Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

7. června 2018 *

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2001/42/ES – Článek 2 písm. a) – Pojem ‚plány a programy' – Článek 3 – Posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí – Obvod městských pozemkových úprav – Možnost odchýlit se od norem územního plánování – Změna ‚plánů a programů' "

Ve věci C-160/17,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Conseil d'État [Státní rada (Belgie)] ze dne 2. února 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 1. března 2017, v řízení

Raoul Thybaut,

Johnny De Coster,

Frédéric Romain

proti

Valonskému regionu,

za přítomnosti:

obce Orp-Jauche,

Bodymat SA,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, A. Rosas, C. Toader (zpravodajka), A. Prechal a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: V. Giacobbo-Peyronnel, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 30. listopadu 2017,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za R. Thybauta B. Cambierem, F. Hansem a J. Sambonem, avocats,

* Jednací jazyk: francouzština.

– za J. De Costera a F. Romaina B. Cambierem a F. Hansem, avocats,

– za Bodymat SA F. Evrardem, M. Scholassem a F. Haumontem, avocats,

– za belgickou vládu M. Jacobs, L. Van den Broeck a J. Van Holm, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s B. Hendrickx, avocate,

– za dánskou vládu J. Nymann-Lindegrenem, jako zmocněncem,

– za Evropskou komisi C. Hermesem, F. Thiranem a C. Zadrou, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 25. ledna 2018,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí [Úř. věst. 2001, L 197, s. 30; Zvl. vyd. 15/06, s. 157, dále jen „směrnice o posuzování vlivů“).

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi R. Thybautem, J. De Costerem a F. Romainem na jedné straně a Valonským regionem na straně druhé ve věci platnosti vládní vyhlášky tohoto regionu ze dne 3. května 2012, kterou byl pro zónu obce Orp-Jauche (Belgie) vymezen obvod městských pozemkových úprav (*Moniteur belge* ze dne 22. května 2012, s. 29488, dále jen „napadená vyhláška“).

Právní rámec

Právo Unie

3 Bod 4 odůvodnění směrnice o posuzování vlivů stanoví:

„Posuzování vlivů na životní prostředí je důležitým nástrojem pro zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí některých plánů a programů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí v členských státech, protože zajišťuje, aby tyto vlivy vyplývající z provádění plánů a programů byly vzaty v úvahu během jejich přípravy a před jejich přijetím.“

4 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Cíle“, stanoví:

„Cílem směrnice je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a přispět k zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí plánů a programů s cílem podporovat udržitelný rozvoj stanovením, aby v souladu s touto směrnicí některé plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí.“

5 Článek 2 uvedené směrnice zní následovně:

„Pro účely této směrnice se:

a) ‚plány a programy' rozumějí plány a programy včetně těch, které jsou spolufinancovány [Evropskou unií], a rovněž jejich veškeré změny:

– které podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a

– které jsou vyžadovány právními a správními předpisy;

b) ‚posouzením vlivů na životní prostředí' rozumí příprava zprávy o vlivech na životní prostředí, provádění konzultací, vzetí v úvahu uvedené zprávy a výsledků konzultací při rozhodování a poskytování informací o rozhodnutí v souladu s články 4 až 9;

[…]"

6 Článek 3 směrnice o posuzování vlivů, nadepsaný „Oblast působnosti", stanoví:

„1. Posouzení vlivů na životní prostředí se v souladu s články 4 až 9 provádí u plánů a programů uvedených v odstavcích 2 až 4, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.

2. S výhradou odstavce 3 se posouzení vlivů na životní prostředí provádí u všech plánů a programů,

a) které se připravují v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy a které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1)] […].

3. Plány a programy uvedené v odstavci 2, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni, a menší změny plánů a programů uvedených v odstavci 2 vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí pouze tehdy, stanoví-li členské státy, že mohou mít významný vliv na životní prostředí.

[…]"

7 Článek 5 směrnice o posuzování vlivů nadepsaný „Zpráva o vlivech na životní prostředí" stanoví ve třetím odstavci:

„Příslušné informace o vlivech plánů a programů na životní prostředí, které jsou k dispozici a které byly získány na jiných úrovních rozhodování nebo prostřednictvím jiných právních předpisů Společenství, lze použít k poskytnutí informací uvedených v příloze I."

