoj nárok odôvodňuje tým, že vplyvy tohto stavebného projektu na životné prostredie bolo potrebné posúdiť podľa smernice.

11. Oberster Gerichtshof (Najvyšší súd) bez toho, aby preskúmal potrebu vykonať jedno alebo viacero posúdení vplyvov na životné prostredie, kladie v tomto konaní túto otázku:

Má sa článok 3 smernice 85/337 vykladať v tom zmysle, že:

1. pojem „hmotný majetok“ zahŕňa len jeho podstatu alebo aj jeho hodnotu;

2. posudzovanie vplyvov na životné prostredie slúži aj na ochranu jednotlivca pred tým, aby utrpel majetkovú ujmu spôsobenú znížením hodnoty jeho pozemku?

12. V konaní predložili písomné pripomienky J. Leth, spolková krajina Dolné Rakúsko, Írsko, Česká republika, Helénska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Rakúska republika, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, ako aj Európska komisia. S výnimkou Talianska a Lotyšska sa títo 17. októbra 2012 zúčastnili aj pojednávania.

IV – Právne posúdenie

A – *O prvej otázke: Pojem „hmotný majetok“*

13. Oberster Gerichtshof svojou prvou otázkou chce zistiť, či pojem „hmotný majetok“ v článku 3 smernice 85/337 zahŕňa len jeho podstatu alebo aj jeho hodnotu.

14. V článku 3 smernice 85/337 sa opisuje obsah posudzovania vplyvov na životné prostredie. Toto posudzovanie identifikuje, opisuje a vyhodnocuje vplyvy projektu na rozličné faktory, okrem iného na hmotný majetok.

15. Prvá prejudiciálna otázka smeruje k tomu, či posudzovanie vplyvov na životné prostredie musí zahŕňať aj vplyv projektu, ktorý je predmetom posudzovania, na hodnotu hmotného majetku.

16. Vo veci samej však nejde o potrebný obsah posúdenia vplyvov na životné prostredie, ale o to, či úplné nevykonanie tohto posúdenia môže založiť nárok na náhradu škody. Írsko preto túto otázku považuje za hypotetickú a v dôsledku toho za neprípustnú.

17. Výklad pojmu „hmotný majetok“ však nepriamo súvisí s centrálnou otázkou prejudiciálneho konania, v ktorej ide o to, v akom rozsahu môže porušenie smernice 85/337 založiť nároky na náhradu zníženia hodnoty hmotného majetku. V prípade, že by posudzovanie vplyvov na životné prostredie malo preskúmať aj hroziace zníženie hodnoty, možno skôr vychádzať z povinnosti nahradiť škodu, ako keby toto posudzovanie mohlo tieto škody ignorovať. V dôsledku toho je potrebné, aby Súdny dvor odpovedal na túto otázku.

18. Komisia správne uvádza, že pojem „hmotný majetok“ nemusí byť nevyhnutne, ako v práve niektorých členských štátov, obmedzený na podstatu dotknutého majetku. Jednotné uplatnenie práva Únie vyžaduje, aby sa pojmy právneho predpisu, ktorý na určenie svojho zmyslu a významu výslovne neodkazuje na právo členských štátov, v zásade v celej Únii vykladali autonómne a jednotne, pričom tento výklad treba hľadať so zreteľom na súvislosti v rámci právnej úpravy a na účel sledovaný touto právnou úpravou. [5]

19. Treba súhlasiť s názorom Komisie v tom, že podľa článku 3 smernice 85/337 treba posúdiť vplyvy hluku spôsobeného leteckou prevádzkou na používanie budov ľuďmi. Toto používanie je totiž vzájomným účinkom medzi faktormi ľudské bytosti a hmotný majetok, ktorý treba pri uplatnení tohto ustanovenia zohľadniť.

20. Ako správne uvádzajú niektoré osoby zúčastnené na konaní, nezodpovedá rozšírenie posudzovania na *hodnotu* hmotného majetku účelu smernice 85/337, ani nenachádza oporu v jej texte.

