



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 7. srpna 2018¹

Věc C-461/17

**Brian Holohan a další
proti
An Bord Pleanála,
Účastník:
National Parks and Wildlife Service (NPWS)**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná High Court (Vrchní soud) (Irsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 92/43/EHS – Ochrana přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – Směrnice 2011/92/EU – Posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí – Zvláštní oblast ochrany – Odpovídající posouzení vlivu záměru na lokalitu – Záměr výstavby silnice – Odůvodnění – Alternativní řešení“

I. Úvod

1. Právo životního prostředí Evropské unie vyžaduje rozličná posuzování vlivů na životní prostředí. Pro jednotlivé záměry má zvláštní význam posuzování vlivů na životní prostředí dle směrnice EIA² a odpovídající posouzení vlivů z hlediska cílů ochrany stanovených pro chráněné oblasti dle směrnice o stanovištích³.
2. Předmětná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená v souvislosti s povolením obchvatu u Kilkenny v Irsku poskytuje Soudnímu dvoru možnost upřesnit obsahové požadavky těchto posouzení, obzvláště s ohledem na druhy dotčené záměrem a na posouzení alternativních řešení.
3. Obtíže působí zvláště otázky týkající se nakládání s alternativními řešeními při posuzování vlivů na životní prostředí, nicméně všechny odpovědi na položené otázky mohou užitečným způsobem přispět k právní jistotě při provádění těchto dvou typů posouzení.

1 – Původní jazyk: němčina.

2 – 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. 2011, L 26, s. 1).

3 – Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102) ve znění směrnice Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013 (Úř. věst. 2013, L 158, s. 193).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice o stanovištích

4. Čl. 1 písm. e) směrnice o stanovištích definuje stav přírodního stanoviště z hlediska ochrany jako

„souhrn vlivů, které působí na přírodní stanoviště a na jeho typické druhy, jež mohou ovlivnit jeho dlouhodobé přirozené rozšíření, strukturu a funkce, jakož i dlouhodobé přežívání jeho typických druhů na území uvedeném v článku 2.

Stav přírodního stanoviště z hlediska ochrany se považuje za ‚příznivý‘, pokud:

- jeho přirozený areál rozšíření a plochy, které v rámci tohoto areálu pokrývá, jsou stabilní nebo se zvětšují a
- specifická struktura a funkce, které jsou nezbytné pro jeho dlouhodobé zachování, existují a budou pravděpodobně v dohledné době i nadále existovat

a

- stav jeho typických druhů z hlediska ochrany je podle definice uvedené v písmenu i) příznivý.“

5. Čl. 2 odst. 2 a odst. 3 směrnice o stanovištích obsahuje hlavní cíle pro jejich použití:

„(2) Cílem opatření přijímaných na základě této směrnice je zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Společenství.

(3) Opatření přijímaná na základě této směrnice musí brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky.“

6. Odpovídající posouzení plánů a projektů je v čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích upraveno následovně:

„Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.“

7. Dle článku 7 směrnice o stanovištích platí čl. 6 odst. 2 až 4 také pro zvláštní oblasti ochrany, které byly vymezeny dle článku 4 směrnice o ochraně volně žijících ptáků⁴.

4 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. 2010, L 20, s. 7), naposledy pozměněná směrnicí Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013, kterou se v důsledku přistoupení Chorvatské republiky upravují některé směrnice v oblasti životního prostředí (Úř. věst. 2013, L 158, s. 193).

2. Směrnice EIA

8. Podstata posuzování vlivů na životní prostředí je stanovena v článku 3 směrnice EIA:

„Posuzování vlivů na životní prostředí vhodným způsobem určí, popíše a posoudí v každém jednotlivém případě a v souladu s články 4 až 12 přímé a nepřímé vlivy záměru na tyto faktory:

- a) člověka, faunu a flóru,
- b) půdu, vodu, ovzduší, podnebí a krajinu,
- c) hmotný majetek a kulturní dědictví,
- d) vzájemné působení mezi faktory uvedenými v písmenech a), b) a c).“

9. Čl. 5 odst. 1 a 3 směrnice EIA stanoví, které informace musí oznamovatel záměru poskytnout:

„(1) V případě záměrů, které podle článku 4 musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí v souladu s články 6 až 10, přijmou členské státy nezbytná opatření k zajištění, aby oznamovatel poskytl ve vhodné formě informace upřesněné v příloze IV, pokud:

- a) členské státy považují tyto informace za důležité v dané fázi povoloovacího řízení a vzhledem ke zvláštním rysům konkrétního záměru nebo určitého druhu záměrů a složek životního prostředí, které by mohly být zasaženy;
- b) členské státy považují za odůvodněné požadovat po oznamovateli, aby tyto informace shromáždil, mimo jiné s ohledem na současné poznatky a metody posuzování.

(2) [...]

(3) Informace, které má oznamovatel poskytnout v souladu s odstavcem 1, musí zahrnovat alespoň:

- a) popis záměru obsahující informace o jeho umístění, povaze a rozsahu,
- b) popis zamýšlených opatření k vyloučení a omezení významných škodlivých vlivů a je-li to možné i k jejich nápravě,
- c) údaje nezbytné k určení a posouzení hlavních vlivů, které by záměr mohl mít na životní prostředí,
- d) nástin hlavních alternativních řešení uvažovaných oznamovatelem a uvedení hlavních důvodů jeho výběru, s přihlédnutím k vlivům na životní prostředí,
- e) všeobecně srozumitelné shrnutí informací uvedených v písmenech a) až d).“

10. Příloha IV směrnice EIA upřesňuje informace, které je třeba poskytnout dle článku 5, obzvláště informace týkající se alternativních řešení a specifických vlivů na životní prostředí, které je třeba posoudit:

„2. nástin hlavních alternativních řešení uvažovaných oznamovatelem a uvedení hlavních důvodů jeho výběru, s přihlédnutím k vlivům na životní prostředí,

3. Popis aspektů životního prostředí, které by mohly být navrhovaným záměrem významně zasaženy, zejména včetně obyvatelstva, fauny, flóry, půdy, vody, ovzduší, klimatických faktorů, hmotných statků včetně architektonického a archeologického dědictví, krajiny a vzájemných vztahů mezi těmito faktory.“

11. Bod 13 odůvodnění směrnice EIA se vztahuje na řízení Scoping dle čl. 5 odst. 2 směrnice EIA.

„Je vhodné zavést postup umožňující oznamovatelům získat od příslušných orgánů stanovisko o obsahu a rozsahu informací, které je třeba zpracovat a poskytnout pro posouzení. Členské státy mohou v rámci tohoto postupu vyžadovat, aby jim oznamovatel předložil mimo jiné alternativní řešení záměrů, pro něž zamýšlí podat žádost.“

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

12. An Bord Pleanála (národní rada územního plánování) je orgánem v Irsku, který má pravomoc udělovat stavební povolení pro plánové projekty výstavby silnic a při tomto určovat rozsah nezbytného posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) a poskytovat poradenství na základě předložených informací.

13. V roce 2008 podal oznamovatel, Kilkenny County Council (Rada Hrabství Kilkenny, Irsko) k An Bord Pleanála žádost o povolení záměru výstavby silnice, který zahrnuje výstavbu nové silnice a mostu přes řeku Nore, a vyvlastnění potřebných pozemků. Tento obchvat přispívá k cíli dokončení uzavřeného silničního okruhu kolem městské oblasti Kilkenny, se záměrem mimo jiné snížit dopravní zátěž v centru města. Navrhovaná silnice protíná řadu chráněných přírodních oblastí: Special Protection Area (zvláštní oblast ochrany, dále jen „SPA“) „River Nore SPA“ (Natura-2000-Code IE0004233) vymezenou podle směrnice o ochraně volně žijících ptáků, candidate Special Area of Conservation (navrženou k vymezení jako zvláštní oblasti ochrany, dále jen „budoucí SAC“) ve smyslu směrnice o stanovištích, a sice „River Barrow and River Nore SAC“ (Natura-2000-Code IE0002162) a lokalitu navrženou k vymezení jako National Heritage Area (NHA, lokalita národního dědictví).

