STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 15. ledna 2009 [1]

I – Úvod

1. Probíhající řízení se zakládá na dvou různých postupech před zahájením soudního řízení. Zaprvé Komise Irsku vytýká, že neprovedlo směrnici Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí [2], ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997 [3] (dále jen „směrnice o posuzování vlivů“), pokud jde o soukromé silnice. Zadruhé Irsko údajně neprovedlo (v úplném rozsahu) směrnici 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 [4], a neuvědomilo o nich Komisi.

2. Jádrem tohoto právního sporu je přístup k právní ochraně v irském právu územního plánování. V této souvislosti je třeba zabývat se zejména jedním rozporem ve vyjádření Komise: na jednu stranu trvá na tom, že vytýká pouze neexistenci prováděcích opatření, a nikoli jejich kvalitu. Na druhou stranu intensivně diskutuje o kvalitě irských opatření, tj. o otázce, zda určitá irská opatření vyhovují požadavkům směrnice 2003/35.

II – Právní rámec

3. Účelem směrnice 2003/35 je provedení některých ustanovení Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí [5] (dále jen „Aarhuská úmluva“), kterou Společenství podepsalo dne 25. června 1998 v Aarhusu (Dánsko) [6].

1 — Původní jazyk: němčina.
2 — Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248.
3 — Úř. věst. L 73, s. 5; Zvl. vyd. 15/03, s. 151.
4 — Úř. věst. L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466.
5 — Úř. věst. L 124, s. 4.
6 — Přijato usnesením Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, Úř. věst. L 124, s. 1. Úmluva byla otištěna v návaznosti na usnesení.

A – *Aarhuská úmluva*

4. Článek 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy definuje pojem „dotčené veřejnosti“ a v této souvislosti zvýhodněné nevládní organizace:

„Pro účely této úmluvy

[…]

5. ‚dotčená veřejnost‘ je veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“

5. V čl. 3 odst. 1 se stanoví, jak smluvní strany provedou úmluvu:

„Každá strana přijme nezbytná právní, správní a jiná opatření včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy, jež se týkají informací, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně, a včetně přiměřených opatření pro prosazování práva, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy.“

6. Odkázat je třeba na čl. 3 odst. 8, pokud toto ustanovení hovoří o soudních nákladech:

„Každá strana zajistí, že osoby uplatňující svá práva v souladu s ustanoveními této úmluvy nebudou za svou angažovanost žádným způsobem finančně postihovány nebo pokutovány, pronásledovány nebo obtěžovány. Toto ustanovení se nedotýká pravomoci soudů jednotlivých států požadovat přiměřené náklady v soudních řízeních.“

7. Článek 6 obsahuje pravidla o účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech, které jsou buď výslovně uvedeny v příloze I úmluvy nebo mohou mít významný vliv na životní prostředí.

mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

8. Článek 9 odst. 2 upravuje přístup k právní ochraně v souvislosti s účastí veřejnosti, s níž úmluva počítá:

„Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky čl. 2 odst. 5 pokládán za dostatečný pro účely písmene a). U těchto organizací se bude pro účely písmene b) předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.

a) mající dostatečný zájem, nebo

b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to správní řád strany požaduje jako předběžnou podmínku,

Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje.“

9. Další pravidla soudního řízení obsahuje čl. 9 ve svých odst. 4 a 5:

„4. Navíc – a aniž by tím byl dotčen odstavec 1 – postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně přikázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Rozhodnutí vydaná podle tohoto článku budou předávána či archivována v písemné formě. Rozhodnutí soudů, a kdykoli možno i jiných orgánů, budou veřejně dostupná.

5. K zajištění vyšší účinnosti ustanovení tohoto článku každá strana zajistí poskytování informací veřejnosti o přístupu ke správním a soudním postupům přezkoumání a zváží zavedení vhodných podpůrných mechanismů k odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně.“

B – *Směrnice 2003/35*

10. Článek 3 směrnice 2003/35 obsahuje změny směrnice o posuzování vlivů.

11. Bod 1 definuje pojem „dotčené veřejnosti“ následovně:

„veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast 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.“

12. Bod 7 se týká přístupu k právní ochraně:

„vkládá se nový článek, který zní:

‚Článek 10a

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

a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě

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

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

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

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

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

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

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

13. Článek 4 směrnice 2003/35 obsahuje změny směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění [7]. Odstavec 4 má v podstatě

7 — Úř. věst. L 257, s. 26, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění (kodifikované znění), Úř. věst. L 24, s. 8.

stejné znění jako nově vložený článek 10a směrnice o posuzování vlivů.

(a) nejsou dány závažné důvody svědčící o tom, že předmětná rozhodnutí či jednání jsou neplatná nebo že je třeba je prohlásit za neplatná, a

C – *Irské právo*

(b) (i) navrhovatel nemá důležitý zájem na věci, která je předmětem návrhu, nebo

14. Účastníci řízení se přou především o provedení shora uvedených ustanovení do irského Planning and Development Act 2000 [8], ve znění Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 [9]. Section 50 a Section 50A upravují, jaké žaloby je možné podat proti určitým opatřením v rámci územního plánování.

(ii) navrhovatel – pokud se předmětné rozhodnutí nebo jednání týká záměru, který je v Section 176 v platném znění nebo v právních předpisech vydaných na jeho základě označen jako záměr, který má potenciálně závažný vliv na životní prostředí –

15. Dostatečný zájem na podání žaloby je upraven v Section 50A(3):

„(3) Soud neprohlásí žalobu za přípustnou ve smyslu Section 50, pokud

(I) není orgánem nebo zařízením (vyjma státních úřadů, orgánů státní správy, orgánů vlády nebo vládních agentur), jehož cíle nebo funkce souvisí s podporou ochrany životního prostředí,

8 — Zákon č. 30 z roku 2000.
9 — Zákon č. 27 z roku 2006.

(II) nesledoval tyto cíle nebo funkce po dobu dvanácti měsíců předcházejících datu návrhu a

(III) (případně) nesplňuje požadavky, které by musel splnit orgán nebo zařízení ve smyslu Section 37(4)(d)(iii) při podání opravného prostředku podle Section 37(4)(c) (pro účely tohoto ustanovení je při uplatňování všech požadavků podle Section 37(4)(e)(iv) třeba vykládat zde obsažený odkaz na odvětví, do něhož patří rozhodnutí, jež je předmětem opravného prostředku, jako odkaz na odvětví, do něhož patří rozhodnutí či jednání, jež je předmětem návrhu na vyslovení přípustnosti ve smyslu Section 50).“

16. Section 50A(4) stanoví, že uvedený důležitý zájem není omezen pouze na nemovitosti nebo finanční zájmy.

17. Section 50A(10) a (11)(b) nabádají soudy k tomu, aby vedly evidovaná řízení tak rychle, jak je to přípustné z hlediska konání spravedlnosti. Section 50A(12) svoluje k vydávání dalších pravidel týkajících se urychlení řízení.

