Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (osmého senátu)

7. srpna 2018 *

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2011/92/EU – Posuzování vlivů některých záměrů na životní prostředí – Příloha II – Bod 1 písm. d) – Pojem ‚odlesňování za účelem změny způsobu využívání půdy' – Provedení lesního průseku v souvislosti s výstavbou a provozováním nadzemního elektrického vedení"

Ve věci C-329/17,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Verwaltungsgerichtshof (správní soudní dvůr, Rakousko), ze dne 19. května 2017, došlým Soudnímu dvoru dne 1. června 2017, v řízení

Gerhard Prenninger,

Karl Helmberger,

Franziska Zimmer,

Franz Scharinger,

Norbert Pühringer,

Agrargemeinschaft Pettenbach,

Marktgemeinde Vorchdorf,

Marktgemeinde Pettenbach,

Gemeinde Steinbach am Ziehberg

proti

Oberösterreichische Landesregierung,

za přítomnosti:

Netz Oberösterreich GmbH,

SOUDNÍ DVŮR (osmý senát),

ve složení J. Malenovský, předseda senátu, M. Safjan a D. Šváby (zpravodaj), soudci,

* Jednací jazyk: němčina.

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za G. Prenningera a další W. Listem, Rechtsanwalt,

– za Netz Oberösterreich GmbH H. Kraemmerem a M. Mendelem, Rechtsanwälte,

– za rakouskou vládu G. Eberhardem, jako zmocněncem,

– za Evropskou komisi A. C. Becker a C. Zadrou, jako zmocněnci,

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

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 4 odst. 2 a přílohy 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, dále jen „směrnice EIA“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi G. Prenningerem a dalšími osmi navrhovateli na jedné straně a Oberösterreichische Landesregierung (hornorakouská zemská vláda) na straně druhé ohledně podrobení záměru na výstavbu nadzemního elektrického vedení s názvem „110 kV-Leitung Vorchdorf-Steinfeld-Kirchdorf“ předchozímu posouzení jeho vlivů na životní prostředí.

Právní rámec

Unijní právo

3 Body 3, 7, 9 a 11 odůvodnění směrnice EIA zní:

„(3) Zásady posuzování vlivů na životní prostředí musí být harmonizovány, zejména pokud jde o záměry, které mají být posuzovány, základní povinnosti oznamovatele těchto záměrů a obsah tohoto posouzení. Členské státy mohou stanovit přísnější pravidla ochrany životního prostředí.

[…]

(7) Povolení pro veřejné a soukromé záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, by mělo být vydáno jen po předchozím posouzení jejich případných významných vlivů na životní prostředí. Toto posuzování by mělo být prováděno na základě přiměřených informací poskytnutých oznamovatelem, které mohou být doplněny orgány a veřejností, kterých se uvažovaný záměr může týkat.

[…]

(9) Záměry jiných typů nemusí mít v každém případě významný vliv na životní prostředí a tyto záměry musí být posouzeny, pokud členské státy usoudí, že by mohly mít významný vliv na životní prostředí.

[…]

(11) Při stanovování těchto prahových hodnot nebo kritérií nebo při přezkoumávání jednotlivých záměrů za účelem určení, které záměry by měly podléhat posouzení na základě významu jejich vlivů na životní prostředí, by členské státy měly přihlédnout k odpovídajícím kritériím výběru stanoveným v této směrnici. V souladu se zásadou subsidiarity mohou členské státy nejlépe uplatňovat uvedená kritéria v jednotlivých případech.“

4 Článek 1 této směrnice v odstavci 1 stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na posuzování vlivů těch veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí.“

5 Článek 2 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení musely záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů. Tyto záměry jsou vymezeny v článku 4.“

6 Článek 4 odst. 2 této směrnice stanoví:

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

a) přezkoumání každého jednotlivého případu;

nebo

b) prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem.

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

7 V příloze II této směrnice jsou vyjmenovány „Záměry uvedené v čl. 4 odst. 2“. V bodě 1, který se týká záměrů v oblasti zemědělství, lesnictví a rybářství, jsou pod písmenem d) uvedeny záměry týkající se „Zalesňování nelesních pozemků a odlesňování za účelem změny způsobu využívání půdy“.

Vnitrostátní právo

8 Ustanovení § 3 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000 (spolkový zákon o posuzování vlivů na životní prostředí 2000 – UVP-G 2000) (BGBl. 697/1993), ve znění vyhlášeném v BGBl. I, 4/2016, se týká předmětu posuzování vlivů na životní prostředí. Stanoví zásadu, že tomuto posouzení musejí být podrobeny záměry vyjmenované v příloze 1 tohoto zákona, a stanoví postup a podmínky, které musejí být v tomto ohledu dodrženy.

