Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

8. května 2025 *

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2011/92/EU – Posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí – Záměry uvedené v příloze II – Určení záměrů, které podléhají posouzení vlivů na životní prostředí (předběžné ověření) – Článek 9a – Předcházení střetu zájmů – Kumulace funkcí oznamovatele a orgánu příslušného k provedení tohoto určení – Náležité oddělení funkcí, u nichž by mohlo dojít ke střetu zájmů“

Ve věci C-236/24,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Raad van State (Státní rada, Belgie) ze dne 26. března 2024, došlým Soudnímu dvoru dne 29. března 2024, v řízení

Provincie Oost-Vlaanderen,

Sogent

proti

KG,

WA,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení: F. Biltgen, předseda senátu, T. von Danwitz, místopředseda Soudního dvora vykonávající funkci soudce prvního senátu, A. Kumin, I. Ziemele a S. Gervasoni (zpravodaj), soudci,

generální advokát: A. Rantos,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za Provincie Oost-Vlaanderen a Sogent: T. Quintens a S. Ronse, advocaten,

* Jednací jazyk: nizozemština.

– za KG a WA: J. De Staercke, advocaat,

– za belgickou vládu: S. Baeyens, P. Cottin a C. Pochet, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi: M. Noll-Ehlers a G. Wils, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 9a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014 (Úř. věst. 2014, L 124, s. 1) (dále jen „směrnice 2011/92“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Provincie Oost-Vlaanderen (provincie Východní Flandry, Belgie) a Sogent na straně jedné a KG a WA na straně druhé týkajícího se povolení uděleného pro záměr přestavby prádelny.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2011/92

3 Článek 4 směrnice 2011/92 stanoví:

„1. S výhradou čl. 2 odst. 4 podléhají záměry uvedené v příloze I posouzení v souladu s články 5 až 10.

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

a) přezkoumání každého jednotlivého případu;

nebo

b) prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem.

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

[…]

4. Rozhodne-li se členský stát požadovat určení pro záměry uvedené v příloze II, oznamovatel poskytne informace o povaze záměru a o jeho možných významných vlivech na životní prostředí. […]

5. Příslušný orgán provede určení na základě informací poskytnutých oznamovatelem v souladu s odstavcem 4 a případně s ohledem na výsledky předběžného ověření či posouzení vlivů na životní prostředí, která byla provedena podle jiných právních předpisů Unie než této směrnice. Toto určení se zpřístupní veřejnosti a:

a) v případě, že bylo rozhodnuto o nutnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí, uvede hlavní důvody, proč je toto posouzení vyžadováno, s ohledem na příslušná kritéria uvedená v příloze III, nebo

b) v případě, že bylo rozhodnuto, že posouzení vlivů na životní prostředí není třeba provést, uvede hlavní důvody, proč toto posouzení není vyžadováno, s ohledem na příslušná kritéria uvedená v příloze III a uvede prvky záměru nebo zamýšlená opatření k vyloučení či prevenci významných negativních vlivů na životní prostředí, jestliže je oznamovatel navrhuje.

[…]“

4 Článek 9a směrnice 2011/92 zní takto:

„Členské státy zajistí, aby příslušný orgán či orgány plnily povinnosti vyplývající z této směrnice objektivně a nedostaly se do situace, při níž by mohlo dojít ke střetu zájmů.

V případě, že příslušný orgán je současně oznamovatelem, členské státy alespoň rozdělí pravomoci v rámci své správy tak, aby zajistily, že u orgánů vykonávajících povinnosti podle této směrnice jsou [budou] funkce, u nichž by mohlo dojít ke střetu zájmů, náležitě odděleny.“

Směrnice 2014/52

5 V bodech 25 a 26 odůvodnění směrnice 2014/52 se uvádí:

„(25) Je nezbytné zajistit objektivitu příslušných orgánů. Střetu zájmů by šlo předejít mimo jiné funkčním oddělením příslušného orgánu od oznamovatele. V případě, že příslušný orgán je současně oznamovatelem, by členské státy měly alespoň rozdělit pravomoci v rámci své správy tak, aby zajistily, že u orgánů vykonávajících povinnosti podle směrnice [2011/92] budou funkce, u nichž by mohlo dojít ke střetu zájmů, náležitě odděleny.

