Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 16. září 2021 [1]

Věc C-300/20

Bund Naturschutz in Bayern e.V.
proti
Landkreis Rosenheim,
za přítomnosti:
Landesanwaltschaft Bayern,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht (Nejvyšší správní soud, Německo)]

„Předběžná otázka – Životní prostředí – Posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí – Strategické posuzování vlivů na životní prostředí – Pojem plány a programy – Vyhláška o ochraně krajiny, která stanoví zákazy a obecné požadavky na schválení bez specifické vazby na konkrétní projekty – Právní důsledky neprovedení strategického posuzování vlivů na životní prostředí – Časové omezení účinků rozsudku – Oprávnění vnitrostátního soudu dočasně zachovat účinky vnitrostátních aktů“

1. V této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyvstávají podobné problémy, jako byly problémy, které Soudní dvůr řešil v rozsudku ze dne 25. června 2020, o větrných elektrárnách v Aalter a Nevele [2], který se týkal posuzování vlivů plánů a programů na životní prostředí (dále jen „PVP“).

2. Ve svém stanovisku předneseném v této věci jsem uvedl, že posouzení vlivů některých „záměrů“ nebo některých „plánů a programů“ na životní prostředí je jedním z klíčových nástrojů unijního práva k dosažení vysoké úrovně jeho ochrany [3].

[1] – Původní jazyk: španělština.

[2] – Rozsudek A a další (Větrné elektrárny v Aalter a Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503; dále jen „rozsudek Větrné elektrárny v Aalter a Nevele“).

[3] – Stanovisko ze dne 3. března 2020 (C-24/19, EU:C:2020:143; dále jen „stanovisko Větrné elektrárny v Aalter a Nevele“), bod 1.

3. Posuzování vlivů *projektů* na životní prostředí se řídí směrnicí 2011/92/EU [4]; posuzování *plánů a programů* směrnicí 2001/42/ES [5]. Obě směrnice se doplňují, protože posledně uvedená směrnice „se snaží předsunout analýzu dopadu na životní prostředí do fáze strategického plánování počinů ze strany vnitrostátních orgánů. Zkoumání dopadů na životní prostředí, které vyžaduje, je tedy širší nebo obecnější než to, které odpovídá konkrétnímu záměru“ [6];

4. Jak jsem tedy vysvětlil, „vycházíme-li z této premisy, je složité upřesnit, kam až může sahat požadavek provést PVP. 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“ [7].

5. Tento případ je dobrou ukázkou těchto obtíží, které zde, jak se zdá, přetrvávají navzdory objasněním v rozsudku Větrné elektrárny v Aalter a Nevele. Bude nutno ještě více upřesnit, kdy nějaký plán nebo program obsahuje referenční rámec pro vyhotovení projektů, na něž dopadají přílohy I a II směrnice EIA, a vyžaduje tedy v důsledku toho předchozí SEA.

I. Právní rámec

A. Unijní právo. Směrnice 2001/42

6. Článek 1 stanoví:

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

7. Článek 2 stanoví:

„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;

[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; dále jen „směrnice EIA“).

[5] – 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,). Také známá jako směrnice o „strategickém posuzování vlivů na životní prostředí“ (dále jen „směrnice SEA“).

[6] – Stanovisko Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, bod 36.

[7] – Tamtéž, bod 37.

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;

[…]"

8. Článek 3 stanoví:

„1. 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.

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.

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.

[…]"

B. Německé právo

1. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)

9. Ustanovení § 2 odst. 7 [8] uvádí:

„(7) Pro účely tohoto zákona se za plány a programy považují pouze plány a programy upravené ve spolkových právních předpisech nebo v právních aktech Evropské unie:

1) jejichž vytvoření a vydání přísluší veřejnoprávnímu orgánu;

2) které byly vytvořeny veřejnoprávním orgánem za tím účelem, aby byly následně přijaty vládou nebo v rámci legislativního procesu; nebo

3) které byly vytvořeny třetí osobou, aby byly následně přijaty veřejnoprávním orgánem.