14. Dne 11. července 2014 vydala An Bord Pleanála rozhodnutí, kterým povolila plánovaný projekt výstavby silnice známý jako „Rozšíření Kilkenny Northern Ring Road“ a požadovaný příkaz k vyvlastnění. Žalobci žádají u irského High Court, aby toto rozhodnutí bylo přezkoumáno a aby bylo z důvodu porušení unijního práva prohlášeno za neplatné.

15. High Court v tomto řízení dne 4. května 2017 rozhodl, že Soudnímu dvoru předloží následující žádost o rozhodnutí o předběžných otázkách, která byla doručena dne 28. července 2017:

- „1) Má směrnice o stanovištích za následek, že ‚Natura Impact Statement‘ (prohlášení o vlivech na životní prostředí v rámci sítě NATURA), musí v plném rozsahu označit stanoviště a druhy, pro které byla lokalita zapsána na seznam (lokalit významných pro Společenství)?
- 2) Má směrnice o stanovištích za následek, že v ‚Natura Impact Statement‘ musí být uveden a objasněn možný vliv na veškeré druhy (nikoli pouze ty chráněné), které přispívají k chráněnému stanovišti a jsou jeho součástí?
- 3) Má směrnice o stanovištích za následek, že se ‚Natura Impact Statement‘ musí výslovně zabývat vlivy navrhovaného záměru na chráněné druhy a stanoviště nacházející se jak ve ‚zvláštní oblasti ochrany‘, tak mimo tuto oblast?
- 4) Má směrnice EIA za následek, že se prohlášení o vlivech na životní prostředí v rámci sítě NATURA musí výslovně zabývat otázkou, zda bude mít navrhovaný záměr významný vliv na druhy uvedené v prohlášení?

- 5) Musí být alternativní řešení, které bral oznamovatel v potaz při posuzování vlivů na životní prostředí a které objasnil, nebo k němuž se přikláněly některé skupiny zainteresovaných osob, nebo které bylo zvažováno příslušným úřadem, pokládáno za jedno z ‚hlavních alternativních řešení‘ ve smyslu čl. 5 odst. 3 písm. d) směrnice EIA, pokud je oznamovatel v raném stadiu odmítl?
 - 6) Má směrnice EIA za následek, že posuzování vlivů na životní prostředí musí obsahovat dostatek informací o vlivech každého alternativního řešení na životní prostředí za účelem porovnání vhodnosti různých alternativních řešení z hlediska životního prostředí; anebo musí být v prohlášení o vlivech na životní prostředí v rámci sítě NATURA výslovně uvedeno, jakým způsobem byly zohledněny vlivy alternativních řešení na životní prostředí?
 - 7) Vztahuje se požadavek vyplývající z čl. 5 odst. 3 písm. d) směrnice EIA, podle něhož musí být při výběru oznamovatelem uplatněny důvody ‚týkající se vlivů na životní prostředí‘, pouze na zvolenou variantu, nebo také na zkoumaná hlavní alternativní řešení, takže i v rámci přezkumu těchto alternativních řešení je třeba objasnit jejich vlivy na životní prostředí?
 - 8) Je v souladu s dosažením cílů směrnice o stanovištích, aby podrobnosti stavební fáze (jako např. poloha stavebního komplexu a vedení cest) mohly být vyhrazeny rozhodnutí až po udělení souhlasu, a pokud ano, je možné, aby příslušný úřad povolil v souvislosti s uděleným povolením záměru vymezení těchto záležitostí jednostranným rozhodnutím oznamovatele, které je příslušnému úřadu třeba oznámit namísto toho, aby jím bylo povoleno?
 - 9) Má směrnice o stanovištích za následek, že povinností příslušného úřadu je dostatečně podrobně a jasně doložit, do jaké míry jemu předložený znalecký posudek hovoří ve prospěch vyžádání dalších informací před udělením povolení záměru, aby mohly být vyvráceny všechny pochybnosti o významu a účinku takového posudku?
 - 10) Má směrnice o stanovištích za následek, že příslušný úřad musí odůvodnit nebo podrobně odůvodnit odmítnutí závěru svého inspektora, že je nezbytné vyžádat si další informace nebo vědeckou studii před udělením povolení záměru?
 - 11) Má směrnice o stanovištích za následek, že příslušný úřad, musí při provádění odpovídajícího posouzení detailně a výslovně odůvodnit všechny části svého rozhodnutí?“
16. Písemná vyjádření podali B. Holohan a další, An Bord Pleanála, Irsko, Česká republika, Spojené království Velké Británie a Severního Irsku a Evropská komise. Česká republika se však neúčastnila jednání konaného dne 16. května 2018.

IV. Právní posouzení

17. Nejprve odpovím na otázky týkající se směrnice o stanovištích a poté na otázky týkající se směrnice EIA.

A. Ke směrnici o stanovištích

18. Otázky ohledně směrnice o stanovištích se týkají nejprve rozsahu posouzení dle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích (viz část 1.), poté rozhodovacích pravomocí, které smějí být při schvalování záměru dle tohoto ustanovení delegovány na oznamovatele (viz část 2.) a konečně požadavků na odůvodnění schválení záměru (viz část 3.).

1. K prvním třem otázkám – rozsah posouzení dle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích

19. První tři otázky položené High Court se týkají rozsahu posouzení dle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Tento soud se konkrétně táže, zda určité informace musí být uvedeny v „Natura Impact Statement“ (prohlášení o vlivech na životní prostředí v rámci sítě NATURA).

20. Směrnice o stanovištích však nestanoví žádnou zvláštní metodu pro provedení takového posouzení⁵ a už vůbec nestanoví žádné zvláštní požadavky na „Natura Impact Statement“ upravené v irském právu. An Board Pleanála nadto uvádí, že vedle tohoto dokumentu by byla dodána další stanoviska a všechna tato stanoviska musí být zohledněna v rámci posouzení dle čl. 6 odst. 3.

21. V rámci zodpovězení těchto otázek však může Soudní dvůr vyjasnit, jaké požadavky je třeba klást na posouzení dle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

a) K první otázce – označení všech chráněných typů stanovišť a druhů

22. První otázkou se High Court táže, zda posouzení dle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí v plném rozsahu označit stanoviště a druhy, kvůli kterým byla lokalita zapsána do seznamu lokalit významných pro Společenství. Tato otázka vyvstala v souvislosti s tím, že různé druhy a typy stanovišť, kvůli jejichž ochraně byla lokalita stanovena jako lokalita významná pro Společenství, nejsou v předložených dokumentech vztahujících se k odpovídajícímu posouzení zmíněny.

23. Dále objasním, že posouzení sice jednoznačně musí vyloučit jakékoliv významné poškození všech typů stanovišť a druhů chráněných v dané lokalitě, ale že k tomu může dojít rovněž nepřímo.

24. Článek 6 směrnice o stanovištích obsahuje celou řadu zvláštních povinností a postupů, jejichž cílem je, jak vyplývá z čl. 2 odst. 2 této směrnice, zachování nebo případně obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Evropské unie⁶.

25. Čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích v tomto ohledu stanovuje postup posuzování, jehož cílem je zajistit prostřednictvím postupu předběžného posuzování důsledků, aby byl plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, povolen pouze v rozsahu, v němž nebude mít nepříznivý vliv na celistvost lokality⁷.

26. Dle čl. 6 odst. 3 věty první směrnice o stanovištích takový plán nebo projekt v případě, že nelze na základě objektivních okolností vyloučit, že bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro tuto lokalitu z hlediska cílů její ochrany⁸. Při tom musí být

5 – Rozsudek ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 52).

6 – Rozsudky ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 31), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 106).

7 – Rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 34), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 108).

