NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
prednesené 14. júla 2005 [1]

1. Komisia žiada na základe článku 226 ES, aby Súdny dvor určil, že Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska nesplnilo svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 2 ods. 1 a článku 4 smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie [2].

2. Žalovaný členský štát priznáva, že jeho právna úprava v oblasti územného plánovania môže spôsobiť situácie, ktoré môžu byť v rozpore s uvedenou smernicou. Týmto uznaním sa mohol spor vyriešiť bez návrhov generálneho advokáta, a to aj napriek intenzite rozprúdenej diskusie, ktorá nemala žiaden význam pre uspokojenie návrhov Komisie.

I — Smernica 85/337

3. Cieľom smernice [3] je zabrániť poškodeniu životného prostredia tým, že sa následky akéhokoľvek *projektu* podrobujú preventívnemu posúdeniu (prvé a šieste odôvodnenie; článok 1 ods. 1).

4. Pod projektom sa rozumie realizácia stavieb alebo iných zariadení, alebo plánov, iné zásahy do okolia alebo krajiny vrátane ťažby nerastných surovín. *Navrhovateľ* je žiadateľ o povolenie súkromného projektu alebo verejný orgán, ktorý je iniciátorom projektu. Na záver *povolenie* spočíva v rozhodnutí príslušného orgánu alebo orgánov, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať projekt (článok 1 ods. 2 smernice).

1 — Jazyk prednesu: španielčina.

2 — Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248.

3 — Znenie, ktoré sa uplatňuje v tejto veci, vyplýva zo zmien a doplnení smernice Rady 97/11/ES z 3. marca 1997 (Ú. v. ES L 73, s. 5; Mim. vyd. 15/003, s. 151).

5. Podľa článku 2 ods. 1:

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

6. Článok 4 uvedenej smernice stanovuje:

„1. Pokiaľ článok 2 ods. 3[4] neustanovuje inak, projekty uvedené v prílohe I podliehajú posúdenie [posúdeniu — *neoficiálny preklad*] v súlade s článkami 5 až 10.

2. Pokiaľ článok 2 ods. 3 neustanovuje inak, členské štáty určia pre projekty uvedené v prílohe II na základe:

a) skúmania každého jednotlivého prípadu,

alebo

b) prahov alebo kritérií stanovených členskými štátmi,

či budú podliehať posúdeniu v súlade s článkami 5 až 10.

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

3. Ak sa vykonáva skúmanie každého jednotlivého prípadu, alebo ak sú stanovené prahy alebo kritériá pre potreby článku 2 [odseku 2 — *neoficiálny preklad*], vezmú sa do úvahy príslušné výberové kritéria uvedené v prílohe III.

4. Členské štáty zabezpečia, že rozhodnutie vydané príslušnými orgánmi podľa odseku 2 bude k dispozícii verejnosti."

4 — Tento odsek umožňuje neuplatnenie smernice vo výnimočných prípadoch.

II — Britská právna úprava

7. Town and Country Planning Act 1990 (zákon z roku 1990 o urbanistickom a krajinnom plánovaní) v znení zákona Planning and Compensation Act 1991 (zákon z roku 1991 o plánovaní a odškodňovaní) upravuje územné plánovanie.

8. Vykonať stavebné, inžinierske alebo banícke práce na povrchu zeme alebo pod ňou alebo zmeniť využitie budov alebo iných nehnuteľností je možné iba na základe povolenia. Udelenie povolenia prináleží miestnym orgánom zodpovedným za územné plánovanie s možnosťou podania opravného prostriedku na Secretary of State, ktorý taktiež môže zasiahnuť dodatočne v prípade nečinnosti alebo môže priamo rozhodnúť o predložených žiadostiach (články 55, 57, 77 a 78).