(26) Měly by být upřesněny informace, které musí oznamovatel poskytnout, aby příslušný orgán mohl určit, zda záměry uvedené v příloze II směrnice [2011/92], jejich změny nebo rozšíření mají podléhat posouzení vlivů na životní prostředí (zjišťovací řízení), přičemž důraz by měl být kladen na klíčové aspekty, které příslušnému orgánu umožní provést určení v této věci. […]“

Belgické právo

Nařízení, kterým se stanoví obecná ustanovení týkající se politiky v oblasti životního prostředí

6 Článek 4.3.3 odst. 2 decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (nařízení, kterým se stanoví obecná ustanovení týkající se politiky v oblasti životního prostředí) ze dne 5. dubna 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 3. června 1998, s. 15971) stanoví:

„V případech uvedených v čl. 4.3.2 odst. 2a a odst. 3a, ve kterých byl vypracován záznam [o předběžném ověření vlivů záměru na životní prostředí], orgán, který rozhoduje o přípustnosti a úplnosti žádosti o povolení, […] přijme rozhodnutí o tom, zda musí být vypracována [zpráva o posouzení vlivů na životní prostředí]. […]

[…]“

Nařízení o environmentálním povolení

7 Článek 9 odst. 2 decreet betreffende de omgevingsvergunning (nařízení o environmentálním povolení) ze dne 25. dubna 2014 (*Belgisch Staatsblad*, 23. října 2014, s. 82132), ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení (dále jen „nařízení o environmentálním povolení“), stanoví:

„Obecní úředník pro životní prostředí vykonává úkoly stanovené v tomto nařízení nezávisle a neutrálně. Plnění těchto úkolů mu nesmí být na újmu.“

8 Článek 15/1 tohoto nařízení, jehož cílem je provést článek 9a směrnice 2011/92, stanoví:

„K posouzení a rozhodnutí o žádosti o povolení záměru nebo jeho změny, k nimž by podle článku 15 byla příslušná rada obce, je však příslušný Stálý výbor provinční rady, pokud jsou splněny obě následující podmínky:

1° musí být vypracována zpráva o posouzení vlivů na životní prostředí a pro záměr nebyla získána žádná výjimka vedoucí ke zproštění povinnosti vypracovat zprávu;

2° původcem a předkladatelem záměru je rada obce.

K posouzení a rozhodnutí o žádosti o povolení záměru nebo jeho změny, k nimž by podle článku 15 byl příslušný Stálý výbor provinční rady, je však příslušná vlámská vláda, pokud jsou splněny obě následující podmínky:

1° musí být vypracována zpráva o posouzení vlivů na životní prostředí a pro záměr nebyla získána žádná výjimka vedoucí ke zproštění povinnosti vypracovat zprávu;

2° původcem a předkladatelem záměru je Stálý výbor provinční rady.“

9 Článek 20 uvedeného nařízení stanoví:

„Pokud žádost o povolení obsahuje v souladu s čl. 4.3.3 odst. 2 [nařízení, kterým se stanoví obecná ustanovení týkající se politiky v oblasti životního prostředí ze dne 5. dubna 1995] záznam o [předběžném ověření vlivů záměru na životní prostředí], příslušný orgán uvedený v článku 15 nebo

obecní, provinční nebo regionální úředník pro životní prostředí přezkoumá tento záznam a přijme rozhodnutí o tom, zda musí být pro záměr provedeno posouzení vlivů na životní prostředí.

Je-li žádost podána samotným příslušným orgánem, obecní, provinční nebo regionální úředník pro životní prostředí plní úkoly uvedené v prvním pododstavci.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

10 Sogent, veřejnoprávní organizace s právní subjektivitou, zřízená městem Gent (Belgie), podala u college van burgemeester en schepenen (rada města, Belgie) tohoto města žádost o povolení za účelem realizace záměru přestavby prádelny. K této žádosti připojila záznam o předběžném ověření očekávaných vlivů tohoto záměru na životní prostředí, jehož cílem bylo posoudit, zda tento záměr podléhá posouzení vlivů na životní prostředí.

