



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 3. března 2020¹

Věc C-24/19

A,
B,
C,
D,
E

proti

Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen,

za účasti:

Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rada pro spory související s povoleními, Belgie)]

„Předběžná otázka – Směrnice 2001/42/ES – Posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí – Strategické posuzování vlivů na životní prostředí – Pojem ‚plány a programy‘ – Podmínky pro výstavbu větrných parků stanovené vyhláškou a správním oběžníkem – Právní důsledky absence strategického posouzení vlivů na životní prostředí – Oprávnění vnitrostátního soudu dočasně zachovat účinky vnitrostátních aktů“

1. Posouzení vlivů (nebo dopadů) některých „záměrů“ nebo některých „plánů a programů“ na životní prostředí je jedním z klíčových nástrojů unijního práva k dosažení vysoké úrovně jeho ochrany.
2. Posouzení vlivu na životní prostředí se u *záměrů* řídí směrnicí 2011/92/EU²; u *plánů a programů* směrnicí 2001/42/ES³. Ohledně té druhé Soudní dvůr dosud vydal, pokud se nemýlím, sedmáct rozsudků, z nichž značná část se váže k předběžným otázkám předloženým belgickými soudy.
3. Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rada pro spory související s povoleními, Belgie) pokládá k Soudnímu dvoru řadu otázek týkajících se rozsahu působnosti směrnice SEA, a navrhuje mu zejména přehodnocení judikatury založené rozsudkem ze dne 22. března 2012, Inter-Environnement Bruxelles a další⁴.

1 – Původní jazyk: španělština.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1; dále jen „směrnice EIA“).

3 – 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. 15/006, s. 157–164). Také známa jako směrnice o „strategickém posuzování vlivů na životní prostředí“ (dále jen „směrnice SEA“).

4 – Věc C-567/10 (dále jen „rozsudek Inter-Environnement Bruxelles a další“, EU:C:2012:159). Podle tohoto rozsudku, stručně řečeno, směrnice SEA nezahrnuje pouze plány a programy vyžadované vnitrostátními právními předpisy, nýbrž také ty, s jejichž přijetím se počítá, ale není povinné.

4. Tentýž soudní orgán potřebuje vědět, zda vnitrostátní soudy mohou dočasně zachovat účinky právní úpravy dotčené v původním řízení v případě, že by nebyla slučitelná s judikaturou vyplývající z rozsudku ze dne 28. února 2012, *Inter-Environnement Wallonie*⁵.

I. Právní rámec

A. Unijní právo. Směrnice 2001/42

5. Podle 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.“

6. Podle článku 2:

„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;
- 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;

[...]“

7. Článek 3 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 85/337/EHS, nebo
- b) u kterých je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 směrnice 92/43/EHS s ohledem na možný vliv na území.

⁵ – Věc C-41/11 (dále jen „rozsudek *Inter-Environnement Wallonie*“, EU:C:2012:103).

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.

[...]“

B. Belgické právo

1. Oddíl 5.20.6 VLAREM II⁶

8. Vyhláška vlámské vlády ze dne 1. června 1995, kterou se stanoví obecné a odvětvové předpisy v oblasti hygieny životního prostředí (dále jen „VLAREM II“), vydaná k provedení dřívějších předpisů této vlády⁷, doznala zásadní změny v roce 2011⁸, spočívající v doplnění oddílu 5.20.6 s názvem „Zařízení pro výrobu elektřiny pomocí větrné energie“.

9. V tomto oddílu 5.20.6 jsou obsaženy normy o větrných elektrárnách, které se týkají stínění, některých aspektů bezpečnosti a hlučnosti těchto zařízení na výrobu větrné energie.

2. Správní oběžníky z roku 2006⁹

10. Oběžník je určen radám obcí, radním, guvernérům provincií, členům stálých zastupitelstev (provinčních) a úředníkům příslušným k udělování povolení.

11. Jsou v něm se stanoveny hlavní zásady vlámské vlády s cílem nabídnout dostatečné možnosti rozvoje větrné energie na pevnině a snížit její dopady na různé oblasti (mimo jiné přírodu, krajinu, přírodní stanoviště a životní prostředí, hospodářství, hluk, bezpečnost, energetickou účinnost atd.).

12. Pro každou z těchto oblastí jsou stanoveny normy, které – stejně jako v případě norem obsažených ve VLAREM II – podrobně upravují problematiku hluku, stínění, bezpečnosti a povahy větrných elektráren.

13. Oběžník je postaven na pilířích, jimiž je udržitelný územní rozvoj a udržitelná spotřeba energie, jakož i na výhodách větrné energie a její přidané hodnotě ve vztahu k jiným zdrojům energie.

14. Územní zásada dekoncentrovaného seskupování (*clustering*) zaujímá hlavní místo: prostřednictvím seskupování větrných elektráren v nejvyšší možné míře má zaručit zachování zbylého volného prostoru v hustě zastavěné oblasti, jako je Vlámsko.

6 – Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne.

7 – Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (vlámský dekret ze dne 5. dubna 1995, kterým se stanoví obecná ustanovení týkající se politiky v oblasti životního prostředí, dále jen „dekret ze dne 5. dubna 1995“), jímž byl změněn Vlaams decreet betreffende de milieuvergunning van 28 juni 1985 (vlámský dekret ze dne 28. června 1985 o environmentálním povolení, dále jen „dekret ze dne 28. června 1985“).

8 – Článek 99 Besluit van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen (vyhláška vlámské vlády ze dne 23. prosince 2011, kterou se mění vyhláška vlámské vlády ze dne 6. února 1991, kterou se stanoví vlámská pravidla týkající se environmentálního povolení a vyhláška vlámské vlády ze dne 1. června 1995, kterou se stanoví obecné a odvětvové předpisy v oblasti hygieny životního prostředí).

9 – Omzendbrief van 12 mei 2006 EME/2006/01 – RO/2006/02 “afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines” (oběžník EME/2006/01 – RO/2006/02 ze dne 12. května 2006 o rámci pro uvážení a podmínkách pro výstavbu větrných elektráren; dále jen „oběžník“). Nahradil jej Omzendbrief RO/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines (oběžník RO/2014/02 ze dne 25. dubna 2014 o rámci pro uvážení a podmínkách pro výstavbu větrných elektráren).

15. Nakonec oběžník popisuje roli tak zvané Windwerkgroep (pracovní skupina pro větrnou energii), jejíž úloha spočívá ve výběru stanovišť pro rozsáhlé větrné parky a jejich předložení Minister van Ruimtelijke ordening (ministr vlámské vlády pro územní plánování). Tato pracovní skupina navíc poskytuje poradenství v souvislosti s konkrétními žádostmi o povolení.

II. Skutkový stav a předběžné otázky

16. Dne 25. března 2011 společnost NV Electrabel (dále jen „Electrabel“) podala k příslušnému správnímu orgánu žádost o územní povolení pro výstavbu osmi větrných elektráren. V průběhu řízení byla žádost ohledně jedné větrné elektrárny vzata zpět.

17. Rozhodnutím ze dne 30. listopadu 2016 příslušný úředník¹⁰ udělil povolení, za určitých podmínek, pro pět větrných elektráren na pozemcích nacházejících se podél rychlostní komunikace E40 v obcích Aalter a Nevele¹¹. V odůvodnění tohoto rozhodnutí se odkazuje na příslušné právní předpisy včetně VLAREM II a oběžníku.

18. Povolení bylo uděleno po přezkoumání předložených námitek a vyjádření, které se týkaly mimo jiné dopadu na vzhled krajiny, akustického znečištění, územního plánování, stínění a bezpečnosti¹².

19. Pět žalobců požádalo předkládající soud, aby rozhodnutí ze dne 30. listopadu 2016 zrušil. Argumentovali tím, že je založeno na souboru podzákoných předpisů (VLAREM II a oběžník) neslučitelném s čl. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA, neboť byl přijat bez řádného posouzení dopadů na životní prostředí.

20. Vlámská vláda se domnívá, že tento soubor podzákoných předpisů nepředstavuje plán nebo program ve smyslu směrnice SEA, neboť nezavádí ucelený a dostatečně kompletní systém pro provedení záměrů týkajících se větrné energie.

21. Předkládající soud se táže, navzdory upřesněním přineseným rozsudkem D'Oultremont a další¹³, na platnost souboru vlámských předpisů (VLAREM II a oběžník) a na právní základ sporných povolení na větrné elektrárny, pokud bude konstatováno, že tento soubor právních předpisů vyžaduje posouzení vlivu na životní prostředí.

22. Předkládající soud navíc vyzývá Soudní dvůr k tomu, aby přehodnotil svou ustálenou judikaturu, založenou od rozsudku Inter-Environnement Bruxelles a další, ohledně slovního spojení „vyžadovaný právními a správními předpisy“ podle čl. 2 písm. a) směrnice SEA¹⁴.

23. Podle vnitrostátního soudu by měl Soudní dvůr upřednostnit výklad více odpovídající úmyslu unijního normotvůrce, který by ho vedl k omezení použití tohoto ustanovení na akty, které musí být povinně přijaty vnitrostátním zákonodárcem, a ne jednoduše na akty zahrnuté do rámce právních nebo správních předpisů. Dodává, že tento výklad byl původně navrhován generální advokátkou J. Kokott v jejím stanovisku ve věci Inter-Environnement Bruxelles a další¹⁵.

10 – Konkrétně gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen (afdeling Oost-Vlaanderen) (regionální úředník pověřený záležitostmi územního plánování z oddělení pro území Flander — sekce Východní Flandry; dále jen „vlámský správní orgán“).

11 – Pozemky, na kterých by tyto větrné elektrárny měly být postaveny, se podle příslušných územních plánů zčásti nacházejí v zemědělské oblasti a zčásti v krajinařsky hodnotné zemědělské oblasti.

12 – Podrobně byla prostudována analýza vody, zpráva o dopadech na životní prostředí, posouzení územního plánu a různé shromážděné zprávy.