8 – Rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 45), ze dne 13. prosince 2007, Komise v. Irsko (C-418/04, EU:C:2007:780, bod 238), ze dne 26. května 2011, Komise v. Belgie (C-538/09, EU:C:2011:349, bod 53), a ze dne 12. dubna 2018, People Over Wind a Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, bod 34).

s přihlédnutím k nejlepším vědeckým poznatkům v dané oblasti identifikovány všechny stránky plánu nebo projektu, které mohou ovlivnit cíle ochrany této lokality⁹. Toto posouzení musí být provedeno zejména ve světle zvláštních vlastností a podmínek životního prostředí lokality dotčené takovým plánem nebo projektem¹⁰.

27. Plány nebo projekty mohou mít významný vliv na oblast ochrany, pokud mohou ohrozit stanovené cíle ochrany této lokality¹¹. Neexistence nepříznivého účinku na celistvost lokality jakožto přírodního stanoviště ve smyslu čl. 6 odst. 3 druhé věty směrnice o stanovištích předpokládá její zachování v příznivém stavu z hlediska ochrany. V tomto ohledu je zásadní trvalé zachování základních charakteristik příslušné lokality souvisejících s výskytem typu přírodního stanoviště, jehož cíl ochrany byl důvodem pro zařazení této lokality na seznam lokalit významných pro Společenství ve smyslu této směrnice¹². To musí platit odpovídajícím způsobem rovněž pro chráněné druhy.

28. Česká republika správně uvádí, že vlivy na určité typy stanovišť a druhy uvedené v přílohách I a II směrnice o stanovištích, jakož i na tažné ptáky a ptáky uvedené v příloze I směrnice o ochraně volně žijících ptáků, kteří se sice v oblasti ochrany vyskytují, ale na které se nevztahují cíle ochrany, naopak v zásadě nemusejí být zkoumány. To platí ale jen tehdy, jsou-li tyto výskyty tak nevýznamné, že by nemusely být dodatečně zahrnuty mezi cíle ochrany dané lokality.

29. A konečně, posouzení provedené podle čl. 6 odst. 3 věty první směrnice o stanovištích nesmí být nedostatečné. Posouzení musí obsahovat úplná, přesná a konečná zjištění, na jejichž základě bude odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost o účincích prací plánovaných v dané chráněné lokalitě¹³. Přitom posouzení nelze považovat za „odpovídající“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 věty první směrnice o stanovištích, pokud chybí aktualizované údaje o chráněných stanovištích a chráněných druzích¹⁴.

30. Z posouzení proto musí jednoznačně vyplývat, proč chráněná stanoviště a chráněné druhy nebudou vystaveny nepříznivému účinku. V tomto ohledu může být v určitých případech dostatečné zjistit, že na předmětných plochách se vyskytují *jen* určitá chráněná stanoviště a chráněné druhy, tj. že jiná stanoviště a druhy chráněné v dané lokalitě se zde nevyskytují. Z posouzení však musí vyplývat, že práce na předmětných plochách nemohou mít za následek nepříznivé účinky na tato jiná stanoviště a druhy, pokud se vyskytují na jiných plochách dané lokality.

31. Prostá neexistence zmínky o určitých typech stanovišť nebo druzích naproti tomu zpravidla nepředstavuje úplná, přesná a konečná zjištění, na jejichž základě bude odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost o účincích posuzovaných prací.

9 – Rozsudky ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 51), ze dne 26. dubna 2017, Komise v. Německo (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, bod 57), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 113).

10 – Rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 49), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 112).

11 – Rozsudky ze dne 11. dubna 2013, Sweetman a další (C-258/11, EU:C:2013:220, bod 30), a ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 20).

12 – Rozsudky ze dne 11. dubna 2013, Sweetman a další (C-258/11, EU:C:2013:220, bod 39), ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 21), ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 47), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 116).

13 – Rozsudky ze dne 11. dubna 2013, Sweetman a další (C-258/11, EU:C:2013:220, bod 44), ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 50), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 114).

14 – Rozsudek ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 137).

32. Na první otázku je proto třeba odpovědět tak, že posouzení dle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích sice nemusí v plném rozsahu výslovně uvádět stanoviště a druhy, pro které byla lokalita zahrnuta do seznamu lokalit významných pro Společenství nebo která je chráněna jako zvláštní oblast ochrany dle směrnice o ochraně volně žijících ptáků, avšak toto posouzení musí alespoň nepřímo obsahovat úplná, přesná a konečná zjištění, na jejichž základě bude odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost o účincích posuzovaných prací na chráněné typy stanovišť a chráněné druhy.

b) K druhé otázce – zohlednění jiných typů stanovišť a druhů

33. V rámci druhé otázky se High Court táže, zda směrnice o stanovištích vyžaduje, aby v posouzení dle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích byly uvedeny a objasněny možné účinky na všechny druhy (a nejen na chráněné druhy), které přispívají k chráněnému stanovišti a jsou jeho součástí.

34. Jak již bylo uvedeno¹⁵, pro požadavky tohoto posouzení jsou rozhodné cíle ochrany dané lokality, tj. v první řadě chráněné druhy a chráněné typy stanovišť. Přesto může být nezbytné zahrnout do tohoto posouzení nepříznivé účinky na jiné druhy a stanoviště.

35. Jiné druhy jsou v každém případě pro posouzení významné v rozsahu, v jakém jsou součástí chráněných stanovišť. Jak uvádí B. Holohan a další, je to stanoveno v definici stavu přírodního stanoviště z hlediska ochrany v čl. 1 písm. e) směrnice o stanovištích. Zahrnuje výslovně charakteristické druhy předmětného stanoviště. Vystavení těchto druhů na plochách, které jsou zahrnuty v tomto typu stanoviště, nepříznivým účinkům, by těmto účinkům vystavilo rovněž dotčené stanoviště.

36. Otázku, jaké druhy jsou pro určitá stanoviště charakteristické, definuje směrnice o stanovištích jen v základních rysech, neboť částečně tyto druhy vyplývají z označení předmětných typů stanovišť, které se často vztahují na určité druhy rostlin. Například prioritní typ stanoviště „Luční lesy“ s *Alnus glutinosa* a *Fraxinus excelsior* (*Alno Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*) (Natura 2000 Code 91E0*), který se v předmětném budoucím SAC vyskytuje, obsahuje již ve svém názvu olši lepkavou (*Alnus glutinosa*), jasan ztepilý (*Fraxinus excelsior*) a dále střemchy (*Prunus padus*), olši šedou (*Alnus incana*) a vrbu bílou (*Salix alba*).

37. Vědecké zkoumání a diskuze o různých typech stanovišť by měly umožnit identifikovat další charakteristické druhy. Interpretální příručka stanovišť Komise dle přílohy I směrnice o stanovištích¹⁶ obsahuje v tomto ohledu cenné informace, ačkoliv samozřejmě není právně závazná.

38. Pro uvedené stanoviště typu 91E0* jsou v uvedené příručce mimo druhy stromů, které vyplývají již ze samotného názvu, uvedeny topol černý (*Populus nigra*), vrba křehká (*Salix fragilis*), bříza pýřitá (*Betula pubescens*), jilm horský (*Ulmus glabra*) a téměř 20 druhů vrstev bylin.

39. Charakteristické druhy chráněných stanovišť přitom nejsou omezeny jen na rostlinné druhy. Interpretální příručka Komise například uvádí pro stanoviště „Estuária“ (Natura 2000 Code 1130), které je rovněž součástí budoucí SAC, ale zřejmě nebude sporným záměrem dotčeno, bezobratlá bentická společenství (např. mušle nebo hlemýždě a řadu dalších menších živočišných druhů) a dále okolnost, že toto stanoviště zahrnuje důležitá území poskytující potravu pro mnoho ptáků¹⁷.

15 – Viz výše bod 27 tohoto stanoviska.

16 – Evropská komise, Generální ředitelství životní prostředí, Oddělení pro přírodu a biologickou rozmanitost (ENV B.3), Interpretation Manual of European Union Habitats – EUR 28, duben 2013, http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int_Manual_EU28.pdf, viz zejména s. 7.

17 – Tamtéž, s. 11.

40. Kromě toho mohou i stanoviště a druhy, které nejsou výslovně chráněny, hrát podstatou roli pro ochranu chráněných typů stanovišť a chráněných druhů. Česká republika zmiňuje v tomto ohledu správně jejich význam jako potravy pro chráněné druhy, ale také mohou mít ještě další funkce v životním cyklu chráněných druhů.

41. Skutečnost, že určitá stanoviště mohou mít pro rozmnožování druhů velký význam, je podle všeho známá. Průchodnost řek a potoků je například předpokladem pro to, aby se stěhované ryby, např. losos (*Salmo salar*), mohly dostat do své oblasti líhnutí a tření.

42. Rovněž jsou mnohé chráněné druhy ve svém životním cyklu také částečně závislé na zcela konkrétních jiných druzích. Larva perlorodky říční (*Margaritifera margaritifera*) a endemické perlorodky řeky Nore (*Margaritifera durrovensis*), které se obě vyskytují v předmětném budoucím SAC, například žijí určitou dobu jako parazité v žábrách pstruha obecného potočního (*Salmo trutta fario*) nebo lososa¹⁸.

43. To samozřejmě neznamená, že nepříznivé účinky na charakteristické druhy chráněných typů stanovišť a na další relevantní druhy a stanoviště je nezbytné považovat za ohrožení cílů ochrany chráněné oblasti, které brání schválení plánu nebo projektu. Ohrožení takových druhů brání záměru jen tehdy, pokud zakládají důvodné vědecké pochybnosti v tom smyslu, že nepříznivě neovlivní stav ochrany chráněných typů stanovišť a druhů v příslušné lokalitě.

44. Posouzení dle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích proto zahrnuje účinky na cíle ochrany dané oblasti přiměřeně jen tehdy, pokud zahrnuje nepříznivé účinky na charakteristické druhy chráněných typů stanovišť a na další druhy a stanoviště, pokud jsou nezbytné pro ochranu chráněných typů stanovišť a druhů.

c) K třetí otázce – zohlednění stanovišť a druhů mimo dotčené oblasti ochrany

45. V rámci třetí otázky se High Court táže, zda se posouzení dle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí výslovně zabývat účinky plánového projektu jak na chráněné druhy a stanoviště v oblasti ochrany, tak na druhy a stanoviště nacházející se mimo tuto oblast.

46. V této souvislosti zdůrazňují B. Holohan a další správně čl. 2 odst. 3 směrnice o stanovištích. Dle tohoto článku opatření přijímaná na základě této směrnice musí brát v úvahu zejména regionální a místní charakteristiky. Pro posouzení možných nepříznivých účinků pro lokalitu to znamená, že je nelze posuzovat izolovaně od okolí lokality a od zvláštností existujících v této oblasti.

47. I Soudní dvůr již uznal, že aktivity mimo oblasti ochrany, které mají nepříznivý účinek na lokality, musí být rovněž posouzeny dle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích¹⁹. Obzvláště rozsudek týkající se elektrárny Moorburg je v tomto ohledu pro předmětné řízení významný. Týkal se možného zabíjení ryb chlazením elektrárny, za účelem jejichž rozmnožování byly zřízeny oblasti ochrany směrem proti proudu řeky. Vzhledem k tomu, že kvůli elektrárně existovalo riziko, že se do těchto oblastí dostane méně ryb, měl tento projekt elektrárny sám o sobě nepříznivý účinek na oblasti ochrany.

48. Pro posouzení dle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích tak má význam nepříznivý účinek na druhy nacházející se mimo budoucí SAC nebo SPA, pokud jsou chráněny přímo nebo jako charakteristické druhy chráněných stanovišť nebo pokud jsou nezbytné v jiné formě pro účely ochrany chráněných stanovišť a chráněných druhů.

18 – Araujo a Ramos, *Action plan for Margaritifera margaritifera in Europe*, s. 13 [Dokument Rady Evropy T-PVS(2000)10revE, <https://rm.coe.int/168074690e>].

19 – Rozsudky ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Německo (C-98/03, EU:C:2006:3, bod. 45), a ze dne 26. dubna 2017, Komise v. Německo (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, body 29 až 31).

49. Nadto může mít význam i nepříznivý účinek na stanoviště nacházející se mimo oblasti ochrany. To platí obzvláště tehdy, když oblast ochrany sice chrání konkrétní druhy, ale nezahrnuje všechna stanoviště, která jsou těmito druhy užívána. V tomto případě by mohla zhoršení těchto stanovišť nacházejících se mimo oblasti ochrany narušit i chráněné výskyty druhů v oblastech ochrany.

50. Nechci vyloučit ani to, že z vědeckého hlediska mohou být zjištěny určité souvislosti mezi účinky, které povedou k tomu, že nepříznivé účinky na stanoviště nacházející se mimo oblasti ochrany mají vliv nejen na druhy, ale i na stanoviště nacházející se uvnitř oblastí ochrany.

51. Otázka, zda se v případě stanovišť nacházejících se mimo oblasti ochrany jedná o typy stanovišť ve smyslu přílohy I směrnice o stanovištích, se zdá být naproti tomu na první pohled bezvýznamná. Je tomu tak z toho důvodu, že tato stanoviště jsou chráněna jako taková zásadně jen uvnitř oblastí ochrany.

52. Posouzení dle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí proto zahrnovat i nepříznivé účinky na druhy a stanoviště nacházející se mimo oblasti ochrany, pokud mohou mít nepříznivý vliv na cíle ochrany chráněných oblastí.

2. K osmé otázce – rozhodovací oprávnění pro tvůrce projektu

53. V rámci osmé otázky má být vyjasněno, zda je slučitelné se směrnicí o stanovištích, aby podrobnosti stavební fáze (jako např. poloha stavebního komplexu a vedení cest) byly řešeny až po rozhodnutí o udělení povolení, a v případě kladné odpovědi na tuto otázku, zda příslušný úřad může v souvislosti s uděleným povolením projektu umožnit, aby tyto aspekty byly stanoveny jednostranným rozhodnutím oznamovatele projektu, tj. v tomto případě Radou Hrabství Kilkenny, které musí být příslušnému povolujícímu orgánu oznámeno, namísto toho, aby jím bylo schváleno?

54. Dle čl. 6 odst. 3 věty druhé směrnice o stanovištích schválí příslušné orgány daného státu tento plán nebo projekt teprve, jakmile zjistí, že celistvost příslušné lokality nebude vystavena nepříznivému účinku.

55. Z tohoto důvodu nesmí být posouzení provedené podle čl. 6 odst. 3 věty první směrnice o stanovištích nedostatečné. Musí obsahovat úplná, přesná a konečná zjištění, na jejichž základě bude odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost o účincích prací plánovaných v dané chráněné lokalitě²⁰.

56. Proto může oznamovatel projektu činit jen ta rozhodnutí, u kterých neexistuje žádná důvodná vědecká pochybnost o tom, že jejich účinky nebudou mít na lokalitu nepříznivý vliv.

57. Takovéto pochybnosti mohou být vyloučeny zejména dostatečně specifickými podmínkami pro udělení povolení, které stanoví rámec pro tato rozhodnutí, takže nebudou moct mít nepříznivý vliv na celistvost lokality.

58. Otázku, zda jsou tyto požadavky splněny ve věci projednávané v původním řízení, musí přezkoumat vnitrostátní soud ve světle konkrétních okolností sporného záměru.

20 – Rozsudky ze dne 11. dubna 2013, Sweetman a další (C-258/11, EU:C:2013:220, bod. 44), ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 50), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 114).

59. Pokud rozsáhlé posouzení podmínek ohledně podrobností stavební fáze není v okamžiku, kdy byl v zásadě schválen plán nebo projekt, ještě možné, pak musí být provedeno, jak poznamenává Česká republika, vícestupňové posuzovací a povolovací řízení. Tento postup je znám z oblasti posuzování vlivu na životní prostředí²¹.