III – Postup před zahájením soudního řízení a návrhová žádání

18. Základem projednávané žaloby jsou dvě vyšetřovací řízení Komise.

19. V prvním řízení Komise mj. Irsku vytýkala, že soukromé záměry výstavby městských silnic jako takové nepodléhají irské právní úpravě o posuzování vlivů na životní prostředí. Dne 18. října 2002 vyzvala Irsko, aby se vyjádřilo. Po obdržení irské odpovědi ze dne 5. března 2003 vydala Komise dne 11. června 2003 odůvodněné stanovisko. Irsko odpovědělo dopisem ze dne 10. listopadu 2003.

20. Předmětem druhého řízení je provedení směrnice 2003/35. Dne 28. července 2005 Komise vyzvala Irsko, aby se vyjádřilo k výtce, že ji neuvědomilo o prováděcích opatřeních. Odpověď Irska je datována k 7. září 2005. Následně Komise vydala dne 19. prosince 2005 první odůvodněné stanovisko, na něž Irsko odpovědělo dne 14. února 2006. Další odůvodněné stanovisko následovalo dne 18. října 2006. V něm Komise poskytla Irsku poslední dvouměsíční lhůtu, tj. do 18. prosince 2006, k provedení směrnice. Po různých sděleních o změnách irského práva ze dne 30. listopadu 2006, dne 18. prosince 2006

a dne 18. ledna 2007 Irsko odpovědělo dne 27. února 2007.

21. Poté Komise spojila obě řízení a podala tuto žalobu datovanou k 7. září 2007.

22. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

– určil, že Irsko tím, že v souladu s čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2, 3 a 4 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Rady 97/11/ES, nepřijalo veškerá opatření nezbytná k tomu, aby záměry spadající do kategorie „výstavba silnic“ uvedené v příloze II bodě 10 písm. e) směrnice 85/337, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, před vydáním povolení podléhaly požadavku získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů v souladu s články 5 až 10 této směrnice, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z uvedené směrnice;

– určil, že Irsko tím, že nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu s čl. 3 body 1, 3, 4, 5, 6 a 7 a čl. 4 body 1, 2, 3, 4, 5 a 6 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 a 96/61, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, nebo v každém případě tím, že o nich Komisi neuvědomilo, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článku 6 této směrnice;

– uložil Irsku náhradu nákladů řízení.

23. Irsko navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zamítl žalobu.

24. Po výměně spisů se strany dne 27. listopadu 2008 zúčastnily jednání před Soudním dvorem.

IV – Právní posouzení

25. Nejprve pojednám o bodech, které jsou mezi stranami téměř zcela nebo zcela nesporné, a následně se zaměřím na přístup k právní ochraně.

A – *K úpravě soukromých silnic*

26. Podle názoru Komise Irsko nepřijalo všechna opatření nezbytná k zajištění toho, aby projekty v kategorii „výstavba silnic“ uvedené v příloze II bodu 10 písm. e) směrnice o posuzování vlivů podléhaly požadavkům této směrnice. Podle Komise nejsou těmto požadavkům podrobeny soukromé silnice.

27. Pojem „silnice“ ve směrnici o posuzování vlivů nerozlišuje podle toho, zda je soukromá nebo veřejná. Vyloučení soukromých silnic by se tedy neslučovalo s širokým rozsahem působnosti směrnice [10]. Ani Irsko nepopírá, že pojem „silnice“ ve smyslu této kategorie projektů zásadně zahrnuje i soukromé záměry výstavby městských silnic. Irsko naopak příslušná ustanovení odpovídajícím způsobem doplnilo. Protože však k těmto změnám došlo teprve po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, nemohou být v probíhajícím řízení zohledněny.

28. Požadavky směrnice o posuzování vlivů musí být každopádně uplatněny také na soukromé silnice. Soukromé silnice jako takové ještě do nedávných změn nesporně nespadaly pod příslušná ustanovení irského práva. Irsko sice uvádí, že tyto silnice tvoří takřka ve všech případech součást jiných záměrů. Toto však nepostačí, neboť ne všechny případy by byly zahrnuty.

29. Irsko tudíž tím, že v souladu s čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2, 3 a 4 nepřijalo veškerá opatření nezbytná k tomu, aby záměry spadající do kategorie „výstavba silnic“ uvedené v příloze II bodě 10 písm. e) směrnice 85/337, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, před vydáním povolení podléhaly požadavku získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů v souladu s články 5 až 10, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice o posuzování vlivů.

B – *Nesporné body při provádění směrnice 2003/35*

30. Strany se shodují v tom, že čl. 3 body 3, 4, 5 a 6 směrnice 2003/35 v rozhodném okamžiku ještě nebyly provedeny pro všechny irské

10 — V rozsudku ze dne 25. července 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Sb. rozh. s. I-6097, bod 28), dospěl Soudní dvůr k závěru, že výjimka pro městské silnice je „nepřijatelná“.

povolovací systémy. Konkrétně Irsko uvádí Dublin Docklands Development Authority Act 1997, Fisheries Act 1980, Foreshore Act 1993, Dumping at Sea Acts 1996 to 2006 a Arterial Drainage Acts 1945 and 1995.

31. Komise navíc vzala zpět své výtky týkající se čl. 4 bodů 1, 5 a 6 směrnice 2003/35 poté, co ji Irsko uvědomilo o prováděcích opatřeních. Dokud však Irsko uznává, že za účelem provedení čl. 4 bodů 2 a 3 směrnice 2003/35 je nezbytně nutné provést další změny irského práva, Komise zachová výtku neúplného provedení. V této souvislosti Irsko uvádí Environmental Protection Agency (Licensing) Regulations 1994 to 2004 a Waste Management (Licensing) Regulations 2004.

32. Pokud jde o další prováděcí opatření týkající se těchto povolovacích systémů, o nichž Irsko informovalo po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, tato nemohou být v probíhajícím řízení zohledněna.

33. Irsko tudíž tím, že nepřijalo veškeré právní a správní předpisy nezbytné k provedení čl. 3 bodů 3, 4, 5 a 6, jakož i čl. 4 bodů 2 a 3 směrnice 2003/35, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 6 uvedené směrnice.

C – K pojmu „dotčené veřejnosti“

34. Účastníci řízení se přou o to, zda musí být proveden pojem „dotčené veřejnosti“. Komise zdůrazňuje, že směrnice 2003/35 přiznává dotčené veřejnosti určitá práva. Zejména práva nevládních organizací, která z ní vyplývají, nejsou v Irsku podle Komise dostatečně chráněna.