9 Příloha 1 uvedeného zákona zní:

„V příloze jsou uvedeny záměry, které jsou podle § 3 povinně předmětem [posouzení vlivů na životní prostředí].

Ve sloupcích 1 a 2 jsou uvedeny záměry, které za všech okolností povinně podléhají [posouzení vlivů na životní prostředí] a které musejí být podrobeny buď [takovému postupu posuzování] (sloupec 1), nebo zjednodušenému postupu (sloupec 2). […]

Ve sloupci 3 jsou uvedeny záměry, které jsou povinně předmětem [posouzení vlivů na životní prostředí] pouze při splnění zvláštních podmínek. Po dosažení uvedené minimální prahové hodnoty musejí být tyto záměry přezkoumány v každém jednotlivém případě. Pokud z tohoto přezkoumání vyplyne, že [posouzení vlivů na životní prostředí] je povinné, je nutno uplatnit zjednodušený postup.

Bod 46	a) vyklučeníl4a) na ploše nejméně 20 ha; […]	[…]

10 Forstgesetz 1975 (spolkový zákon o lesích) ze dne 3. července 1975 (BGBl. 440/1975), ve znění vyhlášeném v BGBl. I, 56/2016, obsahuje § 13, nadepsaný „Znovuzalesnění“, který stanoví:

„[…]

(10) Pokud přítomnost vedení pro přepravu energií ve své trase brání růstu porostu do výšky a pokud bylo uděleno povolení k výjimce na základě § 81 odst. 1 písm. b), musí osoba, která má k vedení oprávnění, včas po každém kácení zajistit znovuzalesnění plochy v trase vedení.“

11 Ustanovení § 17 tohoto zákona, nadepsaného „Vyklučení“, zní:

„(1) Využití lesní půdy k jiným účelům než k lesnímu hospodaření (vyklučení) je zakázáno.

[…]“

12 Oddíl VI uvedeného zákona, který se týká „využití lesů“, obsahuje § 81, nadepsaný „Povolení výjimky“, který stanoví:

„(1) Orgán na žádost udělí výjimky ze zákazu uvedeného v § 80 odst. 1, pokud

[…]

b) je provedení lesního průseku nezbytné pro účely zřízení vedení pro přepravu energií a po dobu, na niž je oprávněně zřízeno,

[…]“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

13 Dopisem ze dne 29. března 2016 se správce elektrické sítě Netz Oberösterreich GmbH dotázal hornorakouské zemské vlády, zda musí být záměr na zřízení nadzemního elektrického vedení s názvem „110 kV-Leitung Vorchdorf-Steinfeld-Kirchdorf“, který předkládá, podroben posouzení jeho vlivů na životní prostředí.

14 Rozhodnutím ze dne 14. června 2016 tato zemská vláda rozhodla, že v případě tohoto záměru není namístě takové posouzení provádět.

15 Gerhard Prenninger a dalších osm navrhovatelů podali proti tomuto rozhodnutí žalobu k Bundesverwaltungsgericht (spolkový správní soud, Rakousko), který ji zamítl jako neopodstatněnou.

16 Uvedený soud zaprvé konstatoval, že předmětný záměr spočívá ve zřízení elektrického vedení o celkové délce 23,482 km, ve výstavbě nové rozvodny a v rozšíření stávající rozvodny.

17 Zadruhé odlišil lesní plochu, která má být „vyklučena“, o rozloze 0,4362 ha, od plochy, na níž má dojít k průseku lesa – tj. plochy, na níž mají být vykáceny stromy nacházející se pod elektrickým vedením, aby se zajistila minimální bezpečnostní vzdálenost od elektrických kabelů – o rozloze 17,82 ha.

18 Bundesverwaltungsgericht (spolkový správní soud) zatřetí uvedl, že takový průsek nelze kvalifikovat jako „vyklučení“ ve smyslu vnitrostátního práva, neboť předpokladem pro takovou kvalifikaci je, že dotyčná lesní půda přestane být užívána pro účely lesního hospodaření. Z předmětného záměru přitom podle uvedeného soudu vyplývá, že na dotyčné ploše kácených porostů bude pokračováno v běžném lesním hospodaření, neboť bude i nadále možné provádět pravidelné kácení, svoz dřeva a opětovné sázení stromů.

