



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 24. ledna 2019¹

Věc C-43/18

**Compagnie d'entreprises CFE SA
proti
Regionu Brusel-hlavní město**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Státní rada, Belgie)]

Věc C-321/18

**Terre wallonne ASBL
proti
Valonskému regionu**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Státní rada, Belgie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2001/42/ES – Posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí – Směrnice 92/43/EHS – Ochrana přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – Opatření správy chráněných oblastí – Vyhlášení zvláštní oblasti ochrany – Pojem plány a programy – Povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí – Stanovení cílů ochrany pro Valonský region“

I. Úvod

1. Jaký je vzájemný vztah směrnice o strategickém posuzování² a směrnice o stanovištích³? Tuto otázku si kladou obě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Conseil d'État (Státní rada, Belgie), kterými se budu zabývat společně.

2. Důvodem jsou různé druhy posuzování vlivů na životní prostředí, které stanoví unijní právo, v projednávané věci zejména posuzování vlivů plánů a projektů na lokalitu upravené v čl. 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích, které mohou mít negativní vliv na lokality Natura 2000, a posuzování vlivů plánů a projektů na životní prostředí podle směrnice o strategickém posuzování. Posuzování vlivu projektů na životní prostředí podle směrnice o EIA⁴, které je nejznámějším posouzením, naopak nehraje v projednávané věci žádnou zvláštní roli.

1 – Původní jazyk: němčina.

2 – 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).

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/ES ze dne 13. května 2013 (Úř. věst. 2013, L 158, s. 193).

4 – 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. Ve věci CFE jde přitom o provádění směrnice o přírodních stanovištích cestou vnitrostátního vyhlášení zvláštní oblasti ochrany, s nímž souvisí vydání nejrůznějších pravidel ochrany, a ve věci Terre wallonne o stanovení cílů ochrany pro všechny lokality Natura 2000 ve Valonském regionu, kterými má být také provedena směrnice o stanovištích. U obou právních aktů je namítáno, že před jejich vydáním mělo být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice o strategickém posuzování.

4. Zejména je nutno vyjasnit, zda opatření, která přímo souvisí se správou lokalit sítě Natura 2000 nebo jsou k tomu nezbytná – v projednávané věci je to vyhlášení oblasti ochrany a stanovení cílů ochrany – jsou obecně vyjmuta z působnosti posuzování vlivů na životní prostředí podle směrnice o strategickém posuzování. Ve prospěch tohoto tvrzení je argumentováno především tím, že taková opatření v zásadě nepodléhají posouzení důsledků pro lokalitu podle čl. 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích. Co to však znamená pro posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice o strategickém posuzování?

5. Mimoto je nutné posoudit, zda uvedená opatření konkrétně splňují podmínky pro posouzení vlivů na životní prostředí. V tomto směru je nutno zejména vyjasnit, zda taková opatření stanoví rámec pro pozdější schválení projektů.

6. Zdůraznit je nutno praktický význam stávajících postupů. Síť Natura 2000 zahrnuje zhruba 18 % zemského a 6 % mořského povrchu Evropské unie a sestává z mnoha tisíc samostatných lokalit. Vzhledem k tomu, že správní opatření zjevně byla často přijímána bez posouzení vlivů na životní prostředí, mohla by povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí u opatření správy lokalit Natura 2000 tuto síť zpochybnit.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice o strategickém posuzování

7. Cíle směrnice o strategickém posuzování vyplývají zejména z článku 1:

„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.“

8. Plány a programy jsou definovány v čl. 2 písm. a) směrnice o strategickém posuzování:

„Pro účely této směrnice se:

- a) ‚plány a programy‘ rozumějí plány a programy včetně těch, které jsou spolufinancovány Evropským společenstvím, 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.“

9. Pro projednávané případy je důležitá především povinnost provést strategické posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 1 až 5 směrnice o strategickém posuzování:

„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 o posuzování vlivů] nebo

b) u kterých je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 [směrnice o stanovištích] s ohledem na možný vliv na území.

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.

4. Členské státy určí, zda plány a programy neuvedené v odstavci 2, které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, mohou mít významný vliv na životní prostředí.

5. Členské státy určí, zda plány nebo programy uvedené v odstavcích 3 a 4 mohou mít významný vliv na životní prostředí buď přezkoumáním jednotlivých případů, nebo stanovením druhů plánů a programů, nebo kombinací obou přístupů. Za tímto účelem vezmou členské státy ve všech případech v úvahu příslušná kritéria stanovená v příloze II, aby se zajistilo, že se na plány a programy s možným významným vlivem na životní prostředí vztahuje tato směrnice.“

2. Směrnice o přírodních stanovištích

10. NATURA 2000, síť evropských území ochrany, je definována v čl. 3 odst. 1 směrnice o ochraně přírodních stanovišť:

„Pod názvem NATURA 2000 bude vytvořena spojitá evropská ekologická síť zvláštních oblastí ochrany. Tato síť složená z lokalit s přírodními stanovišti uvedenými v příloze I a stanovišti druhů uvedenými v příloze [přílohách] II umožní zachovat příslušné typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit.

[...]“

11. Článek 4 směrnice o ochraně přírodních stanovišť obsahuje konkrétní úpravu vymezení lokality:

„1. Na základě kritérií stanovených v příloze III (etapa 1) a na základě příslušných vědeckých informací navrhne každý členský stát seznam lokalit, v němž bude uvedeno, jaké typy přírodních stanovišť z přílohy I a jaké druhy z přílohy II, původní pro toto území, se na jednotlivých lokalitách vyskytují.
[...]

[...]

2. Na základě kritérií stanovených v příloze III (etapa 2) a v rámci jak každé z devět [devíti] biogeografických oblastí uvedených v čl. 1 písm. c) bod iii), tak celého území uvedeného v čl. 2 odst. 1, vypracuje Komise po dohodě s každým členským státem návrh seznamu lokalit významných pro Společenství, které vybere ze seznamů členských států, [...]

[...]

Seznam lokalit vybraných jako lokality významné pro Společenství, na nichž se vyskytuje jeden nebo více typů prioritních přírodních stanovišť nebo prioritních druhů, přijme Komise postupem podle článku 21.