35. Definice pojmů obsažené ve směrnicích nemusí být vždy provedeny doslovně. Soudní dvůr například rozhodl, že není třeba výslovně provádět pojem „zvláštní oblast ochrany“ ve smyslu čl. 1 písm. l) směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin [11]. Postačí když oblasti, na něž se vztahuje tento pojem, a ochranná opatření, jež mají být přijata, jsou ve vnitrostátním právu z právního hlediska dostatečně přesně vymezeny [12].

36. Rozhodující otázkou je tedy to, zda osoby spadající pod pojem „dotčené veřejnosti“ budou moci požívat práv, která jim směrnice 2003/35 přiznává. V této souvislosti irská vláda uvádí, že příslušná práva již obecné veřejnosti přísluší. Proto podle ní není třeba speciálně definovat dotčenou veřejnost.

11 — Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102.

12 — Rozsudek ze dne 10. května 2007, Komise v. Rakousko (C-508/04, Sb. rozh. s. I-3787, body 66 a násl.).

37. Aby Komise mohla vyvrátit toto tvrzení, musela by ukázat, která práva dotčené veřejnosti nejsou dostatečně provedena. Komise se však v této souvislosti omezuje pouze na přístup nevládních organizací k právní ochraně. Zvlášť musí být tento aspekt týkající se provedení čl. 3 bodu 1 přezkoumán v souvislosti s přístupem nevládních organizací k právní ochraně [13].

38. Pokud jde o ostatní práva dotčené veřejnosti, Komise neprokázala jejich nedostatečné provedení. V tomto bodě je tedy třeba žalobu zamítnout.

D – *K přístupu k právní ochraně*

39. Komise vznáší dvě výtky k provedení čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35, tj. k článku 10a směrnice o posuzování vlivů a článku 15a směrnice 96/61. Jednak nejsou tato ustanovení provedena irskými opatřeními, která existovala k okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, a jednak Irsko Komisi neuvědomilo o všech přijatých prováděcích opatřeních.

1. K neexistenci prováděcích opatření

40. Vytýkaná skutečnost, že Irsko neprovedlo článek 10a směrnice o posuzování vlivů a článek 15a směrnice 96/61, se shoduje s původním předmětem výzvy k vyjádření (výzvy dopisem), jejímž cílem bylo urgovat pouze neexistenci prováděcích opatření. Ohledně přístupu k právní ochraně upraveného v těchto ustanoveních Irsko sdělilo pouze to, že je v irském právu již zajištěn.

41. Během postupu před zahájením soudního řízení a v soudním řízení strany svůj právní spor postupně rozšířily i na kvalitu prováděcích opatření uvedených Irskem. Komise přitom vždy na nově přednesené irské argumenty a informace reagovala tak, že svou kritiku zesílila.

13 — Viz níže, body 73 a násl.

a) K přípustnosti tvrzení Komise

42. Změna žalobního důvodu vycházejícího ze zcela chybějícího provedení v žalobní důvod vycházející z nesprávného provedení je zásadně přípustná [14], každopádně pokud členský stát Komisi uvědomí o existujících prováděcích opatřeních teprve se zpožděním, a ztíží jí tak možnost včas poukázat na nedostatky v provedení. Žalobní důvod vycházející z nesprávného provedení je totiž zásadně obsažen v žalobním důvodu vycházejícím z neprovedení [15].

43. K takovým případům nedochází často jen z toho důvodu, že prováděcí opatření vydaná teprve po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku již nemohou být zohledněna a Komise zpravidla ukončí řízení o nesplnění povinnosti pro nesdělení prováděcích opatření poté, co jí byla sdělena, s cílem přezkoumat případné neshody v jiném řízení.

44. V projednávaném případě, a to jak v žalobě (bod 5.26), tak i v replice (bod 18), však Komise výslovně zdůrazňuje, že žaloba je omezena na otázku, zda došlo k provedení.

45. Pokud Komise i přesto dále namítá nedostatky v irském právu, které jsou kvalitativní povahy, protiřečí si její tvrzení, a jsou proto nepřípustná [16]. Pokud by se Soudní dvůr v probíhajícím řízení vyjadřoval ke sporným bodům, vzniklo by ostatně nebezpečí, že bude předjímat pozdější řízení o slučitelnosti vnitrostátního práva, které si Komise výslovně vyhradila.

46. Se zřetelem k žalobnímu důvodu vycházejícímu z chybějícího provedení článku 10a směrnice o posuzování vlivů a článku 15a směrnice 96/61 musí být žaloba odmítnuta jako nepřípustná v těch bodech, které se týkají kvality irských opatření. Zkoumat se musí pouze to, zda Irsko vůbec nějaká prováděcí opatření přijalo.

47. Nelze ovšem vyloučit, že Soudní dvůr posoudí přípustnost tohoto žalobního důvodu jinak. Pro tento případ proto podpůrně přezkoumám, zda Komise prokázala, že článek 10a směrnice o posuzování vlivů

14 — Rozsudky ze dne 16. června 2005, Komise v. Itálie (C-456/03, Sb. rozh. s. I-5335, body 19 a násl.), a ze dne 30. listopadu 2006, Komise v. Lucembursko (C-32/05, Sb. rozh. s. I-11323, body 52 a násl.).

15 — Rozsudek Komise v. Itálie (uvedený v poznámce pod čarou č. 14, bod 40).

16 — Rozsudek ze dne 28. června 2007, Komise v. Španělsko (C-235/04, Sb. rozh. s. I-5415, body 47 a 48).

a článek 15a směrnice 96/61 nebyly v Irsku dostatečně provedeny.

irská vláda Soudní dvůr o tom, že rozhodná ustanovení pozměňovacího zákona z roku 2006 vstoupila v platnost dne 31. ledna 2007. Jedná se o Section 13 zákona z roku 2006, jejímž prostřednictvím byly do původního zákona z roku 2000 vloženy Section 50 v novém znění a doplňující Section 50A. Irská vláda se při tom opírá o nařízení o použití částí pozměňovacího zákona [17].

b) K dostatečnému zájmu

48. První sporný bod se týká možnosti osob z řad dotčené veřejnosti dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona.

52. Soudní dvůr však v probíhajícím řízení nemůže brát v úvahu změny irského práva, které vstoupily v platnost teprve po uplynutí lhůty, kterou Komise stanovila v odůvodněném stanovisku. Tato uplynula dne 18. prosince 2006. Proto se zdá, že údaje irské vlády vylučují, aby byla uvedená ustanovení přezkoumána.

49. Podle článku 10a odst. 1 písm. a) směrnice o posuzování vlivů a čl. 15a odst. 1 písm. a) směrnice 96/61 mohou členské státy tuto možnost omezit na případy, kdy má žalobce dostatečný zájem.