60. Na osmou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že v rámci uděleného povolení projektu dle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích mohou být podrobnosti stavební fáze vyřešeny až po jednostranném rozhodnutí jeho oznamovatele, jen pokud je vyloučena jakákoliv důvodná vědecká pochybnost o tom, že účinky těchto rozhodnutí nebudou mít nepříznivý vliv na celistvost dané lokality (osmá otázka).

3. K deváté až jedenácté otázce – důvody pro rozhodnutí povolovacího orgánu

61. V rámci deváté až jedenácté otázky se chce High Court dozvědět více o požadavcích na odůvodnění rozhodnutí dle čl. 6 odst. 3 věty druhé směrnice o stanovištích, zejména pak, zda rozhodující úřad musí výslovně vyvrátit určité pochybnosti o tom, zda jsou stávající informace dostatečné.

62. Z hlediska unijního práva může být tento soubor otázek nepochopen, neboť z odůvodnění vyžadovaného čl. 296 odst. 2 SFEU musí jasně a jednoznačně vyplývat jen úvahy orgánu, jenž akt vydal, tak, aby se dotčené osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a aby mohl příslušný soud vykonávat přezkum²². O to však v projednávané věci nejde.

63. Ve vnitrostátním řízení je naopak sporné, zda uváděné důvody dostačují k odůvodnění rozhodnutí An Bord Pleanála. Účastníci totiž souhlasně uznávají, že dle čl. 6 odst. 3 věty druhé směrnice o stanovištích může být plán nebo projekt schválen pouze tehdy, pokud posouzení obsahuje úplná, přesná a konečná zjištění, na jejichž základě bude odstraněna jakákoliv důvodná vědecká pochybnost o účincích prací plánovaných v dané chráněné lokalitě²³. Toto posouzení tudíž musí celkově dostatečně podrobně a jasně doložit, proč je vyloučena jakákoliv důvodná vědecká pochybnost.

64. Irsko činí v této souvislosti správné srovnání s judikaturou týkající se směrnice EIA, podle které rozhodnutí dle této směrnice nemusí sama o sobě obsahovat důvody, nicméně v případě, že o to zúčastněná osoba požádá, má příslušný správní orgán povinnost sdělit jí důvody, na základě kterých bylo toto rozhodnutí přijato, nebo poskytnout v rámci odpovědi na předloženou žádost relevantní informace a podklady²⁴.

65. Toto platí také pro rozhodnutí vydaná na základě čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, jelikož ani toto ustanovení nestanoví žádnou určitou formu pro schválení záměru, ale omezuje se na to, že vyžaduje odpovídající posouzení. Je proto možné namísto výslovného odůvodnění rozhodnutí odkázat na materiály, které jsou základem posouzení vlivů na životní prostředí. Je však třeba zdůraznit, že tento postup nemůže vést k tomu, že bude omezena účinná právní ochrana zúčastněné osoby²⁵.

66. Na tomto základě je možné relativně snadno odpovědět na jednotlivé otázky.

21 – Rozsudky ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, body 52 a 53), ze dne 28. února 2008, Abraham a další (C-2/07, EU:C:2008:133, bod 26), a ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 33).

22 – Viz např. rozsudky ze dne 22. prosince 2008, Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, bod. 63), a ze dne 5. března 2015, Banco Privado Português a Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, bod 44).

23 – Rozsudky ze dne 11. dubna 2013, Sweetman a další (C-258/11, EU:C:2013:220, bod 44), ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 50), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 114).

24 – Rozsudky ze dne 30. dubna 2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, bod 61), a ze dne 16. února 2012, Solvay a další (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 64).

25 – Rozsudky ze dne 30. dubna 2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, bod 59), a ze dne 16. února 2012, Solvay a další (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 59).

a) K deváté otázce – objasnění posudku

67. V rámci deváté otázky má být vyjasněno, zda je povinností příslušného orgánu dostatečně podrobně a jasně doložit, do jaké míry jemu předložený znalecký posudek hovoří ve prospěch vyžádání dalších informací před udělením povolení záměru, aby mohly být vyvráceny všechny pochybnosti ohledně významu a účinku takového posudku.

68. Otázka, zda existuje takováto povinnost, závisí v podstatě na obsahové jasnosti předmětného posudku. Pokud již samotný posudek dostatečně jasně vylučuje veškeré důvodné vědecké pochybnosti, nemusí orgán nic dalšího objasňovat.

69. Pokud však posudek sám sobě takovéto pochybnosti s potřebnou jasností nevyklučuje, pak může orgán záměr schválit pouze tehdy, pokud uvede další informace, které odstraní zbývající pochybnosti.

b) K desáté otázce – důvody pro odmítnutí závěru inspektora

70. Desátá otázka se týká závěru inspektora příslušného orgánu, kterým se tento orgán neřídí.

71. I v tomto ohledu je pro nezbytnost uvedení dodatečných informací rozhodujícím kritériem vyloučení důvodných vědeckých pochybností. Pokud závěr inspektora zakládá takovéto pochyby, je schválení záměru možné jen v případě, že orgán uvede dodatečné informace, které tyto pochybnosti vyvrátí.

72. Na rozdíl od toho, co tvrdí An Bord Pleanála a Irsko, přitom nemá význam, v jakém vztahu je inspektor k orgánu. Rozhodující je naopak to, zda jeho závěry zakládají důvodné vědecké pochybnosti ohledně zjištění, o něž se orgán opírá.

c) K jedenácté otázce – odůvodnění všech částí rozhodnutí

73. Cílem jedenácté otázky je nakonec zobecnění dosavadních poznatků týkajících se povinnosti odůvodnění. Má objasnit, zda orgán musí podrobně a výslovně odůvodnit všechny části svého rozhodnutí.

74. Také v tomto ohledu platí, že příslušný orgán v každém případě musí odůvodnit ty části svého rozhodnutí, které by mohly být příčinou důvodných vědeckých pochybností, natolik podrobně a výslovně, aby tyto pochybnosti byly vyloučeny.

75. V rozsahu, v němž An Bord Pleanála obzvláště zdůrazňuje, že její rozhodnutí se zakládá nejen na „Natura Impact Statement“, ale také na řadě dalších informací, je třeba poznamenat, že odůvodnění rozhodnutí musí objasnit, o které z těchto informací se opírá. Pokud jsou předložené informace rozporuplné, musí odůvodnění rozpor odstranit tak, aby byly vyloučeny jakékoliv důvodné vědecké pochybnosti o rozhodnutí.

d) Odpověď na devátou až jedenáctou otázku

76. Na devátou až jedenáctou otázku je proto třeba odpovědět tak, že příslušný orgán musí odůvodnit ty části rozhodnutí o schválení záměru podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, které by mohly vyvolat důvodné vědecké pochybnosti o tom, že účinky tohoto záměru nebudou mít nepříznivý vliv na celistvosti příslušné lokality, a to podrobně a výslovně tak, aby takovéto pochybnosti byly vyloučeny. To platí obzvláště pro pochybnosti plynoucí ze závěrů inspektora. Orgán sice může pro účely odůvodnění odkázat na vědecký posudek, avšak i na základě něj musí být možné vyloučit všechny důvodné vědecké pochybnosti.

B. Ke směrnici EIA

77. Pokud jde o otázky týkající se směrnice EIA, nejprve je nutné určit její znění použitelné *ratione temporis*. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se sice na různých místech vztahuje na směrnici v jejím pozměněném znění, avšak novější změny provedené směrnicí 2014/52/EU²⁶ se dle jejího článku 3 vztahují pouze na projekty, v souvislosti s nimiž byly určité procesní kroky zahájeny po 16. květnu 2017. Věc v původním řízení se však týká povolení před 11. červencem 2014, na které – jak uznávají i vnitrostátní soud a zúčastněné strany – je třeba použít právní úpravu obsaženou ve směrnici EIA v jejím dříve platném znění.