13 – Rozsudek ze dne 27. října 2016 (C-290/15, dále jen „rozsudek D'Oultremont“, EU:C:2016:816).

14 – Rozsudek Inter-Environnement Bruxelles a další, bod 31.

15 – Stanovisko ze dne 17. listopadu 2011, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10, EU:C:2011:775), body 14 až 20.

24. V tomto kontextu Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rada pro spory související s povoleními, Belgie) pokládá Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„Musí být článek 99 Besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne [vyhláška vlámské vlády ze dne 23. prosince 2011, kterou se mění vyhláška vlámské vlády ze dne 6. února 1991, kterou se stanoví vlámská pravidla týkající se environmentálního povolení, a vyhláška vlámské vlády ze dne 1. června 1995, kterou se stanoví obecné a odvětvové předpisy v oblasti hygieny životního prostředí] o přizpůsobení těchto vyhlášek technickému pokroku vložím oddíl 5.20.6, který se týká zařízení pro výrobu elektřiny pomocí větrné energie, do VLAREM II, a Omzendbrief ‚Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines‘ (oběžník ‚Rámec pro uvážení a podmínky pro výstavbu větrných elektráren‘ z roku 2006) [dále společně také jen ‚předmětné nástroje‘], které oba obsahují různá ustanovení o výstavbě větrných elektráren, mj. rovněž bezpečnostní opatření a normy upravující stínění a hladiny zvuku stanovené podle oblastí, kterých se plánování týká, s ohledem na čl. 2 odst. a) a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42/EHS kvalifikovány jako ‚plán nebo program‘ ve smyslu výše uvedených ustanovení této směrnice? Pokud se ukáže, že před vydáním předmětných nástrojů mělo být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, je Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rada pro spory související s povoleními, Belgie) oprávněna zachovat právní účinky, jež mají protiprávní povahu, těchto nástrojů? V této souvislosti je třeba položit několik dílčích otázek:

- 1) Lze za ‚plán nebo program‘ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice SEA považovat politické opatření, jako je zmíněný oběžník, který je předmětem sporu v tomto řízení, u něhož pravomoc k jeho vypracování vyplývá z prostoru příslušného orgánu pro volné uvážení a jeho svobodné politické vůle, takže pro vypracování ‚plánů nebo programů‘ není *stricto sensu* stanoven příslušný orgán, a pro který ani není upraven formální postup jeho vypracování?
- 2) Dostačuje okolnost, že politické opatření nebo obecný předpis, jako jsou předmětné nástroje, částečně omezují prostor orgánu příslušného pro vydání povolení pro uvážení k tomu, aby byly považovány za ‚plán nebo program‘ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice SEA, a to dokonce i tehdy, když nepředstavují požadavek, popř. nezbytnou podmínku pro vydání povolení ani nemají stanovit rámec pro budoucí schvalování, ačkoli unijní zákonodárce tento účel považuje za znak pojmu ‚plány a programy‘?
- 3) Lze za ‚plán nebo program‘ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice SEA považovat politické opatření, jako je oběžník, který je předmětem sporu v tomto řízení, které je vypracováno z důvodu právní jistoty, a tedy zcela dobrovolně, a je takový výklad případně v rozporu s judikaturou Soudního dvora, podle níž se teleologický výklad směrnice nesmí podstatně odchýlit od jednoznačně vyjádřené vůle unijního normotvůrce?
- 4) Lze za ‚plán nebo program‘ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice SEA považovat oddíl 5.20.6 VLAREM II, který obsahuje pravidla, jejichž vydání nebylo vyžadováno, a je takový výklad případně v rozporu s judikaturou Soudního dvora, podle níž se teleologický výklad směrnice nesmí podstatně odchýlit od jednoznačně vyjádřené vůle unijního normotvůrce?
- 5) Lze za ‚plán nebo program, [který] stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů‘, ve smyslu čl. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 2 směrnice SEA, považovat politické opatření a normativní vládní vyhlášku, jako jsou předmětné nástroje, které mají omezenou informativní povahu nebo přinejmenším nestanoví rámec, ze kterého lze vyvodit právo na provádění záměru, a které nepřiznávají právo na rámec, v němž mohou být povolovány záměry, a je takový výklad případně v rozporu s judikaturou Soudního dvora, podle níž se teleologický výklad směrnice nesmí podstatně odchýlit od jednoznačně vyjádřené vůle unijního normotvůrce?

- 6) Lze za ‚plán nebo program‘ ve smyslu čl. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice SEA, a tudíž za právní 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, považovat politické opatření, jako je oběžník EME/2006/01 – RO/2006/02, který má čistě informativní povahu, nebo normativní vládní vyhlášku, jako je oddíl 5.20.6 VLAREM II, který pouze stanoví minimální standardy pro vydávání povolení a jinak zcela autonomně slouží jako obecná pravidla, přičemž oba obsahují jen omezené množství kritérií a podmínek, a ani toto opatření, ani tato vládní vyhláška nejsou samy o sobě určující pro některé z těchto kritérií ani pro některou z těchto podmínek, a tudíž by mohlo být namítáno, že vzhledem k objektivním okolnostem lze vyloučit, že mohou mít významný vliv na životní prostředí?
- 7) Může soud v případě záporné odpovědi na poslední uvedenou otázku k tomuto závěru dospět sám poté, co byla tato vyhláška nebo tyto právní pseudopředpisy (jako jsou v tomto případě normy obsažené ve VLAREM II a oběžník) vydány?
- 8) Může soud nařídit zachování účinků vyhlášky nebo oběžníku, které jsou v rozporu s právem, pokud tyto protiprávní nástroje přispívají k naplnění cílů v oblasti ochrany životního prostředí, které sleduje rovněž směrnice ve smyslu článku 288 SFEU, a pokud jsou splněny podmínky stanovené pro takové zachování účinků unijním právem [jak jsou vymezeny v rozsudku ze dne 28. července 2016, Association France Nature Environnement, (C-379/15, EU:C:2016:603, dále jen rozsudek Association France Nature Environnement)], jestliže je jeho pravomoc založena pouze nepřímo prostřednictvím námitky, která má účinky *inter partes*, a jestliže z odpovědi na předběžné otázky vyplývá, že předmětné nástroje jsou v rozporu s právem?
- 9) Může soud v případě, že odpověď na osmou otázku bude záporná, nařídit zachování účinků napadeného záměru, aby nepřímo splnil podmínky stanovené unijním právem pro zachování právních účinků plánu nebo programu, který je v rozporu se směrnicí SEA (jak jsou vymezeny v rozsudku Association France Nature Environnement)?“

25. Písemná vyjádření předložili A a další, belgická vláda, vláda Nizozemska a Spojeného království, jakož i Evropská komise.

26. Jednání, které se konalo dne 9. prosince 2019, se zúčastnili A a další, Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZM (Organizace pro obnovitelnou energii z Flander VZM), vystupující jako vedlejší účastník ve vnitrostátním řízení, belgická a nizozemská vláda, jakož i Komise.

III. Analýza předběžných otázek

A. Předběžné poznámky

27. Předkládající soud formuluje devět otázek, které je možno sloučit do dvou:

- prostřednictvím prvních sedmi se chce dozvědět, zda pojem plány a programy s významnými dopady na životní prostředí, které vyžadují posouzení vlivu na životní prostředí [článek 2 písm. a) a článek 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA] zahrnuje vnitrostátní právní předpisy, jako jsou předpisy dotčené v této věci;
- posledními dvěma nastoluje otázku, zda lze časově omezit účinky případného zrušení těchto vnitrostátních právních předpisů, jakož i povolení vydaných na jejich základě.

28. Než budou zodpovězeny tyto otázky, je nutno vyjasnit, zda je Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rada pro spory související s povoleními, Belgie) soudním orgánem ve smyslu článku 267 SFEU¹⁶, neboť pokládá předběžnou otázku k Soudnímu dvoru poprvé.

29. Podle předložených informací je tato Rada soudním orgánem založeným v roce 2009 podle článku Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (vlámský zákoník územního plánování), která projednává žaloby proti rozhodnutím o registraci a udělení nebo zamítnutí územních povolení nebo povolení pozemkových úprav, environmentálních povolení a vyvlastnění.

30. Jedná se o nezávislý soud, který je tvořen osmi správními soudci, jehož rozhodnutí mohou být napadena kasačním opravným prostředkem před Státní radou. Ve kontradiktorním řízení rozhoduje spory, přičemž aplikuje právní předpisy Vlámského regionu v oblasti životního prostředí a urbanismu.

31. Vše tedy svědčí pro to, že může být kvalifikován jako soud způsobilý k tomu, aby využil článku 267 SFEU.

B. Úvod ke směrnici SEA

32. Směrnice SEA uplatňuje zásadu zachování životního prostředí (články 11 SFEU a 191 SFEU) a požaduje posouzení vlivu na životní prostředí při přípravě a schvalování plánů a programů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.

33. Přestože se slovo „strategické“ neobjevuje ani v jejím názvu, ani v jejím textu, je známa jako „směrnice o strategickém posuzování vlivu na životní prostředí“, protože umísťuje toto posouzení na vyšší úroveň (více *strategickou*) než směrnice EIA.

34. Směrnice SEA neobsahuje hmotněprávní požadavky pro povolení záměrů, nýbrž sleduje především zajištění toho, aby byly při schvalování určitých plánů a programů zohledněny jejich dopady na životní prostředí. Je tedy ve své podstatě procesní směrnicí, která členským státům vymezuje etapy, které musí dodržet za účelem identifikace a posouzení dopadů některých plánů a programů na životní prostředí.

35. Takto pojaté strategické posouzení vlivu na životní prostředí (dále jen „SEA“) má pomáhat odpovědným politickým představitelům přijímat rádně odůvodněná rozhodnutí, založená na objektivních informacích a výsledcích konzultací s veřejností, zainteresovanými stranami a příslušnými orgány.