9. Oddiel VII uvedeného právneho predpisu sa vzťahuje na právomoci miestnych orgánov upraviť zásahy, ktoré porušujú plánovanie, osobitne práce vykonané bez povolenia alebo bez dodržania podmienok a výhrad, ktorými bolo podmienené udelenie povolenia. Takéto aktivity označuje článok 171-A za porušenie právnych predpisov. Uvedenými právomocami diskrečného charakteru [5] disponuje taktiež Secretary of State.

5 — Britská vláda informovala (bod 34 vyjadrenia k žalobe) o tom, že parlament zamietol navrhované zmeny Planning and Compensation Act 1991, ktorých cieľom bolo premeniť diskrečnú právomoc na regulovanú právomoc.

10. Výzva, na ktorú odkazuje článok 172, je hlavným donucovacím prostriedkom preskúmateľným samotným Secretary of State na žiadosť dotknutých osôb, ktoré sa môžu, medzi inými, odvolať na dôvod stanovený v článku 174 ods. 2 písm. d), ktorý spočíva v tom, že v dobe vydania výzvy nepodliehali žiadnemu záväznému ustanoveniu.

11. Tento žalobný dôvod je založený na článku 171 B, ktorý zakazuje prijatie donucovacích opatrení na obnovenie zákonnosti po uplynutí obdobia štyroch rokov od doby, keď boli nepovolené práce uskutočnené alebo od nepovolenej zmeny užívania budovy na účel jej zmeny na obytný dom (odseky 1 a 2), ako aj po uplynutí desiatich rokov v prípade iných prípadných porušení právnych predpisov (odsek 3).

12. Do tohto rámca sa zaraďujú Lawful Development Certificates (certifikáty o zákonnosti úprav, ďalej len „LDC"), ktoré sú upravené v článku 191 Town and Country Planning Act 1990.

13. Odsek 1 tohto ustanovenia stanovuje právo overiť si zákonnosť užívania nehnuteľností, vykonávania prác nad zemou, na nej a pod ňou, ako aj zákonnosť akejkoľvek skutočnosti predstavujúcej nedodržanie pod-

mienok alebo obmedzení, ktorým povolenie podlieha, pričom sa upresní, o aké pozemky ide, a popíšu sa ďalšie relevantné skutočnosti.

14. Odsek 2 považuje uvedené užívania a práce za zákonné, pokiaľ:

„a) vo vzťahu k nim už nemožno prijať žiadne donucovacie opatrenie (buď z dôvodu, že neboli úpravami alebo nevyžadovali povolenie, alebo z dôvodu, že uplynula lehota na vydanie donucovacieho opatrenia, alebo z akéhokoľvek iného dôvodu) a

b) nepredstavujú porušenie žiadnej požiadavky donucovacej výzvy, ktorá je k danému dňu záväzná.“ [6]

15. V podobnom znení odsek 3 taktiež stanovuje, že akákoľvek skutočnosť predstavujúca nedodržanie podmienok, ktorým podlieha udelenie povolenia, je zákonná, pokiaľ lehota stanovená pre reakciu orgánov uplynula, alebo pokiaľ nie je v rozpore s požiadavkami účinnej výzvy.

16. Na druhej strane odsek 4 stanovuje povinné vydanie LDC, keď informácie poskytnuté žiadateľom preukážu „zákonnosť“ konania, na ktoré sa vzťahujú, pričom táto zákonnosť sa predpokladá nevyvrátiteľným spôsobom (*iuris et de iure*) v zmysle ustanovení odseku 6. Podľa odseku 7 certifikát má ten istý účinok ako niektoré povolenia. [7]

III — Predbežné správne konanie

17. V súvislosti so sťažnosťou týkajúcou sa skládky pre likvidáciu automobilov prevádzkovanej bez povolenia, ktorá bola predmetom vydania jedného LDC v roku 1993 a druhého LDC pre rozšírenie priestoru skládky z roku 1998, sa Komisia oboznámila s britským systémom opísaným v predchádzajúcich bodoch týchto návrhov.

6 — Táto poznámka pod čiarou nemá z hľadiska slovenského prekladu návrhov význam.