50. Potud se tedy účastníci řízení přou pouze o provedení v rámci rozsahu působnosti irského Planning and Development Act 2000, ve znění Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

53. Z dokumentů předložených spolu se žalobní odpovědí však vyplývá, že se toto tvrzení týkající se vstupu v platnost zakládá na omylu. Nařízení uvedené irskou vládou upravuje použití jiných částí zákona z roku 2006. Nová úprava rozhodná pro probíhající řízení, tj. Section 13 pozměňovacího zákona z roku 2006, vstoupila v platnost již dne 17. října 2006 [18], tedy před uplynutím lhůty.

51. V odpověď na dotaz položený na jednání a v následném písemném sdělení informovala

17 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) (No. 3) Order 2006 ze dne 21. prosince 2006, S. I. No. 684 z roku 2006.

18 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) Order 2006 ze dne 11. října 2006, S. I. No. 525 z roku 2006.

54. Soudní dvůr tedy může zkoumat především námitky Komise proti Section 50A(3)(b)(i) Planning and Development Act 2000 ve znění Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. Komise Irsku vytýká, že podle této úpravy se lze dožadovat „judicial review" jen za předpokladu důležitého zájmu žalobce („substantial interest").

55. Komise nejdříve tvrdí, že příslušná irská legislativa pocházející z období následujícího po směrnici 2003/35 neobsahuje žádný odkaz na tuto směrnici. Tím dochází k porušení – které není Komisí v probíhajícím řízení jako takové namítáno – čl. 6 odst. 2 směrnice, jenž takový odkaz vyžaduje. V tom lze též spatřovat indicii toho, že irský zákonodárce směrnici nebral v úvahu ani v ostatních částech této úpravy. Neexistence odkazu na směrnici ovšem nedokazuje, že sporná úprava tuto směrnici neprovádí.

56. Hlavní důkaz o chybějícím provedení spatřuje Komise v druhém rozsudku Friends of the Curragh Environment irského High Court [19]. V něm se v souvislosti s přezkumem „substantial interest" uvádí, že směrnice 2003/35 není v Irsku provedena. Tomu Irsko oponuje mladším rozsudkem Sweetman [20] vydaným týmž soudem, v němž je toto posouzení revidováno.

57. V konečném důsledku může v projednávaném případě zůstat nerozhodnuto, který z výroků High Court k otázce provedení směrnice 2003/35 je správný. Rozhodující je, že irské právo stanovuje – v závislosti na zájmu žalobce – možnost dosáhnout přezkoumání soudem. Proto Komise nemůže Irsku vytýkat úplnou neexistenci prováděcích opatření. Zda tato opatření odpovídají požadavkům směrnice, to je naopak otázkou jejich kvality.

58. Žaloba je proto v tomto bodě neopodstatněná v rozsahu, v němž je jejím předmětem úplná neexistence prováděcích opatření, a nepřípustná, pokud jde o kvalitu prováděcích opatření.

59. Pokud by se Soudní dvůr tímto bodem přesto zabýval hlouběji, pak by bylo nejprve potřeba vypořádat se s kritikou Komise, podle

19 — Rozsudek High Court of Ireland ze dne 8. prosince 2006, Friends of the Curragh Environment Limited v. An Bord Pleanála [2006] IEHC 390.

20 — Rozsudek High Court of Ireland ze dne 26. dubna 2007, Sweetman v. An Bord Pleanála [2007] IEHC 153.

níž se rozsudek Sweetman nevztahuje na soukromé záměry. Rozlišování soukromých a veřejných investorů projektu však nelze vypozorovat ani v relevantních ustanoveních irského práva, ani v rozsudcích irských soudů, které má Soudní dvůr k dispozici [21].

60. V rozsudku Sweetman se sice zdůrazňuje, že jde o veřejného investora projektu, zatímco rozsudky Friends of the Curragh Environment se týkaly soukromého záměru [22]. Přesto nemají tyto výroky žádný znatelnější dopad na použití irského práva, neboť se týkaly jen hypoteticky zvažovaného bezprostředního použití směrnice 2003/35.

61. Proto je třeba vycházet z toho, že pro možnost dosáhnout soudního přezkumu soukromých a veřejných záměrů platí stejná pravidla.

62. Dále Komise irským orgánům vytýká, že jejich provedení každopádně není dostatečně jasné a že mu nemůže být učiněno zadost výkladem irského práva v souladu se směrnicí, k němuž podněcuje rozsudek Sweetman.

63. Aby Komise mohla prosadit toto své v zásadě správné tvrzení [23], musela by ovšem nejprve prokázat, že došlo k nedostatečně jasnému provedení. V této věci se její tvrzení v zásadě omezuje na zjištění irského High Court týkající se údajného neprovedení směrnice 2003/35, obsaženého v druhém rozsudku Friends of the Curragh Environment [24].

64. Komise cituje zejména ten výrok irského High Court, podle nějž je standard důležitého zájmu užší než standard dostatečného zájmu [25]. Tento výrok se však nevztahuje na směrnici 2003/35, nýbrž na předpoklad přípustnosti stanovený irským právem, který dříve platil v rozsahu působnosti Planning and Development Act a který se má dodnes uplatnit v jiných působnostech judicial review.

65. Proto irská vláda – v souladu s rozsudkem Sweetman vydaným irským High Court – tomuto tvrzení správně oponuje tím, že dostatečný zájem ve smyslu směrnice

21 — Vedle rozsudků High Court uvedených v poznámkách pod čarou 19 a 20 je v této souvislosti ještě třeba zmínit zejména rozsudek irského Supreme Court ze dne 2. května 2008, Harding v. Cork County Council & anor [2008] IESC 27.

22 — Uvedeno v poznámce pod čarou č. 20, bod 3.10.

23 — Srov. rozsudky ze dne 10. května 2001 Komise v. Nizozemsko (C-144/99, Recueil, s. I-3541, bod 21); ze dne 19. září 1996, Komise v. Řecko (C-236/95, Recueil, s. I-4459, body 12 a násl.), a ze dne 12. července 2007, Komise v. Rakousko (C-507/04, Sb. rozh. s. I-5939, bod 137).

24 — Uvedeném v poznámce pod čarou č. 19.

25 — Viz také rozsudky Harding (uvedený v poznámce pod čarou č. 21) a Sweetman (uvedený v poznámce pod čarou č. 20).

2003/35 a dostatečný zájem podle irského procesního práva jsou dva odlišné pojmy.