36. Směrnice SEA a směrnice EIA se doplňují: první se snaží předsunout analýzu dopadu na životní prostředí¹⁷ do fáze strategického plánování počínů ze strany vnitrostátních orgánů. Zkoumání dopadů na životní prostředí, které vyžaduje, je tedy širší nebo obecnější než to, které odpovídá konkrétnímu záměru.

16 – Při určení, zda má předkládající orgán postavení „soudu“ pro účely článku 267 SFEU, zohledňuje Soudní dvůr soubor faktorů, jako je jeho zřízení zákonem, jeho trvalost, obligatorní charakter jeho jurisdikce, kontradiktorní povaha řízení, to, zda aplikuje právní předpisy, jakož i jeho nezávislost [viz zejména rozsudky ze dne 17. července 2014, *Torresi* (C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088), bod 17; ze dne 6. října 2015, *Consorti Sanitari del Mareme* (C-203/14, EU:C:2015:664), bod 17; a ze dne 16. února 2017, *Margarit Panicello* (C-503/15, EU:C:2017:126), bod 27].

17 – Vezmeme-li pojem v jeho nejširším významu (který by jej zahrnoval jak v souvislosti s plány a programy, tak se záměry), posouzení vlivu na životní prostředí je odůvodněno nutností, aby příslušný orgán před svým rozhodnutím posoudil dopady příslušných technických plánovacích a rozhodovacích procesů na životní prostředí. Jeho cílem je vyvarovat se od samého počátku riziku vzniku znečištění nebo škodlivých vlivů spíše než následně potlačovat jejich účinky. Viz rozsudky ze dne 3. července 2008, *Komise v. Irsko* (C-215/06, EU:C:2008:380), bod 58; ze dne 26. července 2017, *Comune di Corridonia a další* (C-196/16 a C-197/16, EU:C:2017:589, dále jen „*Comune di Corridonia a další*“), bod 33; ze dne 31. května 2018, *Komise v. Polsko* (C-526/16, nepublikováno, EU:C:2018:356), bod 75; a ze dne 12. listopadu 2019, *Komise v. Irsko (Větrný park Derrybrien)* (C-261/18, EU:C:2019:955), bod 73.

37. Vycházíme-li z této premisy, je složité upřesnit, kam až může sahat požadavek provést SEA. Je jasné, že stojí nad posouzením jednotlivých záměrů, ale toto posouzení by se nemělo vztahovat na všechny předpisy členského státu, které mají vliv na životní prostředí.

38. Není samozřejmě jednoduché rozlišovat mezi: i) *záměry* s dopadem na životní prostředí, které podléhají směrnici EIA; ii) *plány nebo programy* s významným vlivem na životní prostředí, které se řídí směrnicí SEA; a iii) *vnitrostátními předpisy* s nějakým dopadem na životní prostředí, vyloučenými z posuzování vlivu na životní prostředí. Hranice mezi těmito třemi kategoriemi tvoří pozadí předběžných otázek předkládajícího soudu.

39. Použití směrnice SEA přineslo nemálo obtíží pro úřady členských států, které Komise zamýšlela zmírnit¹⁸. Klíčové je vyjasnit, co se rozumí plány a programy, a identifikovat mezi nimi ty, které mají významný vliv na životní prostředí.

C. Prvních sedm předběžných otázek: pojem „plán a program“ ve směrnici SEA

40. Normy, jimiž se řídí působnost směrnice SEA, jsou v zásadě obsaženy ve dvou člancích, které spolu vzájemně souvisejí:

- článek 2 písm. a) definuje kumulativní podmínky, které musí splňovat plány a programy, aby na ně byla použitelná směrnice: a) musí být připraveny nebo vydány, anebo obojí, orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo připraveny úřadem pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou; a b) musí být vyžadovány právními a správními předpisy;
- článek 3 odst. 2 písm. a) vymezuje podmínky pro určení, které z těchto plánů nebo programů pravděpodobně mají významný vliv na životní prostředí, a proto musí být podrobeny SEA: a) jsou připravovány ve vztahu k určitým odvětvím a hospodářským činnostem a b) musí stanovit rámec pro budoucí schvalování záměrů.

41. Z kombinace těchto pojmů ve skutečnosti vzniká čtvero podmínek, jejichž analýzu provedu následovně, jak za účelem vymezení jejich rámce obecně, tak za účelem vyjasnění, zda regionální předpisy, jako jsou ty sporné v tomto řízení, je splňují.

1. Příprava nebo přijetí plánu nebo programu orgánem členského státu

42. První požadavek, jehož posouzení obvykle nepředstavuje výkladové problémy, je ten, aby vnitrostátní právní úprava byla přijata nebo připravena orgánem členského státu na národní, regionální nebo místní úrovni.

43. Předkládající soud potvrzuje, že regionální vlámské úřady schválily oddíl 5.20.6 VLAREM II k provedení vyhlášky o environmentálních povoleních. Uvádí také¹⁹, že jak oddíl 5.20.6, tak oběžník, byly vydány k provedení směrnice 2009/28/ES²⁰.

18 – Evropská komise, *Příručka pro uplatňování směrnice 2001/42 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí*, 2006, https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf [španělská verze dokumentu]. Viz také dokument COM(2017) 234 final, ze dne 15. května 2017, Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu podle čl. 12 odst. 3 směrnice 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. V doktríně McGuinn, J., Oulès, L., Banfi, P., McNeill, A., O'Brien, S., Lukakova, Z., Sheate, W., Kolaric, S. a Sadauskis R. *Study to support the REFIT evaluation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (SEA Directive)*, 2019, <https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/REFIT%20Study.pdf>.

19 – Bod 10 odst. 2 předkládajícího rozhodnutí.

20 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnice 2001/77/ES a 2003/30/ES (Úř. věst. 2009, L 140, s. 16).

44. Belgická vláda se nicméně domnívá, že tato první podmínka není v případě oddílu 5.20.6 VLAREM II splněna, ne proto, že by se nejednalo o ustanovení přijatá regionálním orgánem, nýbrž proto, že nemají programovou a plánovací dimenzi. K tomuto argumentu se vyjádřím později, přestože již předesílám, že normativní povaha tohoto oddílu se mi jeví jako nepopiratelná.

45. Pokud jde o oběžník, přísluší vnitrostátnímu soudu upřesnit jeho charakteristiky ve vnitrostátním právu, o nichž jsou mezi účastníky řízení rozpory.

46. Podle informací, které má Soudní dvůr k dispozici, se zdá, že oběžník byl vypracován a přijat jako správní akt, aniž z něj plyne, že Vlámský region uplatňuje legislativní nebo správní pravomoc. Je jím vyjádřena vůle vlámských úřadů uplatňovat (za podmínek, které sám oběžník vymezuje) normy o umístění větrných parků.

47. Konkrétně podle belgické vlády oběžník obsahuje hlavní zásady, kterými má regionální orgán v úmyslu se řídit, když vykonává diskreční pravomoc v jednotlivých případech, jako je udělení povolení k instalaci větrných turbín.

48. S výhradou posouzení ze strany předkládajícího soudu, jak zdůrazňuji, mám za to, že pokud obsah oběžníku zavazuje regionální vlámský orgán, který jej přijal jako pravidlo pro své budoucí jednání²¹, mohl by spadat pod pojem plán nebo program ve smyslu směrnice SEA. Nebylo by tomu tak, pokud by se jednalo o text postrádající veškerou právní závaznost, a to i pro orgán, který jej vydal.

2. Plány a programy, které jsou vyžadovány právními nebo správními předpisy

a) Všeobecné úvahy

49. Podle článku 2 písm. a) druhé odrážky směrnice SEA, plány a programy přijaté orgány členského státu, které spadají do její působnosti, jsou ty, které jsou „vyžadovány právními a správními předpisy“.

50. Od rozsudku Inter-Environnement Bruxelles a další musí být za „vyžadované“ ve smyslu a pro účely použití směrnice SEA považovány plány a programy, jejichž přijímání je upraveno ustanoveními vnitrostátního práva, která určí orgány příslušné pro jejich přijímání, jakož i postup jejich přípravy²².

51. Soudní dvůr provedl *velkorysý* výklad směrnice SEA, když dovedl, že platí pro plány a programy upravené právními a správními vnitrostátními předpisy, ať už je jejich přijetí *povinné* nebo *fakultativní*.

52. Ve věci Inter-Environnement Bruxelles a další generální advokátka J. Kokott navrhla restriktivnější výklad: SEA vyžadují pouze plány a programy, jejichž přijetí je *povinné*, jelikož je vyžaduje vnitrostátní právo²³.

21 – Obdobně viz rozsudek ze dne 8. března 2016, Řecko v. Komise (C-431/14 P, EU:C:2016:145), bod 69 a citovaná judikatura, v němž se uvádí: „Komise se přijetím pravidel chování a oznámením – cestou jejich zveřejnění –, že tato pravidla uplatní na případy, jež jsou jimi dotčeny, sama omezuje ve výkonu uvedené posuzovací pravomoci a od těchto pravidel se nemůže v zásadě odchýlit, jinak se vystaví případné sankci za porušení takových obecných právních zásad, jako jsou zásady rovného zacházení a ochrany legitimního očekávání“.

22 – Rozsudky Inter-Environnement Bruxelles a další, bod 31; ze dne 7. června 2018, Thybaut a další (C-160/17, dále jen „rozsudek Thybaut a další“, EU:C:2018:401), bod 43; a ze dne 12. června 2019, CFE (C-43/18, dále jen „rozsudek CFE“, EU:C:2019:483), bod 54.

23 – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 17. listopadu 2011, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10, EU:C:2011:755), body 18 a 19. Ve svém stanovisku ze dne 25. ledna 2018, Inter-Environnement Bruxelles ASBL a další (C-671/16, EU:C:2018:39), body 41 a 42, generální advokátka J. Kokott zopakovala svůj názor a uvedla, že Soudní dvůr rozšířil oblast působnosti směrnice SEA nad rámec toho, co zamýšlel zákonodárce a co členské státy mohly předpokládat.