19 Podle uvedeného soudu je takový výklad potvrzen bodem 1 písm. d) přílohy II směrnice 2011/92. Podle jeho názoru musí být pojem „odlesňování za účelem změny způsobu využívání půdy“ ve smyslu tohoto ustanovení vykládán v tom smyslu, že vyžaduje také přeměnu lesní plochy na jiné využití půdy.

20 Gerhard Prenninger a dalších osm navrhovatelů podali proti tomuto rozsudku opravný prostředek *Revision* k předkládajícímu soudu, Verwaltungsgerichtshof (správní soudní dvůr, Rakousko).

21 Uvedený soud má podobně jako Bundesverwaltungsgericht (spolkový správní soud) za to, že lesní průsek není využitím lesní půdy k jiným účelům než lesnímu hospodaření, a tedy jej nelze považovat za vyklučení ve smyslu vnitrostátního práva.

22 Předkládající soud si nicméně klade otázku, zda je takový výklad pojmu „vyklučení“ v souladu se směrnicí 2011/92. Ze znění bodu 1 písm. d) přílohy II této směrnice podle něj vyplývá, že jde pouze o odlesňování, jehož cílem je změna v povaze využití půdy. Proto je podle něj možné se domnívat, že lesní průsek, v jehož důsledku k takové přeměně nedojde, ale který je prováděn s deklarovaným úmyslem zachovat les, nelze kvalifikovat jako „odlesňování za účelem změny způsobu využívání půdy“ ve smyslu tohoto ustanovení.

23 V rozsudku ze dne 3. července 2008, Komise v. Irsko (C-215/06, EU:C:2008:380), však Soudní dvůr dospěl k názoru, že Irsko tím, že povolilo odlesnění, jemuž nepředcházelo posouzení jeho vlivů na životní prostředí, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva. Předkládající soud uvádí, že Soudní dvůr v bodě 109 uvedeného rozsudku vyzdvihl ekologickou citlivost dané geografické oblasti, která je jedním z kritérií výběru uvedených v příloze III směrnice 2011/92 a musí být brána v úvahu zejména s ohledem na „únosné zatížení přírodního prostředí“ s tím, že zvláštní pozornost musí být věnována horským oblastem a lesům. Předkládající soud se domnívá, že takové úvahy lze chápat jako rozšíření pojmu „odlesňování za účelem změny způsobu využívání půdy“ ve smyslu bodu 1 písm. d) přílohy II směrnice 2011/92, či dokonce jako známka toho, že je třeba se řídit jiným výkladem tohoto pojmu, než jaký je uveden v bodě 22 tohoto rozsudku.

24 V této souvislosti se Verwaltungsgerichtshof (správní soudní dvůr) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je třeba [směrnici EIA] vykládat v tom smyslu, že ‚provedení lesního průseku‘ za účelem zřízení vedení pro přepravu energií a po dobu, na niž je oprávněně zřízeno, představuje ‚odlesňování za účelem změny způsobu využívání půdy‘ ve smyslu přílohy II bodu 1 písm. d) směrnice EIA?“

K předběžné otázce

25 Podstatou předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda musí být bod 1 písm. d) přílohy II směrnice EIA vykládán v tom smyslu, že provedení takového lesního průseku, o jaký jde ve věci v původním řízení, za účelem zřízení a provozování nadzemního elektrického vedení po dobu, na niž je toto vedení oprávněně zřízeno, spadá pod pojem „odlesňování za účelem změny způsobu využívání půdy“ ve smyslu tohoto ustanovení.

26 Úvodem je nutno poukázat na to, že navrhovatelé v původním řízení ve svém vyjádření předloženém Soudnímu dvoru zpochybňují rozlohu ploch, kterých se lesní průsek ve věci v původním řízení týká. Podle nich činí plocha, které se tento průsek týká, 39 ha, a nikoli – jak určil předkládající soud – 17,82 ha.

27 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle článku 267 Smlouvy, který je založen na jasném rozdělení funkcí mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, spadá posouzení skutkových okolností do pravomoci vnitrostátního soudu. Především je Soudní dvůr oprávněn rozhodovat pouze o výkladu nebo platnosti unijního předpisu na základě skutečností, které mu sdělil vnitrostátní soud. V tomto rámci přísluší vnitrostátnímu soudu zjistit skutečnosti, které vedly ke sporu, a vyvodit z nich důsledky pro rozhodnutí, které má vydat (rozsudek ze dne 8. května 2008, Danske Svineproducenter, C-491/06, EU:C:2008:263, bod 23).