8 Článek 6 uvedené směrnice, nadepsaný „Konzultace", stanoví:

„1. Návrh plánu nebo programu a zpráv[a] o vlivech na životní prostředí vypracovan[á] v souladu s článkem 5 j[sou] zpřístupněn[y] orgánům uvedeným v odstavci 3 tohoto článku a veřejnosti.

2. Orgánům uvedeným v odstavci 3 a veřejnosti uvedené v odstavci 4 je dána včas skutečná příležitost, aby v přiměřené lhůtě vyjádřily své stanovisko k návrhu plánu nebo programu a doprovodné zprávě o vlivech na životní prostředí před přijetím plánu nebo programu nebo před jeho předáním k legislativnímu postupu.

3. Členské státy jmenují orgány, které je třeba konzultovat a kterých se z důvodu jejich zvláštní působnosti v oblasti životního prostředí mohou týkat vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánů a programů.

4. Pro účely odstavce 2 vymezí členské státy, kdo je veřejností, včetně veřejnosti dotčené nebo pravděpodobně dotčené rozhodováním podle této směrnice nebo zajímající se o toto rozhodování, včetně příslušných nevládních organizací, např. těch, které podporují ochranu životního prostředí, a jiných dotčených organizací.

5. Podrobnosti k informacím a konzultacím s orgány a veřejností stanoví členské státy.“

9 Článek 11 směrnice o posuzování vlivů, nadepsaný „Vztah k ostatním právním předpisům Společenství“, v odstavci 1 stanoví:

„Posuzováním vlivů na životní prostředí prováděným podle této směrnice nejsou dotčeny požadavky směrnice [85/337] ani žádné jiné požadavky právních předpisů Společenství.“

10 Podle čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/92 (dále jen „směrnice EIA“) členské státy určí, zda záměry uvedené v její příloze II musí podléhat posouzení v souladu s jejími články 5 až 10. Mezi záměry spadajícími do bodu 10 této přílohy nadepsaného „Záměry v oblasti infrastruktury“ jsou v bodě b) uvedeny „[z]áměry rozvoje měst, včetně výstavby obchodních center a parkovišť“.

Belgické právo

11 Článek 1 code wallon de l’aménagement du territoire, de l’urbanisme, du patrimoine et de l’énergie (valonský zákon o územním plánování, urbanismu, kulturním dědictví a energetice), ve znění použitelném ve věci v původním řízení (dále jen „CWATUPE“), ve třetím odstavci stanoví:„Územní plánování a urbanismus jsou vymezeny následujícími plány a nařízeními:

1° odvětvové plány;

2° obecní územní plány;

3° regionální nařízení o územním rozvoji;

4° obecní nařízení o územním rozvoji.“

12 Článek 127 tohoto zákona stanoví:

„§1. […] [stavební] povolení vydává vláda nebo pověřený úředník:

[…]

8° týká-li se úkonů a prací prováděných v obvodu městských pozemkových úprav; obvod je vymezen vyhláškou vlády, z vlastního podnětu nebo na návrh obecní rady nebo pověřeného úředníka; obecní rada, kromě případu, kdy předkládá návrh obvodu, předá své stanovisko ve lhůtě 45 dnů od návrhu pověřeného úředníka; v případě, že stanovisko v této lhůtě nevydá, považuje se za souhlasné; pokud je stanovisko zamítavé, řízení neproběhne; obvod platí pro všechny urbanistické záměry týkající se

přeměny a rozvoje městských funkcí, které vyžaduje výstavbu, změnu, rozšíření, odstranění nebo vyvýšení pozemních komunikací a veřejných prostranství; návrh obvodu a posouzení dopadů urbanistického záměru podléhají nejprve zvláštním opatřením podle článku 4 týkajícím se zveřejnění a konzultace s obecním výborem, pokud existuje; kolegium starosty a radních předá své stanovisko ve lhůtě sedmdesáti dnů ode dne doručení návrhu pověřeného úředníka; v případě, že stanovisko nebude v této lhůtě vydáno, považuje se za souhlasné; po uskutečnění záměru nebo na návrh obecní rady nebo pověřeného úředníka vláda obvod zruší nebo pozmění; vyhláška, kterou se vymezuje, pozměňuje nebo ruší obvod, se zveřejní prostřednictvím odkazu v *Moniteur belge*;