21. Smernica 85/337 sa podľa článku 1 ods. 1, ako aj podľa prvého a šiesteho odôvodnenia vzťahuje na posudzovanie vplyvov projektov na životné prostredie; na to treba podľa článku 5 a prílohy IV predložiť informácie. Z toho vyplýva domnienka zohľadniť len vplyvy na hmotný majetok, ktoré by mohli byť významné aj pre životné prostredie. Hluk je v tomto smere dobrý príklad. Ak hluk ruší prirodzený biotop, treba to preskúmať. [6] To isté musí platiť, ak je hlukom dotknutý hmotný majetok používaný ľuďmi, napr. rodinné domy a záhrady.

5 — Rozsudok zo 19. septembra 2000, Linster (C-287/98, Zb. s. I-6917, bod 43).

6 — Pozri rozsudok z 24. novembra 2011, Komisia/Španielsko (C-404/09, Zb. s. I-11853, bod 84 a nasl.).

22. Ani kritériá pre rozhodnutie o tom, či menej významné projekty uvedené v prílohe II podliehajú posudzovaniu vplyvov na životné prostredie, nesvedčia v prospech rozšírenia tohto posúdenia na zníženie hodnoty hmotného majetku. Tieto kritériá sú uvedené v prílohe III a uvádzajú body, ako sú využitie prírodných zdrojov, produkcia odpadu, znečistenie a poškodenie, riziko nehôd alebo absorbčná schopnosť životného prostredia, ale nie ekonomické následky týchto vplyvov.

23. Komisia sa však v prospech rozšírenia posudzovania na ekonomické vplyvy odvoláva na to, že Súdny dvor už viackrát konštatoval, že smernica 85/337 má rozsiahlu pôsobnosť a veľmi rozsiahly účel.[7] Táto judikatúra sa však týka vplyvov projektov na životné prostredie.[8] Nič nehovorí v prospech rozšírenia na ekonomické následky.

24. Treba teda rozlišovať medzi vplyvmi na životné prostredie a ekonomickými vplyvmi. Napriek tomu, že ekonomické vplyvy vychádzajú z vplyvov na životné prostredie, nepatria už do cieľa smernice 85/337, ktorým je zabezpečiť posudzovanie vplyvov na životné prostredie.

25. Na prvú otázku treba teda odpovedať, že posudzovanie vplyvov na životné prostredie podľa článku 3 smernice 85/337 nezahŕňa vplyvy projektu, ktorý treba posúdiť, na hodnotu hmotného majetku.

B – *O druhej otázke – Majetková škoda a smernica 85/337*

26. Druhá otázka sa zaoberá hlavným problémom vo veci samej. Oberster Gerichtshof sa chce dozvedieť, či sa článok 3 smernice 85/337 má vykladať v tom zmysle, že posudzovanie vplyvov na životné prostredie slúži aj ochrane jednotlivca pred majetkovou škodou, ktorá vznikla znížením hodnoty jeho nehnuteľnosti.

27. Na rozdiel od článku 2 ods. 1 písm. c) smernice 89/665/EHS[9] o verejnom obstarávaní neobsahuje smernica 85/337 odkaz na to, že porušenie povinnosti preskúmať vplyvy na životné prostredie má založiť nárok na náhradu škody.

28. Zásada zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením práva Únie, ktoré je pripísateľné štátu, je však súčasťou systému Zmlúv, na ktorých je Únia založená.[10] V tejto súvislosti Súdny dvor v rozsudku Wells – bez toho, aby to konkrétne preskúmal – už konštatoval, že členský štát je povinný nahradiť škody, ktoré vznikli tým, že sa nevykonalo posúdenie vplyvov na životné prostredie.[11] Toto vyjadrenie však nemožno chápať tak, že nemusia byť splnené podmienky zodpovednosti členských štátov za porušenie práva Únie v prípade smernice 85/337.