53. Předkládající soud vyzývá Soudní dvůr, aby změnil svou judikaturu a sladil ji s tímto restriktivnějším výkladem. Britská vláda podporuje tento návrh, který svého času sdílel také Supreme Court (Nejvyšší soud, Spojené království) v rozsudku HS2 Action Alliance²⁴. Belgická vláda to taktéž učinila, podpůrně, ve svém písemném vyjádření, vzala to však zpět na jednání. A dále Komise a nizozemská vláda tomuto názoru oponují a potvrzují svou podporu této judikatury: žádný z těchto účastníků řízení, nakonec ani belgická vláda, nenavrhuje změnu judikatury ve smyslu, který navrhuje předkládající soud.

54. Měl by Soudní dvůr opustit nebo naopak potvrdit svůj výklad formulace „vyžadovány právními a správními předpisy“?

55. Za sebe uznávám, že v polemice o této otázce jsou závažné důvody ve prospěch jednoho i druhého názoru²⁵. Pokud dávám nakonec přednost tomu, abych doporučil Soudnímu dvoru potvrzení jeho judikatury, činím tak proto, že jak se ukázalo na jednání, nebyl předložen *nový* argument, který by vychýlil rovnováhu ve prospěch změny.

56. Absence *nových* argumentů je totéž jako opakování argumentů ze strany předkládajícího soudu a ze strany těch, kteří hájí tento postoj, jež byly již uvedeny generální advokátkou J. Kokott a jež Soudní dvůr opakovane v rozsudcích od roku 2012 nesdílí²⁶.

57. Za těchto podmínek nenacházím dostatečné důvody k tomu, abych navrhoval jiné řešení. V analogických situacích jsem uvedl, že²⁷ za okolností, jako jsou tyto, považuji za obezřetnější přiklonit se ke stabilitě judikatury, to znamená dát přednost kritériu *stare decisis*, jakožto více odpovídajícímu požadavkům právní jistoty.

58. Klíč k problému spočívá v druhu výkladu směrnice SEA, který je zvolen:

- pokud se upřednostní jazykový a historický výklad jejího článku 2 písm. a) druhé odrážky, je možné obhájit, že posouzení vlivu na životní prostředí vyžadují pouze plány a programy, jejichž přijetí je ze zákona povinné;
- naproti tomu, pokud se upřednostní systematický a účelový výklad tohoto ustanovení, tak i plány a programy, které jsou dobrovolně přijímané, ale upravené právními nebo správními předpisy, budou spadat do působnosti směrnice SEA a budou vyžadovat SEA, pokud mají významný vliv na životní prostředí.

59. S rizikem opakování obsahu polemiky, která, opakuji, přináší málo inovací, se omezím na zdůraznění hermeneutického základu ve prospěch výkladu, kterého se doposud drží Soudní dvůr.

60. Jazykový výklad článku 2 písm. a) druhé odrážky se nezdá být jednoznačný. Slovo „vyžadovány“ může označovat programy a plány „požadované“, „vyžádané“, „uložené“, je však nejednoznačné v tom ohledu, zda obsahuje výlučně, plány a programy, jejichž vydání je pro vnitrostátní orgány povinné²⁸. Pravidlo *in claris non fit interpretatio* se zde nepoužije.

24 – HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v. The Secretary of State for Transport & Anor [2014] UKSC 3, body 175 až 189.

25 – Viz doktrinální analýzu autorů Ricketts, S. a Munn, J., „The Meaning of ‚Required by Legislative, Regulatory or Administrative Provisions‘“, in Jones, G., Scotford, E. (eds.), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success?* Hart Publishing, Oxford, 2017, s. 63 až 79.

26 – Ohledně názorů obsažených ve věci Inter-Environnement Bruxelles a další je doktrína toho názoru, že „for AG Kokott, the focus was upon the Directive as a legal instrument negotiated by the Member States. By contrast, the Court focused on the Directive as an effective legal device that operates according to its own legal integrity“ (Fisher, E., „Blazing Upstream? Strategic Environmental Assessment as ‚Hot‘ Law“, Jones, G. a Scotford, E. (eds.), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success?*, Hart Publishing, Oxford, 2017, s. 174.

27 – Nedávno ve stanovisku ve věci La Quadrature du net a další (C-511/18 a C-512/18, EU:C:2020:6), bod 123.

28 – Slovesa „exigé“ ve francouzštině a „exigido“ v portugalské vykazují tutěž nejednoznačnost jako španělština. Anglická jazyková verze („required“), rumunská („impuse“), nebo německá („erstellt werden müssen“) se zdají odkazovat na plány a programy, které musí být přijaty povinné. Naopak italské adjektivum „previsti“ hovoří pro zahrnutí i plánů a programů, které jsou přijímány nepovinné.

61. Vzhledem k tomu, že všechny jazykové verze unijního aktu mají stejnou hodnotu, za účelem zachování jednotného výkladu unijního práva je třeba v případě rozdílů mezi těmito verzemi vykládat dotčené ustanovení podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž je součástí²⁹. Je tedy třeba použít kritéria systematiky a účelu, avšak předtím se zmíním o historickém výkladu článku 2 písm. a) druhé odrážky směrnice SEA.

62. Pokud se podíváme na genezi tohoto ustanovení, pak se slovní spojení „vyžadovaných právními a správními předpisy“ neobjevuje ani v původním návrhu Komise³⁰, ani v pozdější změněné verzi³¹. Doplnila jej Rada do společného postoje ze dne 30. března 2002, aniž ji Evropský parlament změnil³².

63. Z doplnění vloženého Radou by bylo možno vyvodit, že tento orgán chtěl podřídit SEA některé plány a programy, nikoliv však to, že jeho výslovným záměrem bylo omezit je výhradně na ty, jejichž přijetí je povinné. Ty, které jsou přijímány dobrovolně, když jsou stanoveny právními a správními předpisy, mohou mít vliv na životní prostředí tak významný jako ty povinné, nebo dokonce větší. Je riskantní předpokládat, že vůlí Rady byla vyloučit je ze SEA jenom proto, že některé členské státy argumentovaly tím, že toto posouzení by mohlo vnitrostátní orgány odradit od jejich přijetí³³.

64. Vzhledem k tomu, že k jednoznačnému závěru nevede ani výklad jazykový, ani historický, je nutná cesta výkladu systematického a účelového.

65. Z pohledu systematického se směrnice SEA použije pouze na „některé“ plány a programy s významným vlivem na životní prostředí, ne však na všechny. Výjimky obsažené v článku 3 odst. 8 a 9 nezmiňují ty, které jsou stanoveny vnitrostátními předpisy a přijímány dobrovolně, nýbrž:

- plány a programy určené výhradně pro účely národní obrany nebo civilní ochrany,
- finanční nebo rozpočtové plány a programy a
- plány a programy spolufinancované ze strukturálních fondů Unie.

66. Široký výklad přídatného jména „vyžadované“ umožňuje lépe zahrnout do působnosti směrnice SEA plány a programy, jejichž přijetí a přípravu lze podle vnitrostátního práva obtížně redukovat na bipolární pojetí povinné/dobrovolné, neboť zahrnuje nejrůznější polohy mezi oběma póly.

29 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 2. dubna 1998, EMU Tabac a další (C-296/95, EU:C:1998:152), bod 36; ze dne 20. listopadu 2003, Kyocera (C-152/01, EU:C:2003:623), body 32 a 33; a ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise (C-16/16 P, EU:C:2018:79), body 48 a 49.

30 – Návrh směrnice Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí /* COM/96/0511 final – SYN 96/0304 */ (Úř. věst. 1997, C 129, s. 14).

31 – COM (1999) 73 final, ze dne 22. února 1999 (Úř. věst. 1989, C 83, s. 13).

32 – Společný postoj (ES) č. 25/2000, ze dne 30. března 2000, přijatý Radou v souladu s postupem stanoveným v článku 251 Smlouvy o založení Evropského společenství za účelem přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o posouzení vlivu některých plánů a programů na životní prostředí (Úř. věst. 2000, C 137, s. 11). V něm se potvrzuje, že „byla změněna definice ‚plánů a programů‘, a vyjasněno, že se odkazuje pouze na plány a programy vyžadované právními nebo správními předpisy, jejichž příprava nebo přijetí, nebo obojí, přísluší nějakému orgánu, nebo které tento orgán připraví pro jejich přijetí v legislativním procesu podle různých řízení a právních norem členských států“.

33 – Opačný názor hájila generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku ze dne 17. listopadu 2011, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10, EU:C:2011:755), body 15 až 21.

67. Heterogenita praxe členských států v oblasti vytváření těchto plánů a programů³⁴ hovoří pro široký výklad pojmu „vyžadovaný“. Tento argument je ještě více relevantní, uvědomíme-li si, že změny plánů a programů, s nimiž se musí zacházet stejně jako při jejich přijímání a přípravě, vyžadují posouzení vlivu na životní prostředí, za podmínky, že jsou respektována kritéria stanovená touto směrnicí³⁵.

68. Obvykle o těchto změnách rozhodují orgány členských států, ač to není *zákonná povinnost*. Restriktivní výklad termínu „vyžadovaný“ by je *de facto* vyloučil z rozsahu směrnice SEA, i kdyby jejich vliv na životní prostředí byl významný.

69. Teleologický výklad článku 2 písm. a) druhé odrážky směrnice SEA také svědčí pro široké pojetí pojmu „vyžadovaný“, který umožňuje začlenit do něj plány a programy dobrovolně přijímané vnitrostátními orgány.

70. Vzhledem k cíli směrnice SEA (zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí) by ustanovení, která vymezují její působnost, a právě ta, která definují akty, na které se vztahují, neměla být vykládána v restriktivním smyslu³⁶.