11 Dne 1. září 2020 měl zaměstnanec města Gent pro životní prostředí za to, že uvedený záměr nemá očekávaný významný vliv na životní prostředí, a tedy není nutné jej podrobit posouzení jeho vlivů na životní prostředí. Dne 10. prosince 2020 rada města Gent udělila Sogent požadované povolení.

12 KG a WA, vlastníci budovy sousedící s prádelnou, které se týká tento záměr, podali proti tomuto povolení správní opravný prostředek k provincii Východní Flandry. Dne 3. června 2021 provincie Východní Flandry tento opravný prostředek zamítla jako neopodstatněný.

13 KG a WA podali proti tomuto zamítavému rozhodnutí žalobu na neplatnost k Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rada pro spory související s povoleními, Belgie). Raad voor Vergunningsbetwistingen prohlásil rozsudkem ze dne 6. října 2022 tuto žalobu za opodstatněnou, uvedené rozhodnutí zrušil a odmítl udělit uvedené povolení. Měl za to, že toto rozhodnutí je v rozporu s čl. 15/1 prvním pododstavcem a s článkem 20 nařízení o environmentálním povolení, jakož i s článkem 9a směrnice 2011/92. Podle něj vzhledem k tomu, že rada města Gent byla rovněž *de facto* oznamovatelem dotyčného záměru, neprávem uznala, že má pravomoc rozhodnout o dotčené žádosti o povolení, jelikož čl. 15/1 první pododstavec nařízení o environmentálním povolení, vykládaný s ohledem na článek 9a směrnice 2011/92, přiznává tuto pravomoc pouze deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen (Stálý výbor provincie Východní Flandry, Belgie).

14 Provincie Východní Flandry a Sogent podaly proti tomuto rozsudku kasační opravné prostředky k Raad van State (Státní rada, Belgie), která je předkládajícím soudem.

15 Raad van State (Státní rada) má za to, že analýza provedená v uvedeném rozsudku je v rozporu s článkem 15/1 nařízení o environmentálním povolení.

16 Předkládající soud má za to, že z tohoto článku vyplývá, že Stálý výbor provinční rady posuzuje žádost o povolení záměru namísto rady obce pouze v případě, že je v okamžiku podání této žádosti již prokázáno, že dotyčný záměr podléhá posouzení jeho vlivů na životní prostředí. Pokud naproti tomu žádost o povolení záměru vyžaduje nejprve předběžné ověření za účelem posouzení, zda tento záměr podléhá posouzení jeho vlivů na životní prostředí, je příslušný obecní úředník pro životní prostředí.

17 Tento soud má tedy za to, že v případě, že by článek 9a směrnice 2011/92 bránil tomu, aby byla taková pravomoc přiznána obecnímu úředníkovi pro životní prostředí, pokud jde o záměry, v nichž je obec rovněž oznamovatelem, tento článek by nebyl ve Vlámském regionu správně proveden.

18 Za těchto podmínek se Raad van State (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být článek 9a [směrnice 2011/92] vykládán v tom smyslu, že v případech, kdy je příslušný orgán současně oznamovatelem, je třeba pravidlo o náležitém oddělení funkcí, u nichž by mohlo dojít ke střetu zájmů, u orgánů vykonávajících povinnosti podle této směrnice, použít i pro určení, zda záměry, které jsou uvedeny v čl. 4 odst. 2 [této] směrnice, podléhají posouzení v souladu s články 5 až 10 [uvedené] směrnice?“

K předběžné otázce

19 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda článek 9a směrnice 2011/92 musí být vykládán v tom smyslu, že je-li orgán příslušný k určení, zda záměr uvedený v čl. 4 odst. 2 této směrnice podléhá posouzení jeho vlivů na životní prostředí v souladu s články 5 až 10 uvedené směrnice, současně oznamovatelem dotčeného záměru, musí být u orgánů vykonávajících takové povinnosti alespoň náležitě odděleny funkce, u nichž by mohlo dojít ke střetu zájmů.

20 Úvodem je nutno připomenout, že čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/92 se týká záměrů uvedených v příloze II této směrnice. V projednávané věci přísluší předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda se na záměr, o který jde ve věci v původním řízení, tato příloha vztahuje.