29. Podľa ustálenej judikatúry majú poškodené osoby nárok na náhradu škody, ak sú splnené tri podmienky: porušená právna norma Únie má za cieľ priznať poškodeným osobám práva, porušenie tejto normy je dostatočne závažné a medzi týmto porušením a škodou spôsobenou poškodeným osobám existuje priama príčinná súvislosť.[12]

7 — Rozsudky z 24. októbra 1996, Kraaijeveld a i. (C-72/95, Zb. s. I-5403, bod 31); zo 16. septembra 1999, WWF a i. (C-435/97, Zb. s. I-5613, bod 40), a z 28. februára 2008, Abraham a i. (C-2/07, Zb. s. I-1197, body 32 a 42).

8 — Rozsudok Abraham (už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 43).

9 — Smernica Rady z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmavania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác (Ú. v. ES L 395, s. 33; Mim. vyd. 06/001, s. 246), zmenená a doplnená smernicou Rady 92/50/EHS z 18. júna 1992 (Ú. v. ES L 209, s. 1; Mim. vyd. 06/001, s. 322); pozri k tomu rozsudok z 9. decembra 2010, Combinatie Spijker Infrabouw/De Jonge Konstruktie a i. (C-568/08, Zb. s. I-12655, bod 87).

10 — Rozsudky z 19. novembra 1991, Francovich a i. (C-6/90 a C-9/90, Zb. s. I-5357, bod 35); z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, Zb. s. I-1029, bod 31), a z 25. novembra 2010, Fuß (C-429/09, Zb. s. I-12167, bod 45).

11 — Rozsudok Wells (už citovaný v poznámke pod čiarou 4, bod 66).

12 — Rozsudky zo 17. apríla 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, Zb. s. I-2749, bod 78); Fuß (už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 47); Combinatie Spijker Infrabouw/De Jonge Konstruktie a i. (už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 87), a z 20. októbra 2011, Danfoss a Sauer-Danfoss (C-94/10, Zb. s. I-9963, bod 33).

30. Návrh na začatie prejudiciálneho konania smeruje k prvej z týchto podmienok. Treba zistiť, či povinnosť vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie uvedená v smernici 85/337 má za cieľ priznať práva jednotlivcovi, ktorý je v situácii ako J. Leth.

31. Z tohto dôvodu chcem na úvod uviesť, v akej miere sa jednotlivci môžu odvolávať na smernicu 85/337 (o tom nižšie v bode 1). V nadväznosti na to sa budem zaoberať účelom ochrany smernice 85/337 (o tom nižšie v bode 2) a napokon preskúmam, v akom rozsahu je pre určenie účelu porušenej normy relevantné, že smernica 85/337 upravuje iba konanie týkajúce sa povolenia projektov, nie však vecné podmienky (o tom nižšie v bode 3).

1. O možnosti odvolávať sa na smernicu 85/337

32. Základnou podmienkou toho, že účelom normy je priznať poškodenej osobe práva, je skutočnosť, že jednotlivec sa na túto normu môže odvolávať.

33. V tejto súvislosti je nesporné, že sa jednotlivec môže odvolávať na povinnosť vykonať posudzovanie vplyvov na životné prostredie uvedenú v článku 2 ods. 1 v spojení s článkom 1 ods. 2 a s článkom 4 smernice 85/337.[13] Smernica 85/337 tak členom dotknutej verejnosti priznáva právo na to, aby príslušné orgány posúdili vplyvy konkrétneho projektu na životné prostredie a aby títo členovia boli k tomu vypočutí.