66. Podle směrnice 2003/35, tj. podle článku 10a odst. 3 první věty směrnice o posuzování vlivů a článku 15a odst. 3 první věty směrnice 96/61 členské státy určí, co se považuje za dostatečný zájem a co za porušení práva. Určit se to sice má v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně, zvolit lze nicméně i úpravu ještě přísnější, lze totiž zakotvit požadavek uplatnění porušování práva. Směrnice tedy ponechává členským státům volnost při definování dostatečného zájmu a nepředepisuje při tom žádný minimální standard, který je nutno dodržet.

67. Irsko rozhodlo, že dostatečný ve smyslu směrnice je jedině důležitý zájem [26]. Zákon výslovně stanoví, že uvedený zájem není omezen pouze na nemovitosti nebo finanční zájmy [27]. Podle jednoho z novějších rozsudků irského Supreme Court musí navrhovatel prokázat zvláštní osobní zájem značného významu, který je sporným záměrem poškozen, anebo je s ním spjat [28]. Komise neuvádí žádný argument na podporu toho, proč by měl být tento standard neslučitelný se směrnicí.

68. Nanejvýš se lze tázat, zda je toto omezení žalobních práv v souladu s výslovně stanoveným cílem poskytnout široký přístup k právní ochraně. Dřívější velkorysejší pravidla o nezbytném zájmu ukazují, že v irském právním řádu lze v zásadě poskytnout širší přístup k právní ochraně.

69. Určení dostatečného zájmu na podání žaloby je však nutně založeno na uvážení. Pro široký přístup k právní ochraně hovoří argument účinného prosazování práva. Na druhou stranu je možná řada soudních řízení zbytečných, neboť nedošlo k porušení práva. Zbytečné žaloby nezatěžují pouze soudy, ale případně i dotčené záměry, jejichž provedení tím může být zpožděno. Faktory jako přibývající množství zákonných pravidel nebo rostoucí připravenost občanů pouštět se do konfliktů, ale i změna stavu životního

26 — Section 50A(3)(b) Planning and Development Act 2000, ve znění Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

27 — Section 50A(4) Planning and Development Act 2000, ve znění Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

28 — Viz rozsudek Harding (uvedený v poznámce pod čarou č. 21). S ohledem na možnost eurokonformního výkladu irského práva soud dospěje v tomto rozsudku k překvapivému výsledku, že jiný výklad (neurčitého) pojmu „substantial interest“ by byl neslučitelný (*contra legem*) s irským právem.

prostředí mohou ovlivnit výsledek tohoto uvážení. Proto nelze z dříve velkorysejšího přístupu k právní ochraně bez dalšího usuzovat, že restriktivnější formulace není slučitelná s cílem širokého přístupu.

70. Na jednání Komise koneckonců zastávala názor, že i zásada rovnocennosti brání měřítku důležitého zájmu. Podle této zásady přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky také pro případy ovlivněné právem Společenství, tyto však nesmí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných situací na základě vnitrostátního práva [29].

71. Komise spatřuje méně příznivé zacházení v okolnosti, že možnost dosáhnout přezkoumání před irskými soudy je v jiných oblastech mimo právo územního plánování podmíněna pouze dostatečným zájmem. Toto pojetí by ovšem mohlo být přesvědčivé pouze za předpokladu, že by v právu územního plánování bylo třeba prosazovat výlučně případy ovlivněné právem Společenství. Tomu ovšem nic nenasvědčuje. Je patrné, že žaloby podávané na základě předpisů územního plánování se mohou týkat i otázek podléhajících čistě vnitrostátnímu právu. Také tyto žaloby podléhají požadavku důležitého zájmu. Proto tento předpoklad přípustnosti u žalob v oblasti práva územního plánování nezpůsobuje méně příznivé zacházení s případy ovlivněnými právem Společenství.

72. Nic tedy nenasvědčuje tomu, že irské provedení čl. 10a odst. 1 písm. a) směrnice o posuzování vlivů a čl. 15a odst. 1 písm. a) směrnice 96/61 týkající se dostatečného zájmu pro podání žaloby jednotlivcem není dostatečně jasné. I kdyby Soudní dvůr shledal toto tvrzení přípustným, bylo by každopádně neopodstatněné.

c) K právům nevládních organizací (kolektivní žaloba)

73. Druhá výtka Komise týkající se čl. 10a odst. 1 písm. a) směrnice o posuzování vlivů a čl. 15a odst. 1 písm. a) směrnice 96/61 se vztahuje na postavení nevládních organizací. Podle odst. 3 druhé věty těchto článků se zájem určitých nevládních organizací považuje za dostatečný k podání žaloby.

29 — Rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, Recueil, s. I-723, bod 67).

74. Komise Irsku v této souvislosti dále vytýká, že neprovedlo pojmy „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“. Tyto pojmy jsou pro účely směrnice o posuzování vlivů vymezeny v čl. 3 bodě 1 směrnice 2003/35. Nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají zájem na rozhodování ve věcech životního prostředí, jejichž součástí je posuzování vlivů na životní prostředí.

75. Definice pojmů obsažené ve směrnicích nemusí být vždy provedeny doslovně. Postačí, když jsou právní následky spojené s daným pojmem ve vnitrostátním právu z právního hlediska dostatečně přesně vymezeny [30].

76. V projednávané věci je tedy třeba přezkoumat, zda jsou nevládní organizace podle irského práva uznány za takovou část dotčené veřejnosti, která je oprávněna k podání žaloby ve smyslu směrnice 2003/35.

77. Irsko v této souvislosti uvádí, že Section 50A(3)(b)(ii) irského Planning and Development Act 2000, ve znění Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, osvobozuje nevládní organizace od povinnosti prokázat důležitý zájem. Vzhledem ke znění příslušných ustanovení nelze toto tvrzení bez dalšího odmítnout.

78. Komise proti tomu namítá, že předmětem druhého rozsudku High Court ve věci Friends of the Curragh Environment [31] byla žaloba podaná nevládní organizací, která byla zamítnuta pro neexistenci dostatečného zájmu.

79. High Court ovšem nepoužil Planning and Development Act v pozměněném znění. Podle vyjádření irské vlády nebylo toto znění možné z časových důvodů použít. V tomto rozsudku proto nelze hledat výroky týkající se nové úpravy o nevládních organizacích.

80. Komise tedy neukázala, že irská právní úprava o přístupu nevládních organizací k právní ochraně odporuje směrnici

30 — Viz výše, bod 35.

31 — Uvedeného v poznámce pod čarou č. 19.

2003/35, tj. čl. 10a odst. 3 směrnice o posuzování vlivů a čl. 15a odst. 3 směrnice 96/61. Výtka neprovedení je proto i v tomto bodě neopodstatněná. Námitky týkající se kvality provedení Komise nevznáší.

d) K rozsahu přezkoumání před irskými soudy

81. Předmětem třetí výtky Komise, která se týká článku 10a směrnice o posuzování vlivů a článku 15a směrnice 96/61, je rozsah přezkoumání. Žalobce může podle odstavců 1 těchto článků napadat hmotnou nebo procesní zákonnost rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti. Komise poukazuje na to, že ani tento bod nebyl po vydání druhého rozsudku High Court ve věci Friends of the Curragh Environment [32] proveden a ani rozsudek Sweetman tento nedostatek neodstranil.