3. [...]

4. Jakmile je lokalita významná pro Společenství přijata postupem podle odstavce 2, vyhlásí příslušný členský stát co nejdříve a nejpozději do šesti let tuto lokalitu jako zvláštní oblast ochrany a podle významu lokality stanoví priority pro uchování nebo obnovu příznivého stavu z hlediska ochrany u typu přírodního stanoviště uvedeného v příloze I nebo druhu uvedeného v příloze II a pro ekologickou soudržnost sítě Natura 2000 a také podle toho, jak jsou tyto lokality ohroženy postupným znehodnocováním nebo zničením.

5. Jakmile je některá lokalita zařazena do seznamu uvedeného v třetím pododstavci odstavce 2, vztahuje se na ni ustanovení čl. 6 odst. 2, 3 a 4.“

12. Ochrana lokalit je v čl. 6 odst. 1 až 3 směrnice o stanovištích upravena následovně:

„1. Pro zvláštní oblasti ochrany stanoví členské státy nezbytná ochranná opatření zahrnující v případě potřeby odpovídající plány péče vypracované speciálně pro dané lokality nebo integrované do jiných plánů rozvoje a vhodná opatření právního, správního nebo smluvního charakteru, která odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů uvedených v příloze II, jež se na těchto lokalitách vyskytují.

2. Členské státy přijmou vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování [znehodnocování] přírodních stanovišť a stanovišť druhů ani k [jakož i] vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.

3. 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.“

B. Vnitrostátní právo

1. Rozhodnutí Regionu Brusel-hlavní město o vyhlášení lokality Forêt de Soignes

13. Předmětem řízení, jež vedlo k věci CFE, je Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant désignation du site Natura 2000 – BE1000001: „La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe“ du 14 avril 2016 (vyhláška vlády Regionu Brusel-hlavní město ze dne 14. dubna

2016 o vyhlášení lokality Natura 2000 BE1000001 „Lesopark Soignes s okrajovými porosty a přilehlými lesními oblastmi a údolím Woluwe. Komplex lesoparku Soignes – údolí Woluwe“⁵.

14. Tato vyhláška v podstatě stanoví, které plochy jsou součástí zvláštní oblasti ochrany, jaké typy stanovišť a druhy se zde vyskytují, v jakém stavu z hlediska ochrany se při identifikaci oblasti nacházely, jakého cíle ochrany má být dosaženo a proč je oblast chráněna.

15. Článek 15 vyhlášky stanoví na ochranu oblasti určité zákazy:

„(1) Na základě čl. 47 § 2 [nařízení ze dne 1. března 2012 o ochraně přírody] stanoví tento článek obecné zákazy pro lokalitu Natura 2000 vyhlášenou touto vyhláškou.

(2) S výhradou zvláštních ustanovení, jež dovolují osvobození nebo odchylku, je pro projekty, jež nevyžadují povolení ani souhlas ve smyslu čl. 47 § 2 nařízení [ze dne 1. března 2012 o ochraně přírody], zakázáno:

1° sbírat, vytrhávat, poškozovat nebo ničit původní rostlinné druhy, včetně mechů, hub a lišejníků, a ničit, zhoršovat nebo měnit stav porostů;

2° [...]

2. Stanovení cílů ochrany Valonského regionu

16. V původním řízení ve věci Terre wallonne se jedná o vyhlášku valonské vlády ze dne 1. prosince 2016 stanovující cíle ochrany sítě Natura 2000⁶. Ve vyhláše jsou stanoveny kvantitativní a kvalitativní cíle ochrany typů stanovišť a druhů v celém regionu.

17. Vyhláška vychází z čl. 25a zákona ze dne 12. července 1973 o ochraně přírody:

„Článek 25a § 1. Vláda stanoví na úrovni Valonského regionu cíle ochrany pro každý typ přírodního stanoviště a pro každý druh, pro které musí být vyhlášeny lokality.

Cíle ochrany jsou stanoveny na základě stavu ochrany typů přírodních stanovišť a druhů, pro které musí být vyhlášeny lokality, na úrovni Valonského regionu a jejich účelem je zachování typů přírodních stanovišť a druhů, pro které musí být vyhlášeny lokality, ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany nebo popřípadě obnova tohoto stavu.

Tyto cíle ochrany mají orientační povahu.

§ 2. Na základě cílů ochrany uvedených v § 1 vláda stanoví cíle ochrany platné na úrovni lokalit Natura 2000.

Tyto cíle ochrany mají povahu podzákoného právního předpisu. Musí být vykládány s ohledem na údaje uvedené v čl. 26 § 1 druhém pododstavci bodech 2° a 3°.

18. V bodech odůvodnění vyhlášky jsou cíle stanoveny zejména takto:

„[...]“

5 – *Moniteur belge* č. 136 ze dne 13. května 2016, s. 31558.

6 – *Moniteur belge* č. 340 ze dne 22. prosince 2016, s. 88148.

Vzhledem k tomu, že v souladu s čl. 1a, 21a a s čl. 25a § 1 odst. 1 zákona [ze dne 12. července 1973 o ochraně přírody] musí být cíle ochrany na úrovni celého území Valonska (a nikoli výlučně pro síť Natura 2000) stanoveny tak, aby existoval celkový přehled o tom, co je třeba zachovat nebo popřípadě obnovit ve Valonském regionu za účelem zachování stanovišť a druhů, pro které byla vytvořena síť Natura 2000, ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany nebo za účelem obnovy tohoto stavu; a vzhledem k tomu, že tyto cíle mají orientační povahu;

Vzhledem k tomu, že cíle ochrany na úrovni lokalit musí být stanoveny na základě cílů ochrany stanovených na úrovni celého území Valonska; a vzhledem k tomu, že tyto cíle mají povahu podzákoného právního předpisu; [...]

[...]

Tyto cíle se v určité lokalitě Natura 2000 použijí pouze v případě, že je tato lokalita pro tento druh nebo toto stanoviště vyhlášena.“

III. Skutkové okolnosti a žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

A. Věc C-43/18 – CFE

19. Akciová společnost C. F. E. (dále jen „CFE“) je od roku 1983 vlastníkem pozemku, který zahrnuje největší část Plateau de la Foresterie ve Watermael-Boitsfort, obci na jihu Regionu Brusel-hlavní město v Belgii.