71. Výklad směrnice SEA *ve prospěch životního prostředí* navíc nachází oporu v primárním právu:

- podle znění čl. 191 odst. 2 SFEU (jenž nahradil čl. 174 odst. 2 ES), je politika Unie v oblasti životního prostředí zaměřena na „vysokou úroveň ochrany“, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v různých regionech Unie;
- čl. 3 odst. 3 SEU stanoví, že Unie usiluje konkrétně o „vysoký stupeň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí“³⁷.

72. Cíl směrnice SEA (opakuji, zajistit *vysokou* úroveň ochrany životního prostředí) by mohl být výkladem slovesa „vyžadovaný“, který vylučuje ze SEA plány a programy stanovené vnitrostátními správními předpisy, avšak dobrovolně přijímané, zmařen. Tento výklad by oslabil, přinejmenším částečně, užitečný účinek této směrnice³⁸ v rozporu s jejím záměrem nastavit proces kontroly aktů normativní povahy s potenciálně významným vlivem na životní prostředí.

73. Nezdá se mi, že by pohled, který dosud zastával Soudní dvůr, mařil tento záměr zákonodárce nebo byl v rozporu s ním. Možnost použít směrnicí SEA i na plány a programy stanovené vnitrostátními předpisy, avšak dobrovolně přijímané, neznamená, že tyto plány vyžadují *vždy* toto posouzení: je navíc nutné, aby splňovaly podmínky článku 3 směrnice SEA.

34 – Směrnice SEA nedefinuje pojmy „plány“ a „programy“, s nimiž je nakládáno stejně. Pro charakterizaci obou, byť nepřesnou z důvodu odlišností mezi členskými státy může být užitečná *Příručka [Evropské komise] pro uplatňování směrnice 2001/42 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí*, 2006, https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf, podle něhož „typ dokumentu, kterým se v některých členských státech rozumí **plán**, je takový, v němž se dává na vědomí, že existuje záměr uplatnit nějaký režim nebo politiku. To by mohlo zahrnovat například plány na využití půdy, v nichž je definováno, jak bude půda využita, nebo v nichž se stanoví normy nebo se poskytují pokyny k typů projektů, které by byly vhodné, nebo které budou schvalovány v konkrétních oblastech, nebo v nichž se vymezují kritéria, která je třeba zohlednit při tvorbě nových projektů. Plány týkající se nakládání s odpady, hydrologické plány atd. [...] V některých členských státech se obvykle pod **programem** rozumí plán, který zahrnuje soubor projektů v určité zóně; například by jako program mohl být klasifikován plán na regeneraci městské oblasti, která zahrnuje několik projektů různé výstavby“.

35 – Soudní dvůr opakovaně vyslovil, že pojem „plány a programy“ chápe nejen ve smyslu jejich tvorby, nýbrž také změn, a jeho cílem je zajistit posouzení vlivu na životní prostředí takových specifikací, které mohou mít významný vliv na životní prostředí (rozsudek ze dne 8. května 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus“ a další, C-305/18, EU:C:2019:384, bod 52; a CFE, bod 71).

36 – Rozsudky Inter-Environnement Bruxelles a další, bod 37; Thybaut a další, body 38 až 40; CFE, body 36 a 37; a ze dne 12. června 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484), body 23 a 24.

37 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978), body 41 a 42.

38 – Rozsudek ze dne 22. září 2011, Valčiukienė a další (C-295/10, EU:C:2011:608), bod 42.

74. Zejména je nutno zdůraznit požadavek, aby plány a programy obsahovaly *normativní rámec* pro pozdější schvalování záměrů s významným vlivem na životní prostředí. Domnívám se, že to je klíčový element k tomu, aby byla působnost směrnice SEA vymezena správně, aby nepřiměřeně nezasahovala do legislativní činnosti členských států.

75. Domnívám se tedy, že aby bylo dosaženo přiměřeného, účinného a homogenního použití směrnice SEA, měl by Soudní dvůr upřesnit spíše svou judikaturu týkající se vymezení tohoto *normativního rámce* než judikaturu týkající se slovního spojení „vyžadovány právními a správními předpisy“.

b) Použití těchto kritérií na projednávaný případ

76. Předkládající soud potřebuje objasnit, zda oddíl 5.20.6 VLAREM II a oběžník mohou být považovány za plány nebo programy, které jsou „vyžadovány právními a správními předpisy“.

77. Co se týče oddílu 5.20.6 VLAREM II, předkládající soud potvrzuje, že jeho přijetí bylo stanoveno jak v článku 20 dekretu ze dne 28. června 1985, tak v článku 5.1.1 DABM. Potvrzuje také, že ačkoli byl stanoven zákonem, nebyl pro vlámské regionální orgány, které jej mohly vydat či nevydat, povinný.

78. V souladu s výkladem Soudního dvora, který jsem výše shrnul, a který doporučuji zachovat, je nutno mít za to, že tento oddíl 5.20.6 VLAREM II obsahuje plán nebo program *vyžadovaný* právními nebo správními předpisy ve smyslu čl. 2 písm. a) druhé odrážky směrnice SEA.

79. Ohledně oběžníku Komise tvrdí, že nespadá do této kategorie, neboť normy o ochraně životního prostředí platné ve Vlámském regionu pro výstavby větrných parků nepočítají specificky s jeho vydáním. Oběžník je výsledkem svobodného politického rozhodnutí vlámského regionálního orgánu, se kterým zákon nepočítá³⁹.

80. Přísluší předkládajícímu soudu, aby určil, zda oběžník svým obsahem provádí a doplňuje oddíl 5.20.6 VLAREM II, takže získává charakter více či méně skrytého správního předpisu⁴⁰. Pokud v souladu s belgickým právem oběžník omezuje oblast jednání samotné správy tak, že nastavuje pravidla chování, jimiž se musí řídit také jednotlivci, bylo by možné posoudit to tak, že byl *stanoven* dekretem ze dne 28. června 1985 a DABM z roku 1995.

3. Plán nebo program týkající se hospodářské činnosti nebo odvětví spadajícího pod směrnici SEA

81. Článek 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA uvádí, že s výhradou odstavce 3 tohoto ustanovení se posouzení vlivů na životní prostředí provádí u všech plánů a programů, které se připravují mimo jiné „v odvětvích [...] energetiky, [...] územního plánování nebo využívání půdy“.

82. Oddíl 5.20.6 VLAREM II a oběžník se týkají odvětví energetiky, konkrétně výstavby větrných parků. Hlukové normy platné pro větrné generátory ovlivňují jejich umístění v obydlených zónách, a proto mají vliv také na územní plánování, jakož i na využívání půdy.

83. Není tedy pochyb, že předmět tohoto normativního souboru spadá pod směrnici SEA.

39 – Samozřejmě možnost vydat správní oběžníky je uznána belgickým správním právem obecně. Viz níže poznámka 56.

40 – Předkládající soud je dokonce kvalifikuje jako „pseudolegislativu“.

4. *Plán nebo program, který má povahu referenčního rámce pro schvalování záměrů, na něž se vztahuje směrnice EIA*

84. Kromě toho, že plány nebo programy se musí týkat jednoho z odvětví zahrnutých do čl. 3 odst. 2 písm. a), k tomu, aby byly podrobeny SEA, toto ustanovení vyžaduje:

- aby plány nebo programy stanovily rámec pro budoucí schvalování realizace záměrů, a
- aby se jednalo o projekty vyjmenované v přílohách I a II směrnice EIA⁴¹.

85. Pokud jde o druhý požadavek, oddíl 5.20.6 VLAREM II a oběžník se vztahují k typu instalací výslovně zmíněných v příloze II bodě 3 písm. i) směrnice EIA pod názvem „Zařízení k využívání větru pro výrobu elektrické energie (větrné parky)⁴²“.

86. Co se týče prvního požadavku čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA vyžaduje, aby plán nebo program nastavil referenční rámec pro budoucí posuzování projektů, jako nezbytnou podmínku toho, aby podléhal SEA.

87. Soudní dvůr vyslovil, že pojem „plány a programy“ zahrnuje veškeré akty, kterými se stanovením pravidel a postupů vymezuje podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více projektů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí⁴³.

88. Akt se tedy považuje za *rámec* pro budoucí schvalování provedení záměrů, a tudíž za plán nebo program podléhající SEA, pokud zahrnuje podstatný soubor kritérií a podmínek (pravidla a postupy) pro realizaci projektů s významným vlivem na životní prostředí⁴⁴.

89. Tento výklad „má zajistit posouzení vlivů na životní prostředí u předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí“⁴⁵, v rámci souboru předpisů; z opačného pohledu brání tomu, aby kritéria nebo podmínky stanovené izolovaně vyžadovaly SEA.

90. Proto pojem „podstatný soubor kritérií a podmínek“ (referenční rámec) musí být chápán kvalitativně, nikoli kvantitativně. Stačí, že *soubor* je podstatný, a nikoli komplexní, aby plán nebo program, který ho stanoví, vyžadoval SEA. Tak se zamezí také možným strategiím obcházení povinností vymezených směrnicí SEA, například fragmentací opatření, což snižuje užitečný účinek této směrnice⁴⁶.

91. Tuto judikaturu je třeba uplatnit na sporné vlámské předpisy (oddíl 5.20.6 VLAREM II a oběžník, pokud tento vyvolává právní účinky) při zohlednění faktorů, které uvedu následovně.

41 – Důležitost tohoto požadavku vyplývá i z toho, že čl. 3 odst. 4 směrnice SEA stanoví, že „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.“

Pro úplnost je vhodné doplnit, že existuje alespoň jedna další povinnost provést strategické posouzení vlivu na životní prostředí u plánů a programů, která nezávisí na rámci pro schvalování záměrů. Jedná se o povinnost stanovenou čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice SEA, podle něhož musí být předmětem přezkumu plány a programy, které podléhají specifickému posouzení vlivů podle čl. 6 odst. 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), které zahrnuje pouze část vlivů na životní prostředí.

42 – V téže smyslu se vyslovil Soudní dvůr v rozsudku D’Oultremont, body 42 až 44.