[…]“

10. Ustanovení § 35 stanoví:

„1. Strategické posouzení vlivů na životní prostředí musí být provedeno v případě plánů a programů

1) vyjmenovaných v bodě 1 přílohy 5, nebo

2) vyjmenovaných v bodě 2 přílohy 5, které stanoví rámec pro rozhodnutí o přípustnosti projektů vyjmenovaných v příloze 1 nebo projektů, které podle právních předpisů spolkové země vyžadují posouzení vlivu na životní prostředí nebo předběžné posouzení konkrétního případu.

2. Plány a programy, které nejsou zahrnuty v odstavci 1, vyžadují strategické posouzení vlivů na životní prostředí pouze tehdy, když stanoví rámec pro rozhodování o přípustnosti vyjmenovaných projektů v příloze 1 nebo jiných projektů, a po předběžném posouzení konkrétního případu ve smyslu odstavce 4 je pravděpodobné, že budou mít závažné dopady na životní prostředí […].

3. Plány a programy stanoví rámec pro rozhodování o přípustnosti projektů, zda obsahují důležitá kritéria pro pozdější rozhodnutí o povolení, zejména ohledně potřebnosti, rozsahu, umístění, povahy či podmínek fungování projektů nebo ohledně využití finančních prostředků.

[…]“.

[8] – Verze ze dne 24. února 2010 (BGBl. I, s. 94), ve znění změny provedené ustanovením § 2 zákona ze dne 12. prosince 2019 (BGBl. I, s. 2513).

2. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) (spolkový zákon o ochraně přírody a péči o krajinu ze dne 29. července 2009)

11. Ustanovení § 20[9] stanoví:

„[…]

2. Mohou chránit části přírody a krajiny

[…]

4) v souladu s § 26 jako chráněnou krajinnou oblast,

[…]“

12. Ustanovení § 26 stanoví:

„1. Chráněné krajinné oblasti jsou oblasti určené právně závazným způsobem, v nichž se vyžaduje zvláštní ochrana přírody a krajiny:

1) z důvodu zachování, rozvoje nebo obnovy životaschopnosti a fungování ekosystému nebo schopnosti jeho regenerace a udržitelného využívání přírodního bohatství, včetně ochrany fauny a flóry – biotopů a planě rostoucích rostlin, a některých volně žijících živočišných druhů;

2) z důvodu rozmanitosti, zvláštnosti a krásy nebo zvláštní historicko-kulturní důležitosti krajiny, nebo

3) z důvodu zvláštního významu pro rekreační činnosti.

2. S ohledem zejména na § 5 odst. 1, a s ohledem na podrobnější normy, jsou zakázány veškeré činnosti, které by měnily charakter těchto oblastí nebo které by byly v rozporu se zvláštním účelem jejich ochrany[10]“.

3. Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) (bavorský zákon o ochraně přírody, péči o krajinu a obnově volné přírody) ze dne 23. února 2011

13. Ustanovení § 12 odst. 1[11] uvádí:

„1. Ochrana částí přírody a krajiny podle § 20 odst. 2, body 1, 2, 4, 6 a 7 spolkového zákona o ochraně přírody a péči o krajinu se uskutečňuje prostřednictvím normativních předpisů, pokud tento zákon nestanoví jinak […]“.

[9] – Verze ze dne 29. července 2009 (BGBl. I, s. 2542) ve znění změny zavedené ustanovením § 1 zákona ze dne 15. září 2017 (BGBl. I, s. 3434).

[10] – Po ukončení ústní části řízení byly do § 22 BNatSchG začleněny odstavce 2a a 2b, aby bylo umožněno zachovat platnost právních aktů, které definovaly chráněné krajinné oblasti v rozporu se směrnicí EIA, jelikož nebyly předmětem předchozího PVP.

[11] – GVBl. s. 82 ve znění změny provedené ustanovením § 11a odst. 4 zákona ze dne 10. prosince 2019 (GVBl. s. 686).