[…]

§3. Podléhá-li návrh zvláštním opatřením vlády týkajícím se předchozího zveřejnění a povinné konzultace podle čl. 4 odst. 1 bodu 3°, pokud se jedná o úkony a práce uvedené v § 1 odst. 1 bodech 1°, 2°, 4°, 5°, 7° a 8°, které buď zachovávají, strukturují nebo nově stanoví delimitaci krajiny, lze se při vydání povolení odchýlit od odvětvového plánu, obecního územního plánu, obecního nařízení o územním rozvoji nebo plánu pro vymezení veřejných prostranství.“

13 Článek 181 první a čtvrtý pododstavec CWATUPE stanoví:

„Vláda může rozhodnout o vyvlastnění nemovitého majetku z důvodu veřejného zájmu, pokud se nachází

[…]

5° v obvodu městských pozemkových úprav;

[…]

V obvodu městských pozemkových úprav lze bez ohledu na neexistenci obecního územního plánu použít článek 58 třetí až šestý pododstavec“.

14 Článek 58 třetí až šestý pododstavec uvedeného zákona stanoví:

„Pravomoc k rozhodnutí o vyvlastnění mají region, provincie, obce, příspěvkové organizace obce, veřejné podniky zřízené obcí, jejichž předmětem činnosti je územní plánování nebo bydlení, a veřejnoprávní instituce a subjekty zmocněné zákonem nebo vyvlastňovacím dekretem z důvodu veřejného zájmu.

Je-li cílem zamýšleného vyvlastnění provedení územního plánování na části území určeného k povolení parcelování nebo stavebnímu povolení za účelem výstavby bytových nebo komerčních budov, může vlastník nebo vlastníci ploch o rozloze vyšší než představuje polovina pozemků spadajících do tohoto území požadovat ve lhůtách a za podmínek stanovených orgánem oprávněným k rozhodnutí o vyvlastnění pověření provedením prací souvisejících s tímto územním plánováním, jakož i rozparcelováním a pozemkovými úpravami, pokud prokáží, že k tomu mají nezbytné zdroje.

Tato žádost musí být podána ve lhůtě tří měsíců od zveřejnění vládní vyhlášky schvalující plán vyvlastnění v *Moniteur belge*, jinak právo zaniká.

Je-li účelem vyvlastnění organizování územního plánování části území určeného ke zvláštnímu účelu podle článku 49 prvního pododstavce bodu 2, může vlastník nebo vlastníci za podmínek uvedených výše požadovat, aby byli pověřeni provedením prací souvisejících s územním plánováním.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

15 Dne 27. dubna 2009 byl vyhláškou valonského ministra pro bydlení, dopravu a územní rozvoj (Belgie) vymezen obvod městských pozemkových úprav (dále jen „OMPÚ“) pro centrum lokality Orp-le-Petit, jež spadá do působnosti obce Orp-Jauche (Belgie). Na základě tří žalob podaných proti této vyhlášce ji Conseil d'État (Státní rada, Belgie) zrušila rozsudkem ze dne 3. června 2010.

16 Po zrušení této vyhlášky předložila společnost Bodymat nový projekt pro zamýšlenou zónu OMPÚ o rozloze 40 000 m^2. Tato společnost navrhovala „přestavbu“ bývalých průmyslových budov nacházejících se v centru Orp-le-Petit okolo obchodu s potřebami pro kutily, obchodu s potravinami a dalších malých obchodů, a aby k tomuto obchodnímu komplexu byly přistavěny „přilehlé byty“ a vybudována na stávající a na parkovací prostory navazující nová dopravní infrastruktura.

17 Z napadené vyhlášky vyplývá, že k návrhu OMPÚ bylo připojeno posouzení vlivů na životní prostředí provedené na základě studie o posouzení vlivů projektovou a poradenskou kanceláří v oblasti životního prostředí.