43 – Rozsudky ze dne 11. září 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další (C-43/10, EU:C:2012:560), bod 95; D’Oultremont, bod 49; ze dne 8. května 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus“ a další (C-305/18, EU:C:2019:384), bod 50; a CFE, bod 61.

44 – Extenzivní charakter tohoto výkladu dokládá Gonthier, E., „La Cour de justice de l’Union européenne définit la notion de ‚plan et programme‘“, *Aménagement-Environnement*, 2017, č. 3, ss. 184 a 185.

45 – Rozsudek ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16, EU:C:2018:403), bod 54.

46 – Rozsudek D’Oultremont, bod 48; Thybaut a další, bod 55; Inter-Environnement Bruxelles a další, bod 55; jakož i stanovisko generální advokátky J. Kokkot v této poslední věci ze dne 17. listopadu 2011 (EU:C:2011:755), body 25 a 26.

92. Zprvce Soudní dvůr především potvrdil, že právní předpisy (v daném případě valonské) týkající se umístování větrných parků, částečně podobné nyní posuzované vlámské právní úpravě, jsou rámcem pro schvalování záměrů s významným vlivem na životní prostředí. Jasně to konstatoval v rozsudku D'Oultremont⁴⁷.

93. Je pravda, že mezi oběma právními úpravami jsou určité rozdíly, ale vlámská právní úprava dotčená v této věci podrobně upravuje podobné požadavky jako v souvislosti s různými citlivými otázkami (hluk, stínění, bezpečnost a povaha větrných elektráren) řešila valonská vyhláška.

94. V zásadě žádný projekt výstavby větrného parku ve Vlámku nemůže být schválen, aniž splňuje podmínky stanovené uvedenými právními předpisy. Informace, které jsou k dispozici, tedy svědčí pro to, že se jedná o referenční rámec, nikoliv komplexní, avšak podstatný, pro schvalování projektů větrných parků, jejichž vliv na životní prostředí je nepopíratelný.

95. Samotná belgická vláda implicitně připouští, že oddíl 5.20.6 VLAREM II a oběžník představují podstatný referenční rámec pro schvalování projektů větrných parků, když ve vztahu k případnému omezení časových účinků rozsudku uvádí, že jejich prohlášení za protiprávní by vedlo k tomu, že by již neexistovaly právně závazné environmentální podmínky pro větrné elektrárny⁴⁸.

96. Komise argumentuje, že pro schvalování záměrů větrných parků jsou relevantní pouze normy oddílu 5.20.6 VLAREM II týkající se hluku z větrných generátorů, protože přímo určují jejich umístění ve vztahu k obytným domům a rezidenčním zónám. To neplatí v případě norem o stínění a o bezpečnosti těchto větrných generátorů, které mají vliv na fázi provozování příslušných větrných parků: analýza jejich dopadu musí být provedena na základě směrnice EIA, nikoli směrnice SEA.

97. Nesdílím tento pohled, neboť je zaměřen na analýzu jednotlivých ustanovení plánu a programu, a nikoli jejich celku. Navíc požadavky týkající se stínění a bezpečnosti větrných generátorů musí být také zohledněny při jejich umístění, nezávisle na tom, že mají později vliv na provozování větrného parku (stejně jako tomu je ostatně u hlukových norem).

98. Zadržte se Soudní dvůr domnívá, že pojem „plány a programy“ může zahrnovat akty přijaté v podobě právního nebo správního předpisu.

99. Soudní dvůr odmítl vyloučit legislativní opatření z dvojitého pojmu „plány a programy“, neboť tato opatření výslovně figurují v definici podle čl. 2 písm. a) první odrážky směrnice SEA⁴⁹. Odmítl také analogii s kategoriemi, které používá Aarhuská úmluva⁵⁰ a Kyjevský protokol⁵¹, a potvrdil, že tato směrnice se odlišuje od obou úmluv „v tom, že v ní nejsou obsažena právě zvláštní ustanovení pro politiky nebo obecné předpisy, které by vyžadovaly vymezení vůči „plánům a programům“⁵²“

47 – Rozsudek D'Oultremont, bod 50: „[...] vyhláška ze dne 13. února 2014 se týká zejména technických norem, podmínek provozu (mimo jiné stroboskopických stínů) předcházení haváriím a požárům (mimo jiné zastavení větrné elektrárny), norem v oblasti hluku, navrácení do původního stavu a složení finanční jistoty za provoz větrných elektráren. Takové normy mají dostatečný význam a rozsah k tomu, aby vymezovaly podmínky, které se použijí pro dotčené odvětví, a rozhodnutí v oblasti životního prostředí, která jsou v rámci uvedených norem stanovena, mají vymezovat podmínky, za nichž mohou být v budoucnu schvalovány konkrétní záměry umístování a provozu větrných elektráren“.

48 – Písemné vyjádření, bod 97.

49 – Rozsudky ze dne 17. června 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355), bod 41; a D'Oultremont, bod 52.

50 – Úmluva z roku 1998 o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Úř. věst. 2005, L 124, s. 4), přijatá rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1).

51 – Protokol z roku 2003 o strategickém posuzování vlivu na životní prostředí k Úmluvě Espoo z roku 1991 EHK/OSN o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Úř. věst. 2008, L 308, s. 35), přijatý rozhodnutím Rady 2008/871/ES ze dne 20. října 2008 (Úř. věst. 2008, L 308, s. 33).

52 – Rozsudek D'Oultremont, bod 53. Viz také stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 25. ledna 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16, EU:C:2018:39), body 32 až 37.

100. Podle belgické vlády je oddíl 5.20.6 VLAREM II právní úpravou obecného charakteru, která postrádá programovou nebo plánovací dimenzi a nemá za cíl měnit stávající rámec pro umístování větrných parků. Tento oddíl podle ní nespadá pod pojem plán nebo program, a proto nevyžaduje SEA⁵³.

101. Tato argumentace by ve skutečnosti vedla k reaktivaci výkladu směrnice SEA ve světle Aarhuské úmluvy a Kyjevského protokolu, podle kterých jsou právní a správní předpisy z posuzování vlivu na životní prostředí vyňaty.

102. Jak jsem již zdůraznil výše, Soudní dvůr tento výklad v rozsudku D'Oultremont odmítl. Vnitrostátní norma správního charakteru (jako je tomu zde) tedy bude vyžadovat SEA vždy, když stanoví podstatný referenční rámec pro realizaci projektů větrných parků. Tak tomu bylo, jak jsem již uvedl, v případě norem analyzovaných v rozsudku D'Oultremont, jejichž ustanovení jsou částečně obdobná ustanovením dotčeným v projednávané věci.

103. Zatřetí judikatura Soudního dvora nevyžaduje, že se plány a programy „mus[í] vztahovat na využití určité dané oblasti“, nýbrž že „mají širší dosah a vztahují se na využití oblastí nebo ploch obecně“⁵⁴.

104. Oddíl 5.20.6 VLAREM II, stejně jako tomu bylo u valonských předpisů ve věci D'Oultremont, se týká území regionu (Vlámsko) jako celku. Limitní hlukové hodnoty, které stanoví, úzce souvisí s tímto územím, neboť jsou stanovovány v závislosti na různých typech využití geografických oblastí. Na základě jejich použití se určují místa, v nichž lze umístit větrné generátory, jak je tomu v obcích Aalter a Nevele.

105. A konečně, Soudní dvůr konstatoval, že je třeba zabránit tomu, aby byl tentýž plán nebo program předmětem několika SEA. Z režimu SEA jsou tedy vyloučeny plány a programy, jež jsou součástí hierarchie aktů, které již byly předmětem nějakého posouzení vlivů na životní prostředí a ve vztahu k nimž se lze důvodně domnívat, že zájmy, které má směrnice SEA chránit, byly řádně zohledněny⁵⁵.

106. Podle této judikatury, pokud by oddíl 5.20.6 VLAREM II a oběžník představovaly součást navazujících právních předpisů, jejichž přijetí již bylo předmětem SEA, není třeba podrobovat je nutně dalšímu zvláštnímu posouzení.

107. V tomto řízení nejsou dostupné informace, které by umožnily ověřit takovou okolnost. Oddíl 5.20.6 VLAREM II má svůj základ v dekretu ze dne 28. června 1985, ale podmínky, které stanoví pro umístění větrných elektráren, ani nejsou v souladu s normou, která je jeho základem. Oddíl 5.20.6 VLAREM II je, jak potvrdila Komise na jednání, pro účely směrnice SEA *novým* plánem nebo programem.

108. Výše jsem uvedl, že přísluší předkládajícímu soudu, aby objasnil, zda oběžník svým obsahem provádí a doplňuje oddíl 5.20.6 VLAREM II jako skrytá správní norma⁵⁶. Pokud by tomu tak bylo, bylo by rovněž třeba podrobit jej směrnici SEA, neboť na první pohled obsahuje méně přísné hlukové normy, které se svou povahou týkají životního prostředí, než oddíl 5.20.6 VLAREM II, umožňující umístit větrné elektrárny na místech, kde to posledně uvedený předpis nedovoluje.

53 – Belgická vláda na podporu svého názoru cituje rozsudek belgického Ústavního soudu (rozsudek č. 33/2019, ze dne 28. února 2019, svazek 6662, ss. 43 a násl., dostupný na <https://www.const-court.be/public/f/2019/2019-033f.pdf>); a dva rozsudky Raad van State [Státní rada (Správní sekce), Nizozemsko] (č. 201709167/1/R3 a 201807375/1/R3), ze dne 3. dubna 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1064).

54 – Rozsudek D'Oultremont, body 45 a 46.

55 – Rozsudky ze dne 10. září 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582), bod 55; Inter-Environnement Bruxelles a další, bod 42; a CFE, bod 73.

56 – Nemohu se vyjádřit k povaze a právním účinkům oběžníků v belgickém právu, což je otázka, která bude vyřešena v souladu s rozhodnutími Conseil d'État (Státní rada).