21 Je třeba rovněž připomenout, že výklad ustanovení unijního práva vyžaduje, aby bylo zohledněno nejen znění takového ustanovení, ale i kontext, do něhož spadá, jakož i cíle a účel, které sleduje akt, jehož je součástí. Historie vzniku ustanovení unijního práva může rovněž poskytnout informace relevantní pro jeho výklad [rozsudek ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, bod 37].

22 V prvé řadě, pokud jde o znění článku 9a směrnice 2011/92, tento článek v prvním pododstavci stanoví, že členské státy zajistí, aby příslušný orgán či orgány plnily povinnosti vyplývající z této směrnice objektivně a nedostaly se do situace, při níž by mohlo dojít ke střetu zájmů, a ve druhém pododstavci stanoví, že v konkrétním případě, že příslušný orgán je současně oznamovatelem, členské státy alespoň rozdělí pravomoci v rámci své správy tak, aby zajistily, že u orgánů vykonávajících povinnosti podle uvedené směrnice budou funkce, u nichž by mohlo dojít ke střetu zájmů, náležitě odděleny.

23 Uvedený článek v prvním i ve druhém pododstavci zmiňuje „povinnosti vyplývající z[e] […] směrnice [2011/92]“.

24 Pokud přitom příslušný orgán určuje, zda záměr uvedený v čl. 4 odst. 2 této směrnice podléhá posouzení vlivů na životní prostředí v rámci řízení, které bod 26 odůvodnění směrnice 2014/52 kvalifikuje jako „zjišťovací řízení [předběžné ověření]“, plní povinnost vyplývající z uvedené směrnice.

25 Ze znění článku 9a směrnice 2011/92 tedy vyplývá, že se tento článek na toto předběžné ověření použije.

26 Ve druhé řadě je tato analýza podpořena kontextem, do něhož tento článek spadá.

27 Zaprvé bod 25 odůvodnění směrnice 2014/52 v totožném znění uvádí, že náležité oddělení funkcí, u nichž by mohlo dojít ke střetu zájmů, se týká orgánů vykonávajících „povinnosti podle směrnice [2011/92]“, aniž vylučuje použitelnost tohoto požadavku na uvedené předběžné ověření.

28 Zadruhé je třeba uvést, že článek 4 této směrnice 2011/92 zmiňuje v odstavci 1 záměry uvedené v příloze I uvedené směrnice, které členské státy podrobí posouzení jejich vlivů na životní prostředí, a v odstavci 2 zmiňuje záměry uvedené v příloze II téže směrnice, u nichž členské státy určí, zda mají podléhat takovému posouzení.

29 Kromě toho čl. 4 odst. 4 směrnice 2011/92 stanoví, že rozhodne-li se členský stát požadovat určení pro záměry uvedené v příloze II této směrnice, oznamovatel poskytne informace o povaze záměru a o jeho možných významných vlivech na životní prostředí. Podle odstavce 5 tohoto článku příslušný orgán určí na základě těchto informací, zda záměr podléhá posouzení vlivů na životní prostředí.

30 V tomto kontextu nutnost zajistit soudržnost při uplatňování záruk stanovených v článku 9a směrnice 2011/92 předpokládá, že příslušný orgán může rozhodnout objektivně a nedostal se do situace, při níž by mohlo dojít ke střetu zájmů, zvláště ve vztahu k oznamovateli, který tomuto orgánu poskytne informace, na jejichž základě má rozhodnout, a to během jak postupu předběžného ověření, tak řízení o posouzení vlivů na životní prostředí.

31 Okolnost, že čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice 2011/92 odkazuje na použití článků 5 až 10 této směrnice, pokud jde o posuzování vlivů na životní prostředí, nevylučuje, že článek 9a uvedené směrnice může být rovněž použitelný, pokud jde o postup předběžného ověření.

32 Ve třetí řadě, pokud jde o teleologické hledisko, jak vyplývá z bodu 25 odůvodnění směrnice 2014/52, požadavek předcházet střetu zájmů stanovený v článku 9a směrnice 2011/92 sleduje cíl zajistit objektivitu příslušných orgánů. Tento cíl mimoto přispívá k základnímu cíli posledně uvedené směrnice, jímž je zajistit, aby záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, musely před vydáním povolení podléhat posouzení z hlediska jejich vlivů na životní prostředí (rozsudek ze dne 29. července 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, bod 108, jakož i citovaná judikatura). Dodržení těchto cílů tedy předpokládá, že se článek 9a směrnice 2011/92 použije v případě, kdy příslušný orgán ověřuje, zda záměr uvedený v čl. 4 odst. 2 posledně uvedené směrnice podléhá posouzení jeho vlivů na životní prostředí.