20. Dne 7. prosince 2004 schválila Evropská komise na základě směrnice o přírodních stanovištích první seznam lokalit významných pro Společenství v atlantské biogeografické oblasti, v níž byla obsažena lokalita Natura 2000 BE1000001 „La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe. Complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe“ (Lesopark Soignes s okrajovými porosty a přilehlými lesními oblastmi a údolím Woluwe. Komplex lesopark Soignes – údolí Woluwe)⁷. Pozemek společnosti CFE je součástí tohoto území.

21. Společnost CFE podala proti tomuto rozhodnutí Komise žalobu, kterou Tribunál Evropské unie usnesením vydaným dne 19. září 2006 odmítl jako nepřipustnou⁸.

22. Společnost CFE uvádí, že se dne 9. října 2007 poprvé dozvěděla, že podstatná část jejího pozemku byla v letech 1937 až 1987 používána obcí Watermael-Boitsfort jako nelegální skládka odpadu. K tomuto datu jí totiž I. B. G. E. (Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, Bruselský institut pro environmentální management, Belgie) zaslal upozornění spojené s výzvou, aby předložila projekt sanace svého pozemku.

23. Dne 9. července 2015 schválila vláda Regionu Brusel-hlavní město v prvním čtení předběžný návrh vyhlášky na vyhlášení uvedené lokality Natura 2000. Veřejné projednání tohoto návrhu vyhlášky proběhlo v období od 24. září do 7. listopadu 2015. V rámci tohoto veřejného projednání bylo obdrženo 202 připomínek, z nichž jednu vznesla společnost CFE. Vláda nicméně vyhlášku o vyhlášení jmenované lokality Natura 2000 dne 14. dubna 2016 schválila.

24. Žalobou, kterou společnost CFE podala 12. července 2016, se nyní domáhá zrušení výnosu ze dne 14. dubna 2016. Ve své žalobě vytýká zejména skutečnost, že nebylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice o strategickém posuzování.

7 – Rozhodnutí 2004/813/ES (Úř. věst. 2004, L 387, s. 1).

8 – Usnesení ze dne 19. září 2006, CFE v. Komise (T-100/05, nezveřejněné, EU:T:2006:260).

25. V tomto řízení předkládá Conseil d'État (Státní rada, Belgie) Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Představuje vyhláška, kterou orgán členského státu vyhláší v souladu se směrnicí o přírodních stanovištích zvláštní oblast ochrany a která obsahuje cíle ochrany a všeobecná preventivní opatření, jež mají povahu právních předpisů, plán nebo program ve smyslu směrnice o strategickém posuzování?
- 2) Vztahuje se na takovou vyhlášku zejména čl. 3 odst. 4 směrnice o strategickém posuzování jakožto na plán nebo program, který stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, takže členské státy jsou v souladu s odstavcem 5 povinny určit, zda může mít plán nebo program významný vliv na životní prostředí?
- 3) Musí být čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice o strategickém posuzování vykládán v tom smyslu, že uvedená vyhláška o vyhlášení zvláštní oblasti ochrany je vyloučena z působnosti čl. 3 odst. 4 této směrnice?“

26. Svá písemná stanoviska předložila Compagnie d'entreprises CFE SA, Region Brusel-hlavní město, Irsko, Česká republika a Evropská komise.

B. Věc C-321/18 – Terre wallonne

27. Dne 8. listopadu 2012 bylo zahájeno řízení k přijetí vyhlášky o stanovení cílů ochrany pro síť Natura 2000 ve Valonském regionu. Od 10. prosince 2012 do 8. února 2013 proběhlo veřejné projednání ve 218 obcích, které jsou dotčeny sítí Natura 2000. Valonská vláda přijala vyhlášku dne 1. prosince 2016.

28. Žalobou podanou dne 9. února 2017 navrhuje neziskové sdružení (A. S. B. L.) Terre wallonne zrušení vyhlášky ze dne 1. prosince 2016.

29. V tomto řízení předkládá Conseil d'État (Státní rada, Belgie) Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Představuje vyhláška, již orgán členského státu stanoví v souladu se směrnicí o přírodních stanovištích cíle ochrany pro síť Natura 2000, plán nebo program ve smyslu směrnice o strategickém posuzování a zejména ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) nebo ve smyslu čl. 3 odst. 4 této směrnice?
- 2) V případě kladné odpovědi, musí být taková vyhláška předmětem posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice o strategickém posuzování, ačkoliv se takové posouzení nevyžaduje podle směrnice o přírodních stanovištích, na jejímž základě byla vyhláška přijata?“

30. Písemná vyjádření předložily Terre wallonne ASBL, Belgické království, Irsko, Česká republika a Evropská komise.

C. Společné jednání

31. Dne 13. prosince 2018 se u Soudního dvora konalo společné jednání, jehož se zúčastnila společnost CFE, Region Brusel-hlavní město, Belgie a Komise.

IV. Právní posouzení

32. Cílem obou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce je objasnit, zda jsou opatření, která ve smyslu čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o přírodních stanovištích přímo souvisí se správou oblastí sítě Natura 2000 nebo jsou pro ni nezbytná, považována za plány nebo programy a jako takové podléhají povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice o strategickém posuzování.

33. Konkrétně se ve věci CFE jedná o právní akt, kterým se pro již předběžně chráněnou oblast zakládá specifický vnitrostátní statut ochrany, a ve věci Terre wallonne o opatření, jež shrnuje cíle ochrany pro všechny lokality Natura 2000 ve Valonském regionu.

34. Státní rada správně vychází z toho, že tato opatření přímo souvisí se správou lokalit Natura 2000 a jsou pro ni nezbytné. Vyhlášení zvláštní oblasti ochrany zakládá vnitrostátní statut ochrany oblasti a stanoví rámec pro správu oblastí. A shrnutí cílů ochrany všech lokalit Natura 2000 ve Valonském regionu představuje příslušný specifický rámec související s lokalitou v širší souvislosti.

35. Není sporu o tom, že obě opatření splňují podmínky čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice o strategickém posuzování. Tato opatření byla přijata orgány na regionální úrovni a musela být vytvořena na základě právních nebo správních předpisů, a sice na základě směrnice o přírodních stanovištích a příslušných právních předpisů, přijatých za účelem provedení směrnice.

36. Otázky Státní rady se týkají dvou různých okruhů problémů, a sice primárně, zda jsou opatření na ochranu a správu lokalit Natura 2000 vždy vyloučena ze strategického posuzování vlivů na životní prostředí podle směrnice o strategickém posuzování, a pokud nikoliv, zda splňují ostatní podmínky strategického posuzování podle článku 3 směrnice o strategickém posuzování, zejména zda stanoví rámec pro pozdější schvalování projektů.

A. Strategické posouzení vlivů opatření správy lokalit Natura 2000 na životní prostředí

37. Brusel, Belgie, Irsko a Komise vychází z toho, že čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice o strategickém posuzování a výjimka pro opatření správy lokalit podle čl. 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích omezují strategické posuzování v souvislosti s lokalitami Natura 2000 na posouzení plánů a projektů, na které se vztahuje posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice o přírodních stanovištích. V případě opatření správy lokalit Natura 2000 není tedy nikdy nutné provést posouzení vlivů na životní prostředí.

38. Podle článku 3 odst. 2 písm. b) směrnice o strategickém posuzování se posouzení vlivů na životní prostředí provádí u plánů a programů, u kterých je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 směrnice o přírodních stanovištích s ohledem na vlivy, které mohou pravděpodobně mít na chráněné lokality. Toto posouzení má odhalit všechny vlivy příslušného opatření na životní prostředí, směrnice o strategickém posuzování však s těmito vlivy nespojuje žádné právní důsledky.

39. Článek 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích však z posuzování vlivů, které je zde stanoveno, vylučuje plány a projekty, jež přímo souvisí se správou lokality nebo jsou pro ni nezbytné. Příslušné vnitrostátní orgány naopak smí jiné plány a projekty schválit pouze v případě, že z posouzení vlivů na životní prostředí vyplývá, že na lokalitu jako takovou nemají negativní vliv.

40. Opatření, která jsou předmětem sporu, souvisejí se správou lokalit Natura 2000 a proto se na ně nevztahuje posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích a nevyžadují proto ani posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice o strategickém posuzování.

41. Tímto však ještě není rozhodnuto, zda je vyloučeno posuzování vlivů na životní prostředí na základě čl. 3 odst. 2 písm. a) nebo čl. 3 odst. 4 směrnice o strategickém posuzování.

42. Podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice o strategickém posuzování se posouzení vlivů na životní prostředí provádí u všech plánů a programů, 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 o posuzování vlivů na životní prostředí.

43. Pochybnosti různých účastníků, zda lze vyhlášení zvláštní oblasti ochrany nebo stanovení cílů ochrany pro lokality Natura 2000 v regionu zařadit do jedné z těchto oblastí, jsou pochopitelné.

44. To však není nutno dále rozebírat, neboť podle čl. 3 odst. 4 směrnice o strategickém posuzování členské státy dále určí, zda plány a programy neuvedené v odstavci 2, které stanoví rámec pro budoucí schvalování (dalších) záměrů, mohou mít významný vliv na životní prostředí⁹. Je-li tomu tak, musí být také provedeno posouzení vlivu na životní prostředí.

45. Výše uvedení účastníci sice správně zdůrazňují, že unijní normotvůrce v článku 3 směrnice o strategickém posuzování nezmiňuje opatření správy lokalit. Na druhou stranu však žádné z uvedených ustanovení výslovně neuvádí, že jsou opatření správy lokalit ze strategického posuzování vyloučena.

46. V případě, že by však výjimka pro správu lokalit neměla platit také pro směrnici o strategickém posuzování, mohl by na první pohled vzniknout výkladový rozpor mezi oběma směrnicemi. Z jakého důvodu by měl unijní normotvůrce výslovně vyjmout opatření správy lokalit z posuzování vlivů na životní prostředí podle čl. 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích, zároveň by je však podřídil povinnému posouzení podle směrnice o strategickém posuzování?

47. Ve skutečnosti však takovýto rozpor neexistuje, neboť obě posouzení mají rozdílné funkce.

48. Cílem posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o přírodních stanovištích je vyjasnit, zda lze plán nebo projekt schválit podle čl. 6 odst. 3 druhé věty nebo odst. 4. Příslušný orgán totiž smí plán nebo program podle čl. 6 odst. 3 druhé věty schválit pouze v případě, že posouzení obsahuje úplná, přesná a konečná zjištění a závěry, na jejichž základě by byla odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost o účincích prací plánovaných v dané chráněné lokalitě¹⁰. A výjimka z těchto přísných podmínek čl. 6 odst. 4 směrnice o přírodních stanovištích se použije až po provedení analýzy vlivů plánu nebo projektu podle čl. 6 odst. 3 směrnice¹¹.

49. Zejména požadavky na souhlas podle čl. 6 odst. 3 druhé věty směrnice o přírodních stanovištích vylučují použití na opatření správy lokalit. Při správě lokality je totiž často nemožné strukturovat příslušná opatření tak, aby mohla být vyloučena jakákoliv důvodná vědecká pochybnost o ohrožení cílů ochrany. Zejména při vyhlášení zvláštních oblastí ochrany čl. 4 odst. 4 směrnice o přírodních stanovištích dokonce výslovně požaduje, aby příslušné orgány obzvláště při vyhlášení oblasti stanovily priority, tedy určitým cílům daly přednost před druhými¹².

9 – Viz rozsudky ze dne 22. září 2011, Valčiukiene a další (C-295/10, EU:C:2011:608, bod 45 až 47), a ze dne 21. prosince 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, bod 52 až 54)

10 – Rozsudek 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).

11 – Rozsudky ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 60 a tam citovaná judikatura), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 189).

12 – Rozsudek ze dne 4. března 2010, Komise v. Francie (C-241/08, EU:C:2010:114, bod 53). Viz také moje stanovisko přednesené ve věci Komise v. Francie (C-241/08, EU:C:2009:398, body 43, 44, jakož i 71).

50. Ochrana typů stanovišť v otevřené krajině, tedy zejména luk, například zpravidla vyžaduje odstranění křovin nebo stromů, které samy mohou poskytovat prostor pro chráněné druhy nebo se mohou vyvinout v jiné typy chráněných stanovišť.

51. Mimoto bude často nezbytné přijmout určitá opatření na ochranu typů stanovišť a druhů, ačkoliv nebude možné vyloučit jakoukoliv důvodnou vědeckou pochybnost o nepříznivých důsledcích pro cíle ochrany oblasti, které jsou s tím spojeny. Vychází se tak například z toho, že mnoho typů stanovišť je odkázáno na určité způsoby obhospodařování¹³, aniž je možné vždy vyloučit nepříznivé důsledky takového obhospodařování.

52. Na rozdíl od směrnice o přírodních stanovištích neobsahuje směrnice o strategickém posuzování sama o sobě žádné hmotněprávní požadavky na schválení projektu¹⁴. Jejím úkolem je především zajistit, aby při schvalování plánů a programů byly zohledněny jejich vlivy na životní prostředí.

53. Takové zohlednění musí sice v každém případě zahrnovat dodržování závazných pravidel práva životního prostředí, ta však mohou vyplývat pouze z jiných právních předpisů, než ze směrnice o strategickém posuzování, například ze směrnice o přírodních stanovištích nebo rámcové směrnice o vodě¹⁵.

54. Zejména Irsko a Komise však vycházejí také ze skutečnosti, že opatření správy lokalit Natura 2000 nemají z podstaty žádné negativní vlivy na životní prostředí, kdežto cílem směrnice o strategickém posuzování je identifikace a zohlednění takových vlivů.

55. Ve skutečnosti je strategické posuzování podle čtvrtého bodu odůvodnění směrnice o strategickém posuzování nástrojem integrace ochrany životního prostředí do jiných aktivit. Jejím primárním cílem tedy není, aby opatření na ochranu životního prostředí podléhalo posouzení.

56. Jak bylo již ovšem zmíněno během jednání, Soudní dvůr již v rozsudku Terre wallonne z roku 2010¹⁶ rozhodl, že také opatření na ochranu životního prostředí může vyžadovat posouzení vlivů na životní prostředí. V této věci se jednalo o akční program Valonského regionu týkající se provedení směrnice o dusičnanech¹⁷.

57. Ve vztahu k opatřením správy lokalit Natura 2000 již jen možnost konfliktů týkajících se cílů v případě opatření správy lokalit svědčí o tom, že tato opatření životní prostředí nutně nechrání nebo nezlepšují, nýbrž jej mohou také ohrožovat.

58. K tomu je nutno přičíst riziko, že opatření správy lokalit budou vytvořena nesprávným způsobem či budou nedostatečná, a proto buď sama tato opatření budou mít negativní vliv na lokality, nebo nezabrání hrozícím negativním vlivům. Mimoto není účinnost opatření správy lokalit často bezpochyby jasná.

59. Takové pochybnosti o kvalitě vyhlášky Valonského regionu pravděpodobně přiměly ekologické sdružení Terre wallonne k tomu, aby v projednávané věci tuto vyhlášku napadlo.

13 – Viz Halada, L., Evans, D., Romão, C., Petersen, J. E., „Which habitats of European importance depend on agricultural practices?“, *Biodiversity and Conservation* 20 (2011), 2365 až 2378.

14 – Viz ke směrnici o EIA 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).

15 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. 2000, L 327, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275).

16 – Rozsudek ze dne 17. června 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355).

17 – Směrnice Rady 91/676/ES ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (Úř. věst. 1991, L 375, s. 1; Zvl. vyd. 15/02, s. 68).

60. Abstraktní cíl opatření správy lokalit, kterým je uskutečňování ochrany oblasti podle směrnice o přírodních stanovištích, tak nutně nevede k závěru, že tato opatření nemohou mít negativní vliv na životní prostředí.

61. Za těchto okolností spočívá výkladový rozpor spíše ve směrnici o přírodních stanovištích samotné. Směrnice v souvislosti s lokalitami Natura 2000 podřizuje schvalování plánů a projektů přísnému posouzení, které musí být provedeno na základě nejlepších vědeckých poznatků¹⁸. Pro správu lokalit – alespoň podle znění směrnice o přírodních stanovištích – naopak žádné vědecké podklady nevyžaduje.

62. Ale ani z toho nelze usuzovat, že unijní normotvůrce chtěl správu lokalit vyloučit z jakéhokoliv posuzování vlivů na životní prostředí. Tento rozpor především ukazuje, že podle unijního normotvůrce nebylo při přijímání směrnice o přírodních stanovištích nezbytné upravit tuto otázku s konečnou platností a podrobně. Zjevně vycházel z toho, že členské státy přijmou ve vlastní odpovědnosti potřebná opatření.

63. Taková opatření jsou nezbytná, neboť správa lokalit může cíle ochrany lokalit také značně ohrozit a měla by proto být vědecky minimálně stejně dobře zajištěna jako rozhodnutí o jiných plánech a projektech¹⁹. Okolnost, že příslušné orgány při přijímání opatření, jež jsou předmětem sporu, zapojily veřejnost, ostatně tuto domněnku potvrzuje.

64. Skutečnost, že zákonodárce nepovažoval v souvislosti se směrnicí o přírodních stanovištích ustanovení o posouzení vlivů na životní prostředí a účasti veřejnosti v souvislosti se správou lokality za nezbytné, ještě neznamená, že při pozdějším přijímání obecných pravidel pro posouzení vlivů na životní prostředí chtěl správu lokalit Natura 2000 vyloučit.

65. Posuzování vlivů na životní prostředí podle směrnice o strategickém posuzování, posuzování vlivů na životní prostředí podle směrnice o EIA nebo pro ostatní případy účast veřejnosti s posouzením vlivů na životní prostředí podle čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy²⁰ mohou pravidla, která stanoví směrnice o přírodních stanovištích pro správu lokalit ohledně posouzení možných vlivů na životní prostředí a účasti veřejnosti, spíše smysluplně doplnit.

66. Tyto úvahy je nakonec nutné konfrontovat také s argumentem, že použití směrnice o strategickém posuzování by provádění směrnice o přírodních stanovištích neúnosně protahovalo. Obětovat opatření k zajištění kvality v zájmu efektivity v sobě totiž skrývá značná rizika. Jaký užitek má Natura 2000, jsou-li lokality sice formálně rychle vyhlášovány, skutečná ochrana druhů a typů stanovišť je však nedostatečná, neboť jednotlivá opatření byla přijata bez dostatečného základu a účasti veřejnosti?

67. Článek 3 odst. 2 písm. b) směrnice o strategickém posuzování a výjimka pro opatření správy lokalit podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o přírodních stanovištích proto nebrání provedení strategického posouzení vlivů na životní prostředí.

18 – 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).

19 – Viz také moje stanovisko přednesené ve věci Komise v. Francie (C-241/08, EU:C:2009:398, body 70 a 71).

20 – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí z roku 1998 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 4); přijata rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1). Viz rozsudky ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárenské zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 57 a 59), a ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 38 a 39).

B. K pojmům „plán“ a „program“ v rámci čl. 3 odst. 2 písm. a) a odst. 4 směrnice o strategickém posuzování

68. Na základě dosavadních úvah lze konstatovat, že vyhlášení zvláštní oblasti ochrany a stanovení cílů ochrany pro lokality Natura 2000 v určitém regionu nemusí na základě čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice o strategickém posuzování podléhat posouzení vlivů na životní prostředí. Jak jsem uvedla výše v bodech 42 a 44, povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí by však mohla vyplývat z čl. 3 odst. 4 směrnice o strategickém posuzování.

69. Tato povinnost – stejně jako povinnost posouzení podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice o strategickém posuzování – je závislá na skutečnosti, zda příslušný plán nebo program stanoví rámec pro budoucí schvalování *projektů*.

70. K tomu Soudní dvůr konstatoval, že se pojem „plány a programy“ týká veškerých aktů, kterými 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 projektů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí²¹. 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 strategickém posuzování, jež mohou mít podobu roztržitých opatření, čímž by se snižoval užitečný účinek této směrnice²².

1. K vyhlášení zvláštní oblasti ochrany

71. Vyhlášení zvláštní oblasti ochrany tak, jak je předmětem věci CFE, může stanovit rámec ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) nebo odst. 4 směrnice o strategickém posuzování dvojím způsobem. Zaprvé může již určení oblasti ochrany s určitými cíli ochrany stanovit rámec pro schvalování záměrů a zadruhé mohou být s vyhlášením spojena specifická pravidla ochrany, která takový rámec obsahují.

a) K určení oblasti ochrany s určitými cíli ochrany

i) Vyhlášení jako takové

72. Určení oblasti ochrany s určitými cíli ochrany bezpochyby stanoví přísný rámec pro schvalování projektů v oblasti ochrany a jejím okolí. Takové záměry – nezávisle na tom, zda se na ně vztahuje směrnice o EIA, či nikoliv²³ – totiž mohou být schváleny pouze v souladu s čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o přírodních stanovištích. Kritériem pro posouzení, které musí být provedeno, jsou cíle ochrany stanovené pro tuto oblast.

73. Záměry v tomto rámci jsou sice již předmětem čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice o strategickém posuzování. To však nevylučuje, aby se rámec samotný řídil čl. 3 odst. 2 písm. a) a odst. 4 této směrnice.

74. Z určení zvláštní oblasti ochrany ve spojení s čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o přírodních stanovištích tak vyplývá kvalitativně podstatný soubor kritérií a podmínek pro schválení a provedení jednoho či více projektů.

21 – Rozsudky ze dne 27. října 2016, D'Oultremont a další (C-290/15, EU:C:2016:816, bod 49), a ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16, EU:C:2018:403, bod 53), jakož i Thybaut a další (C-160/17, EU:C:2018:401, bod 54).

22 – Rozsudky ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16, EU:C:2018:403, bod 55), jakož i Thybaut a další (C-160/17, EU:C:2018:401, bod 55).

23 – Viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment a další (C-293/17 a C-294/17, EU:C:2018:882, bod 65 a 66).

75. Tento rámec však nevzniká nutně až s vyhlášením zvláštní oblasti ochrany. Článek 6 odst. 3 a 4 směrnice o přírodních stanovištích, je-li vykládán izolovaně, se sice použije pouze na zvláštní oblasti ochrany, avšak čl. 4 odst. 5 stanoví, že se na lokalitu vztahují ustanovení čl. 6 odst. 2, 3 a 4 již v okamžiku, kdy byla zařazena na seznam Společenství podle čl. 4 odst. 2 třetího pododstavce. Podle čl. 4 odst. 2 směrnice o přírodních stanovištích zařazuje Komise na tento seznam lokality, které vybere z navrhovaných oblastí, které předloží členské státy podle čl. 4 odst. 1. Lokality zařazené na seznam sice členské státy musí vyhlásit jako zvláštní chráněné oblasti, podle čl. 4 odst. 4 však na to mají čas až šest let. Ochrana poskytovaná čl. 6 odst. 3 a 4 se tedy na lokality Natura 2000 zpravidla vztahuje již dlouho před tím, než získají statut zvláštní chráněné oblasti.

76. V okamžiku zařazení na seznam Společenství sice ještě nejsou výslovně stanoveny konkrétní cíle ochrany, ty však vyplývají ze souhrnu stanovišť a druhů, pro které je lokalita podle údajů členského státu při předložení návrhu chráněna²⁴. Rámec pro schvalování projektů, který je stanoven při vymezení oblastí ochrany, tak zpravidla vzniká dlouho před vyhlášením zvláštní oblasti ochrany. V případě, že vyhlášení zvláštní oblasti ochrany tento rámec pouze potvrzuje, pak k provedení posouzení vlivů na životní prostředí nezavazuje.

ii) Změna cílů ochrany při vyhlášení

77. Nelze však vyloučit, že vyhlášení lokality jako změna plánu nebo programu vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí.

78. Podle čl. 2 písm. a) směrnice o strategickém posuzování zahrnuje pojem „plány a programy“ také jejich změnu. Pro povinnost posouzení je, jak ukazuje čl. 3 odst. 3, mimoto rozhodující skutečnost, zda změny mohou mít významný vliv na životní prostředí.