14. Ustanovení § 18 stanoví:

„1. Úřední povolení vyžadované v souladu s určitým správním ochranným předpisem bude nahrazeno úředním povolením, které vyžadují jiná ustanovení; toto povolení může být vydáno, pokud jsou splněny požadavky pro vydání povolení vyžadované správním ochranným předpisem a se souhlasem s příslušným orgánem, podle právních předpisů v oblasti ochrany přírody.

[…]“

15. Ustanovení § 51 stanoví:

„1. Jsou příslušné:

[…]

3) okresy a městské okresy k vydání vyhlášek o chráněných krajinných oblastech podle § 26 BNatSchG,

[…]“

4. Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“ (vyhláška okresu Rosenheim o chráněné krajinné oblasti „Inntal Süd“) ze dne 10. dubna 2013

16. Ustanovení § 1 této vyhlášky[12] stanoví, že „[…] chrání se tok řeky Inn, včetně údolí a naplavených niv“.

17. V souvislosti s cílem ochrany § 3 stanoví:

„Cílem chráněné krajinné oblasti „Inntal Süd“ je:

1) zajistit životaschopnost ekosystému; zejména zachovat, podpořit a obnovit lesy v nivách a mrtvá ramena, jakož i životní podmínky typických živočišných a rostlinných druhů fauny a flóry, které jsou jim přirozené, a jejich společenstev;

2) zachovat diverzitu, zvláštnost a krásu přirozené krajiny; zejména podpořit charakter krajiny v poříčí a zachovat zemědělskou kulturu;

3) zachovat a optimalizovat fungování vodního režimu tak, aby byla podpořena kontinuita toku řeky Inn a jeho přítoků, jakož i zadržet vodu na povrchu;

4) zachránit a zachovat pro společnost významné krajinné prvky pro účely rekreačních činností při současném zohlednění v co nejvyšší možné míře přírody a krajiny, a usměrnit dopravu za rekreačními účely“.

18. V souladu s ustanovením § 4, týkajícího se zákazů, „Jsou v chráněné krajinné oblasti zakázány všechny činnosti, které by měnily její charakter nebo které by byly v rozporu se sledovaným cílem (ustanovení § 3)“.

[12] – ABl. vyhlášky okresu Rosenheim č. 5, ze dne 26. dubna 2013 (dále jen „vyhláška Inntal Süd“ nebo „Vyhláška“).

19. Podle znění ustanovení § 5:

„1. Povolení Landratsamt Rosenheim (správa okresu Rosenheim) jakožto nejnižšího orgánu pověřeného ochranou přírody (ustanovení § 43 odst. 2 bod 3 BayNatSchG) potřebuje ten, kdo má v chráněné krajinné oblasti záměr

1) postavit, rekonstruovat nebo změnit účel užívání jakéhokoli typu stavby [ustanovení § 2 odst. 1 Bayerische Bauordnung (bavorský stavební zákon)], ačkoli není výslovně specifikováno povolení podle právních předpisů v oblasti stavebnictví; do této kategorie jsou zahrnuty, mimo jiné:

   a) například budovy, byty, zemědělské a lesní stavby, víkendové domy, přístřešky pro lodě, koupaliště nebo dílny, prodejní stánky […]

   b) ploty a jiné zábrany;

   c) přístavní mola a pobřežní stavby;

   d) změny zemského povrchu jako je výsledek těžby nebo tvorby náspů, zejména úprav povrchu a vytěžování nových lomů, štěrkoven, pískoven, hliněných žump nebo jílovišť a dalších zemských vrtů, jakož i rumišť. Uvedené se nevztahuje na tvorby náspů nebo vytěžování povrchu do 500 m^2 a 0,3 m výšky nebo hloubky s cílem zlepšit půdu na povrchu, který již má zemědělské využití;