18 Na jednání ze dne 22. prosince 2010 přijala obecní rada Orp-Jauche vymezení OMPÚ pro centrum Orp-le-Petit a předala veškerý s tím související spis pověřenému úředníkovi (Belgie) k dalšímu postupu v souladu bodem 8 prvního pododstavce článku 127 CWATUPE.

19 Stanoviskem ze dne 6. června 2011 navrhl pověřený úředník, aby byl OMPÚ schválen.

20 Dotčený OMPÚ schválila valonská vláda (Belgie) napadenou vyhláškou dne 3. května 2012.

21 Žalobci v původním řízení, kteří jsou soukromými osobami a kteří bydlí v blízkosti zóny dotčené OMPÚ, podali u Conseil d'État (Státní rada) žalobu na zrušení napadené vyhlášky. Tvrdí, že posouzení vlivů na životní prostředí provedené v projednávaném případě nesplňuje požadavky směrnice o posuzování vlivů, neboť je neúplné, chybné a není v souladu s právními předpisy. Domnívají se, že OMPÚ spadá pod pojem „plány a programy“ ve smyslu této směrnice a že uvedená směrnice byla nesprávně provedena do belgického práva.

22 V odpovědi na to společnost Bodymat, která je vedlejším účastníkem původního řízení, uvádí, že účelem OMPÚ je pouze vymezit obvod a že nepatří mezi nástroje, u kterých je nutné provádět posouzení vlivů na životní prostředí upravené směrnicí o posuzování vlivů.

23 Předkládající soud má za to, že k posouzení opodstatněnosti žaloby v původním řízení je nezbytné nejprve určit povahu a dosah OMPÚ.

24 Uvedený soud uvádí, že jediným účelem OMPÚ je vymezit obvod, tedy hranice zeměpisné oblasti, v níž by mohl být proveden „urbanistický záměr týkající se přeměny a rozvoje městských funkcí, který vyžaduje výstavbu, změnu, rozšíření, odstranění nebo vyvýšení pozemních komunikací a veřejných prostranství“.

25 Uvedený soud dále poukazuje na skutečnost, že se OMPÚ liší od urbanistického záměru, i když ten představuje podmínku pro přijetí OMPÚ. Urbanistický záměr tak může být po přijetí OMPÚ změněn nebo upraven, ale nadále vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí v souladu s právní úpravou v dané oblasti.

26 V návaznosti na tyto informace popisuje předkládající soud právní důsledky vymezení OMPÚ. V první řadě dochází ke změně orgánu oprávněného vydat stavební povolení. Zadruhé čl. 127 odst. 3 CWATUPE stanoví, že pro takto vymezenou zeměpisnou oblast se lze při vydávání těchto povolení

odchýlit od odvětvového plánu, obecního územního plánu, obecního nařízení o územním rozvoji nebo plánu pro vymezení veřejných prostranství. Zatřetí může vláda za podmínek stanovených v CWATUPE ve veřejném zájmu nařídit vyvlastnění nemovitého majetku nacházejícího se v OMPÚ.

27 Tento soud uvádí, že škodlivé vlivy, jichž se žalobci v původním řízení obávají, se mohou konkretizovat až s uskutečněním urbanistického záměru. Napadená vyhláška však tento záměr přímo neschvaluje, jelikož ten podléhá jiným povolením, v jejichž rámci musí být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí. Uvedený soud však poznamenává, že napadená vyhláška musí provedení uvedeného záměru nezbytně předcházet. Prostřednictvím vymezení OMPÚ mohou být totiž povolení urbanistického záměru, z něhož vychází, vydána na základě postupu specificky upraveného v CWATUPE.

28 Podle uvedeného soudu vede přijetí OMPÚ ke změně právního režimu, jelikož umožňuje úpravu části obce na základě zvláštního postupu, což může takové osoby, jako jsou žalobci v původním řízení, obtěžovat.

29 Předkládající soud má zároveň pochybnosti, byť z odlišných důvodů, o souladu čl. 127 odst. 1 bodu 8 CWATUPE jak s belgickou ústavou, tak unijním právem.

30 Za těchto okolností se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a jedním rozhodnutím položit otázku Cour constitutionnelle (Ústavní soud, Belgie), zda je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení v rozporu s belgickou ústavou, a zároveň druhou otázku Soudnímu dvoru, zda OMPÚ představuje plán nebo program ve smyslu směrnice o posuzování vlivů, přičemž upřesnil, že otázka pro Soudní dvůr bude Soudnímu dvoru skutečně předložena až poté, co ústavní soud případně potvrdí, že k porušení belgické ústavy nedošlo.

31 Rozsudkem ze dne 16. června 2016 ústavní soud rozhodl, že čl. 127 odst. 1 první pododstavec, bod 8, čl. 127 odst. 3, čl. 181 první pododstavec, bod 5 a čl. 181 čtvrtý pododstavec CWATUPE belgickou ústavu neporušují, s výhradou, že „odchylky, které umožňuje čl. 127 odst. 3 [budou vykládány] restriktivně a [že] jejich použití [bude] náležitě odůvodněné, a to i přesto, že normotvůrce v dotčeném ustanovení ohledně povolení vydávaných v souvislosti s OMPÚ nestanovil, že tyto výjimky lze připustit pouze výjimečně“.

32 Po vyhlášení tohoto rozsudku zaslala Conseil d'État (Státní rada) Soudnímu dvoru předběžnou otázku, která mu byla určena.

33 Předběžná otázka určená Soudnímu dvoru zní takto:

„Má být čl. 2 [písm.] a) směrnice [o posuzování vlivů] vykládán v tom smyslu, že pod pojmy ‚plán nebo program‘ spadá obvod stanovený ustanovením legislativní povahy, který byl vymezen regionálním orgánem,

– jehož jediným cílem je vymezit hranice zeměpisné oblasti, v níž by mohl být realizován urbanistický záměr, přičemž tento záměr, který musí sledovat konkrétní cíl – v projednávané věci zajistit přeměnu a rozvoj městských funkcí, které vyžadují výstavbu, změnu, rozšíření, odstranění nebo vyvýšení pozemních komunikací a veřejných prostranství – tvoří základ pro vymezení daného obvodu, jehož prostřednictvím je tak záměr v podstatě schválen, avšak který ještě podléhá vydání povolení, která vyžadují posouzení vlivů; a

– jenž má z procesního hlediska za následek, že žádosti o povolení týkající se úkonů nebo prací, jež mají být prováděny v tomto obvodu, mohou být vyřizovány odchylným postupem, přičemž normy v oblasti územního plánování, které byly na dotyčné plochy použitelné před vymezením daného obvodu, zůstávají i nadále použitelnými, avšak lze se od nich v tomto řízení snáze odchýlit;

– a na nějž se pro účely vyvlastnění prováděného v rámci příslušného plánu vyvlastnění vztahuje domněnka veřejné prospěšnosti?“

K předběžné otázce

34 Úvodem je třeba připomenout, že i když předběžná otázka hovoří, jak tvrdí více účastníků řízení před Soudním dvorem, pouze o článku 2 písm. a) směrnice o posuzování vlivů, míří rovněž na určení toho, zda takový OMPÚ, jako je obvod dotčený ve věci v původním řízení, spadá pod pojem „plány a programy“ ve smyslu této směrnice, jakož i toho, zda takový akt patří mezi ty, u nichž musí být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu článku 3 této směrnice.

35 Okolnost, že vnitrostátní soud formuloval předběžnou otázku po formální stránce tak, že odkázal na určitá ustanovení unijního práva, nebrání tomu, aby Soudní dvůr tomuto soudu poskytl veškeré prvky výkladu, které mohou být pro rozsouzení věci, jež mu byla předložena, užitečné, ať již na ně vnitrostátní soud ve svých otázkách odkázal či nikoli. V tomto ohledu přísluší Soudnímu dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil ty prvky unijního práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit (rozsudek ze dne 22. června 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, bod 72 a citovaná judikatura).

36 V tomto ohledu obsahuje čl. 3 odst. 2 směrnice o posuzování vlivů pravidlo, že posouzení vlivů na životní prostředí musí být provedeno u všech plánů a programů uvedených v tomto ustanovení, přičemž výjimka obsažená v čl. 3 odst. 3 této směrnice podřizuje takové posouzení podmínce, že členské státy určily, že plány v něm uvedené mohou mít významný vliv na životní prostředí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. dubna 2013, L, C-463/11, EU:C:2013:247, bod 32).