78. Na základě toho odpovím nejprve na otázku ohledně informací týkajících se účinků na určité druhy a poté objasním otázky týkající se posouzení alternativních řešení.

1. Ke čtvrté otázce – posouzení účinků na druhy v rámci posuzování vlivů na životní prostředí

79. Čtvrtá otázka se týká objasnění účinků na životní prostředí v rámci posuzování vlivů na životní prostředí. Má být objasněno, zda prohlášení o vlivech na životní prostředí se musí výslovně zabývat otázkou, jaké významné vlivy může mít plánovaný záměr na druhy uvedené v prohlášení.

80. An Bord Pleanála vyjadřuje pochybnosti týkající se relevantnosti této otázky pro vnitrostátní řízení, protože tato otázka není jako předmět tohoto řízení přípustná. Proti tomu je však třeba namítnout, že podle ustálené judikatury²⁷ se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr může odmítnout rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá zjevně žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo když nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny. Podle těchto kritérií je čtvrtá otázka přípustná.

81. Prohlášení o vlivech na životní prostředí, kterého se týká čtvrtá otázka, jde o pojem irského práva, jehož výklad není úkolem Soudního dvora. Dle informací poskytnutých An Bord Pleanála, které se týkají Section 50(2) zákona Road Act, však toto prohlášení v podstatě obsahuje informace, které musí oznamovatel poskytnout v souvislosti se svou žádostí o povolení dle čl. 5 odst. 3 směrnice EIA.

82. Proto tuto otázku chápu tak že jejím obsahem je, zda oznamovatel musí poskytnout informace ve smyslu čl. 5 odst. 3 směrnice EIA uvedené v otázce. Dle písm. c) tohoto ustanovení zahrnují informace, které má oznamovatel poskytnout, zejména přinejmenším údaje nezbytné k určení a posouzení hlavních vlivů, které by záměr mohl mít na životní prostředí

83. Které aspekty životního prostředí je nezbytné přezkoumat, vyplývá z čl. 5 odst. 1 a z přílohy IV bodu 3 směrnice EIA. Dle těchto ustanovení poskytne oznamovatel popis aspektů životního prostředí, které by mohly být navrhovaným záměrem významně zasaženy, zejména včetně fauny a flóry. Toto odpovídá cíli posouzení vlivů na životní prostředí uvedenému v čl. 3 písm. a), kterým je určit, popsat a posoudit přímé a nepřímé vlivy záměru na faunu a flóru.

26 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2014, L 124, s. 1).

27 – Rozsudek ze dne 13. června 2018, Deutscher Naturschutzring (C-683/16, EU:C:2018:433, bod 29).

84. Vzhledem k tomu, že fauna a flóra jsou tvořeny různými druhy, které se vyskytují v dané oblasti, oznamovatel musí poskytnout informace o vlivech na určité druhy. Tato povinnost však nezahrnuje všechny vlivy na všechny druhy, které se vyskytují v dané oblasti, ale jen *hlavní vlivy*. Toto omezení na hlavní vlivy je ostatně potvrzeno tím, že oznamovatel musí dle čl. 5 odst. 1 směrnice EIA poskytnout jen informace, které jsou důležité a které lze legitimně očekávat.

85. Pojem hlavní vlivy by měl být vykládán ve světle čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 směrnice EIA, dle kterých záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, podléhají posouzení vlivů na životní prostředí. Vlivy, které nemohou být významné, naopak nejsou hlavními vlivy ve smyslu čl. 5 odst. 3 směrnice EIA.

86. U otázky, jaké vlivy je třeba považovat za významné, může záležet na různých hlediscích. Zásadní vodítka je ale třeba dovodit z právní ochrany dotčených aspektů životního prostředí.

87. Možné vlivy na druhy, které jsou např. chráněny směrnicí o stanovištích, nebo také vnitrostátním právem, je tedy v zásadě třeba považovat za významné²⁸, a proto o nich oznamovatel musí poskytnout informace, a to i když jsou dotčeny jen jednotlivé kusy.

88. Pokud jsou naopak dotčeny jen jednotlivé kusy široce rozšířených druhů, které nepodléhají žádné zvláštní ochraně, nejedná se obvykle o hlavní vlivy, o kterých by oznamovatel musel poskytnout informace.

89. Na základě konkrétních okolností jednotlivého případu je možné dospět k jiným závěrům o možných hlavních vlivech. Zasažení jednoho jediného kusu široce rozšířeného druhu by tak mohlo být významné, pokud by se jednalo o neobyčejný kus, např. obzvláště starý strom.

90. Pro podání žaloby, kterou se soudní cestou napadá platnost povolení z důvodu porušení čl. 5 odst. 3 směrnice EIA, to znamená, že žalobce musí poukázat na to, jaké možné významné vlivy záměru oznamovatel dostatečně nepřezkoumal a neobjasnil. Okolnost, že určité druhy sice byly zmíněny, ale nebyly dále přezkoumány, sama o sobě v tomto ohledu nestačí. V závislosti na tom, o jaké druhy se jedná, může být však relativně jednoduché doložit, proč mohou být možné vlivy významné.

91. Na čtvrtou otázku je třeba odpovědět souhrnně tak, že oznamovatel musí dle čl. 5 odst. 3 písm. c) směrnice EIA poskytnout informace nezbytné ke zjištění a posouzení možných významných vlivů, které může mít záměr na faunu a flóru. Nezbytné informace zahrnují zvláště vlivy na chráněné druhy, jakož i na druhy, jejichž výskyt má zvláštní význam z jiných důvodů.

2. K páté až sedmé otázce – alternativní řešení v rámci posuzování vlivů na životní prostředí

92. Pátá až sedmá otázka se týká informací oznamovatele o alternativních řešeních zkoumaného záměru. Ve věci v původním řízení bylo totiž dříve zvažováno, zda by obchvat nemohl řeku „překlenout“ s pomocí mostu. Tato varianta výstavby byla však z důvodů nákladnosti odmítnuta. Otázky High Court směřují k tomu, zda oznamovatel přesto musí poskytnout informace o vlivech na životní prostředí takového provedení záměru výstavby silnice.

28 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. listopadu 2011, Komise v. Španělsko (Alto Sil/španělský medvěd hnědý, C-404/09, EU:C:2011:768, bod 86).

a) K páté otázce – hlavní alternativní řešení

93. Podstatou páté otázky je, zda je třeba za „hlavní alternativní řešení“ ve smyslu čl. 5 odst. 3 písm. d) směrnice EIA považovat určité alternativní řešení i tehdy, když je navrhovatel v raném stadiu odmítl.

94. K posouzení, jaká alternativní řešení je třeba považovat za hlavní, je rozhodující význam těchto alternativních řešení pro vlivy záměru na životní prostředí, resp. pro vyhnutí se těmto vlivům. Cílem směrnice EIA je totiž dle článku 3 určit, popsat a posoudit vlivy záměrů na životní prostředí. Představení alternativních řešení je proto významné především v rozsahu, v němž by tato alternativní řešení mohla mít vliv na účinky záměru na životní prostředí.

95. Okamžik odmítnutí jiného řešení je z tohoto úhlu pohledu nevýznamný, může ale nepřímo ovlivnit rozsah důvodů, které je třeba uvést. Tento rozsah je předmětem šesté a sedmé otázky.

96. Ve smyslu čl. 5 odst. 3 písm. d) směrnice EIA jsou hlavními alternativními řešeními ta řešení, která by mohla mít významný vliv na účinky záměru na životní prostředí.

b) K návaznosti na posouzení provedené oznamovatelem

97. Ačkoliv žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v tomto ohledu neklade žádnou otázku, je třeba před zodpovězením šesté a sedmé otázky věnovat pozornost tomu, že čl. 5 odst. 3 písm. d) směrnice EIA vyžaduje jen informace o jiných alternativních řešeních, o kterých oznamovatel uvažoval. Vnitrostátní soud sice vychází z toho, že oznamovatel „uvažoval“ o uvedeném jiném provedení obchvatu, nicméně zásadní rozhodnutí unijního zákonodárce navázat na posouzení provedené oznamovatelem je významné také pro informace, které oznamovatel poskytne o alternativních řešeních, o kterých uvažoval.