34. V tom sa smernica 85/337 líši od ustanovení o bankovom dohľade, ktoré podľa rozsudku vo veci Paul, ktorý uviedli niektoré osoby zúčastnené na konaní, nemôžu založiť nárok zákazníkov banky nachádzajúcej sa v platobnej neschopnosti na náhradu škody. Na rozdiel od smernice 85/337 sa jednotlivci nemôžu odvolávať na ustanovenia preskúmané v uvedenej veci.[14] Okrem toho existovala osobitná právna úprava na ochranu majetkových záujmov vkladateľov, konkrétne ochrana vkladov.[15] Smernica 85/337 porovnateľné ustanovenie neobsahuje.

2. O účele ochrany smernice 85/337

35. Členské štáty zúčastnené na konaní a spolková krajina Dolné Rakúsko však zastávajú názor, že treba rozlišovať medzi odvolávaním sa na ustanovenia práva Únie a právami v zmysle judikatúry o zodpovednosti z dôvodu porušenia práva Únie. Ako vyplýva už z otázky, ktorú položil Oberster Gerichtshof, vychádzajú z toho, že rozhodujúce je, či účelom smernice 85/337 je priznanie práva na ochranu pred hospodárskymi škodami jednotlivcovi. Pochybujú o tom, že jej účelom je takáto ochrana.

36. Vyššie navrhnutá odpoveď na prvú otázku na prvý pohľad svedčí v neprospech toho, že účel ochrany smernice 85/337 zahŕňa aj ochranu pred ekonomickými škodami. Primárnym cieľom posudzovania vplyvov na životné prostredie je minimalizovať škody na životnom prostredí. Nevylučuje to však zahrnutie *určitých ekonomických škôd* do účelu ochrany smernice. Tieto škody sú totiž iba iným vyjadrením určitých aspektov vplyvov na životné prostredie.

13 — Rozsudok Wells (už citovaný v poznámke pod čiarou 4, bod 61). Pozri v tomto zmysle aj rozsudky WWF (už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 70 a nasl.) a Linster (už citovaný v poznámke pod čiarou, bod 33 a nasl.).

14 — Rozsudok z 12. októbra 2004, Paul a i. (C-222/02, Zb. s. I-9425, body 30, 42 a nasl.), ako aj návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Stix-Hackl 25. novembra 2005 v tejto veci (body 124, 126 a 129).

15 — Rozsudok Paul (už citovaný v poznámke pod čiarou 14, bod 27).

37. Hluk spôsobený leteckou prevádzkou pri zvýšení prepravnej kapacity letiska treba podľa článku 3 a článku 5 ods. 1, ako aj podľa prílohy IV bodov 3 a 4 smernice 85/337 posúdiť aj z dôvodu, že má vplyv na ľudí, teda na dotknutých obyvateľov. Bezpodmienečne treba zohľadniť podobné vplyvy na prirodzené prostredie: Ak by sa z dôvodu hluku biotop pre určitý druh stal menej atraktívnym, čiže by ho využíval menej, muselo by sa to posúdiť. [16]

38. Ak sa teda z dôvodu hluku spôsobeného leteckou prevádzkou zníži hodnota nehnuteľnosti, spočíva tento ekonomický efekt v tom, že sa nehnuteľnosť pre človeka stane menej atraktívnou. Od týchto škôd treba odlíšiť škody, ktoré nespočívajú na vplyvoch projektu na životné prostredie, napr. určité nevýhody v hospodárskej súťaži. Tieto posledné uvedené škody už nesúvisia s účelom ochrany smernice 85/337.

39. Spojiť porušenie smernice 85/337 s nárokom na náhradu škody totiž zodpovedá širokému výkladu, ktorý táto smernica doznala v súvislosti so svojím právnym účinkom. Vnútroštátne súdy musia v rámci konania o žalobe z dôvodu nedostatkov v posúdení vplyvov na životné prostredie v medziach svojej procesnej autonómie prijať opatrenia stanovené vnútroštátnym právom, ktorými možno zabrániť tomu, aby sa takýto projekt mohol uskutočniť bez povinného posúdenia vplyvov na životné prostredie. [17] Aj v povoľovacom konaní, ktoré nestanovuje posúdenie vplyvov na životné prostredie, sa musí dodatočne vykonať toto posúdenie, ktoré sa v predchádzajúcich konaniach o rovnakom celkovom projekte nevykonalo. [18] Možnosť oprieť nárok na náhradu škody o porušenie smernice 85/337 by tiež posilnilo jej operatívnosť. [19] Konštatovanie v rozsudku vo veci Wells, že nevykonanie posúdenia vplyvov na životné prostredie založí nárok na základe zodpovednosti štátu, [20] treba zaradiť do tohto kontextu.

40. Účel ochrany smernice 85/337 teda zahŕňa zabránenie ekonomickým škodám z dôvodu hluku spôsobeného leteckou prevádzkou.

3. O potrebnej kvalifikácii účelu porušenej normy

41. Je však otázne, či určenie účelu porušených noriem vyžaduje ďalšiu kvalifikáciu na to, aby bol založený nárok na náhradu škody.

42. Ako zdôraznila Komisia, článok 3 síce vyžaduje *hodnotenie* vplyvov na životné prostredie a podľa článku 8 treba v rámci povoľovacieho konania zohľadniť výsledky posúdenia. Smernica však neobsahuje nijaké pravidlá o tom, aké projekty vôbec možno uskutočniť. Na rozdiel od názoru Komisie najmä nemožno chápať požiadavku hodnotenia vplyvov na životné prostredie ako povinnosť zvážiť vplyvy na životné prostredie s inými faktormi. Z tohto dôvodu smernica nebráni uskutočneniu tohto projektu ani vtedy, ak sa v posúdení vplyvov na životné prostredie zistia významné negatívne vplyvy na životné prostredie.

43. Táto procesno-právna povaha smernice 85/377 by mohla brániť nároku vyplývajúceho zo zodpovednosti štátu. Mohlo by to vyplývať z judikatúry o vzniku mimozmluvnej zodpovednosti *Únie*. Táto zodpovednosť tiež vyžaduje porušenie právnej normy, ktorej účelom je priznať jednotlivcovi práva. [21]

16 — Pozri rozsudok Komisia/Španielsko (už citovaný v poznámke pod čiarou 6).

17 — V tomto zmysle rozsudok Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (už citovaný v poznámke pod čiarou 3).

18 — Rozsudok zo 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a i. (C-275/09, Zb. s. I-1753, bod 37).

19 — Pozri rozsudky z 20. septembra 2001, Courage a Crehan (C-453/99, Zb. s. I-6297, body 25 až 27), ako aj z 13. júla 2006, Manfredi a i. (C-295/04 až C-298/04, Zb. s. I-6619, bod 60) o nárokoch na náhradu škody z dôvodu porušenia kartelového práva.

20 — Rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 4.

21 — Rozsudky zo 4. júla 2000, Bergaderm a Goupil/Komisia (C-352/98 P, Zb. s. I-5291, bod 41); z 9. septembra 2008, FIAMM a i./Rada a Komisia (C-120/06 P a C-121/06 P, Zb. s. I-6513, bod 173), a z 19. apríla 2012, Artegodan/Komisia a Nemecko (C-221/10 P, bod 80).

44. V tejto súvislosti Súdny dvor už konštatoval, že prípadné nedostatočné odôvodnenie právneho predpisu nie je spôsobilé založiť zodpovednosť Únie. V rámci systému právnej ochrany je totiž úlohou odôvodnenia aktov inštitúcií umožniť Súdnemu dvoru vykonať kontrolu zákonnosti podľa článku 263 ZFEÚ v prospech osôb podliehajúcich právu, ktorým Zmluva tento druh žaloby priznáva.[22] Povinnosť odôvodnenia má teda primárne pomocnú funkciu tým, že umožňuje dodržať iné právne predpisy, ktorých porušenie prípadne môže založiť nárok na náhradu škody.