79. Vyhlášení zvláštní oblasti ochrany může zejména ovlivnit cíle ochrany lokality. Článek 4 odst. 4 směrnice o přírodních stanovištích proto vyžaduje, aby při vyhlášení byly stanoveny priority. Dále si lze představit, že při vyhlášení dojde ke změně seznamu chráněných typů stanovišť a druhů nebo bude pozměněn prostorový rozsah lokality.

80. Kritériem pro srovnání, zda došlo ke změnám, jsou stanoviště a druhy, pro které byla lokalita při zařazení na seznam Společenství chráněna, a plochy původně zahrnuté do lokality, pokud stanoviště, druhy a plochy nebyly v mezidobí již pozměněny podle čl. 4 odst. 1 směrnice o přírodních stanovištích²⁵.

81. Změna cílů ochrany mění rámec, který chráněná oblast stanoví pro projekty. Jsou-li do ochrany zahrnuta určitá stanoviště, typy a plochy nebo jsou z této ochrany vyňaty, mění se nutně podmínky pro schválení záměrů, které mohou mít vliv na lokalitu.

82. Ve věci CFE by se mělo zejména přezkoumat, zda zahrnutí typů stanovišť a druhů regionálního zájmu do ochrany lokality prostřednictvím článků 8 a 9 a přílohy 4 vyhlášky dostatečně změnilo rámec pro schvalování projektů. Jejich ochrana nevyplývá ze směrnice o přírodních stanovištích, nýbrž pouze z práva Regionu Brusel-hlavní město. Pro zahrnutí lokality na seznam Společenství nejsou relevantní ani příslušné výskyty. Nelze proto vyloučit, že příslušný návrh lokality před vyhlášením zvláštní oblasti ochrany ochranu těchto typů stanovišť a druhů ještě nezahrnoval.

24 – Rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, Holohan a další (C-461/17, EU:C:2018:883, bod 37) a mé stanovisko přednesené ve věci Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, bod 97).

25 – Viz ke zmenšení oblasti rozsudek ze dne 19. října 2017, Vereniging Hoekschewaards Landschap (C-281/16, EU:C:2017:774, bod 16 až 20 a 30).

iii) Teleologická redukce posouzení vlivů na životní prostředí s ohledem na rámec stanovený čl. 6 odst. 3 a 4?

83. Zejména ohledně rámce stanoveného čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o přírodních stanovištích bychom si sice mohli položit otázku, zda cíle směrnice o strategickém posuzování skutečně vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí. Avšak ani tato úvaha nakonec nebrání posouzení vlivů na životní prostředí.

84. Mimo již zmiňovaný cíl integrace aspektů životního prostředí do rozhodování je nutno uvést strukturální cíl směrnice o strategickém posuzování, který vyplývá z toho, že doplňuje směrnici o EIA, jež je o více než deset let starší a jejímž předmětem je zohlednění vlivů na životní prostředí při schvalování projektů. Při uplatňování směrnice EIA se totiž ukázalo, že v době posuzování záměrů jsou často již na základě dřívějších plánů známy důležité vlivy na životní prostředí²⁶. Tyto vlivy lze tedy sice zkoumat v rámci posouzení vlivů na životní prostředí, ale už je nelze v široké míře zohlednit při schvalování záměru. Z tohoto důvodu je rozumné posuzovat takové vlivy na životní prostředí již u přípravných opatření a přihlížet k nim v této souvislosti²⁷.

85. Z těchto cílů bychom mohli usuzovat, že posouzení vlivů na životní prostředí není nezbytné, pokud lze posoudit a přitom obsáhle zohlednit všechny vlivy na životní prostředí v souvislosti se schválením projektu. A článek 6 odst. 3 a 4 směrnice o přírodních stanovištích v zásadě požaduje obsáhle zohlednění vlivů plánů a projektů na cíle ochrany příslušných lokalit.

86. Riziko nepříznivých vlivů na životní prostředí při určení lokalit Natura 2000 a při provádění změn v rozsahu ochrany spočívá právě ve stanovení nedostatečných cílů ochrany. Později na úrovni schvalování plánů a projektů již tomuto riziku nelze dostatečně čelit.

iv) Dílčí závěr

87. Při vyhlášení zvláštní oblasti ochrany je třeba tedy provést posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 2 písm. a) a odst. 3 nebo podle čl. 3 odst. 4 směrnice o strategickém posuzování, je-li spojeno se změnami rozsahu ochrany dotčené oblasti ochrany, zejména se změnami cílů ochrany nebo chráněných ploch, které se dotýkají použití čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o přírodních stanovištích nebo dalších vnitrostátních ochranných opatření, pokud tyto změny mohou mít významný vliv na životní prostředí.

b) Ke stanovení zvláštních pravidel ochrany ve vyhlášení lokality

88. Kromě ustanovení o ochraně vyplývajících z čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o přírodních stanovištích mohou být ve vyhlášení lokality stanovena také zvláštní pravidla ochrany, jež například reagují na mimořádná rizika, kterým je lokalita vystavena.

89. Článek 15 vyhlášky, jež je předmětem řízení C-43/18, tak obsahuje určité zákazy, např. odst. 2 bod 1 obsahuje zákaz odstraňovat, vyjmát s kořeny, poškozovat nebo ničit původní druhy rostlin, včetně mechů, hub a lišejníků, a ničit, zhoršovat nebo měnit stav porostů.

90. Takové zákazy v zásadě mohou vedle podmínek stanovených v čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o přírodních stanovištích obsahovat podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho či více projektů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, tedy stanovit rámec ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) nebo čl. 4 směrnice o strategickém posuzování.

26 – Návrh směrnice Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, COM(1996) 511 final, s. 6.

27 – Viz moje stanovisko přednesené ve spojených věcech Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:120, bod 31 a 32).

91. Podle znění článku 15 vyhlášky však zákazy, které jsou zde stanoveny, tento účinek nicméně nemají, neboť pravděpodobně platí pouze pro aktivity, pro které není žádné schválení vyžadováno. Rámec nezbytný pro použití čl. 3 odst. 2 písm. a) nebo odst. 4 směrnice o strategickém posuzování však musí naopak platit pro schvalování projektů.