98. S ohledem na cíl politiky Unie v oblasti životního prostředí, který je zakotven v čl. 191 odst. 2 SFEU a článku 37 Listiny základních práv a kterým je zajištění vysokého stupně ochrany, jakož i s ohledem na zásady obezřetnosti a prevence zakotvené v čl. 191 odst. 2, se jeví žádoucí posoudit alternativní řešení záměru co možná nejrozsáhleji. Tento postup by umožňoval vybrat tu variantu záměru, které omezí jeho nepříznivé vlivy na životní prostředí na minimum.

99. V souladu s touto úvahou zahrnuje zpráva o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí, kterou je třeba vypracovat dle čl. 5 odst. 1 směrnice o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí²⁹, rozumná alternativní řešení.

100. V článku 5 odst. 3 písm. d) směrnice EIA však unijní zákonodárce zvolil jiný přístup. Dle tohoto ustanovení zahrnují informace, které má oznamovatel poskytnout, alespoň nástin hlavních alternativních řešení, o kterých oznamovatel uvažoval, a uvedení hlavních důvodů, kterými se řídil jeho výběr, s přihlédnutím k vlivům na životní prostředí. Příloha IV bod 2 uvádí totéž.

²⁹ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 (Úř. věst. 2001, L 197, s. 30).

– K historii legislativního vzniku právní úpravy

101. Jak uvádí žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, An Bord Pleanála a Irsko, vyplývá toto legislativní rozhodnutí také jasně z historie legislativního vzniku směrnice 97/11/ES³⁰. Jak Komise³¹, tak Parlament³² totiž navrhly povinnost, že oznamovatel má poskytnout popis hlavních možných alternativních řešení. Tento návrh se jim ale nepodařilo prosadit.

102. Nadto Komise již v roce 1980 navrhla popis alternativních řešení, která se jeví být rozumně možná³³, a již tehdy Rada omezila tuto povinnost na text, který je možné nalézt i ve směrnici EIA, která je použitelná v současné době³⁴.

103. Nejnovější, ještě nepoužitelné změny provedené směrnicí 2014/52 navzdory rozsáhlejším návrhům Komise³⁵ a Parlamentu³⁶ v čl. 5 odst. 1 písm. d) nadále požadují pouze popis rozumných alternativních řešení, o kterých oznamovatel uvažoval.

104. Historie legislativního vzniku směrnice v souvislosti s ustanovením čl. 5 odst. 3 písm. d) směrnice EIA tedy potvrzuje závěr, který plyne ze znění citovaného ustanovení, že oznamovatel musí poskytnout informace jen o alternativních řešeních, o kterých uvažoval, ale nikoliv o alternativních řešeních, která by snad mohla být smysluplná, ale kterými se nezabývá.

– K Úmluvě z Espoo

105. Rozsáhlé povinnosti týkající se posuzování alternativních řešení, která existují nezávisle na hmotněprávních požadavcích na příslušný projekt, vyplývají z Úmluvy z Espoo³⁷, která je zmíněna v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Dle čl. 4 odst. 1 a přílohy II písm. b), c) a d) totiž má být předložen popis rozumných alternativních řešení a jejich vlivů na životní prostředí.

106. Úmluva však neupravuje dle svého čl. 2 odst. 2 posuzování vlivů na životní prostředí pro všechny záměry, které podléhají směrnici EIA, nýbrž jen pro určité záměry, které pravděpodobně budou mít významné nepříznivé účinky přesahující hranice států.

107. Pro účely jednotného používání by bylo žádoucí vykládat směrnicí EIA v souladu s Úmluvou³⁸, protože směrnice má z velké části Úmluvu provádět³⁹. Unijní pravomoci totiž musí být vykonávány v souladu s mezinárodním právem, takže sekundární právo Unie musí být zásadně vykládáno v souladu s jejími mezinárodněprávními závazky⁴⁰.

30 – Směrnice Rady ze dne 3. března 1997, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1997, L 73, s. 5).

31 – Návrh změny směrnice 85/337 příloha bod 11 (Úř. věst. 1994, C 130, s. 8, COM(93) 575 final, s. 25).

32 – Stanovisko ze dne 11. října 1995, změna bod 57 [Úř. věst. 1995, C 287, s. 83 (100)].

33 – Článek 6 odst. 1 první odrážka návrhu směrnice Rady o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1980, C 169, s. 14).

34 – Příloha III, bod 2 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1985, L 175, s. 40).

35 – Čl. 5 odst. 2 písm. d) návrhu [COM(2012) 628].

36 – Zpráva poslanců (A7-0277/2013, pozměňovací návrh 57).

37 – Úř. věst. 1992, C 104, s. 7. Dle bodu 15 odůvodnění směrnice EIA schválila Unie tuto úmluvu dne 24. června 1997 neveřejným usnesením Rady (viz návrh prvního usnesení Rady v Úř. věst. 1992, C 104, s. 5).

38 – Srov. rozsudky ze dne 8. března 2011, Lesoochrannárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 42), a ze dne 15. března 2018, North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, bod 50).

39 – Viz návrh Prohlášení Evropského hospodářského společenství v oblasti působnosti dle čl. 17 odst. 5 Úmluvy z Espoo (Finsko) o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států (Úř. věst. 1992, C 104, s. 6) a bod 15 odůvodnění směrnice EIA.

40 – Rozsudky ze dne 24. listopadu 1992, Poulsen a Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, bod 9), ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 291), a ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 123).

108. S ohledem na znění čl. 5 odst. 3 písm. d) směrnice EIA a historii jeho legislativního vzniku však není možné vykládat toto ustanovení v tom smyslu, že záměr může být povolen jen tehdy, pokud byla popsána rozumná alternativní řešení a vyhodnoceny jejich účinky na životní prostředí.

109. Otázka, zda je úprava posuzování alternativních řešení dle Úmluvy z Espoo u určitých projektů přímo použitelná *doplňkově* vedle směrnice EIA, protože při zohlednění jejího znění a s ohledem na účel a povahu této Úmluvy obsahuje jasnou a přesnou povinnost, jejíž plnění a účinky nejsou závislé na vydání dalšího právního aktu⁴¹, nebyla položena. Tato otázka by zřejmě ani nebyla relevantní pro vyřešení sporu projednávaného v původním řízení, protože sporný záměr podle všeho nespadá do oblasti působnosti Úmluvy. Z tohoto důvodu se k tomuto nemusí Soudní dvůr vyjadřovat.

– *Zařazení do systému a cíle směrnice EIA*

110. Na první pohled není uspokojivé, že posuzování alternativních řešení v rámci posuzování vlivů na životní prostředí zásadním způsobem závisí na oznamovateli. Tato úprava však odpovídá, alespoň v základních rysech, v prvé řadě procesnímu charakteru směrnice EIA.

111. Ze směrnice EIA totiž nevyplývá, zda a jak musí být při *rozhodování* o záměru zohledněny důvody výběru z hlediska vlivů na životní prostředí. Tato směrnice neobsahuje hmotněprávní požadavky na povolení projektu⁴².

112. Také základní, resp. hlavní povinnost vyplývající z článku 3 směrnice EIA, kterou zdůraznil B. Holohan a další a která spočívá nejen v určení a popisu přímých a nepřímých vlivů záměru na určité faktory, ale navíc i v jejich posouzení vhodným způsobem v každém jednotlivém případě⁴³, nezakládá žádné hmotně právní požadavky na příslušný projekt.

113. Oznamovatel může být v souladu s tím povinen zohlednit a poté také zdokumentovat alternativní řešení pouze na základě jiných právních úprav.