45. Systém rozdelenia právomocí na rozličné inštitúcie Únie má tiež zabezpečiť dodržanie rovnováhy medzi inštitúciami stanovenej v Zmluve, nemá však chrániť jednotlivca. Nedodržanie rovnováhy medzi inštitúciami teda nestačí na vznik zodpovednosti Únie voči dotknutým jednotlivcom.[23] Jednotlivci sa však môžu odvolávať na neprílušnosť konajúcej inštitúcie, aby spochybnili platnosť opatrenia Únie.[24]

46. Tieto prípady majú spoločné to, že porušenie konkrétnej právnej normy nemôže spôsobiť spornú škodu. Pôvodné opatrenie totiž možno opätovne prijať s dostatočným odôvodnením, alebo ho môže prijať príslušná inštitúcia. Samotná možnosť, že by príslušné orgány pri zabránení chybe vo výkone prípadne existujúcej voľnej úvahy dospeli k inému názoru, nepostačuje na založenie nároku na náhradu škody. Neexistuje totiž právo na to vykonávať voľnú úvahu určitým spôsobom.[25] Nemožno teda odvodiť bezpodmienečný nárok na zabránenie škodám z povinnosti odôvodnenia, ani z rovnováhy medzi inštitúciami.

47. Ide síce pritom o aspekty, ktoré by aj v rámci kauzality museli zohrávať úlohu. Zdá sa však, že Súdny dvor v tom vidí aj znaky podstaty dotknutých noriem. Z toho dôvodu nie sú vo svojej podstate spôsobilé založiť nárok na náhradu škody.

48. Podobne smernica 85/337 nezakladá právo byť ušetrený od určitých vplyvov na životné prostredie, akými sú napríklad zvýšená hladina hluku spôsobeného leteckou prevádzkou. Samotná okolnosť, že vplyvy na životné prostredie boli tolerované pri porušení smernice 85/337, preto ešte nezaväzuje na náhradu škody spôsobenej týmito vplyvmi.

49. Smernica 85/337 však dotknutej verejnosti priznáva právo na to, aby boli posúdené vplyvy dotknutého projektu na životné prostredie a aby bola verejnosť k týmto vplyvom vypočutá.

50. Účasť verejnosti v prvom rade slúži na včasnú identifikáciu vplyvov na životné prostredie, má však aj *varovnú funkciu* voči dotknutej verejnosti. Podľa článku 6 ods. 3 smernice 85/337 patrí totiž aj *informácia* o vplyvoch projektu na životné prostredie do účasti verejnosti. Príslušné orgány musia sprístupniť všetky informácie, ktoré musí navrhovateľ predložiť podľa článku 5, ako aj ďalšie relevantné informácie, ktorými disponujú.

51. Bez ohľadu na to, či sa jednotlivci k projektu vyjadria, môžu sa na základe posudzovania vplyvov na životné prostredie priamo alebo prostredníctvom médií informovať o jeho vplyvoch na životné prostredie. V nadväznosti na to môžu prispôsobiť svoje správanie v budúcnosti tým, že napríklad predídu možným škodám. V smernici sa táto funkcia prejavuje tým, že sa verejnosť podľa článku 9 informuje o rozhodnutí, ktoré ukončuje povoľovacie konania, a o podstatných dôvodoch.

52. Porušenie smernice 85/337, ktoré obmedzuje túto varovnú funkciu, musí byť v zásade spôsobilé založiť nárok na náhradu škody.

22 — Rozsudky z 15. septembra 1982, Kind/EHS (106/81, Zb. s. 2885, bod 14), a zo 6. júna 1990, AERPO a i./Komisia (C-119/88, Zb. s. I-2189, bod 20).

23 — Rozsudok z 13. marca 1992, Vreugdenhil/Komisia (C-282/90, Zb. s. I-1937, bod 20 a nasl.), a z 19. apríla 2012, Artegodan/Komisia a Nemecko (už citovaný v poznámke pod čiarou 21, bod 81).