37 Předběžnou otázku je tedy třeba chápat tak, že její podstatou je, zda článek 2 písm. a), jakož i článek 3 směrnice o posuzování vlivů musí být vykládány v tom smyslu, že takový OMPÚ, jako je obvod dotčený v původním řízení, který pouze vymezuje zeměpisnou oblast, v jejímž rámci bude moci být uskutečněn urbanistický záměr týkající se přeměny a rozvoje městských funkcí a který vyžaduje výstavbu, změnu, rozšíření, odstranění nebo vyvýšení pozemních sítí a veřejných prostor, a při jehož realizaci bude možné odchýlit se od určitých norem v oblasti územního plánování, spadá pod pojem „plány a programy“, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu této směrnice, a musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí.

38 Nejprve je třeba připomenout, že z bodu 4 odůvodnění směrnice o posuzování vlivů vyplývá, že posuzování vlivů na životní prostředí je důležitým nástrojem pro zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí některých plánů a programů.

39 Cílem směrnice je podle jejího článku 1 zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a přispět k zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí plánů a programů s cílem podporovat udržitelný rozvoj stanovením, aby v souladu s touto směrnicí některé plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí (rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, bod 47).

40 S ohledem na účel této směrnice, kterým je zajistit takto vysokou úroveň ochrany životního prostředí, musí být ustanovení vymezující její oblast působnosti, a zejména ustanovení definující opatření, která jsou zamýšlena touto směrnicí, vykládána široce (rozsudek ze dne 27. října 2016, D’Oultremont a další, C-290/15, EU:C:2016:816, bod 40, jakož i citovaná judikatura).

41 Na předběžnou otázku je proto třeba odpovědět na základě těchto obecných úvah.

42 Zaprvé článek 2 písm. a) směrnice o posuzování vlivů definuje „plány a programy“, na které se vztahuje, jako plány a programy, které splňují dvě kumulativní podmínky, a sice takové plány a programy musí podléhat přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo je musí připravovat úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a dále musí být vyžadovány právními a správními předpisy.

43 Soudní dvůr vyložil toto ustanovení v tom smyslu, že za plány a programy „vyžadované“ ve smyslu a za účelem uplatňování směrnice o posuzování vlivů, které tedy musí být podrobeny posuzování jejich vlivů na životní prostředí za podmínek stanovených touto směrnicí, je třeba považovat ty plány a programy, jejichž přijímání je upraveno ustanoveními vnitrostátního práva, která určí spolu s postupem jejich přípravy orgány příslušné pro jejich přijímání (rozsudek ze dne 22. března 2012, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-567/10, EU:C:2012:159, bod 31).

44 Ze zjištění předkládajícího soudu v projednávaném případě vyplývá, že napadená vyhláška byla přijata regionálním orgánem na základě článku 127 CWATUPE.

45 Z toho vyplývá, že podmínky připomenuté v bodě 42 tohoto rozsudku jsou splněny.

46 Zadruhé podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice o posuzování vlivů se posouzení vlivů na životní prostředí provádí systematicky u všech plánů a programů, které se jednak připravují v určitých odvětvích a jednak stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice EIA (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. června 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355, bod 43).

47 Pokud jde o první z těchto podmínek, ze znění čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice o posuzování vlivů vyplývá, že toto ustanovení zahrnuje mimo jiné odvětví „územního plánování nebo využívání půdy“.

48 Okolnost, že se toto ustanovení vztahuje jak na „územní plánování“, tak i na „využívání půdy“ jasně naznačuje, že odvětví, na které se vztahuje, se neomezuje na „využívání půdy“ v úzkém slova smyslu, tedy rozdělování ploch do zón a vymezování činností, které lze v těchto zónách provádět, ale že zahrnuje mnohem širší oblast.

49 Takový OMPÚ, jako je obvod dotčený ve věci v původním řízení, spadá z důvodu svého definování a zároveň předmětu do oblasti „územního plánování nebo využívání půdy“ ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice, jelikož umožňuje odchýlit se od požadavků týkajících se staveb a územního plánování.