33 Užitečný účinek článku 9a směrnice 2011/92 by byl totiž oslaben, pokud by objektivita příslušných orgánů a neexistence střetu zájmů nebyly zaručeny ve všech fázích plnění povinností, které tato směrnice těmto orgánům ukládá, co se týče jak předběžného ověření, tak pozdějšího posouzení vlivů záměru na životní prostředí.

34 Ve čtvrté řadě konečně historie vzniku článku 9a směrnice 2011/92 tento výklad nezpochybňuje.

35 Ačkoli provincie Východní Flandry a Sogent uvádějí, že pozměňovací návrh 19 ve zprávě Evropského parlamentu ze dne 22. července 2013 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2011/92/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí [(COM(2012) 0628], byl přijat po vydání rozsudku ze dne 20. října 2011, Seaport (NI) a další (C-474/10, EU:C:2011:681), pokud jde o případ, kdy je vyžadováno environmentální posouzení některých plánů nebo programů, a navrhl nový bod 13b odůvodnění, který stanovil zavedení přesných norem k zabránění střetu zájmů mezi příslušným orgánem a oznamovatelem záměru podléhajícího posouzení vlivů na životní prostředí, aniž byly zmíněny záměry podléhající postupu předběžného ověření, je třeba konstatovat, že tento pozměňovací návrh neodpovídá znění bodu 25 odůvodnění směrnice 2014/52. Kromě toho a v každém případě směrnice 2011/92 neobsahuje žádné ustanovení, které by omezovalo použití záruk stanovených v článku 9a této směrnice na řízení týkající se posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Tento argument tedy nemůže zpochybnit výklad tohoto článku založený na jeho znění, kontextu a cílech.

36 Z výše uvedeného vyplývá, že článek 9a směrnice 2011/92 se použije, když příslušný orgán určuje, zda záměr uvedený v čl. 4 odst. 2 této směrnice podléhá posouzení jeho vlivů na životní prostředí.

37 V souladu s tímto čl. 9a druhým pododstavcem tedy pokud je orgán příslušný k provedení tohoto určení současně oznamovatelem dotčeného záměru, členské státy alespoň rozdělí pravomoci v rámci své správy tak, aby zajistily, že u orgánů vykonávajících tyto povinnosti budou funkce, u nichž by mohlo dojít ke střetu zájmů, náležitě odděleny.

38 Toto náležité oddělení musí být provedeno tak, aby interní administrativní útvar orgánu příslušného k provedení uvedeného určení měl skutečnou autonomii znamenající zejména to, že mu jsou poskytnuty vlastní administrativní a lidské prostředky, a je tak schopen plnit své povinnosti objektivním způsobem [obdobně viz rozsudek ze dne 20. října 2011, Seaport (NI) a další, C-474/10, EU:C:2011:681, bod 43].

39 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že článek 9a směrnice 2011/92 musí být vykládán v tom smyslu, že je-li orgán příslušný k určení, zda záměr uvedený v čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/92 podléhá posouzení jeho vlivů na životní prostředí v souladu s články 5 až 10 směrnice 2011/92, současně oznamovatelem dotčeného záměru, musí být u orgánů vykonávajících takové povinnosti alespoň náležitě odděleny funkce, u nichž by mohlo dojít ke střetu zájmů.

K nákladům řízení

40 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Článek 9a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014

musí být vykládán v tom smyslu, že

je-li orgán příslušný k určení, zda záměr uvedený v čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/92 v pozměněném znění podléhá posouzení jeho vlivů na životní prostředí v souladu s články 5 až 10 směrnice 2011/92 v pozměněném znění, současně oznamovatelem dotčeného záměru, musí být u orgánů vykonávajících takové povinnosti alespoň náležitě odděleny funkce, u nichž by mohlo dojít ke střetu zájmů.

Podpisy