109. Zdá se, že oběžník poskytuje vlámským správním orgánům možnost snáze udělit výjimky z platných norem VLAREM II v souvislosti s výstavbou větrných elektráren. To by podporovalo názor, že podle judikatury Soudního dvora by mohl spadat pod čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA⁵⁷.

110. Shrnuto, takový soubor správních předpisů, o jaký jde v tomto řízení, jehož ustanovení upravují rámec pro získání povolení pro větrné parky, co se týče stínění, bezpečnosti a hluku, spadá pod pojem „plány a programy“ podle čl. 2 písm. a) směrnice SEA a může mít významný vliv na životní prostředí. V témže rozsahu vyžaduje provedení SEA podle čl. 3 odst. 2 písm. a) této směrnice.

D. Osmá a devátá předběžná otázka

111. Předkládající soud žádá o objasnění, jaký dopad by měl rozsudek Soudního dvora na plány a programy (a na individuální rozhodnutí vydaná na základě nich), pokud by oddíl 5.20.6 VLAREM II a oběžník musely být předmětem SEA. Konkrétně si přeje vědět, zda by mohly být omezeny účinky případného zrušení za účelem dočasného zachování účinků těchto norem s cílem chránit životní prostředí a zajistit dodávky elektrické energie.

112. Navíc se ptá, zda by toto časové omezení mohlo být uplatněno nejen u zrušovacích (přímých) žalob proti plánům a programům přijatým bez SEA, nýbrž také u (nepřímých) žalob, u nichž je údajná neplatnost těchto plánů a programů důvodem – nebo jedním z důvodů – pro napadení individuálních rozhodnutí o povolení projektů, které tyto plány a programy uplatňují.

113. Upozorňuji, že předkládající soud formuluje tuto poslední otázku a současně tvrdí, že podle belgického práva nemá pravomoc ke zrušení oddílu 5.20.6 VLAREM II a oběžníku⁵⁸. Má rozhodnout pouze o žalobě proti konkrétnímu rozhodnutí o povolení větrných generátorů⁵⁹, v ní však byla vznesena námitka protiprávnosti, vycházející z možné neplatnosti oddílu 5.20.6 VLAREM II a oběžníku.

114. Podle Soudního dvora, jelikož „směrnice 2001/42 neobsahuje ustanovení o důsledcích porušení v ní obsažených procesních ustanovení, přísluší členským státům, aby v rámci svých pravomocí přijaly veškerá obecná či specifická opatření nezbytná pro to, aby ‚plány‘ nebo ‚programy‘, které mohou mít ‚významný vliv‘ na životní prostředí ve smyslu této směrnice, byly před svým přijetím předmětem posouzení vlivů na životní prostředí, v souladu s procedurálními podmínkami a kritérii stanovenými uvedenou směrnicí⁶⁰“.

115. V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora jsou členské státy povinny odstranit protiprávní důsledky porušení unijního práva a tuto povinnost má v rámci svých pravomocí každý orgán členského státu.

116. Konkrétně co se týče povinnosti napravit opomenutí provést posouzení vyžadované směrnicí SEA, z této judikatury vyplývá, že:

- pozastavení nebo zrušení aktu, který trpí takovou vadou, se týká také vnitrostátních soudů, které projednávají žalobu podanou proti aktu vnitrostátního práva vydanému v rozporu se směrnicí SEA;

57 – V souvislosti s obvodem městských pozemkových úprav v centru Orp-le-Petit, což je lokalita patřící obci Orp-Jauche (Belgie), která mění odvětvový plán, obecní územní plán a obecní nařízení o územním rozvoji (a tedy plány a programy ve smyslu směrnice SEA), Soudní dvůr dospěl k závěru, že musí být kvalifikován stejně a musí být podroben témuž právnímu režimu, a potvrzuje, 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“ (rozsudek Thybaut a další, body 57 a 58).

58 – Viz poznámka 68 níže.

59 – Uděleného společnosti Electrabel k instalaci pěti větrných elektráren v obcích Aalter a Nevele.

60 – Rozsudek Inter-Environnement Wallonie, bod 42; Association France Nature Environnement, bod 29; Comune di Corridonia a další, bod 34; a ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Větrný park Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), bod 75.

- použitelné procesní podmínky spadají do vnitrostátního právního řádu každého členského státu na základě zásady procesní autonomie členských států, za předpokladu, že tyto podmínky nejsou méně příznivé než ty, které se týkají obdobných situací na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a že v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity);
- tyto soudy musí přijmout na základě svého vnitrostátního práva opatření vedoucí k pozastavení nebo ke zrušení plánu nebo programu, který byl přijat bez splnění povinností provést SEA, jak předpisuje zmíněná směrnice⁶¹.

117. V souladu s touto obecnou povinností by plán nebo program přijatý bez SEA, v rozporu se směrnicí SEA, měl být vnitrostátním soudem pozastaven, zrušen nebo neuplatněn, aby byla zajištěna přednost unijního práva. *A fortiori* by měl stejný osud stihnout plány a projekty na nich založené.

118. Nicméně Soudní dvůr „může výjimečně a z naléhavých důvodů právní jistoty přechodně pozastavit vylučovací účinek, který vyvolává pravidlo unijního práva ve vztahu k vnitrostátnímu právu, které je s ním v rozporu⁶²“.

119. Tuto výsadu si vyhrazuje výlučně sám Soudní dvůr a konstatuje, že pokud by vnitrostátní soudy byly oprávněny přiznat přednost vnitrostátním normám, které jsou v rozporu s unijním právem, byt by tomu bylo dočasně, bylo by tím narušeno jednotné uplatňování unijního práva.

120. Soudní dvůr tedy akceptuje, že pokud to vnitrostátní právo umožňuje, vnitrostátní soud může, výjimečně a po přezkoumání případ od případu, omezit časové účinky prohlášení protiprávnosti ustanovení vnitrostátního práva vydaného při nesplnění povinností vyplývajících ze směrnice SEA.

121. Aby byla uplatněna tato možnost v případech, jako je tento, omezení musí být odůvodněno naléhavým zájmem spojeným s ochranou životního prostředí a s přihlédnutím ke specifickým okolnostem věci, kterou vnitrostátní soud má rozhodnout. Tuto výjimečnou možnost lze uplatnit pouze v případě, že jsou splněny všechny podmínky, které vyplývají z rozsudku *Inter-Environnement Wallonie*⁶³, o němž se dále zmíním⁶⁴.

122. V souvislosti se směrnicí EIA Soudní dvůr rovněž konstatoval⁶⁵, že ačkoliv v případě neposouzení vlivů záměru na životní prostředí vyžadovaného touto směrnicí členské státy musí odstranit protiprávní důsledky, unijní právo nebrání tomu, aby se takové posouzení uskutečnilo v rámci legalizace během realizace záměru nebo i po jeho realizaci, jsou-li splněny určité požadavky⁶⁶.

61 – Rozsudky *Inter-Environnement Wallonie*, body 43 až 46; *Association France Nature Environnement*, body 30 až 32; *Comune di Corridonia a další*, bod 35; a ze dne 29. července 2019, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622), body 171 a 172.

62 – Rozsudky ze dne 8. září 2010, *Winner Wetten* (C-409/06, dále jen rozsudek „*Winner Wetten*“, EU:C:2010:503), body 66 a 67; a *Association France Nature Environnement*, bod 33.

63 – Body 59 až 63. V témže duchu rozsudek *Association France Nature Environnement*, bod 43.

64 – V nedávné studii se analyzují podobnosti a rozdíly mezi judikaturou *Winner Wetten*, která nastavuje centralizovaný proces pod kontrolou Soudního dvora k pozastavení uplatňování účinku vyloučení zásady přednosti na odporující vnitrostátní normy, a judikaturou *Association France Nature Environnement*, která zavádí decentralizovaný postup k uplatnění tohoto pozastavení, a za velmi přísných podmínek k tomu opravňuje vnitrostátní soudy. Tato studie trvá na důležitosti této judikatury, aby zabránila právním mezerám, v něž může vyústit striktní použití výjimky ze zásady přednosti (Dougan, M, „*Primacy and the remedy of disaplication*“, *Common Market Law Review*, 2019, č. 4, s. 1490 až 1505).

65 – Rozsudky *Comune di Corridonia a další*, bod 43; ze dne 28. února 2018, *Comune di Castelbellino* (C-117/17, EU:C:2018:129), bod 30; a ze dne 29. července 2019, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622), bod 175.

66 – Zaprvé, že vnitrostátní předpisy umožňující tuto legalizaci neposkytují dotčeným osobám možnost obházet nebo nepoužít pravidla unijního práva, a zadruhé že posouzení provedené v rámci legalizace se netýká pouze budoucích vlivů tohoto záměru na životní prostředí, ale zohledňuje soubor vlivů na životní prostředí, ke kterým došlo od okamžiku realizace uvedeného záměru.

123. Z této judikatury vyplývá, že Soudní dvůr výjimečně připouští, aby vnitrostátní soudy pozastavily dočasně a za přísných podmínek „vylučovacího účinku“ přednosti směrnice SEA za účelem ochrany naléhavého požadavku obecného zájmu, jako je životní prostředí nebo zajištění dodávky elektřiny v dané zemi.

124. Až dosud byla tato možnost přiznávána v případech zrušovacích žalob podaných k vnitrostátním soudům proti plánům a programům zahrnutým do působnosti směrnice SEA, jejichž přijetí nebylo předmětem SEA⁶⁷. Předkládající soud chce vědět, zda by stejná možnost mohla být vztažena na žaloby podané proti individuálním rozhodnutím o povolení výstavby větrných elektráren, která uplatňují tyto plány a programy⁶⁸.