24 — Pozri rozsudok z 24. júla 2003, Komisia/Artegodan a i. (C-39/03 P, Zb. s. I-7885, bod 52).

25 — O ochrane dôvery pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. júla 2004, Di Lenardo a Dilexport (C-37/02 a C-38/02, Zb. s. I-6911, bod 70), a z 22. júna 2006, Belgicko a Forum 187/Komisia (C-182/03 a C-217/03, Zb. s. I-5479, bod 147); z 22. decembra 2008, Centeno Mediavilla a i./Komisia (C-443/07 P, Zb. s. I-10945, bod 91), ako aj zo 4. marca 2010, Angé Serrano a i./Parlament (C-496/08 P, Zb. s. I-1793, bod 93).

53. Predstaviteľné by napríklad bolo posudzovanie vplyvov na životné prostredie, ktoré nesprávne vylučuje to, že projekt do okolia vypúšťa určité jedovaté látky. Ak členovia dotknutej verejnosti z tohto dôvodu nestihnú vykonať prevenčné opatrenia, neskôr však pre tieto emisie vzniknú škody, mohlo by to založiť zodpovednosť štátu. To isté by muselo platiť, ak sa nevykoná nevyhnutné posudzovanie vplyvov na životné prostredie, ktoré by verejnosť o týchto rizikách informovalo. V takýchto prípadoch je nesprávne uplatnenie smernice 85/337 adekvátnou príčinou neskoršej škody.

54. V prípade zvyšujúceho sa hluku spôsobeného leteckou prevádzkou je predstaviteľné, že pri upozornení v dostatočnom predstihu sa ľudia neusadia v dotknutej oblasti alebo sa pri stavbe budov prinajmenšom postarajú o primeranú zvukovú izoláciu. Ak k takémuto upozorneniu nedôjde z dôvodu, že sa nevykonalo povinné posúdenie vplyvov na životné prostredie, nemožno vylúčiť, že vznikne nárok na náhradu škody.

55. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa nenachádzajú úvahy v prospech toho, že v prejednávanej veci sú sporné škody založené na prípadnom porušení varovnej funkcie posudzovania vplyvov na životné prostredie. Napokon je však úlohou vnútroštátnych súdov preskúmať skutkový stav aj v tomto smere.

56. Na druhú otázku je preto potrebné odpovedať takto: Samotná okolnosť, že vplyvy na životné prostredie boli povolené pri porušení smernice 85/337, ešte nezaväzuje na náhradu škôd, ktoré tieto vplyvy spôsobili. Aby bolo možné uplatniť nárok na náhradu škody, sa navyše vyžaduje, aby dotknutá verejnosť bola z dôvodu nesprávneho uplatnenia smernice 85/337 nedostatočne oboznámená s očakávanými vplyvmi na životné prostredie.

V – Návrh

57. Podľa smernice 85/337 netreba preskúmať ekonomické následky vplyvov na životné prostredie. Ekonomické následky chýb pri uplatňovaní smernice 85/337 však môžu zakladať nárok na náhradu škody.

58. Navrhujem preto, aby Súdny dvor na prejudiciálnu otázku odpovedal takto:

1. Posudzovanie vplyvov na životné prostredie podľa článku 3 smernice 85/337/EHS o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, zmenenej a doplnenej smernicou 2003/35/ES, nezahŕňa vplyvy projektu, ktorý treba posúdiť, na hodnotu hmotného majetku.

2. Samotná okolnosť, že vplyvy na životné prostredie boli povolené pri porušení smernice 85/337, ešte nezaväzuje na náhradu škôd, ktoré tieto vplyvy spôsobili. Aby bolo možné uplatniť nárok na náhradu škody, sa navyše vyžaduje, aby dotknutá verejnosť bola z dôvodu nesprávneho uplatnenia smernice 85/337 nedostatočne oboznámená s očakávanými vplyvmi na životné prostredie.