7 — Odkazuje na povolenia uvedené v článku 3 ods. 3 Caravan Sites and Control of Development Act 1960, článku 5 ods. 2 Control of Pollution Act 1974 a článku 36 ods. 2 Environmental Protection Act 1990.

18. Komisia listom z 8. februára 2001 zaslala vláde Spojeného kráľovstva žiadosť o informácie o systéme certifikátov. Tie jej boli predložené listom z 31. augusta 2001, na základe ktorého usúdila, že vydaním LDC sa obchádza postup udeľovania povolenia zavedený smernicou 85/337, z tohto dôvodu 23. októbra 2001 stanovila britskej vláde dvojmesačnú lehotu na predloženie príslušných vysvetlení.

19. Vysvetlenia predložené 19. decembra 2001 nepresvedčili Komisiu, a preto o rok neskôr vydala odôvodnené stanovisko, v ktorom vyzvala Spojené kráľovstvo, aby prijalo opatrenia potrebné na zosúladenie jej právnych predpisov s právom Spoločenstva.

20. Britské orgány odpovedali 3. apríla 2003, pričom pripustili teoretickú existenciu právneho vákua vo svojej právnej úprave a zaviazali sa, že prijmú opatrenia potrebné na prekonanie tejto situácie. Uvedené orgány však odmietli tvrdenie, že táto medzera bola spôsobená vydaním LCD, a za príčinu tejto situácie označili prístup miestnych orgánov, ktoré môžu v rámci svojich diskrečných právomocí zaujať pasívny postoj voči činnosti, ktorá je v rozpore s územným plánovaním (odseky 17 až 25).

IV — Návrhy účastníkov konania a konanie pred Súdnym dvorom

21. Dňa 26. februára 2004 Komisia podala prejednávanú žalobu na základe článku 226 druhý odsek ES, pretože poskytnutú odpoveď považovala za nedostatočnú a prijaté opatrenia jej neboli oznámené. Komisia žiada Súdny dvor, aby určil, že Spojené kráľovstvo si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 2 ods. 1 a článku 4 smernice 85/337, pričom uvedený štát tento návrh napáda.

22. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 30. júna 2005, zástupcovia účastníkov konania potvrdili svoje pozície.

V — Posúdenie namietaného nesplnenia povinnosti

23. Cieľom smernice 85/337 je, aby každý projekt, ktorý môže mať významný vplyv na životné prostredie, bol pred povolením podrobený posúdeniu jeho následkov[8], pričom toto posúdenie treba rozdeliť na dve etapy. Prvá pozostáva zo zistenia, či plánovaný

8 — Uvedené vyplýva z rozsudkov zo 16. septembra 1999, WWF a i., C-435/97, Zb. s. I-5613, bod 45, a zo 7. januára 2004, Wells, C-201/02, Zb. s. I-723, bod 42.

projekt môže mať významný vplyv na životné prostredie; v druhom sa pristúpi k posúdeniu týchto vplyvov podľa článkov 5 až 10 samotnej smernice. [9]

24. Podľa právnej domnienky niektoré projekty majú vždy významný vplyv na ekosystémy, a preto treba vždy posúdiť ich vplyv. Ide o projekty uvedené v prílohe I smernice, na ktoré odkazuje článok 4 ods. 1 smernice.

25. Naopak, dopad iných projektov nie je taký zrejmý, pričom sa ponecháva na členské štáty, aby určili, či tieto projekty majú podliehať konaniu podľa článkov 5 až 10 smernice. Tak je to aj v prípade projektov uvedených v prílohe II, z ktorých členské štáty vyberú tie, ktoré majú byť posúdené, či už na základe ich druhu, alebo určením vhodných kritérií alebo prahových hodnôt, alebo oboma metódami podľa kritérií uvedených v prílohe III (články 4 ods. 2 a 3); členské štáty majú teda určitú autonómiu pri vyberaní projektov uvedených v prílohe II, ktoré si zasluhujú posúdenie ich vplyvu na životné prostredie.

26. Tejto úvahe však dáva medze článok 2 ods. 1 uvedenej smernice, podľa ktorého základným účelom smernice je to, aby projekty, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie, museli vždy podliehať posúdeniu ich dopadov. [10]

27. Inými slovami potrebný účinok („*effet utile*") smernice 85/337 nevylučuje žiadnu z činností tohto charakteru [11] z náležitého posúdenia, takže právo Spoločenstva, aj napriek širokej právomoci voľnej úvahy vnútroštátnych verejných orgánov, odporuje tomu, aby sa tieto činnosti vykonané bez predchádzajúceho overenia, a prípadne aj bez posúdenia ich vplyvov, časom stali nenapadnuteľnými.

28. Práve takýto je zmysel britského systému, ktorý — ako ilustruje zriadenie

9 — Túto myšlienku som vysvetlil v návrhoch z 8. januára 2004, prednesených vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 10. júna 2004, Komisia/Taliansko (C-87/02, Zb. s. I 5975), pričom som nadviazal na návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Geelhoed 12. júla 2001 vo veci C-24/99, Komisia/Nemecko, v ktorej nebol vydaný rozsudok a bola ukončená uznesením z 18. februára 2002.

10 — Týmto smerom sa uberajú aj rozsudky z 24. októbra 1996, Kraaijeveld a i., C-72/95, Zb. s. I-5403, bod 50; z 22. októbra 1998, Komisia /Nemecko, C-301/95, Zb. s. I-6135, bod 45; WWF a i., už citovaný, body 36 a 45; z 21. septembra 1999, Komisia /Írsko, C-392/96, Zb. s. I-5901, bod 64, a Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 44.

11 — Rozsudky WWF a i., bod 45, už citovaný, a Komisia/Taliansko, bod 44, už citovaný.

skládky pre likvidáciu automobilov, ktoré je na počiatku tohto konania, a ako pripúšťa samotná žalovaná vláda — umožňuje vznik situácií, ktoré sú v rozpore so smernicou, boli vykonané bez overenia alebo hodnotenia následkov, pričom sa časom stanú zákonnými, pretože ich nie je možné napraviť.

29. Vzhľadom na predchádzajúce uznanie zo strany britskej vlády by sa posúdenie nesplnenia povinnosti malo zastaviť na tomto bode. No keďže účastníci konania sa zapojili do tak intenzívnej, pritom však bezvýznamnej diskusie, musím uviesť niektoré upresnenia.

30. Nezáleží na tom, že príčina porušenia vznikla v čase, keď miestne orgány, využívajúc svoju právomoc voľnej úvahy, zostali nečinné, alebo v čase vydania LDC, ktorým sa odstránil rozpor s právom. Ešte menší význam má konštitutívny alebo deklaratívny charakter predmetného certifikátu. Rozhodujúci údaj spočíva v tom, že z pragmatických dôvodov sa prijalo rozhodnutie nekonať, následkom čoho vznikla smernicou 85/337 zakázaná situácia, pričom orgány verejnej správy aj napriek veľmi širokým právomociam nemôžu dospieť k výsledku odporujúcemu hlavnému cieľu predpisu Spoločenstva stanovenému v článku 2 ods. 1.

31. Ako uviedla britská vláda v bode 89 vyjadrenia k žalobe s odvolaním sa na bod 20 odpovede na odôvodnené stanovisko Komisie, nie je pochýb, že predmetná právomoc posúdenia nie je absolútna, pretože inak by sa približovala k svojvôli. Príslušné orgány musia teda v každom prípade posúdiť, či je vhodné ukončiť porušovanie, pretože neúnosným spôsobom poškodzuje kolektívne záujmy, alebo naopak všeobecný záujem si vyžaduje udržať nepovolené využívanie pozemkov aj napriek jeho negatívnemu vplyvu na životné prostredie. Táto možnosť však zdôrazňuje porušenie napadnuté Komisiou, pretože sa tým otvárajú možnosti, kde vzhľadom na záujmy, ktoré sú v hre, „orgán zodpovedný za územné plánovanie môže využiť svoju právomoc voľnej úvahy a neuplatniť donucovacie opatrenia [pričom dochádza] k prípadnému porušeniu smernice" (bod 20 *in fine* odpovede na odôvodnené stanovisko).

32. Diskusia by sa teda nemala sústrediť na otázku, či je možné, aby vnútroštátna právna úprava stanovovala premlčaciu lehotu pre žaloby smerujúce proti nesplneniu povinností stanovených právom Spoločenstva tak, že po jej uplynutí už nie je možné podať žalobu, pričom táto právomoc je priznaná

všeobecne a vyplýva zo zásady právnej bezpečnosti. [12] Naopak, ide o to, aby sa určilo, či britská právna úprava bez ohľadu na ubehnutý čas umožňuje, aby boli činnosti uvedené v prvých dvoch prílohách smernice 85/337 vykonané bez požadovaného posúdenia a povolenia. Ako už bolo uvedené, táto otázka si vyžaduje jednoznačne kladnú odpoveď.

33. V prípade, keď orgán, ktorý má dohliadať na zákonnosť územného plánovania, nekoná, keď mu je známa skutočnosť, že nejaké zariadenie je prevádzkované bez posúdenia jeho vplyvu na životné prostredie, alebo keď vie o jeho význame a nepožaduje vykonanie posúdenia jeho vplyvu, nepriamo túto skutočnosť schvaľuje, čím porušuje predmetnú smernicu. Skutočnosť, že vzhľadom na ubehnutý čas a v záujme právnej bezpečnosti nie je možné konať, nepremení postup, ktorý bol doteraz v rozpore s právom, na „zákonný". Uvedená skutočnosť iba zabraňuje skúmaniu minulosti s cieľom zabezpečiť stabilitu právnych vzťahov, ktorá je jedným z pilierov spolužitia. Tento dôsledok by nemal brániť tomu, aby osoby, ktoré utrpeli ujmu na základe tohto porušenia, boli odškodnené z iných zdrojov, napríklad z prostriedkov majetkovej zodpovednosti štátu, ktorý sa dopustil porušenia, čo by však podľa tvrdenia britskej vlády nebolo možné.

34. Povinnosť štátov Spoločenstva prijať predpisy potrebné na dosiahnutie cieľa smernice predstavuje povinný záväzok stanovený v treťom odseku článku 249 ES. Plnenie tohto záväzku prináleží vnútroštátnym orgánom, pričom vnútroštátna právna úprava, ktorá umožňuje verejným orgánom nekonať a umožniť, aby bol projekt, ktorého vplyv na životné prostredie ešte nebol overený a posúdený, vykonaný bez predmetného preskúmania, porušuje, ako to priznáva samotná britská vláda, článok 2 ods. 1 a článok 4 uvedenej smernice.

VI — O trovách

35. Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku žalovaný členský štát je povinný nahradiť trovy konania.

12 — V tomto smere je dobrým príkladom rozsudok z 2. decembra 1997, Fantask a i. (C-188/95, Zb. s. I-6783), ktorý účastníci konania analyzovali.

VII — Návrh

36. Vzhľadom na predchádzajúce posúdenia navrhujem Súdnemu dvoru, aby žalobe vyhovel a:

1. určil, že Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 2 ods. 1 a článku 4 smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie tým, že zachovalo v platnosti právnu úpravu, ktorá udeľuje príslušným miestnym orgánom diskrečnú právomoc pri prijímaní donucovacích opatrení proti využívaniu pozemkov, ktoré je v rozpore s územným plánovaním, pričom táto úprava umožňuje, aby boli projekty uvedené v prílohe I a II uvedenej smernice vykonané bez predchádzajúceho overenia, a prípadne bez posúdenia ich vplyvu na životné prostredie;

2. zaviazal Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska na náhradu trov konania.