82. Rovněž žalobní důvod úplné neexistence prováděcích opatření je třeba zamítnout jako neopodstatněný, a to vzhledem k tomu, že v irském právu existuje příslušný druh žaloby, totiž judicial review.

83. Specifické námitky proti případnému rozsahu přezkoumání judicial review Komise nevznáší. Ve shora uvedeném rozsudku Sweetman [33] a v prvním rozsudku High Court ve věci Friends of the Curragh Environment [34] se sice pojednává o případných námitkách proti rozsahu přezkoumání podle irského práva, z toho nicméně není patrné, do jaké míry si je Komise osvojuje. V tomto bodě tedy není namístě rozhodovat o tvrzení týkajícím se kvality provedení.

e) K rychlému průběhu soudních řízení

84. Čtvrtá výtka uplatňovaná Komisí, která se týká článku 10a směrnice o posuzování vlivů a článku 15a směrnice 96/61, se zaměřuje na délku řízení. Podle odstavců 5 těchto článků musí předmětná řízení probíhat rychle. Také v tomto ohledu se Komise opírá o zjištění obsažené v druhém rozsudku ve věci Friends of the Curragh Environment [35], podle něhož směrnice není provedena.

32 — Uvedeného v poznámce pod čarou č. 19.

33 — Uvedeném v poznámce pod čarou č. 20, body 6.11 a násl.

34 — Rozsudek High Court of Ireland ze dne 14. července 2006, Friends of the Curragh Environment [2006] IEHC 243.

35 — Uvedeném v poznámce pod čarou č. 19.

85. Irsko tomuto oponuje odkazem na Section 50A(10) a (11)(b) irského Planning and Development Act 2000 ve znění Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. Podle nich mají příslušné soudy vést řízení tak rychle, jak je to přípustné z hlediska konání spravedlnosti. Také Section 50A(12) zakotvuje, že lze vydat pravidla pro urychlení řízení.

86. Ani v tomto bodě tedy Komise nemůže prokázat, že k provedení vůbec nedošlo. Další přezkum je zbytečný, neboť Komise nevznesla žádné specifické námitky ohledně kvality těchto norem.

f) K procesním nákladům

87. Pátá výtka uplatňovaná Komisí, která se týká článku 10a směrnice o posuzování vlivů a článku 15a směrnice 96/61, se zaměřuje na procesní náklady. Podle odstavce 5 obou článků mají předmětná řízení probíhat tak, aby nevyžadovala vysoké náklady.

88. Strany se nepřou ani o soudní poplatky, ani o nárok na náhradu procesních nákladů žalobce, který měl v řízení úspěch [36]. Spíš jde o to, do jaké míry musí být tento žalobce chráněn před uložením náhrady nákladů druhého účastníka řízení, pokud v řízení nebude mít úspěch.

89. Irsko v tomto ohledu zastává názor, že směrnice 2003/35 neobsahuje žádná pravidla týkající se nákladů, které by vznikly účastníkům řízení. Přitom se Irsko opírá o ustanovení obsažená v Aarhuské úmluvě, která nebyla ve směrnici výslovně provedena. Zaprvé úmluva ve svém čl. 9 odst. 5 stanoví, že smluvní strany zváží zavedení vhodných podpůrných mechanismů k odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně. Zadruhé čl. 3 odst. 8 druhá věta stanoví, že dotčena není pravomoc soudů jednotlivých států požadovat přiměřené náklady v soudních řízeních.

90. Toto tvrzení je ovšem nepřesvědčivé. Článek 3 odst. 8 druhou větu úmluvy je třeba číst v kontextu věty první. Podle ní osoby uplatňující svá práva v souladu s usta-

36 — Rovněž nejde o zajištění procesních nákladů, jak bylo pojednáno v rozsudku irského Supreme Court ze dne 21. července 1998, Lancefort Ltd. v. An Bord Pleanála (No. 2) [1999] 2 IR 270, nebo o možnost vyhradit si jako podmínku pro vedení řízení příslib nahrazení případných škod, která je zakotvena v Section 50A(6) des Planning and Development Act 2000, ve znění Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

novenými této úmluvy nesmějí být postihovány, pronásledovány nebo obtěžovány. Druhá věta jen upřesňuje, že vybírání nákladů soudního řízení se nepovažuje za postih, pronásledování či obtěžování.

91. Článek 9 odst. 5 Aarhuské úmluvy je při výkladu čl. 9 odst. 4 úmluvy třeba brát v úvahu nezávisle na výslovné zmínce ve směrnici 2003/35 a na odpovídajících prováděcích ustanoveních směrnice. Dokládá totiž, že si smluvní strany byly zcela vědomy nutnosti zavést podpůrné mechanismy, když stanovily, že řízení by měla probíhat bez toho, aby vyžadovala vysoké náklady.

92. Článek 47 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie [37] ostatně vyžaduje, aby právní pomoc byla poskytnuta tam, kde je jí potřeba k účinnému zajištění přístupu k právní ochraně. Protože Lisabonská smlouva ještě nebyla ratifikována, nemá Listina jako taková sice ještě závazné právní účinky srovnatelné s primárním právem jako pramen poznání práva, ale informuje o základních právech [38], k nimž je třeba přihlížet při výkladu práva Společenství [39].

93. Zákaz řízení spojeného s vysokými náklady se proto vztahuje na veškeré náklady vznikající účastníkům řízení.

94. Absolutní zákaz ukládání náhrady nákladů žalobcům, na něž se vztahuje směrnice 2003/35, ovšem neexistuje. Toto vyplývá nejen z jejího znění, z něhož plyne zákaz vysokých nákladů, ale především i z čl. 3 odst. 8 Aarhuské úmluvy, podle kterého lze uložit náhradu nákladů.

95. Komise svou námitku nedostatečné ochrany před vysokými náklady opírá o to, že zejména náklady vznikající účastníku, který v řízení neuspěl, by v Irsku mohly být velmi vysoké. Náklady ve výši několika stovek tisíc eur nejsou vyloučeny.

37 — Listina byla slavnostně proklamována nejprve dne 7. prosince 2000 v Nice (Úř. věst. C 364, s. 1) a potom opět dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku (Úř. věst. C 303, s. 1).

38 — Srov. k tomu i rozsudky ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada („Sloučení rodin“, C-540/03, Sb. rozh. s. I-5769, bod 38), a ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 37).

39 — Rozsudky ze dne 24. března 1994, Bostock (C-2/92, Recueil, s. I-955, bod 16); ze dne 18. května 2000, Rombi a Arkopharma (C-107/97, Recueil, s. I-3367, bod 65); ze dne 6. listopadu 2003, Lindqvist (C-101/01, Recueil, s. I-12971, bod 87) a Parlament v. Rada (uvedený v poznámce pod čarou č. 38, bod 105).

96. Méně přesvědčivé je v této souvislosti tvrzení irské vlády, že existuje úprava právní pomoci, tzv. Attorney General's Scheme, a že potenciální žalobci mimoto mohou využít bezplatné řízení u ombudsmana. Uvedená úprava týkající se právní pomoci není podle svého znění použitelná na řízení, na něž se vztahuje směrnice. Z toho důvodu nemůže být uznána jako prováděcí opatření. Ombudsman se možná nabízí jako nebyrokratická alternativa k soudnímu řízení, nicméně tento nemůže podle tvrzení irské vlády přijímat závazná rozhodnutí, nýbrž jen vydávat doporučení.

97. Jak Komise uznává a Irsko zdůrazňuje, mohou irské soudy ale podle vlastního uvážení upustit od uložení náhrady nákladů účastníkovi, který neměl v řízení úspěch, a dokonce náhradu jeho nákladů uložit tomu účastníkovi, v jehož prospěch bylo rozhodnuto. Existuje tudíž možnost omezit riziko vysokých nákladů.

98. Tato možnost omezení rizika vysokých nákladů podle mého názoru stačí k prokázání existence prováděcích opatření. Proto je žaloba Komise i v tomto bodě neopodstatněná.

99. Pro doplnění bych chtěla upozornit, že správná je další námitka Komise, podle níž irské právo nezavazuje soudy při výkonu jejich práva na uvážení v otázkách náhrady nákladů k tomu, aby se držely požadavků obsažených ve směrnici. Právo uvážení, které může být vykonáno v souladu se směrnicí, nestačí podle ustálené judikatury k provedení ustanovení obsažených ve směrnici, neboť takovou praxi lze kdykoli změnit [40]. Tato námitka se už ovšem týká kvality prováděcího opatření, a je tudíž nepřípustná.

g) K informování veřejnosti

100. V šesté výtce, která se týká článku 10a směrnice o posuzování vlivů a článku 15a směrnice 96/61, Komise nakonec kritizuje informování veřejnosti o právech, která jí vyplývají ze směrnice. K zajištění vyšší účinnosti těchto ustanovení zajistí členské státy podle odst. 6 obou článků poskytování praktických informací veřejnosti o přístupu ke správním a soudním postupům přezkoumání.

40 — Rozsudky ze dne 13. března 1997, Komise v. Francie (C-197/96, Recueil, s. I-1489, bod 14); ze dne 9. března 2000, Komise v. Itálie (C-358/98, Recueil, s. I-1255, bod 17); ze dne 7. března 2002, Komise v. Itálie (C-145/99, Recueil, s. I-2235, bod 30), a ze dne 10. března 2005, Komise v. Spojené království (C-33/03, Sb. rozh. s. I-1865, bod 25).

101. Také v této souvislosti se Komise odvolává na oba rozsudky ve věci Friends of the Curragh Environment [41]. Nezávisle na úpravách, které ve skutečnosti existují, se musela irská veřejnost po vydání těchto rozsudků domnívat, že směrnice ještě nebyla provedena.

102. Tvrzení irské vlády týkající se rozsudku Sweetman nelze brát v úvahu, neboť bylo vydáno teprve po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Komise.

103. Naopak Planning and Development Act 2000, ve znění Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, byl k okamžiku uplynutí lhůty již zveřejněný a vstoupil v platnost. Odvolávat se na tento argument by ovšem nabylo na významu jen tehdy, kdyby změny v právních předpisech o územním plánování výslovně braly zřetel na provedenou směrnici 2003/35. K tomu nedošlo.

104. Zejména druhý rozsudek ve věci Friends of the Curragh Environment [42] navíc ukazuje, že o těchto úpravách nebyly dostatečně informovány patrně ani soudy. Tento rozsudek se týkal práv nevládní organizace, která snad měla být posílena prostřednictvím Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, který nedávno před tím vstoupil v platnost. Přesto nebyla tato změna zákona ani zmíněna.

105. Rozhodující je ovšem to, že povinnost poskytovat veřejnosti informace nekončí zveřejněním prováděcích opatření. Opatření sloužící k provedení směrnic zpravidla musí být zveřejněna. Výslovně zakotvená povinnost poskytovat veřejnosti informace proto musí jít dál.

106. Členské státy musí v souladu s výslovným zněním zejména zajistit poskytování praktických informací o přístupu k soudům. K tomu nestačí pouhé zveřejnění textů zákonů.

107. Další opatření týkající se informování veřejnosti však irská vláda neuvádí.

108. Proto Irsko tím, že v souladu s čl. 10a odst. 6 směrnice o posuzování vlivů a čl. 15a odst. 6 směrnice 96/61 nezajistilo poskytování praktických informací veřejnosti o přístupu ke

41 — Uvedené v poznámce pod čarou č. 19 a č. 34.
42 — Uvedené v poznámce pod čarou č. 19.

správním a soudním postupům přezkoumání, nesplnilo své povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 6 směrnice 2003/35.

2. K informování Komise

109. Nyní je třeba zkoumat, zda Irsko Komisi dostatečně informovalo o provedení článku 10a směrnice o posuzování vlivů a článku 15a směrnice 96/61. Komise se domnívá, že nebyla dostatečně informována o provedení pravidel o nákladech soudního řízení [43] a obecně o přístupu k právní ochraně.

110. Podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/35 členské státy neprodleně uvědomí Komisi o právních a správních předpisech nezbytných pro dosažení souladu s touto směrnicí.

111. Z ustálené judikatury vyplývá, že na základě článku 10 ES přísluší členským státům usnadnit Komisi plnění jejího poslání spočívajícího podle článku 211 ES zejména v tom, že dbá na provádění Smlouvy o ES, jakož i aktů přijatých orgány Společenství na jejím základě [44]. Stejně jako obdobná ustanovení jiných směrnic ukládá proto článek 6 směrnice 2003/35 členským státům informační povinnost [45].

112. Informace, kterou jsou tak členské státy povinny Komisi poskytnout, musí být jasná a přesná. Musí uvádět jednoznačně, jaké jsou právní a správní předpisy, o nichž má členský stát za to, že jimi splnil jednotlivé povinnosti, které mu ukládá směrnice. Pokud taková informace chybí, Komise nemůže ověřit, zda členský stát skutečně a úplně směrnici provedl. Nesplnění této povinnosti členským státem, ať už tím, že informace zcela chybí, anebo je nedostatečně jasná a přesná, může samo o sobě odůvodnit zahájení řízení podle článku 226 ES směřující k určení tohoto nesplnění povinnosti [46].