2) jestliže se nejedná o stavby již zahrnuté do bodu 1,

   a) vztyčovat panely a umisťovat plakáty včetně reklamních ploch o velikosti větší než 0,5 m^2, pokud neoznačují residenční nemovitosti a místní obchody, označení bytových domů a obchodních komplexů;

   b) instalovat dráty elektrického vedení, kabeláže nebo potrubí nad povrchem nebo pod zemí a umisťovat sloupy;

   c) stavět nebo měnit podstatným způsobem vozovky, cesty nebo plochy, zejména kempy, sportoviště, hřiště a koupaliště nebo podobná zařízení;

   d) instalovat prodejní dodávky nebo stavět, umisťovat a provozovat prodejní místa a prodejní automaty;

3) jezdit na jakémkoli typu motorového vozidla mimo vozovky, cesty a volná veřejná prostranství nebo parkovat je v těchto oblastech; […]

4) čerpat povrchovou vodu nebo podzemní vodu ve větším rozsahu, než je běžně povoleno, měnit vodní plochy, jejich břehy nebo jejich koryta, přítok nebo odtok vody nebo piezometrickou úroveň, vytvářet nové vodní plochy nebo budovat drenážní systémy;

5) odvodňovat, vysušovat nebo jakýmkoli jiným způsobem ničit nebo způsobovat závažné škody biotopům zvláštní ekologické hodnoty ve smyslu ustanovení § 30 BNatSchG a ustanovení § 23 BayNatSchG, zejména slatiny, močály, rákosové porosty, bažiny velkého rozsahu, mokřady bohaté na ostřice a rákosí, květnaté louky, prameny, zalesněná rašeliniště, lesy a bahnité

terény a naplaveninové lesy, jakož i přírodní a částečně přírodní vodní plochy tekoucí vody nebo nádrže včetně jejich břehů a příslušné přírodní nebo částečně přírodní pobřežní vegetace, a oblasti s přírodními nebo částečně přírodními náspy, mrtvá ramena řek a periodicky zaplavené oblasti; […]

6) orat, fertilizovat nebo zalesňovat louky, které umožňují vrhy mláďat dobytku, měnit je na louky určené k několika sečením trávy za rok nebo určovat je k využití jako pastvin;

7) pořádat hony, brát do zajetí nebo zabíjet divoká zvířata nebo jim odnímat místa jejich rozmnožování nebo výskytu nebo jejich hnízdiště;

8) kácet, odstraňovat nebo likvidovat jakýmkoli jiným způsobem na volném prostranství a mimo lesy jednotlivé stromy, křoviny, živé ploty nebo háje či keře v polích, které utváří krajinu; […]

9) vytěžovat částečně nebo jako celek lesní porosty, provádět prvotní zalesnění nebo prořezávat v této souvislosti více, než 0,5 hektarů, transformovat lesy s opadavými stromy ve smíšených nebo naplaveninových lesích s převahou jehličnanů nebo vysadit speciální plodiny (například lesní školky);

10) likvidovat nebo zásadně měnit břehy vodních ploch, říční vegetaci, rákosy nebo rákosové porosty nebo populace vodních rostlin, vstupovat do rákosových porostů nebo na plochy vodních rostlin a používat chemické prostředky k jejich likvidaci nebo k regulaci rákosových porostů nebo k čištění příkopů; […]

11) ukládat odpad, sutiny a jiné předměty, pokud již nejsou předmětem jiné právní úpravy v oblasti odpadového hospodářství na jiných místech, než jsou povolená, i když se neplánuje postavit hráz ve smyslu právních předpisů v oblasti stavebnictví;

12) tábořit s karavany nebo je parkovat (včetně sklopných přípojných vozidel) nebo motorizovaných obytných vozů mimo povolená místa nebo umožnit takové jednání;

13) umožnit, aby vzlétala a přistávala letadla ve smyslu Luftverkehrgesetz (zákon o letectví) mimo povolená letiště.

2. Povolení bude uděleno, aniž jsou dotčena ustanovení jiných předpisů, pokud zamýšlené opatření nevyvolá žádný z dopadů, které jsou vyjmenovány v odstavci 4 nebo pokud takové dopady mohou být kompenzovány prostřednictvím dodatečných podmínek.

[…]“

20. Ohledně výjimek ustanovení § 7 stanoví:

„1. Za podmínek stanovených v ustanovení § 67 BnatSchG může být v konkrétních případech udělena výjimka ze zákazů v ustanovení § 4 této Vyhlášky […]“.

II. Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

21. Landkreis Rosenheim (okres Rosenheim, Německo) vydal s účinností od 27. dubna 2013 vyhlášku Inntal Süd, aniž ji podrobil PVP, nebo předchozímu přezkumu takového posouzení.

22. Vyhláška chrání území o rozloze 4 021 hektarů, přibližně o 650 hektarů méně, než které chránily předchozí právní předpisy z let 1952 a 1977, které byly zcela nebo zčásti zrušeny.

23. Bund Naturschutz in Bayern e.V. (dále jen „Bund Naturschutz“), sdružení na ochranu životního prostředí, které se účastnilo procesu tvorby vyhlášky Inntal Süd. a bylo nespokojeno s jejím obsahem, ji napadlo před Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vrchní správní soud Bavorska, Německo), který jeho žalobu odmítl jako nepřípustnou.

24. Bundesverwaltungsgericht (Nejvyšší správní soud, Německo) se musí vyslovit ke kasačnímu opravnému prostředku („Revision“) podanému proti rozhodnutí prvního stupně.

25. Podle předkládajícího soudu by kasační opravný prostředek měl být podle vnitrostátních předpisů nepřípustný. Ohledně návrhového žádání týkajícího se kontroly zákonnosti navrhovatelka nemůže uvést žádné porušení zákona, a proto postrádá aktivní legitimaci. Nelze tomuto návrhovému žádání vyhovět, neboť vyhláška Inntal Süd není rozhodnutím ani není podle znění vnitrostátního práva podrobena povinnosti provést PVP ani předběžnému přezkumu.

26. Nicméně dodává, že odpověď na předběžné otázky by mohla vést k tomu, že návrhovým žádáním Bund Naturschutz bude vyhověno.

27. Předmětem prvních dvou otázek je vyjasnění toho, zda podle článku 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA bylo povinné provést PVP v souvislosti s vyhláškou. Pokud by tomu tak bylo, opravný prostředek by byl přípustný a uspěl by také věcně: předkládající soud by jistě musel konstatovat neplatnost vyhlášky Inntal Süd v důsledku opomenutí nezbytné fáze v procesu vedoucím k jejímu vydání.

28. Třetí otázka týkající se článku 3 odst. 4 směrnice SEA je také relevantní pro rozhodnutí sporu. Pokud vyhláška Inntal Süd stanoví rámec pro schvalování budoucích projektů ve smyslu tohoto ustanovení, měl ji okres Rosenheim podle vnitrostátního práva podrobit předběžnému přezkumu, a tedy přezkoumáním jednotlivých případů ve smyslu článku 3 odst. 5 směrnice SEA. Za tohoto předpokladu by opravný prostředek byl přípustný, a byl by opodstatněný, a vedl by k prohlášení neplatnosti vyhlášky.

29. Za těchto okolností Bundesverwaltungsgericht (Nejvyšší správní soud) pokládá následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (Úř. věst. 2001, L 197, s. 30; Zvl. vyd. 15/06, s. 157) vykládán v tom smyslu, že ke stanovení rámce pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 2011/92/EU (směrnice o posuzování vlivů) dochází již v okamžiku, kdy vyhláška na ochranu přírody a krajiny stanoví obecné skutkové podstaty zákazů s možností výjimek a povinnosti získat povolení, které nemají specifickou vazbu na záměry uvedené v přílohách ke směrnici o posuzování vlivů?

2) Musí být čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES vykládán v tom smyslu, že plány a programy jsou v oblastech zemědělství, lesnictví, využívání půdy atd. vypracovávány tehdy, když je jejich cílem stanovit referenční rámec právě pro jedno nebo několik těchto odvětví? Nebo postačuje, pokud jsou za účelem ochrany přírody a krajiny upraveny obecné zákazy

a povinnosti získat povolení, které musí být přezkoumány ve schvalovacím řízení pro velký počet záměrů a užití a mohou mít nepřímý účinek (‚účinek dopadu‘) na jedno nebo několik těchto odvětví?

3) Musí být čl. 3 odst. 4 směrnice 2001/42/ES vykládán v tom smyslu, že se stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, pokud vyhláška přijatá na ochranu přírody a krajiny stanoví pro velký počet abstraktně popsaných záměrů a opatření v chráněné oblasti obecné zákazy a povinnosti získat povolení, avšak konkrétní záměry nejsou v dohledné době po jejím přijetí plánovány ani zamýšleny a neexistuje tedy specifická vazba na konkrétní projekty?“

30. Písemná vyjádření předložily Bund Naturschtuz, okres Rosenheim, Landesanwaltschaft Bayern (Zemská advokátní komora Bavorska), německá, česká a irská vláda, jakož i Evropská komise. S výjimkou české vlády se všichni zúčastnili jednání, které se konalo dne 7. června 2021.

III. Posouzení

A. První a druhá předběžná otázka

31. Předkládající soud chce vědět, zda článek 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA musí být vykládány v tom smyslu, že právní předpisy, jako je sporná vyhláška, představují plán nebo program, na který se vztahuje povinnost PVP.

32. V rozsudku Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, Soudní dvůr učinil, mimo jiné, následující prohlášení:

„– Účelem této směrnice je totiž, jak připomíná její článek 1, zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a přispět k zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí plánů a programů s cílem podporovat udržitelný rozvoj;“

„– K tomu, jak vyplývá z uvedeného článku 1, základní cíl směrnice 2001/42 [SEA] spočívá v tom, aby plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly při přípravě a před přijetím posouzení vlivů na životní prostředí;“

„– Široký výklad pojmu ‚plány a programy‘ je navíc v souladu s mezinárodními závazky Unie, jak vyplývají zejména z čl. 2 odst. 7 Úmluvy z Espoo“ [13].

33. Normy, které řídí rozsah použitelnosti směrnice SEA, jsou obsaženy v zásadě ve dvou článcích, které spolu vzájemně souvisejí:

– článek 2 písm. a) definuje kumulativní požadavky, které musí splňovat plány a programy, aby se na ně směrnice vztahovala: a) aby „příprava nebo přijetí, nebo obojí, příslušelo orgánu na národní, regionální nebo místní úrovni, nebo aby je připravoval úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou“; a b) aby byly vyžadovány právními a správními předpisy.

[13] – Body 45, 46 a 49, s citacemi rozsudků ze dne 22. září 2011, Valčiukienė a další (C-295/10, EU:C:2011:608), bod 37, a ze dne 7. června 2018, Thybaut a další (C-160/17, EU:C:2018:401; dále jen „rozsudek Thybaut a další“), bod 61.

– článek 3 odst. 2 písm. a) stanoví podmínky pro určení mezi těmito plány a projekty, které z nich mohou mít významný vliv na životní prostředí, a proto podléhají SEA: a) jejich vytvoření ve vazbě na některá odvětví a hospodářské činnosti (citlivé); a b) potřeba, aby „stanovily" rámec pro schvalování budoucích projektů.

34. Článek 3 odst. 4 směrnice SEA rozšiřuje povinnost PVP na plány a programy týkající se činností, které nejsou citlivé, mají však zvýšený vliv na životní prostředí. Těchto plánů a programů se týká třetí předběžná otázka.

35. Z kombinace těchto ustanovení ve skutečnosti vznikají čtyři požadavky, jejichž analýzu provedu za účelem určení, zda místní právní předpisy, jako je vyhláška Inntal Süd, je plán nebo program, na nějž se vztahuje článek 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA.

36. Premisa, z níž vychází předkládající soud, je ten, že ve světle judikatury Soudního dvora tato vyhláška „představuje plán nebo program ve smyslu ustanovení článku 2 písm. a) směrnice [SEA]" [14]. Je to tvrzení, které, jak vysvětlím, sdílím.

1. Vypracování a přijetí plánu nebo programu orgánem členského státu

37. První požadavek, jehož posouzení nevykazuje obvykle hermeneutické problémy, spočívá v tom, aby právní úprava byla přijata nebo vypracována orgánem členského státu, na úrovni vnitrostátní, krajské nebo místní.

38. V tomto případě nikdo nediskutuje o tom, zda byla vyhláška přijata místním německým orgánem státní správy, konkrétně okresem Rosenheim.

2. Plán nebo program stanovený ustanoveními zákona, správními předpisy

39. Podle článku 2 písm. a), druhý pododstavec, směrnice SEA plány a programy schválené orgány členského státu, které spadají pod její rozsah použitelnosti, jsou „vyžadovány právními a správními předpisy".

40. Od rozsudku Inter-Environnement Bruxelles a další musí být považovány za „vyžadované" ve smyslu a za účelem uplatňování směrnice 2001/42, a tudíž podrobeny posuzování jejich vlivů na životní prostředí za podmínek stanovených touto směrnicí [15].

41. Tímto výkladem Soudní dvůr provedl *velkorysý* výklad směrnice 2001/42, s vědomím toho, že upravuje plány a programy stanovené vnitrostátními právními a správními předpisy, ať už je jejich přijetí *povinné* nebo *fakultativní* [16].

[14] – Předkládací usnesení, bod 19.

[15] – Rozsudek ze dne 22. března 2012, Inter-Environnement Bruxelles a další, (C-567/10, EU:C:2012:159; dále jen „rozsudek Inter-Environement Bruxelles a další"), bod 31; Thybaut a další, bod 43, a ze dne 12. června 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483; dále jen „rozsudek CFE"), bod 54.

[16] – Ve věci Inter-Environnement Bruxelles a další generální advokátka Kokott navrhla restriktivnější výklad: SEA by vyžadovaly pouze plány nebo záměry, které by byly povinně stanoveny právním předpisem (stanovisko ze dne 17. listopadu 2011 generální advokátky Kokott přednesené ve věci Inter-Environnement Bruxelles a další, C-567/10, EU:C:2011:755, body 18 a 19). V jejím stanovisku ze dne 25. ledna 2018, ve věci Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16, EU:C:2018:39), body 41 a 42, generální advokátka Kokott zopakovala svůj názor, a potvrdila, že Soudní dvůr rozšířil rozsah působnosti směrnice SEA dále, než to zamýšlel zákonodárce, a než tak mohly stanovit členské státy.

42. Tato judikatura byla „zpochybňována“ a bylo výslovně navrženo Soudnímu dvoru, aby změnil rozsudek ve věci Větrné elektrárny v Aalter a Nevele.

43. Nicméně, v této věci Soudní dvůr odmítl změnit svou předchozí judikaturu. Znovu potvrdil, že „by takové cíle byly ohroženy, pokud by byl [její] čl. 2 písm. a) […] vykládán v tom smyslu, že se povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí stanovená touto směrnicí vztahuje pouze na plány nebo programy, jejichž přijetí je povinné. Jak bylo uvedeno […] přijetí uvedených plánů nebo programů totiž často není uloženo obecně. Dále by takový výklad umožnil, aby členský stát snadno obcházel tuto povinnost provádět posouzení vlivů na životní prostředí tím, že by záměrně nestanovil, že příslušné orgány jsou povinny takové plány nebo programy přijmout“ [17].

44. Článek 2 písm. a), druhý pododstavec, směrnice SEA tedy musí být vykládán „v tom smyslu, že za ‚vyžadované‘ ve smyslu a pro použití této směrnice musí být považovány plány a programy, jejichž přijímání je upraveno ustanoveními vnitrostátního práva, která určí orgány příslušné pro jejich přijímání a postup jejich přípravy“ [18].

45. