

Věc C-721/21

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

26. listopadu 2021

Předkládající soud:

High Court (Irsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

4. října 2021

Žalobkyně:

Eco Advocacy CLG

Žalovaná:

An Bord Pleanála

Další účastnice řízení:

Keegan Land Holdings

Amici curiae:

An Taisce - The National Trust for Ireland

ClientEarth AISBL

[OMISSIS]

[národní referenční číslo]

[OMISSIS] [jméno předsedajícího soudce]

[OMISSIS] [jména účastníků řízení, jak jsou uvedena výše, včetně odkazu na usnesení o připuštění dvou *amici curiae*]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [procesní kroky před předkládajícím soudem vedoucí k přijetí usnesení o předběžné otázce]

[OMISSIS] [totožnost vedoucího kanceláře High Court (Vrchní soud, Irsko)]

[OMISSIS] [seznam přísahných svědeckých výpovědí předložených k důkazu]

[OMISSIS] [jména zástupců účastníků řízení]

THE HIGH COURT (VRCHNÍ SOUD)

SOUDNÍ PŘEZKUM

[OMISSIS] [národní referenční čísla]

VE VĚCI ČLÁNKU 50 PLANNING AND DEVELOPMENT ACT 2000

**(ZÁKON O PLÁNOVÁNÍ A ROZVOJI Z ROKU 2000) VE ZNĚNÍ
POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ**

MEZI

ECO ADVOCACY CLG

ŽALOBKYNÍ

A

AN BORD PLEANÁLA

ŽALOVANOU,

JÍŽ SE ÚČASTNÍ I

KEEGAN LAND HOLDINGS LIMITED

DALŠÍ ÚČASTNICE ŘÍZENÍ

A, PROSTŘEDNICTVÍM USNESENÍ,

AN TAISCE - THE NATIONAL TRUST FOR IRELAND

A

CLIENTEARTH AISBL

AMICI CURIAE

(č. 2)

USNESENÍ [OMISSIS] [jméno předsedy senátu] vydané v pondělí 4. října 2021**Předmět sporu**

- 1 Předmětem žaloby je soudní přezkum platnosti povolení, které žalovaná, An Bo[OMISSIS]rd Pleanála (dále jen „rada pro plánování“), udělila oznamovatelce, která je další účastnicí řízení, na bytovou výstavbu v Trimu v hrabství Meath. Návrh se týká výstavby 320 bytů v Charterschool Land, Manorlands, v blízkosti zvláštní oblasti ochrany (SAC) a zvláštní chráněné oblasti (SPA) tvořených řekami Boyne a Blackwater.

Skutkový stav

- 2 V minulosti došlo v řadě případů k zamítnutí stavebních záměrů v této lokalitě. V roce 2008 byl stavební záměr zamítnut z důvodu absence systému udržitelného odvodnění (SUDS).
- 3 V roce 2009 byl stavební záměr zamítnut kvůli nekvalitnímu projektu s ohledem na to, že se jedná o významnou oblast [OMISSIS] Trimu, což je památkově chráněné město v blízkosti zóny s archeologickým potenciálem a s architektonickou památkovou zónou.
- 4 Další navrhovaný stavební záměr byl zamítnut v roce 2011 kvůli problémům s projektem a závěru, že by představoval nízký standard obytné zástavby.
- 5 Pozemky byly původně určeny pro komerční nebo průmyslové využití, [OMISSIS] ale od té doby bylo jejich určení změněno na obytné.
- 6 Dne 3. září 2019 se uskutečnilo předplánovací jednání další účastnice řízení s místním orgánem, Meath County Council (rada hrabství Meath, dále jen „rada hrabství“).
- 7 První zpráva z předběžného šetření o nezbytnosti provedení odpovídajícího posouzení byla vypracována v listopadu 2019.
- 8 Dne 20. prosince 2019 podala další účastnice řízení žádost o vydání předplánovacího stanoviska k tomu, zda by stavební záměr představoval strategický rozvoj bydlení.
- 9 Dne 13. února 2020 se konalo předplánovací jednání oznamovatelky s radou pro plánování a dne 2. března 2020 rada hrabství rozhodla, že žádost je třeba podrobněji posoudit nebo změnit.
- 10 Dne 7. dubna 2020 přijal National Parks and Wildlife Service (národní úřad pro parky a divokou přírodu) cíle ochrany pro SAC řek Boyne a Blackwater.
- 11 Druhé předběžné šetření o nezbytnosti provést odpovídající posouzení bylo uskutečněno v červnu 2020.

- 12 Formální žádost o vydání územního rozhodnutí v projednávané věci byla podána dne 8. července 2020.
- 13 Projekt je koncipován tak, že v provozní fázi stavby bude odtékající povrchová voda shromažďována v podzemních retenčních nádržích. Budou fungovat ve spojení s vhodnými zařízeními pro regulaci průtoku, která budou osazena do odtokové šachty každé retenční nádrže. Na přívodním potrubí do všech nádrží bude instalován obtokový odlučovač třídy 1, aby se povrchová voda před vstupem do nádrže a následně před vypouštěním upravila a odstranily se z ní případné znečišťující látky. Voda bude odtékat do potoka, který se nachází asi 100 metrů jižně od zástavby a je přítokem řeky Boyne.
- 14 Samotná řeka Boyne se nachází přibližně 640 metrů severně od zástavby. Jedná se o část SPA řek Boyne a Blackwater (referenční číslo 004232), jejímž kvalifikovaným zájmem je ledňáček (*Alcedo atthis*) [A229].
- 15 SAC řek Boyne a Blackwater (referenční číslo 002299) se nachází přibližně 700 metrů severně od dotčené lokality. Kvalifikovanými zájmy jsou alkalické slatiny [7230], lužní lesy s *Alnus glutinosa* a *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*) [91E0], *Lampetra fluviatilis* (mihule říční) [1099], *Salmo salar* (losos) [1106] a *Lutra lutra* (vydra) [1355].
- 16 V červenci 2020 byla vypracována monitorovací zpráva o posouzení vlivů na životní prostředí (dále jen „EIA“) a bylo uskutečněno posouzení ekologických dopadů, které zahrnovalo řadu navržených zmírňujících opatření. Byla rovněž předložena monitorovací zpráva na základě směrnice o stanovištích, z níž vyplynul závěr, že nedojde k ovlivnění lokalit Natura 2000.
- 17 Žalobkyně a další subjekty předložily k žádosti svá stanoviska.
- 18 11. srpna 2020 byla jménem An Taisce (národní trust pro Irsko, zákonný poradenský orgán v oblasti plánování a první *amicus curiae* doplněný usnesením soudu) předložena námitka, jíž se upozorňuje na možný dopad na evropské lokality.
- 19 Dne 31. srpna 2020 předložil na základě žádosti generální ředitel rady hrabství zprávu.
- 20 [OMISSIS] Co se týče rady hrabství, její pracovnice pověřená památkovou péčí vypracovala dne 30. srpna 2020 memorandum nazvané „Komentáře k prohlášení o předběžném šetření ohledně odpovídajícího posouzení a EIA pro bytovou výstavbu v Charterschool Land, Manorlands, Trim, hrabství Meath“.
- 21 [OMISSIS] Mezi hlavní body, které zde byly uvedeny, patřily tyto [OMISSIS]:
 - a) stanoviště v lokalitě nejsou využívána kvalifikovanými zájmy související evropské lokality;

- b) nebylo provedeno posouzení rozsahu a kumulativního dopadu odstranění živých plotů;
 - c) k průzkumu netopýrů došlo na konci aktivní sezóny netopýrů a neposkytuje informace o využívání lokality netopýry během jara, kdy jsou aktivní samičí stanoviště;
 - d) co se týče výskytu netopýrů, převládali netopýři hvízdaví, následovaní netopýry nejmenšími, v omezené míře se vyskytovaly rovněž další druhy včetně netopýra stromového a netopýrů druhu *Myotis*;
 - e) společenstvo netopýrů bylo prvkem místního vyššího významu;
 - f) řada zmírňujících opatření byla uvedena v posouzení ekologických dopadů v odst. 6.1;
 - g) tato zmírňující opatření by měla být prováděna pod dohledem vhodně kvalifikovaného ekologa a odborníka na netopýry;
 - h) živé ploty a stromy by neměly být odstraňovány v období hnízdění a
 - i) preventivní opatření by měla být podrobně popsána v rámci plánu environmentálního managementu stavby, aby se zajistilo, že do lokality nebudou zavlečeny nepůvodní invazní druhy. Tato opatření by se měla řídit dokumentem národního silničního úřadu (Management škodlivých plevelů a nepůvodních invazních druhů rostlin na státních silnicích, 2010) a měla by zohledňovat Pokyny pro osvědčené postupy řízení vypracované organizací Invasive Species Ireland (irská společnost pro invazivní druhy) [OMISSIS].
- 22 Pokud jde o úpravu vody, [pracovnice rady pověřená památkovou péčí, která je] autorkou zprávy, zaznamenala, že voda z retenční nádrže umístěné na pozemku je vedena potrubím do potoka nacházejícího se 100 metrů jižně od pozemku, přičemž [tento potok] je přítokem řeky Boyne. Dále uvedla, že „v souvislosti s vhodným posouzením by se rada pro plánování měla přesvědčit o účinnosti strategie SUDS a hospodaření s povrchovými vodami v dané lokalitě, aby bylo zajištěno, že nedojde k významným vlivům (přímým nebo nepřímým) na kvalifikovaný zájem jakékoli lokality Natura 2000 (evropské lokality), a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty“.
- 23 Zpráva generálního ředitele [rady hrabství] [ze dne] 31. srpna 2020 [OMISSIS] [byla] vypracována na základě čl. 8 odst. 5 písm. a) Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (zákon o plánování a rozvoji (bydlení) a nájemních smlouvách na bydlení z roku 2016). V bodě 7.13 této zprávy [OMISSIS] jsou doslovně zopakovány obavy zmíněné pracovnice.
- 24 Pokud jde o námítky An Taisce [OMISSIS] z 11. srpna 2020[, kterou] vypracovala paní [OMISSIS]D[OMISSIS], úřednice pro plánování a politiku životního prostředí, uvádělo se v ní následující [OMISSIS].

- 25 [OMISSIS]: „Přibližně 100 [metrů] od hranice pozemku protéká potok, který se vlévá do řeky Boyne. Řeka Boyne je nejen lokalitou označenou jako SAC a SPA [OMISSIS], ale také zásobuje pitnou vodou město Trim. An Taisce má obavy, že by v důsledku [navrhovaných] prací mohlo dojít ke zhoršení kvality vody v tomto potoce – záměrem podle plánů je, aby dešťová kanalizace odváděla povrchovou vodu, která by byla částečně filtrována v retenčních nádržích, do potoka. Podotýkáme, že tento potok je pravděpodobně trdlištěm pstruhů a že potenciální zhoršení ekologického stavu potoka nebylo v posouzení ekologických dopadů dostatečně zohledněno.“ Za zvláštní zmínku také stojí, že připomínka An Taisce, že filtrace je pouze „částečná“, nebyla zřejmě následně konkrétním způsobem vyřešena.
- 26 Dne 6. října 2020 předložila inspektorka rady pro plánování zprávu, v níž doporučila vydání povolení a na základě EIA a předběžného šetření o nezbytnosti provedení odpovídajícího posouzení dospěla k závěru, že není nutné provádět úplné posouzení.
- 27 Formulář použitý inspektorkou v příloze A její zprávy používá formát pro předběžné šetření EIA, který se v podstatných ohledech liší od přílohy III směrnice o EIA. Rada pro plánování tvrdila (i když „za pět minut dvanáct“ [OMISSIS]), že části uvedené v příloze III lze po podrobném prostudování zprávy vydané inspektorkou v ní nalézt, ale s tím nesouhlasím. Shoda mezi přílohou III a zprávou inspektorky se zdá být příliš nejasná.
- 28 Pokud jde tedy o způsob, jakým inspektorka řešila námitky An Taisce a rady hrabství, v oddílu 12 své zprávy se zabývá vhodným posouzením. V bodě 12.1 poukazuje na předložení předběžného šetření. V bodě 12.2 popisuje stavební záměr a v bodě 12.3 uvádí blízkost evropských lokalit a kvalifikované zájmy. V bodech 12.4 a 12.5 popisuje cíle ochrany evropských lokalit. V bodě 12.6 zmiňuje výskyt ledňáčka podél říčních systémů Boyne a Blackwater a uvádí zde, že v dané lokalitě nebyla zjištěna žádná stanoviště spojená s tímto druhem. Tvrdí, že projekt úpravy povrchových vod zohledňuje rozsah a povahu navrhovaného stavebního záměru, a uvádí, že silnice bude vybudována [a] provozována „v souladu se standardními environmentálními prvky spojenými s obytnou zástavbou“. Tvrdí, že projekt by neměl mít potenciál významně ovlivnit kvalitu vody, a tudíž ani kvalifikované zájmy SAC a SPA.
- 29 Ve zprávě se odkazuje na námitky An Taisce, k nimž se inspektorka vyjádřila takto: „[p]struh není uveden jako kvalifikovaný zájem SAC řek Boyne a Blackwater. Domnívám se, že neexistuje žádný potenciální dopad na řeku Boyne prostřednictvím jakýchkoli hydrologických vazeb skrze povrchové, podzemní a odpadní vody, a tudíž žádný potenciální významný negativní dopad navrhovaného stavebního záměru, na kvalifikační kritéria SAC řek Boyne a Blackwater“.
- 30 Závěr o neexistenci vlivu je zopakován v bodě 12.7 ve vztahu k oběma evropským lokalitám a potvrzen v bodě 12.8, dle něhož po provedení předběžného šetření není vyžadováno odpovídající posouzení.

- 31 Ve zprávě [inspektorky] je navržena řada podmínek, například [OMISSIS] podmínka 14, která vyžaduje, aby byl systém SUDS odsouhlasen radou, přičemž je možné zaznamenat určitou souvislost mezi některými podmínkami a určitými připomínkami, avšak rada hrabství ani její inspektorka se těmito připomínkami v rámci výslovné a podrobné argumentace nezabývají. Ani požadavek, aby byl systém SUDS odsouhlasen radou, nereaguje konkrétně na připomínku rady hrabství, že by se rada pro plánování (tj. příslušný orgán vydávající stavební povolení) měla přesvědčit o přiměřenosti systému.
- 32 Jednotlivé námitky tedy nebyly individuálně posuzovány, což vyvolává otázku, zda musí příslušný orgán uvést výslovné a podrobné odůvodnění, které je schopno rozptýlit veškeré důvodné vědecké pochybnosti o dopadech zamýšlených prací na dotčenou evropskou lokalitu a které výslovně a jednotlivě odstraní každou z pochybností vznesených v tomto ohledu v rámci účasti veřejnosti.
- 33 Dne 22. října 2020 vydala rada pro plánování obecný pokyn k udělení povolení v souladu s doporučením inspektorky a dne 27. října 2020 bylo povolení rozhodnutím rady pro plánování formálně uděleno v rámci postupu pro rozvoj strategického bydlení.
- 34 Rada pro plánování neupřesnila, ve kte[rých] konkrétních dokumentech [bylo obsaženo] odůvodnění pro účely EIA a odpovídajícího posouzení. Zdá se, že záměrem bylo, že odůvodnění je obsaženo ve zprávě inspektorky tvořící přílohu A tohoto dokumentu, přičemž inspektorka se v nich odvolávala na zprávy předložené oznamovatelkou, což mělo být pravděpodobně formou jejich převzetí.
- 35 [OMISSIS] v tomto řízení [je] primárním požadavkem vydání potvrzující usnesení k rozhodnutí ze dne 27. října 2020.
- 36 [OMISSIS] [Kroky v řízení před předkládajícím soudem]
- 37 [OMISSIS] Rozhodl jsem, že rozsudek bude vydán později, a ve věci Eco Advocacy CLG v. An Bord Pleanala (č. 1) [2021] IEHC 265 (nezveřejněný, Vrchní soud, 27. května 2021) jsem zamítl některé předběžné námitky proti žalobě a poté jsem zamítl žalobu v rozsahu, v němž se opírala o vnitrostátní právo [OMISSIS] [a] některé aspekty unijního práva. Rozhodl jsem [OMISSIS] se předložit zbývající otázky týkající se unijního práva Soudnímu dvoru Evropské unie podle článku 267 SFEU.
- 38 [OMISSIS] An Taisce a ClientEarth [OMISSIS] [vstoupily do řízení] jako *amici* dne 27. července 2021. [OMISSIS] [připomínky soudce k předloženým návrhům]

Příslušné právní prameny

- 39 Seznam relevantních unijních, mezinárodních a vnitrostátních právních pramenů je uveden v příloze usnesení spolu s internetovými odkazy.

Relevantní žalobní důvody

- 40 [OMISSIS], zbývající žalobní důvody [OMISSIS] lze shrnout takto:
- a) Rada pro plánování a inspektorka nedostatečně zvážily otázky, které je třeba posoudit podle směrnice o EIA;
 - b) chybí [OMISSIS] výslovné vyjádření, o jaké konkrétní dokumenty se opírají úvahy příslušného orgánu;
 - c) Rada pro plánování se výslovně nezabývala všemi konkrétními položkami a podpoložkami přílohy III směrnice o EIA;
 - d) Rada pro plánování ve fázi předběžného šetření nesprávně zohlednila zmírňující opatření, což je v rozporu se směrnicí o stanovištích; a
 - e) Rada pro plánování neodstranila veškeré vědecké pochybnosti o dopadu na celistvost evropských lokalit, neboť se nevypořádala s podněty a otázkami vznesenými v námitkách An Taisce a rady hrabství.

Otázky týkající se unijního práva

- 41 [OMISSIS] [M]ám za to, že z výše uvedených věcných důvodů vyplývá šest otázek [OMISSIS], které se týkají výkladu unijního práva a které jsou nezbytné pro rozhodnutí, a proto považuji za vhodné [OMISSIS] předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí podle článku 267 SFEU.
- 42 Další účastnice řízení ani stát nepředložili v reakci na navržené otázky žádná konkrétní stanoviska, takže níže zaznamenávám pouze názory ostatních účastníků řízení.

K první otázce

- 43 První otázka zní:

Má obecná zásada přednosti unijního práva nebo spolupráce v dobré víře, buď obecně, nebo v konkrétním kontextu práva životního prostředí, za následek to, že pokud účastník řízení podá žalobu, v níž napadá platnost správního opatření s výslovným nebo implicitním odkazem na určitý nástroj unijního práva, avšak neupřesní, která ustanovení tohoto nástroje byla porušena, nebo neodkáže na konkrétní výklad, vnitrostátní soud, u něhož bylo řízení zahájeno, musí nebo může přezkoumat žalobu bez ohledu na vnitrostátní procesní pravidla, která vyžadují, aby konkrétní dotčená porušení byla uvedena v písemných podáních účastníka řízení?

- 44 Podle názoru žalobkyně je odpověď na tuto otázku jednoduše kladná. V projednávané věci formulovala žalobkyně výhrady týkající se posouzení provede[ných] podle směrnice o EIA a směrnice o stanovištích. Konkrétně žalobkyně napadá to, že tato posouzení nebyla zpřístupněna. Dále žalobkyně vznesla konkrétní námitku, že v předběžném posouzení v rámci EIA nebyly

uvedeny zohledněné důvody, úvahy a aspekty. [OMISSIS] Žalobkyně tvrdí, že nemůže být zbavena svých práv podle článku 11 směrnice o EIA pouze z toho důvodu, že nezminila článek 4 směrnice o EIA nebo článek 6 směrnice o stanovištích. Uvedené povinnosti vyplývají právě z těchto ustanovení.

- 45 Rada pro plánování zastává stanovisko, že podle unijního práva jsou vnitrostátní soudy za určitých okolností *oprávněny* vznést otázky vyplývající z unijního práva i bez návrhu nebo z *moci úřední*, avšak nejsou povinny tak učinit. Při rozhodování o tom, zda využijí své diskreční pravomoci vznést takovou otázku z *úřední povinnosti*, může vnitrostátní soud legitimně zohlednit pravidla vnitrostátního procesního práva, která vyžadují, aby byla dotčená konkrétní porušení uvedena v písemných podáních účastníka řízení, a může na tomto základě odmítnout projednání sporné otázky.
- 46 Dle společného stanoviska *amici* jsou vnitrostátní soudy za určitých okolností *oprávněny* vznášet otázky vyplývající z unijního práva i bez návrhu nebo z *úřední povinnosti*, avšak jsou *povinny* tak učinit, pokud by jejich nečinnost mohla vést k tomu, že nedojde k nápravě porušení uvedeného práva. Při rozhodování o tom, zda takovou otázku vznést z *úřední povinnosti*, musí vnitrostátní soud přihlídnout ke všem vyjádřením, která si účastníci řízení adresovali. Vnitrostátnímu soudu rovněž přísluší chránit práva účastníků řízení pomocí použití vnitrostátních procesních pravidel k tomu, aby například zajistil, že tito účastníci budou mít možnost vyjádřit se ke všem otázkám vzneseným z *moci úřední*. Pokud je vnitrostátní soud podle vnitrostátního procesního práva povinen vznést z *úřední povinnosti* otázku vztahující se k vnitrostátnímu právu, musí tak učinit i ve vztahu k otázkám vyplývajícím z unijního práva.
- 47 Na tuto otázku navrhuji odpovědět kladně[:] unijní právo obecně zavazuje vnitrostátní soud k tomu, aby použil unijní právo, kterého se účastník řízení dovolal, i když výslovně neuvedl konkrétní ustanovení nebo výklad. Účinné provádění unijního práva vyžaduje, aby vnitrostátní soud přijal expanzivní a účelový přístup k opravným prostředkům předpokládaným unijním právem. Pokud je požadována účinná náprava jakéhokoli údajného porušení unijního práva a žalobce výslovně nebo implicitně odkáže na konkrétní dotčené unijní právní předpisy, měl by být vnitrostátní soud povinen stížnost posoudit, i když by vnitrostátní požadavky na podání obvykle vyžadovaly uvedení konkrétních ustanovení právních předpisů nebo konkrétního výkladu, kterého se žalobce dovolává. Přijetí takového přístupu vnitrostátními soudy by výrazně zvýšilo přístupnost unijního práva a účinnost jím stanovených opravných prostředků, odstranilo by technické překážky přístupu k nim, které by mohly vyplývat z vnitrostátních procesních pravidel, a zajistilo by, že porušení unijního práva nezůstane za těchto okolností bez nápravy. Kladná odpověď na tuto otázku by v praxi významně posílila míru zakotvení unijního práva v právním řádu členských států.
- 48 Důvodem pro položení této otázky je skutečnost, že v případě kladné odpovědi může žalobce uplatnit širší okruh důvodů pro zpochybnění napadeného povolení.

Ke druhé otázce

49 Druhá otázka zní:

Mají v případě kladné odpovědi na první otázku čl. 4 odst. 2, 3, 4 nebo 5 či příloha III směrnice 2011/92 o EIA nebo celá tato směrnice vykládaná ve světle zásady právní jistoty a řádné správy ve smyslu článku 41 Listiny základních práv Evropské unie za následek to, že pokud se příslušný orgán rozhodne nepodrobit návrh na vydání stavebního povolení procesu posuzování vlivů na životní prostředí, měl by výslovně, samostatně nebo konkrétně uvést, v jakých konkrétních dokumentech jsou uvedeny důvody, o něž se přitom opírá?

- 50 Podle názoru žalobkyně je odpověď na tuto otázku kladná. Podpůrně musí být důvody a úvahy spolu s posuzovanými aspekty jasně a výslovně zpřístupněny veřejnosti. Pokud se tak nestane, vyvolává to nejistotu a pochybnosti.
- 51 Rada pro plánování zastává stanovisko, dle něhož podle vnitrostátního ani podle evropského práva neexistuje požadavek na výslovné vyjádření toho, v jakých konkrétních dokumentech jsou uvedeny důvody, o něž se příslušný orgán opírá, pokud lze důvody snadno zjistit z dokumentace jako celku. Rada se přitom opírá mimo jiné o rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci Mellor (C-75/08).
- 52 *Amici* zastávají společné stanovisko, dle něhož pokud příslušný orgán rozhodne, že posouzení vlivů na životní prostředí není třeba provést, je dle čl. 4 odst. 5 písm. b) směrnice o EIA povinen samostatně výslovně uvést hlavní důvody, proč takové posouzení není vyžadováno. Pokud toto výslovné vyjádření odkazuje na části jiných dokumentů, měly by být tyto odkazy výslovně uvedeny, a to vždy za předpokladu, že důvody a odkazy na části jiných dokumentů, v nichž jsou tyto důvody uvedeny, je průměrný zástupce veřejnosti účastníci se řízení, který nemá žádné zvláštní odborné znalosti v oblasti práva nebo posuzování vlivů na životní prostředí, zjevně schopen identifikovat. Odůvodnění musí být dostatečné, aby umožnilo zástupci veřejnosti a vnitrostátnímu soudu přezkoumat zákonnost rozhodnutí bez dalšího vysvětlení nebo upřesnění ze strany příslušného orgánu.
- 53 Na tuto otázku navrhuji odpovědět kladně[:] každé rozhodnutí o předběžném setření by mělo být doprovázeno výslovným, samostatným a konkrétním odůvodněním. Zatímco vnitrostátní hmotné právo může v čistě vnitrostátním kontextu poskytovat rozhodujícím orgánům značnou volnost, pokud jde o formu rozhodnutí, nedostatek transparentnosti, pokud jde o odůvodnění v unijním kontextu, významně oslabuje cíle účasti veřejnosti a řádné správy, které se vztahují k příslušným unijním právním předpisům. V rámci zajištění transparentnosti je třeba alespoň to, aby odůvodnění příslušného orgánu bylo uvedeno výslovně, konkrétně a samostatně, s odkazem na určité dokumenty, v nichž je takové odůvodnění uvedeno. Postup, při němž lze implicitně předpokládat, aniž by to bylo výslovně uvedeno, že příslušný orgán vzal za svůj dokument vypracovaný oznamovatelkou nebo úředníkem jiného orgánu, přičemž

dokument takového úředníka implicitně stanoví oficiální odůvodnění (za předpokladu, že je lze jasně identifikovat), vytváří prostor pro neshody ohledně výkladu, vnáší nejistotu a postrádá přiměřenou transparentnost a procesní záruky. To brání účinnému provádění unijního práva, zejména za takových okolností, kdy se žalobkyně může snažit proti rozhodnutí příslušného orgánu uplatnit soudní opravné prostředky. Povinnost uvést takové důvody není pro příslušný orgán nijak zatěžující.

- 54 Důvodem pro položení této otázky je skutečnost, že v rozhodnutí v projednávané věci nebylo výslovně uvedeno, které dokumenty uvádějí odůvodnění příslušného orgánu ohledně EIA. Pokud by existovala implicitní povinnost vyplývající z unijního práva, pak by žalobkyně v tomto bodě uspěla.

Ke třetí otázce

- 55 Třetí otázka zní:

Mají v případě kladné odpovědi na první otázku čl. 4 odst. 2, 3, 4 nebo 5 či příloha III směrnice 2011/92 o EIA nebo celá tato směrnice vykládaná ve světle zásady právní jistoty a řádné správy podle článku 41 Listiny základních práv Evropské unie za následek to, že pokud se příslušný orgán rozhodne nepodrobit návrh na vydání stavebního povolení procesu posuzování vlivů na životní prostředí, je povinen výslovně uvést úvahy o všech konkrétních položkách a podpoložkách přílohy III směrnice o EIA, pokud jsou tyto položky a podpoložky potenciálně relevantní pro daný stavební záměr?

- 56 Podle názoru žalobkyně je odpověď opět kladná. Ustanovení čl. 4 odst. 5 písm. b) směrnice je jednoznačné. Stanoví, že „v případě, že bylo rozhodnuto, že posouzení vlivů na životní prostředí není třeba provést, [rozhodnutí] 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“. Tato povinnost je jasná a jednoznačná a [v projednávané věci] nebyla splněna.
- 57 Podle stanoviska Rady pro plánování čl. 4 odst. 3 směrnice o EIA stanoví, že v případě přezkoumávání každého jednotlivého případu nebo při stanovení kritérií nebo prahových hodnot *jsou brána v úvahu* odpovídající kritéria výběru uvedená v příloze III. To nutně neznamená, že všechna kritéria uvedená v příloze III musí být výslovně uvedena nebo vyjmenována ve správním rozhodnutí. Spíše je třeba, aby příslušný orgán zohlednil příslušná kritéria, jejichž stanovení musí být posuzováno v každém jednotlivém případě v závislosti na předmětném navrhovaném záměru. V případě, že se tak stalo, není vyžadováno použití určité formy nebo šablonovité či mechanické uvádění jednotlivých kritérií přílohy III.
- 58 Podle společného postoje *amici* čl. 4 odst. 3 směrnice o EIA stanoví, že v případě přezkoumávání každého jednotlivého případu nebo při stanovení kritérií nebo

prahových hodnot jsou brána v úvahu odpovídající kritéria výběru uvedená v příloze III. To vyžaduje, aby v rámci hlavních důvodů podle čl. 4 odst. 5 písm. b) byla uvedena všechna odpovídající kritéria výběru stanovená v příloze III a bylo uvedeno, jakým způsobem byla zohledněna. Pokud byla v podáních veřejnosti uvedena kritéria výběru, která příslušný orgán nepovažuje za relevantní, musí tento orgán uvést důvody, proč tato kritéria výběru za relevantní nepovažuje, přičemž tyto důvody [musí] být dostatečné, aby umožnily zástupcům veřejnosti a vnitrostátnímu soudu přezkoumat zákonnost posouzení předběžného šetření bez dalšího vysvětlení nebo upřesnění ze strany příslušného orgánu.

- 59 Na tuto otázku navrhuji odpovědět kladně. Transparentnost, účinná účast veřejnosti a zásady řádné správy vyžadují, aby byly výslovně uvedeny všechny relevantní položky týkající se EIA. Pokud se příslušný orgán domnívá, že některá položka není relevantní, ale účastník z řad veřejnosti tvrdí opak, pak by měl tento orgán výslovně uvést a vysvětlit důvody, proč tato položka není relevantní. Rozhodnutí, které se tímto způsobem výslovně nezabývá položkami přílohy III, není v souladu se zásadami řádné správy, vytváří překážku smysluplné a dostupné účasti veřejnosti a snižuje nezbytnou transparentnost unijního práva. Požadavek zabývat se každou relevantní položkou a uvést důvod, proč některá položka, o níž je tvrzeno, že je relevantní, podle názoru příslušného orgánu relevantní není, je velmi nenáročnou povinností a uvedený orgán nijak nezatěžuje.
- 60 Důvodem pro položení této otázky je skutečnost, že formát inspektorkou vypracované zprávy, o níž Rada pro plánování tvrdí, že podle unijního práva je přípustné ji zohlednit společně s rozhodnutím, se výslovně nezabývá každou konkrétní položkou a podpoložkou přílohy III směrnice o EIA. Pokud by existovala povinnost tak učinit, pak by žalobkyně v tomto bodě uspěla.

Ke čtvrté otázce:

- 61 Čtvrtá otázka zní:

Musí být čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS vykládán v tom smyslu, že při uplatňování zásady, dle níž pro určení, zda je nutné následně provést odpovídající posouzení důsledků plánu nebo projektu pro dotčenou lokalitu, není vhodné ve fázi předběžného šetření zohlednit opatření, která mají zabránit škodlivým účinkům plánu nebo projektu na tuto lokalitu nebo je omezit, je příslušný orgán členského státu oprávněn zohlednit prvky plánu nebo projektu zahrnující odstranění znečišťujících látek, které může mít za následek omezení škodlivých účinků na evropskou lokalitu, pouze z toho důvodu, že tyto prvky nejsou zamýšleny jako opatření ke zmírnění dopadů, i když takový účinek mají, a že by byly do projektu začleněny jako standardní prvky bez ohledu na jakýkoli vliv na dotčenou evropskou lokalitu?

- 62 [OMISSIS] Žalobkyně tvrdí, že odpověď zní [„]ano[“]. Zmírňující opatření budou vedou ke zmírnění účinků, nebo nikoli. To, zda jsou konkrétně navržena nebo určena ke zmírnění konkrétního dopadu na lokalitu, nemůže být rozhodující.

Opatření jsou buď ochranná, nebo nikoli, a [OMISSIS] buď budou účinná, nebo nebudou. Nelze je tedy vyloučit na základě toho, že nejsou jedinečná, jedinečně vyvinutá, navržená či použitá. Jak bylo zdůrazněno v podáních, opatření dotčená ve věci C-323/17, *People Over Wind v. Coillte Teoranta*, byla z velké části standardními opatřeními SUDS, přesto je Soudní dvůr považoval za zmírňující.

- 63 Rada pro plánování zastává stanovisko, že příslušný orgán členského státu by měl být oprávněn zohlednit prvky plánu nebo projektu zahrnující odstranění znečišťujících látek, které může mít za následek omezení škodlivých účinků na evropskou lokalitu, a to z důvodu, že tyto prvky:
- a) nejsou zamýšleny jako zmírňující opatření nebo nejsou nijak zaměřeny na zamezení škodlivým účinkům na evropskou lokalitu, i když by takový vedlejší účinek mohly mít, a
 - b) by byly do projektu začleněny jako standardní prvky bez ohledu na blízkost evropské lokality nebo vliv na tuto lokalitu, tj. představují takzvaná „opatření osvědčených postupů“, která se uplatňují bez ohledu na lokalitu jako standardní prvky všech takových projektů.
- 64 *Amici* zastávají společné stanovisko, že pokud příslušný orgán členského státu rozhoduje o tom, zda je nutné provést odpovídající posouzení důsledků plánu nebo projektu pro dotčenou lokalitu, není vhodné k těmto prvkům přihlížet. To, co je, či není „opatření[m], je[hož] cílem je zabránit škodlivým účinkům plánu nebo projektu na [...] lokalitu nebo je zmírnit“ (jak bylo definováno ve věci C-323/17, *People over Wind*), musí být zkoumáno objektivně, a nikoliv na základě subjektivního záměru, a nezávisí na tom, zda je opatření navrženo speciálně pro plán nebo projekt[;] [OMISSIS] dokonce i „osvědčený postup“ nebo „standardní“ opatření, které však mají za následek zabránění nebo omezení účinků plánu nebo projektu na evropskou lokalitu, jsou opatřeními [OMISSIS], která nelze pro účely předběžného šetření nezbytnosti provést odpovídající posouzení zohlednit. Soudní dvůr Evropské unie k otázce, zda plán nebo projekt bude mít pravděpodobně významný vliv, důsledně uplatňuje obezřetnostní přístup, a proto je v této fázi předběžného šetření stanovena obezřetnostní hranice. Podobná obezřetnost a objektivita by měla být v téže fázi uplatněna i na otázku, co tvoří „zmírňující opatření“.
- 65 Na tuto otázku navrhuji odpovědět kladně. Měřítka toho, zda jsou opatření „zamýšlena“ jako zmírňující, či nikoli, je zcela jasně subjektivní. Ochrana životního prostředí musí být podpořena objektivními kritérii a jediným objektivním kritériem je zde to, zda opatření mají zmírňující účinek, nikoli to, zda jsou k tomu určena. V tomto ohledu není relevantní ani to, zda se jedná o opatření standardní. Výše uvedený přístup má oporu i v zásadě předběžné opatrnosti.
- 66 Důvodem pro položení této otázky je skutečnost, že příslušný orgán zde nepovažoval systém SUDS za zmírňující opatření, protože tak nebyl zamýšlen a protože se jednalo o standardní prvek předmětných obytných zástaveb. Pokud je

opatření zmírňující bez ohledu na tyto faktory, pak by žalobkyně v tomto bodě uspěla s tvrzením, že zmírňující opatření byla nepřipustně posuzována ve fázi předběžného šetření nezbytnosti provést odpovídající posouzení.

K páté otázce:

67 Pátá otázka zní:

Musí být čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS vykládán v tom smyslu, že pokud je příslušný orgán členského státu přesvědčen, že bez ohledu na otázky nebo obavy vyjádřené odbornými subjekty ve fázi předběžného šetření není třeba provádět odpovídající posouzení, musí tento orgán uvést výslovné a podrobné odůvodnění, které je způsobilé rozptýlit veškeré důvodné vědecké pochybnosti týkající se vlivů zamýšlených prací na dotčenou evropskou lokalitu a které výslovně a jednotlivě odstraní každou z pochybností vyjádřených v tomto ohledu v rámci účasti veřejnosti?

- 68 Žalobkyně se domnívá, že na tuto otázku je třeba odpovědět kladně [OMISSIS].
- 69 Podle stanoviska Rady pro plánování lze po příslušném orgánu požadovat, aby uvedl konkrétní důvody, které vyvracejí veškeré důvodné vědecké pochybnosti týkající se vlivů plánovaných prací na dotčenou evropskou lokalitu a které odstraňují důvodné pochybnosti vyjádřené v tomto ohledu v rámci účasti veřejnosti ve fázi předběžného šetření nezbytnosti provést odpovídající posouzení. Vhodný způsob odstranění těchto pochybností však bude záviset na všech okolnostech, včetně povahy uplatněných námitek, míry vědecké nejistoty, která je v nich vyjádřena, a povahy a vědecké odbornosti zúčastněné strany. Na námítky lze reagovat tematicky a není nutné uvádět každou námitku zvlášť a reagovat na ně jednotlivě.
- 70 Podle společného postoje *amici* je příslušný orgán povinen poskytnout přesná a konečná zjištění a závěry, na jejichž základě bude odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost týkající se účinků prací zamýšlených v dotčené evropské lokalitě včetně důvodných pochybností vyjádřených v tomto ohledu v rámci účasti veřejnosti ve fázi předběžného šetření nezbytnosti provést odpovídající posouzení. Přesná a konečná zjištění musí jasně identifikovat a popsát:
- a) nejlepší vědecké poznatky v oboru, které jsou relevantní pro rozhodnutí;
 - b) přezkoumání a analýzu všech aspektů projektu, které mohou samy o sobě nebo ve spojení s jinými plány nebo projekty ovlivnit evropskou lokalitu z hlediska cílů její ochrany, a
 - c) zjištění a závěry vyplývající z vyhodnocení všech relevantních informací, včetně informací shromážděných v rámci účasti veřejnosti, s ohledem na nejlepší vědecké poznatky.

- 71 Povinnost uvádět odůvodnění při rozhodování v oblasti životního prostředí vyplývá nejen z povinnosti řádné správy, ale je Irsku [uložena] čl. 6 odst. 9 Aarhuské úmluvy.
- 72 Na tuto otázku navrhuji odpovědět kladně. Takové pravidlo, pokud se vztahuje na fázi předběžného šetření, by zajistilo soulad s judikaturou Soudního dvora Evropské unie týkající se požadavku na odstranění vědeckých pochybností a využití nejlepších vědeckých poznatků v kontextu odpovídajícího posouzení obecně. Kromě toho požadavek individuálně se zabývat případnými pochybnostmi (zejména [OMISSIS] ze strany *bona fide* účastníků konzultačního procesu, jakým je první jmenovaný *amicus curiae*) zajišťuje transparentnost, pokud jde o odstranění vědeckých pochybností, a podporuje řádnou správu tím, že vyžaduje, aby příslušný orgán výslovně zvážil a řešil takové otázky potenciálního dopadu na evropské lokality. Jak se ukázalo v projednávané věci, v níž pouze ve dvou námitkách byly skutečně vzneseny otázky, které bylo třeba vyřešit (jedno předložil subjekt konzultovaný ze zákona, druhé místní orgán), jedná se o otázky vznesené subjekty určité povahy a pro příslušný orgán by nebylo nijak zatěžující se jimi výslovně zabývat, což by zajistilo jednak dodržení povinností plynoucích ze směrnice o stanovištích, ale také by bylo jejich dodržení viditelné, čímž by byla zajištěna transparentnost při odstraňování vědeckých pochybností o dopadu na evropské lokality.
- 73 Důvodem pro předložení této otázky je skutečnost, že příslušný orgán se výslovně nezabýval pochybnostmi, které vyplynuly z námitek rady hrabství a An Taisce. Pokud by existovala povinnost tak učinit, pak by žalobkyně v tomto bodě uspěla.

K šesté otázce

- 74 Šestá otázka zní:
- Mají v případě kladné odpovědi na první otázku čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích 92/43 nebo celá tato směrnice vykládaná ve světle zásad právní jistoty a řádné správy podle článku 41 Listiny základních práv Evropské unie za následek to, že pokud se příslušný orgán rozhodne nepodrobit návrh na vydání stavebního povolení procesu odpovídajícího posouzení, měl by výslovně, samostatně nebo specificky uvést, v jakých konkrétních dokumentech jsou uvedeny důvody, o něž se opírá?**
- 75 Žalobkyně se domnívá, že na tuto otázku je třeba odpovědět kladně [OMISSIS].
- 76 Rada pro plánování zastává názor, že z hlediska vnitrostátního ani unijního práva není třeba výslovně uvádět, v jakých konkrétních dokumentech jsou uvedeny důvody, o něž se příslušný orgán opírá, pokud lze odůvodnění výsledku předběžného šetření nezbytnosti provést odpovídající posouzení snadno zjistit z dokumentace jako celku.
- 77 *Amici* zastávají společné stanovisko, dle něhož pokud se příslušný orgán rozhodne nepodrobit návrh na vydání stavebního povolení odpovídajícímu posouzení, měl

by samostatně výslovně uvést, v jakých konkrétních dokumentech (a v jakých konkrétních částech těchto dokumentů) je uveden důvod, o který se tento orgán opírá, a to vždy za předpokladu, že důvody a odkazy na části jiných dokumentů, v nichž jsou tyto důvody uvedeny, je průměrný zástupce veřejnosti účastníci se řízení, který nemá žádné zvláštní odborné znalosti v oblasti práva nebo posuzování vlivů na životní prostředí, zjevně schopen identifikovat. Odůvodnění musí být dostatečné, aby umožnilo zástupci veřejnosti a vnitrostátnímu soudu přezkoumat zákonnost rozhodnutí bez dalšího vysvětlení nebo upřesnění ze strany příslušného orgánu.

- 78 Na tuto otázku navrhuji odpovědět kladně, a to, pokud jde o potřebu výslovného, samostatného a konkrétního uvedení dokumentů obsahujících odůvodnění rozhodnutí v kontextu EIA, z obdobných důvodů jako u druhé otázky.
- 79 Důvodem pro předložení této otázky je skutečnost, že v rozhodnutí rady hrabství nebylo výslovně uvedeno, v jakých dokumentech jsou uvedeny úvahy týkající se předběžného šetření nezbytnosti provést odpovídající posouzení. Pokud by existovala povinnost tak učinit, pak by žalobkyně v tomto bodě uspěla.

Usnesení

80 [OMISSIS]

- a) [OMISSIS] Přerušuji řízení do vydání rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie.
- b) Na základě článku 267 SFEU předložím Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky:
- i) **Má obecná zásada přednosti unijního práva nebo spolupráce v dobré víře, buď obecně, nebo v konkrétním kontextu práva životního prostředí, za následek to, že pokud účastník řízení podá žalobu, v níž napadá platnost správního opatření s výslovným nebo implicitním odkazem na určitý nástroj unijního práva, avšak neupřesní, která ustanovení tohoto nástroje byla porušena nebo neodkáže na konkrétní výklad, vnitrostátní soud, u něhož bylo řízení zahájeno, musí nebo může přezkoumat žalobu bez ohledu na vnitrostátní procesní pravidla, která vyžadují, aby konkrétní dotčená porušení byla uvedena v písemných podáních účastníka řízení?**
- ii) **Mají v případě kladné odpovědi na první otázku čl. 4 odst. 2, 3, 4 nebo 5 či příloha III směrnice 2011/92 o EIA nebo celá tato směrnice vykládaná ve světle zásady právní jistoty a řádné správy ve smyslu článku 41 Listiny základních práv Evropské unie za následek to, že pokud se příslušný orgán rozhodne nepodrobit návrh na vydání stavebního povolení procesu posuzování vlivů na životní prostředí, měl by výslovně, samostatně nebo konkrétně**

uvést, v jakých konkrétních dokumentech jsou uvedeny důvody, o něž se přitom opírá?

- iii) Mají v případě kladné odpovědi na první otázku čl. 4 odst. 2, 3, 4 nebo 5 či příloha III směrnice 2011/92 o EIA nebo celá tato směrnice vykládaná ve světle zásady právní jistoty a řádné správy podle článku 41 Listiny základních práv Evropské unie za následek to, že pokud se příslušný orgán rozhodne nepodrobit návrh na vydání stavebního povolení procesu posuzování vlivů na životní prostředí, je povinen výslovně uvést úvahy o všech konkrétních položkách a podpoložkách přílohy III směrnice o EIA, pokud jsou tyto položky a podpoložky potenciálně relevantní pro daný stavební záměr?
- iv) Musí být čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS vykládán v tom smyslu, že při uplatňování zásady, dle níž pro určení, zda je nutné následně provést odpovídající posouzení důsledků plánu nebo projektu pro dotčenou lokalitu, není vhodné ve fázi předběžného šetření zohlednit opatření, která mají zabránit škodlivým účinkům plánu nebo projektu na tuto lokalitu nebo je omezit, je příslušný orgán členského státu oprávněn zohlednit prvky plánu nebo projektu zahrnující odstranění znečišťujících látek, které může mít za následek omezení škodlivých účinků na evropskou lokalitu, pouze z toho důvodu, že tyto prvky nejsou zamýšleny jako opatření ke zmírnění dopadů, i když takový účinek mají, a že by byly do projektu začleněny jako standardní prvky bez ohledu na jakýkoli vliv na dotčenou evropskou lokalitu?
- v) Musí být čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS vykládán v tom smyslu, že pokud je příslušný orgán členského státu přesvědčen, že bez ohledu na otázky nebo obavy vyjádřené odbornými subjekty ve fázi předběžného šetření není třeba provádět odpovídající posouzení, musí tento orgán uvést výslovné a podrobné odůvodnění, které je způsobilé rozptýlit veškeré důvodné vědecké pochybnosti týkající se vlivů zamýšlených prací na dotčenou evropskou lokalitu a které výslovně a jednotlivě odstraní každou z pochybností vyjádřených v tomto ohledu v rámci účasti veřejnosti?
- vi) Mají v případě kladné odpovědi na první otázku čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích 92/43 nebo celá tato směrnice vykládaná ve světle zásad právní jistoty a řádné správy podle článku 41 Listiny základních práv Evropské unie za následek to, že pokud se příslušný orgán rozhodne nepodrobit návrh na vydání stavebního povolení procesu odpovídajícího posouzení, měl by výslovně, samostatně nebo specificky uvést, v jakých konkrétních dokumentech jsou uvedeny důvody, o něž se opírá?

PŘÍLOHA – RELEVANTNÍ PRÁVNÍ ZDROJE

Unijní právo

[OMISSIS]

Evropská judikatura

[OMISSIS]

xiv) [OMISSIS]

[OMISSIS]

xxviii) [OMISSIS]

[OMISSIS]

Mezinárodní právo

i) [OMISSIS]

ii) [OMISSIS]

Vnitrostátní právní úprava

i) Zákon o plánování a rozvoji z roku 2000, zejména:

a) články 50, 50A a § 50B – ty obsahují ustanovení upravující přezkumná řízení, která provádějí článek 11 směrnice o EIA;

b) části X a XAB – obsahují prováděcí ustanovení pro posuzování vyžadovaná podle směrnice o EIA a směrnice o stanovištích.

[OMISSIS]

ii) Planning and Development Regulations 2001 (nařízení o plánování a rozvoji z roku 2001) (S. I. č. 600 z roku 2001) ve znění pozdějších předpisů, které dále provádějí směrnici o EIA a směrnici o stanovištích.

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/si/600/made/en/print?q=Planning+and+Development+Regulations+&years=2001&search+type=si>

iii) [OMISSIS]

iv) [OMISSIS]