114. Povolení dle čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích by tak předpokládalo neexistenci alternativních řešení. Takové povolení by mohlo ve věci v původním řízení připadat do úvahy, pokud by se nepodařilo vyloučit jakoukoliv důvodnou vědeckou pochybnost o tom, že záměr nebude mít nepříznivé účinky na celistvost dotčených oblastí ochrany.

115. Nadto by mohlo být v projednávané věci nezbytné vyžadovat provedení posouzení alternativních řešení i z důvodu ochrany druhů. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce totiž vyplývá, že – zřejmě z důvodu výskytu netopýrů – je předmětem diskuze nezbytnost výjimek ze systému přísné ochrany podle článku 12 směrnice o stanovištích⁴⁴. Takové výjimky jsou dle článku 16 přípustné pouze tehdy, neexistuje-li žádné jiné uspokojivé řešení.

116. Je rovněž možné, že povolovací orgán požaduje od oznamovatele informace o alternativních řešeních, jak stanoví bod 13 odůvodnění směrnice EIA. Toto by mohlo být obzvláště nutné v tom případě, kdy orgán musí přijmout rozhodnutí o schválení záměru v rámci správního uvážení.

41 – Rozsudky ze dne 15. července 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, bod 39), a ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 44 a zde citovaná judikatura).

42 – Rozsudky ze dne 13. prosince 2007, Komise v. Irsko (C-418/04, EU:C:2007:780, bod 231), a ze dne 14. března 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, bod 46).

43 – Rozsudek ze dne 3. března 2011, Komise v. Irsko (C-50/09, EU:C:2011:109, body 37, 38 a 41).

44 – K této právní úpravě se vztahují rozsudky ze dne 16. března 2006 Komise v. Řecko C-518/04, nezveřejněno EU:C:2006:183, bod 16), a ze dne 11. ledna 2007, Komise v. Irsko (C-183/05, EU:C:2007:14, bod 30), zmíněné v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v souvislosti s ochranou lokality.

117. A konečně, Spojené království správně uvádí, že posouzení alternativních řešení v rámci strategického posuzování vlivů plánů a programů na životní prostředí alespoň částečně kompenzuje absenci povinného přezkoumání alternativních řešení v rámci posouzení vlivů záměrů na životní prostředí.

c) K šesté a sedmé otázce – účinky alternativních řešení na životní prostředí

118. Předmětem šesté a sedmé otázky je objasnění toho, jaké informace musí oznamovatel poskytnout o vlivech alternativních řešení na životní prostředí. Předmětem sedmé otázky je, zda vůbec tyto informace musí být popsány, kdežto šestá otázka se zjevně pro tento případ týká rozsahu tohoto popisu.

119. Dle čl. 5 odst. 3 písm. d) směrnice EIA zahrnují informace, které musí oznamovatel poskytnout, alespoň hlavní důvody, kterými se řídil jeho výběr, s přihlédnutím k vlivům na životní prostředí.

120. Tato právní úprava představuje další formu systematického zaměření čl. 5 odst. 3 písm. d) směrnice EIA na posuzování alternativních řešení oznamovatelem. Oznamovatel není alespoň na základě této směrnice povinen učinit výběr na základě vlivů různých alternativních řešení na životní prostředí nebo vůbec při svém rozhodování brát do úvahy vlivy na životní prostředí. Jeho povinností je naopak pouze zveřejnit důvody, kterými se řídil *jeho* výběr, v rozsahu, v jakém se týkají účinků na životní prostředí.

121. Pokud však vlivy na životní prostředí nehrály při výběru žádnou roli, tak jako tomu bylo zřejmě v projednávané věci, nýbrž jen čistě finanční úvahy, pak rovněž neexistují důvody, kterými se řídí výběr a které by musely být zveřejněny.

122. Obzvláště nezakládá čl. 5 odst. 3 písm. d) směrnice EIA žádnou povinnost určit, popsat a posoudit vlivy alternativních řešení na životní prostředí.

123. Jinak by tomu však bylo, kdyby hmotněprávní ustanovení vyplývající z jiných právních úprav oznamovateli ukládala povinnost vzít do úvahy alternativní řešení⁴⁵. V takovém případě je oznamovatel dle čl. 5 odst. 3 písm. d) směrnice EIA zpravidla musí popsat a uvést důvody, které s přihlédnutím k vlivům na životní prostředí odůvodňují výběr zvoleného alternativního řešení v rámci těchto jiných právních úprav, v rozsahu, v jakém se týkají účinků na životní prostředí.

124. Dle čl. 5 odst. 3 písm. d) směrnice EIA tak musí oznamovatel uvést důvody, které hrály roli při jeho výběru mezi různými možnými řešeními, v rozsahu, v jakém se tyto důvody týkají účinků záměru a alternativních řešení na životní prostředí.

V. Závěry

125. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce zodpověděl takto:

„1) Odpovídající posouzení dle čl. 6 odst. 3 směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin sice nemusí v plném rozsahu výslovně uvádět stanoviště a druhy, pro které byla lokalita zahrnuta do seznamu lokalit významných pro Společenství nebo které jsou chráněné jako zvláštní oblast ochrany dle směrnice 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků, avšak toto posouzení musí alespoň nepřímo obsahovat úplná, přesná a konečná zjištění, na jejichž základě bude odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost o účincích posuzovaných prací na chráněné typy stanovišť a chráněné druhy (první otázka).

⁴⁵ – Viz body 113 až 116 výše.

- 2) Posouzení dle čl. 6 odst. 3 směrnice Rady 92/43 zahrnuje účinky na cíle ochrany lokality přiměřeně jen tehdy, pokud zahrnuje nepříznivé účinky na charakteristické druhy chráněných typů stanovišť a na další druhy a stanoviště, pokud jsou nezbytné pro ochranu chráněných stanovišť a druhů (druhá otázka).
- 3) Posouzení dle čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43 musí zahrnovat i nepříznivé účinky na druhy nebo stanoviště nacházející se mimo oblasti ochrany, pokud mohou mít nepříznivý vliv na cíle ochrany chráněných oblastí (třetí otázka).
- 4) V rámci uděleného povolení projektu dle čl. 6 odst. 3 směrnice Rady 92/43 mohou být podrobnosti stavební fáze vyřešeny až po jednostranném rozhodnutí jeho oznamovatele, jen pokud je vyloučena jakákoliv důvodná vědecká pochybnost o tom, že účinky těchto rozhodnutí nebudou mít nepříznivý vliv na celistvost dané lokality (osmá otázka).
- 5) Příslušný orgán musí odůvodnit ty části rozhodnutí o schválení záměru podle čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43, které by mohly vyvolat důvodné vědecké pochybnosti o tom, že účinky tohoto záměru nebudou mít nepříznivý vliv na celistvosti příslušné lokality, a to podrobně a výslovně tak, aby takovéto pochybnosti byly vyloučeny. To platí obzvláště pro pochybnosti plynoucí ze závěrů inspektora. Orgán sice může pro účely odůvodnění odkázat na vědecký posudek, avšak i na základě něj musí být možné vyloučit všechny důvodné vědecké pochybnosti (devátá, desátá a jedenáctá otázka).
- 6) Oznamovatel musí dle čl. 5 odst. 3 písm. c) směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí poskytnout informace nezbytné ke zjištění a posouzení možných významných vlivů, které může mít záměr na flóru a faunu (čtvrtá otázka).
- 7) Ve smyslu čl. 5 odst. 3 písm. d) směrnice Rady 2011/92 jsou hlavními alternativními řešeními ta řešení, která by mohla mít významný vliv na účinky záměru na životní prostředí (pátá otázka).
- 8) Dle čl. 5 odst. 3 písm. d) směrnice 2011/92 musí oznamovatel uvést důvody, které hrály roli při jeho výběru mezi různými možnými řešeními, v rozsahu, v jakém se tyto důvody týkají účinků záměru a alternativních řešení na životní prostředí (šestá a sedmá otázka).“