125. Účastníci řízení, kteří předložili vyjádření, vykazují na tuto otázku opačné názory:

- Komise je toho názoru, že možnost zachovat výjimečně účinky plánů a programů, které jsou v rozporu se směrnicí SEA, je přípustná pouze v rámci přímé žaloby na zrušení podané proti těmto plánům a programům. Nevidí důvod k jejímu rozšíření na rozhodnutí o individuálních povoleních;
- belgická vláda podporuje opačný názor. Podle jejího názoru procesní nastavení námítky protiprávnosti (jíž je nepřímo napaden samotný plán nebo program z důvodu porušení směrnice SEA jako prostředkem k napadení platnosti povolení konkrétního projektu) hovoří pro uplatnění této judikatury Soudního dvora⁶⁹.

126. Argumentace belgické vlády se mi zdá obecně přesvědčivější. V konečném důsledku je oběma možnostmi napadení (žaloby přímé nebo nepřímé) sledován tentýž cíl, to jest zbavit právní řád rozhodnutí a norem odporujících, v rozsahu relevantním v této věci, unijnímu právu.

127. Jednou z úvah, která vedla Soudní dvůr k vytvoření judikatury o dočasném zachování účinků vnitrostátního aktu neslučitelného s unijním právem, je obava o právní jistotu. Situace právní nejistoty (nebo normativního vakuu) vyvolaná prohlášením neplatnosti tohoto aktu je závažnější v případě vyhovění (přímých) žalob na zrušení, které platí *erga omnes*, ale vzniká také u nepřímých žalob, v důsledku vyhovění námítky protiprávnosti⁷⁰. Velký počet posledně uvedených žalob může ve skutečnosti vyvolat stejné důsledky jako přímé zrušení příslušného ustanovení⁷¹.

128. Použití paralelismu, které zohlednil Soudní dvůr ve věci Winner Wetten, by tedy odůvodňovalo, aby přechodné pozastavení „vylučovacího účinku“ přednosti ze strany vnitrostátního soudu, bylo uplatněno také v rámci námitek protiprávnosti v případě individuálních rozhodnutí o realizaci plánů nebo programů přijatých v rozporu se směrnicí SEA⁷².

67 – Rozsudky Inter-Environnement Wallonie a Association France Nature Environnement.

68 – Jak již bylo vysvětleno, podle předkládajícího soudu mu belgické právo umožňuje v rámci námítky protiprávnosti, vznesené v projednávaném sporu, zrušení pouze individuálních rozhodnutí, nikoliv plánů a programů.

69 – V této souvislosti dodává, že přímé žaloby na zrušení plánů a programů musí být podány v krátké lhůtě, zatímco námítku protiprávnosti lze uplatnit bez časového omezení. V posledně zmíněném případě má právní jistota širší pole působnosti, neboť plány a programy byly použity ve více individuálních rozhodnutích.

70 – V některých členských státech jejich procesní mechanismy opravňují k rozšíření účinků zrušujícího rozsudku, vydaného na základě nepřímé žaloby, na jiné podobné případy. Pokud v belgickém právu existuje některý z těchto mechanismů, mohla by se neplatnost povolení „rozšířit“ na jiná obdobná, na základě neplatnosti oddílu 5.20.6 VLAREM II a oběžníku, což by se rovnalo zabránění uplatňování těchto předpisů s účinky *erga omnes* poté, co vyšlo najevo, že nejsou v souladu se směrnicí SEA.

71 – Rozsudek Winner Wetten, bod 65, uvádí: „v rámci výkonu této pravomoci může Soudní dvůr zejména pozastavit účinky zrušení nebo určení neplatnosti takového aktu až do doby přijetí nového aktu napravujícího konstatovanou protiprávnost“.

72 – Rozsudek Winner Wetten, body 67 a 68.

129. Navíc nelze zapomínat, že povinnost provést SEA je *procesní* požadavek, který je nutno splnit ve chvíli schvalování určitých plánů a programů. Je možné, že tyto plány a programy, i kdyby se na ně tento požadavek nevztahoval, mají *věcný* obsah, který odráží vysokou úroveň ochrany životního prostředí.

130. Tato okolnost (která částečně vysvětluje výše popsanou „shovívavou“ judikaturu Soudního dvora) se týká jak přímých žalob proti plánům a programům přijatých bez SEA, tak nepřímých žalob, v nichž je na porušení unijního práva poukázáno prostřednictvím námítky protiprávnosti, proti individuálním rozhodnutím o realizaci plánu nebo programu.

131. A konečně, ochrana životního prostředí a zajištění dodávky elektřiny v členském státě jsou naléhavé důvody obecného zájmu uznávané Soudním dvorem jako odůvodnění pro pozastavení „vylučovacího účinku“ přednosti na vnitrostátní právo přijaté v rozporu se směrnicí SEA.

132. V této věci by přinejmenším jeden z těchto naléhavých důvodů (ochrana životního prostředí)⁷³ mohl odůvodnit dočasné zachování účinků povolení k výstavbě pěti větrných elektráren v obcích Aalter a Nevele a nepřímo pravidel, ze kterých tato povolení vycházela.

133. Toto výjimečné oprávnění, které Soudní dvůr může přiznat vnitrostátnímu soudu, je možno uplatnit pouze tehdy, když budou splněny všechny podmínky stanovené v rozsudku Inter-Environnement Wallonie⁷⁴, a to:

- napadené ustanovení vnitrostátního práva musí představovat řádné provedení unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí;
- přijetí a vstup v platnost nového ustanovení vnitrostátního práva neumožňuje vyhnout se nepříznivým dopadům na životní prostředí plynoucím ze zrušení napadeného ustanovení vnitrostátního práva;
- v důsledku zrušení posledně uvedeného ustanovení by vzniklo právní vakuum, pokud jde o provedení unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí, která by měla z hlediska životního prostředí ještě nepříznivější dopad v tom smyslu, že by toto zrušení vedlo ke snížení úrovně ochrany a bylo by v rozporu se samotným základním cílem unijního práva, a
- výjimečné zachování účinků napadeného ustanovení vnitrostátního práva pokrývá pouze dobu nezbytně nutnou k přijetí opatření umožňujících zhojit zjištěnou protiprávnost.

134. Podle toho, co vyplývá z předkládacího rozhodnutí a předložených vyjádření, tyto podmínky jsou v tomto řízení splněny:

- oddíl 5.20.6 VLAREM II a oběžník představují řádné provedení předpisu unijního práva v oblasti životního prostředí, jímž je směrnice 2009/28. Rozvoj výroby elektrické energie prostřednictvím větrných parků je nezbytný element strategie belgického státu k dosažení zvýšení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů v roce 2020;
- oddíl 5.20.6 VLAREM II a oběžník byly podstatným prvkem belgické právní úpravy týkající se budování větrných parků a od 31. března 2012, jak informuje předkládající soud, sloužily ve velké míře jako právní základ pro udělování individuálních povolení k výstavbě větrných elektráren;

73 – Přestože posouzení přísluší předkládajícímu soudu, nezdá se, že by přerušení činnosti pěti větrných elektráren v obcích Aalter a Nevele mělo mít závažný dopad na dodávky elektřiny v Belgii, jak zdůraznila Komise v průběhu jednání. Jinak by tomu bylo, kdyby v důsledku řady žalob proti analogickým povolením zrušení dopadlo na všechny větrné elektrárny ve Vlámku.

74 – Body 59 až 63. V témže smyslu rozsudek Association France Nature Environnement, bod 43.

- přijetí a vstup v platnost nových předpisů ve vnitrostátním právu by neumožnilo vyhnout se nepříznivým dopadům na životní prostředí plynoucím ze zrušení oddílu 5.20.6 VLAREM II a oběžníku. Toto zrušení by umožnilo zpochybnit kaskádovitě zákonnost povolení k výstavbě větrných generátorů ve Vlámském regionu od 31. března 2012, což by mohlo vést až k jejich odstavení;
- zrušení oddílu 5.20.6 VLAREM II a oběžníku by vedlo ke vzniku právního vakua, pokud jde o provedení unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí, které by bylo pro životní prostředí ještě škodlivější. Konkrétně by ve Vlámském regionu zmizely referenční normy o hluku, stínění a bezpečnosti větrných generátorů, s rizikem, že by bylo možné je instalovat s nižšími standardy ochrany životního prostředí.

135. Shrnuto, zdá se logičtější, aby Soudní dvůr připustil, že vnitrostátní soud, pokud to vnitrostátní právo stanoví⁷⁵, mohl výjimečně zachovat účinky oddílu 5.20.6 VLAREM II a oběžníku, jakož i povolení k umístění větrných elektráren udělených na základě těchto předpisů, po dobu nezbytně nutnou k přijetí opatření umožňujících zhojit zjištěnou protiprávnost, to znamená dobu nutnou k tomu, aby příslušné regionální orgány provedly SEA ohledně tohoto souboru správních předpisů.

136. Pokud by toto posouzení bylo příznivé, vlámské předpisy by se nadto mohly po nápravě neprovedení SEA i nadále používat jakožto plán nebo program, který je v souladu se směrnicí SEA.

IV. Závěry

137. S ohledem na výše uvedené, doporučuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl na předběžné otázky Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rada pro spory související s povoleními, Belgie) následovně:

- „1) Vnitrostátní právní úprava, která obsahuje přesná pravidla o stínění, bezpečnosti a hluku větrných parků, jakožto referenční rámec pro povolení umístění a charakteristik budoucích projektů výstavby větrných parků, spadá pod pojem ‚plány a programy‘ podle 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, a má významný vliv na životní prostředí, a proto je potřebné předchodit provedení strategického posouzení vlivu na životní prostředí podle čl. 3 odst. 2 písm. a) této směrnice.
- 2) Vnitrostátní soud může omezit časové účinky svého rozsudku v původním řízení, pokud žalobě vyhová a uzná námitku protiprávnosti sporné právní úpravy, aby dočasně zachoval účinky povolení k umístění větrných elektráren s cílem chránit životní prostředí a případně zajistit dodávky elektrické energie. Tato možnost je podmíněna tím, že budou splněny podmínky stanovené v rozsudku ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), které v rozsahu relevantním v této věci odkazují na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES.“

75 – Podle bodu 10.1 předkládacího usnesení má za tím účelem mechanismy jak zákonné, tak judikaturní.