50 V případě druhé z podmínek uvedených v bodě 46 tohoto rozsudku je třeba za účelem určení, zda takový OMPÚ, jako je obvod dotčený ve věci v původním řízení, stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice EIA, posoudit obsah a účel tohoto aktu s ohledem na rozsah posouzení vlivů záměrů na životní prostředí, který je stanoven uvedenou směrnicí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. června 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355, bod 45).

51 Mezi záměry uvedené v příloze II směrnice EIA spadají záměry v oblasti infrastruktury uvedené v jejím bodě 10, které zahrnují pod písm. b) tohoto bodu uvedené záměry rozvoje měst.

52 Ze znění článku 127 CWATUPE vyplývá, že cílem takového OMPÚ, jako je obvod dotčený ve věci v původním řízení, je vymezit zeměpisnou oblast, v níž by mohl být uskutečněn „urbanistický záměr týkající se přeměny a rozvoje městských funkcí, který vyžaduje výstavbu, změnu, rozšíření, odstranění nebo vyvýšení pozemních komunikací a veřejných prostranství“.

53 Z hlediska svého obsahu a účelu přispívá tedy takový akt, v rozsahu, v němž předpokládá uskutečnění záměrů v oblasti infrastruktury všeobecně a záměrů rozvoje měst konkrétně, k provádění záměrů obsažených v uvedené příloze.

54 Pokud jde o otázku, zda takový akt, jako je napadený akt, stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že pojem „plány a programy“ se vztahuje na všechny akty, jimiž se stanovením pravidel a kontrolních postupů, které se použijí v dotčeném odvětví, vymezuje podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí (rozsudek ze dne 27. října 2016, D’Oultremont a další, C-290/15, EU:C:2016:816, bod 49, jakož i citovaná judikatura).

55 V této souvislosti musí být „podstatný soubor kritérií a podmínek“ chápán kvalitativně, nikoli kvantitativně. Je totiž třeba zamezit možným strategiím obcházení povinností stanovených ve směrnici o posuzování vlivů, jež mohou mít podobu tříštění opatření, čímž by se snižoval užitečný účinek této směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. října 2016, D’Oultremont a další, C-290/15, EU:C:2016:816, bod 48, a citovaná judikatura).

56 V projednávaném případě vyplývá ze zjištění předkládajícího soudu, že i když OMPÚ, jenž je předmětem věci v původním řízení, neobsahuje pozitivní právní úpravu, umožňuje odchýlit se od platných norem v oblasti územního plánování. Uvedený soud totiž uvádí, že vymezení OMPÚ napadenou vyhláškou zahrnuje principiální akceptaci budoucího urbanistického záměru, který bude moci být uskutečněn prostřednictvím jednoduššího odchýlení se od platných norem v oblasti územního plánování. V této souvislosti poukazuje na to, že podle čl. 127 odst. 3 CWATUPE a za podmínek v něm stanovených se mohou stavební povolení vydaná pro zeměpisnou oblast vymezenou prostřednictvím OMPÚ odchýlit od odvětvového plánu, obecního územního plánu a obecního nařízení o územním rozvoji.

57 Vzhledem k tomu, že odvětvový plán, obecní územní plán a obecní nařízení o územním rozvoji představují plány a programy ve smyslu směrnice o posuzování vlivů, musí být takový OMPÚ, jako je obvod dotčený ve věci v původním řízení, když pozměňuje rámec stanovený těmito plány, kvalifikován stejně a musí se na něj vztahovat stejný právní režim.

58 Z toho vyplývá, že byť takový akt neobsahuje a nemůže obsahovat pozitivní právní úpravu, možnost, kterou zavádí a jež spočívá v jednodušším odchýlení se od platných norem územního plánování, pozměňuje právní režim a vede k tomu, že OMPÚ dotčený ve věci v původním řízení spadá do působnosti článku 2 písm. a) a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice o posuzování vlivů.