43 — Viz výše, body 87 a násl.

44 — Rozsudky ze dne 25. května 1982, Komise v. Nizozemsko (96/81, Recueil, s. 1791, bod 7), a ze dne 12. září 2000, Komise v. Nizozemsko, (C-408/97, Recueil, s. I-6417, body 15 a 16).

45 — Srov. rozsudky ze dne 25. května 1982, Komise v. Nizozemsko (uvedený v poznámce pod čarou č. 44, bod 7), a Komise v. Itálie (uvedený v poznámce pod čarou č. 14, bod 26).

46 — Rozsudky ze dne 25. května 1982, Komise v. Nizozemsko (uvedený v poznámce pod čarou č. 44, bod 8), a Komise v. Itálie (uvedený v poznámce pod čarou č. 14, bod 27).

113. Co se týká nákladů soudního řízení, Irsko již ve své odpovědi na první odůvodněné stanovisko upozornilo na pravomoc irských soudů rozhodnout o nákladech ve prospěch účastníka, který v řízení neuspěl.

114. Krom toho je přístup k právní ochraně v zásadě zabezpečen v Planning and Development Act 2000, ve znění Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. O něm Irsko Komisi uvědomilo dne 30. listopadu 2006, tedy před uplynutím lhůty stanovené v druhém odůvodněném stanovisku.

115. Tím Irsko Komisi poskytlo informace o hlavních opatřeních nezbytných pro dosažení souladu se směrnicí 2003/35.

116. Komise ovšem Irsku vytýká, že ji neinformovalo o obou rozsudcích irského High Court ve věci Friends of the Curragh Environment [47].

117. Irsko nejprve oponuje tím, že členské státy nejsou povinny uvědomovat Komisi o *existujících* předpisech, které provádějí směrnici 2003/35. Oba rozsudky se týkají Planning and Development Act 2000 ve znění před přijetím směrnice 2003/35.

118. Jak Komise poznamenává, Soudní dvůr již tuto otázku rozhodl v rozporu s irským pojetím: i když mají členské státy možnost zajistit obsahové provedení směrnice prostřednictvím svých platných vnitrostátních právních předpisů, v žádném případě tím nejsou zbaveny formální povinnosti uvědomit Komisi o existenci těchto předpisů tak, aby mohla posoudit jejich soulad s uvedenou směrnicí [48].

119. Irsko dále namítá, že je obtížné vylíčit v rámci odpovědi na odůvodněné stanovisko, jak irská judikatura provádí ustanovení směrnice o přístupu k právní ochraně. Nespecifický odkaz na tuto judikaturu ve spojení s odkazem na příslušnou kapitolu přední učebnice správního práva v Irsku by podle něj měl stačit. U výroků High Court se jedná o *obiter dicta*, která nemají zpochybňovat dostatečné provedení. Teprve po zaslání posledního dopisu Komisi bylo vydáno relevantní rozhodnutí High Court [49].

47 — Uvedených v poznámce pod čarou č. 19 a č. 34.

48 — Rozsudek Komise v. Itálie (uvedený v poznámce pod čarou č. 14, bod 30).

49 — Uvedené v poznámce pod čarou č. 20.

120. Tímto tvrzením však Irsko zneuznává povinnosti členských států, které jim přísluší v rámci provádění směrnic. Tyto nezávisí na tom, jestli členský stát provede směrnici prostřednictvím dřívějších směrodatných rozhodnutí soudu anebo prostřednictvím právní úpravy. V každém případě je pro každé jednotlivé ustanovení směrnice zapotřebí zkoumat, která opatření jsou nezbytná pro její provedení. Pokud chce členský stát odkázat na to, že stávající právní úprava je nadále v platnosti, musí tuto právní úpravu identifikovat, než konstatuje, že dalších opatření není třeba.

121. Přesně o tomto přezkumu členský stát může (a musí) Komisi informovat, aniž by vynaložil navíc námahu, která by stála za zmínku. Důvodem obtíží prejudiciálního systému není vylíčení tohoto přezkumu, nýbrž samotný přezkum. Tento už však členský stát musí provést nezávisle na informační povinnosti.

122. Komisi je třeba dát za pravdu v tom, že při informování o provedení ustanovení směrnic nelze vynechat ty informace, které vzbuzují pochyby o správném provedení. Rozsudky, podle nichž směrnice ještě nebyla provedena, nabývají na významu právě tehdy, když členský stát vychází z toho, že stávající judikatura už směrnici dostatečně provádí.

123. Proto mělo Irsko Komisi předložit vylíčení irské judikatury, z níž vyplývá, že ustanovení směrnice 2003/35 týkající se přístupu k právní ochraně byla dostatečně provedena. V této souvislosti mohlo Irsko objasnit dopad příslušných výroků.

124. Z těchto důvodů je třeba konstatovat, že Irsko tím, že Komisi neuvědomilo o obou rozsudcích High Court ve věci Friends of the Curragh Environment, nesplnilo svou informační povinnost, která pro něj vyplývá z článku 6 směrnice 2003/35 a týká se provedení článku 10a směrnice o posuzování vlivů a článku 15a směrnice 96/61.

V – K nákladům řízení

125. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to

účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Pouze Komise požadovala náhradu nákladů řízení. Ta má sice úspěch v některých bodech, ale neúspěšná je ohledně podstatných částí žaloby. Z tohoto důvodu by oba účastníci řízení měli nést vlastní náklady.

VI – Závěry

126. S ohledem na výše uvedené Soudnímu dvoru navrhuji, aby rozhodl následovně:

„1. Irsko tím, že v souladu s čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2, 3 a 4 směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Rady 97/11/ES, nepřijalo veškerá opatření nezbytná k tomu, aby záměry spadající do kategorie „výstavba silnic“ uvedené v příloze II bodě 10 písm. e) směrnice 85/337, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, před vydáním povolení podléhaly požadavku získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů v souladu s články 5 až 10, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedené směrnice.

2. Irsko tím,

– že nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu s čl. 3 body 3, 4, 5 a 6 a čl. 4 body 2 a 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES 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,

– že v souladu s článkem 10a směrnice 85/337 a článkem 15a směrnice 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění, obě ve znění směrnice 2003/35, nezajistilo poskytování praktických informací veřejnosti o přístupu ke správním a soudním postupům přezkoumání a

– že Komisi neuvědomilo o obou rozsudcích High Court ve věci Friends of the Curragh Environment,

nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 6 směrnice 2005/35.

3. Ve zbývající části se žaloba zamítá.

4. Irsko a Komise ponesou vlastní náklady řízení.“