92. Jiné zákazy, které by musely být dodržovány v souvislosti s povoleními, nejsou ovšem z vyhlášky patrné.

93. Při vyhlášení zvláštní oblasti ochrany je tedy třeba posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 2 písm. a) nebo podle čl. 3 odst. 4 směrnice o strategickém posuzování provést v případě, že stanoví zvláštní pravidla ochrany, která mají být uplatněna vedle čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o přírodních stanovištích a která stanoví rámec pro schvalování projektů, které mají pravděpodobně významný vliv na životní prostředí.

2. Ke stanovení regionálních cílů ochrany

94. Vyhláška Valonské vlády ze dne 1. prosince 2016 o stanovení cílů ochrany pro síť Natura 2000, tedy právní akt, jež je předmětem věci Terre wallonne, se sice týká také provádění směrnice o přírodních stanovištích, její funkce a účinek se však od vyhlášení zvláštní oblasti ochrany zcela liší. Vyhláška nestanoví cíle ochrany pro určité lokality, nýbrž je do určité míry shrnuje pro celý Valonský region. Sumarizuje plochy určitých typů stanovišť, které existují v celém regionu a v nejrůznějších lokalitách Natura 2000, a stanoví, zda bude rozsah těchto typů stanovišť v lokalitách Natura 2000 zachován nebo rozšířen. Vyhláška ale nestanoví, jak a ve kterých oblastech regionu mají být tyto cíle ochrany uskutečněny.

95. V netechnickém smyslu tak tato vyhláška bezpochyby vymezuje rámec pro všechny plány a projekty, které by se mohly dotýkat některé z lokalit sítě Natura 2000.

96. Směrnice o přírodních stanovištích však nestanoví žádné regionální cíle ochrany, nýbrž výhradně cíle ochrany pro jednotlivé lokality.

97. Regionální cíle ochrany podle čl. 25a § 1 zákona ze dne 12. července 1973 mají tedy pouze orientační povahu. Podle čl. 25a § 2 mají charakter právních předpisů pouze cíle ochrany stanovené pro jednotlivé lokality.

98. Osmý bod odůvodnění vyhlášky objasňuje funkci regionálních cílů v tom smyslu, že mají poskytnout celkový přehled o tom, co je třeba zachovat nebo popřípadě obnovit ve Valonském regionu za účelem zachování stanovišť nebo druhů, pro které byla vytvořena síť Natura 2000, ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany, nebo za účelem obnovy tohoto stavu.

99. Regionální cíle ochrany uvedené ve vyhlášce tak mají pro správu lokalit Natura 2000 v regionu především informační a koordinační funkci. Neobsahují však podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho či více projektů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.

100. Vyhláška, kterou orgán členského státu v souladu se směrnicí o přírodních stanovištích stanoví cíle ochrany pro síť Natura 2000 v oblasti své působnosti celkově, nikoliv však pro jednotlivé lokality Natura 2000, a tedy nestanoví žádná pravidla pro schvalování projektů, není plánem nebo programem ve smyslu směrnice o strategickém posuzování.

C. Závěrečné poznámky

101. Na závěr je nutno podotknout, že zde zastávaný názor směřuje k tomu, že stanovení lokality Natura 2000, resp. určité změny cílů její ochrany nebo jejího rozsahu, musí v zásadě podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, pokud mohou mít významný vliv na životní prostředí.

102. Je nutno předpokládat, že zařazení mnoha lokalit na seznam Společenství a pravděpodobně také některé změny rozsahu jejich ochrany provedené v mezidobí ještě nespádají do oblasti působnosti směrnice o strategickém posuzování. Na druhou stranu však může již existovat také řada určených lokalit a jejich změn, které by v zásadě vyžadovaly posouzení vlivů na životní prostředí, toto posouzení však u nich nebylo provedeno. V případě, že taková určení nebo změny ještě nejsou pravomocné, tedy nenapadnutelné, existuje riziko, že budou zpochybněny soudní cestou.

103. Případná napadnutí z důvodu neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí nesmí nicméně vést k omezení rozsahu ochrany pro lokality Natura 2000. Spíše se jeví jako nezbytné zachovat účinnost sdělení Komisi do doby, než bude nedostatek napraven²⁸. Pouze v případě změn, jejichž důsledkem je omezení ochrany lokality, přichází v úvahu zrušení nebo pozastavení až do odstranění nedostatku.

104. Ostatně bude každopádně nutné posoudit, zda přeci jen nebyly splněny by požadavky směrnice o strategickém posuzování²⁹. V projednávaných věcech došlo minimálně k zapojení veřejnosti. Ze spisu naopak nevyplývá, zda byla předložena také zpráva o vlivu na životní prostředí nebo odpovídající dokumenty.

V. Závěry

105. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby ve věci C-43/18, CFE, rozhodl následovně:

„Při vyhlášení zvláštní oblasti ochrany musí být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 2 písm. a) a odst. 3 nebo odst. 4 směrnice o strategickém posuzování,

- je-li spojeno se změnami rozsahu ochrany příslušné oblasti ochrany, zejména změnami cílů ochrany a chráněných ploch, které se dotýkají použití čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o přírodních stanovištích nebo dalších vnitrostátních ochranných opatření, pokud tyto změny mohou mít významný vliv na životní prostředí, nebo
- stanoví-li zvláštní pravidla ochrany, která mají být uplatněna vedle čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o přírodních stanovištích a která stanoví rámec pro schvalování projektů, které mají pravděpodobně významný vliv na životní prostředí.“

106. Ve věci C-321/18 Terre wallonne navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl takto:

„Vyhláška, kterou orgán členského státu v souladu se směrnicí o přírodním stanovišti stanoví cíle ochrany pro síť Natura 2000 v oblasti své působnosti celkově, nikoliv však pro jednotlivé lokality sítě Natura 2000, a tedy nestanoví žádná pravidla pro schvalování projektů, není plánem nebo programem ve smyslu směrnice o strategickém posuzování.“

28 – Viz rozsudky ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 42 a násl.), a ze dne 28. července 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, bod 29 a násl.).

29 – Rozsudek ze dne 11. srpna 1995, Komise v. Německo (Großkrotzenburg), (C-431/92, EU:C:1995:260, bod 43 až 45).