59 Vzhledem k těmto skutečnostem, jejichž existenci a dosah však musí u napadeného aktu posoudit předkládající soud, je třeba mít za to, že takový akt, jako je akt dotčený ve věci v původním řízení, spadá pod pojem „plány a programy“ ve smyslu čl. 2 písm. a), čl. 3 odst. 1 a čl. 3 odst. 2 směrnice o posuzování vlivů a musí být předmětem posouzení vlivů na životní prostředí.

60 Zatřetí a na posledním místě předkládající soud upřesňuje, že i když vymezení OMPÚ zahrnuje principiální akceptaci urbanistického záměru, bude muset být tento obvod ještě předmětem povolení, která budou vyžadovat posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice EIA.

61 Je třeba připomenout, že základní cíl směrnice o posuzování vlivů spočívá v tom, aby „plány a programy“, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly při jejich přípravě a před jejich přijetím posouzení vlivů na životní prostředí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, bod 40, jakož i citovaná judikatura).

62 Jak v této souvislosti uvedla generální advokátka v bodě 39 svého stanoviska, z čl. 6 odst. 2 uvedené směrnice vyplývá, že posouzení vlivů na životní prostředí by mělo být provedeno co nejdříve, aby jeho výsledky mohly ještě ovlivnit případná rozhodnutí. Právě v tomto stadiu mohou být analyzovány různé alternativní varianty a provedena strategická rozhodnutí.

63 Kromě toho, byť čl. 5 odst. 3 směrnice o posuzování vlivů stanoví možnost použít příslušné informace získané na jiných úrovních rozhodování nebo prostřednictvím jiných unijních právních předpisů, nejsou podle čl. 11 odst. 1 této směrnice posuzováním vlivů na životní prostředí prováděným podle této směrnice dotčeny požadavky směrnice EIA.

64 Posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice EIA nevede navíc ke zproštění povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí, které vyžaduje směrnice o posuzování vlivů za účelem vyhovění environmentálním aspektům, které jsou pro tuto směrnici specifické.

65 Vzhledem k tomu, že taková vyhláška, jako je vyhláška dotčená ve věci v původním řízení, zahrnuje, jak je popsáno v bodě 58 tohoto rozsudku, změnu referenčního právního rámce tím, že umožňuje bez omezení odchýlit se od pravidel územního plánování u všech záměrů prováděných následně v dotčené zeměpisné oblasti, může mít taková možnost významný vliv na životní prostředí. S výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, vyžaduje změna vlivů posuzovaných dříve nové posouzení vlivů na životní prostředí.

66 Tento závěr chrání užitečný účinek směrnice o posuzování vlivů tím, že zaručuje, že možný významný vliv na životní prostředí bude předmětem posouzení vlivů na životní prostředí.

67 S ohledem na výše uvedené je třeba na předběžnou otázku odpovědět tak, že článek 2 písm. a), čl. 3 odst. 1 a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice o posuzování vlivů musí být vykládány v tom smyslu, že vyhláška, jejímž předmětem je vymezení OMPÚ, který pouze vymezuje zeměpisnou oblast, v jejímž rámci bude moci být uskutečněn urbanistický záměr týkající se přeměny a rozvoje městských funkcí, a který vyžaduje výstavbu, změnu, rozšíření, odstranění nebo vyvýšení pozemních komunikací a veřejných prostranství a při jehož realizaci bude možné odchýlit se od určitých norem v oblasti územního plánování, spadá z důvodu této možnosti odchylky pod pojem „plány a programy“, které mohou mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu této směrnice, a vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí.

K nákladům řízení

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

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

Článek 2 písm. a), čl. 3 odst. 1 a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí musí být vykládány v tom smyslu, že vyhláška, jejímž předmětem je vymezení OMPÚ, který pouze vymezuje zeměpisnou oblast, v jejímž rámci bude moci být uskutečněn urbanistický záměr týkající se přeměny a rozvoje městských funkcí, a který vyžaduje výstavbu, změnu, rozšíření, odstranění nebo vyvýšení pozemních komunikací a veřejných prostranství a při jehož realizaci bude možné odchýlit se od určitých norem v oblasti územního plánování, spadá z důvodu této možnosti odchylky pod pojem „plány a programy“, které mohou mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu této směrnice, a vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí.

Podpisy.