28 Je třeba připomenout, že podle čl. 4 odst. 2 směrnice EIA členské státy určí buď na základě přezkoumání každého jednotlivého případu, nebo na základě prahových hodnot nebo kritérií, které samy stanoví, zda záměry vyjmenované v příloze II této směrnice musejí být podrobeny posouzení vlivů na životní prostředí.

29 Mezi těmito záměry je v bodě 1 písm. d) této přílohy II uvedeno odlesňování za účelem změny způsobu využívání půdy.

30 Soudní dvůr již v tomto ohledu uvedl, že pojmy obsažené v této příloze jsou pojmy unijního práva, které je třeba vykládat autonomně (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, EU:C:2008:445, bod 29).

31 V souladu s ustálenou judikaturou je dále třeba při výkladu ustanovení unijního práva zohlednit nejen jeho znění, ale také jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí.

32 Ze znění bodu 1 písm. d) této přílohy II vyplývá, že se netýká každého odlesňování, ale pouze odlesňování prováděného s cílem vymezit dotyčné půdě nové využití.

33 Přitom je třeba konstatovat, že je-li takový lesní průsek, o jaký jde ve věci v původním řízení, projektován za účelem zřízení a provozování nadzemního vedení pro přepravu energií, je dotyčná půda vyčleněna k novému využití. Takový průsek, o jaký jde ve věci v původním řízení, proto spadá pod bod 1 písm. d) přílohy II směrnice EIA.

34 Tento výklad je ostatně potvrzen cílem směrnice EIA.

35 Soudní dvůr totiž dospěl k názoru, že hlavním cílem směrnice EIA – jak vyplývá z jejího čl. 2 odst. 1 – je, že před vydáním povolení musejí být záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, podrobeny posouzení z hlediska jejich vlivů (rozsudek ze dne 19. září 2000, Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, bod 52).

36 Soudní dvůr dále několikrát poukázal na to, že působnost směrnice EIA je rozsáhlá a její cíl je velmi široký (rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další, C-72/95, EU:C:1996:404, bod 31, a ze dne 28. února 2008, Abraham a další, C-2/07, EU:C:2008:133, bod 32).

37 Vyloučení prací spočívajících v provádění lesních průseků z působnosti přílohy II směrnice EIA s odůvodněním, že v ní takové práce nejsou výslovně uvedeny, by se přitom neslučovalo s hlavním cílem této směrnice a se širokým rozsahem působnosti, který musí být této směrnici přiznán. Takový výklad by totiž členským státům umožnil vyhýbat se povinnostem, které pro ně vyplývají ze směrnice EIA, když vydávají povolení na lesní průsek, a to bez ohledu na jeho rozsah.

38 Z toho vyplývá, že provedení lesního průseku za účelem zřízení a provozování nadzemního elektrického vedení spadá pod bod 1 písm. d) přílohy II směrnice EIA.

39 Tento výklad není nijak zpochybněn tím, že když rakouský zákonodárce dovolil provádění takových lesních průseků, byl přitom veden cílem zachování lesa. Soudní dvůr zaprvé určil, že snaha o dosažení příznivých účinků na životní prostředí není v rámci posuzování nutnosti podrobit záměr posouzení z hlediska jeho vlivů na životní prostředí relevantní (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, EU:C:2008:445, bod 41).

40 Zadruhé skutečnost, že jsou vykácené stromy okamžitě nahrazovány jiným lesním porostem, ať už přirozeně či uměle, nemá vliv na to, že půda, které se lesní průsek týká, získala nové využití, a sice jako opora pro zařízení na přepravu elektrické energie.

41 S ohledem na předchozí úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že bod 1 písm. d) přílohy II směrnice EIA musí být vykládán v tom smyslu, že provedení takového lesního průseku, o jaký jde ve věci v původním řízení, za účelem zřízení a provozování nadzemního elektrického vedení po dobu, na niž je toto vedení oprávněně zřízeno, spadá pod pojem „odlesňování za účelem změny způsobu využívání půdy“ ve smyslu tohoto ustanovení.

K nákladům řízení

42 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 (osmý senát) rozhodl takto:

Bod 1 písm. d) přílohy 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 musí být vykládán v tom smyslu, že provedení takového lesního průseku, o jaký jde ve věci v původním řízení, za účelem zřízení a provozování nadzemního elektrického vedení po dobu, na niž je toto vedení oprávněně zřízeno, spadá pod pojem „odlesňování za účelem změny způsobu využívání půdy“ ve smyslu tohoto ustanovení.

Podpisy.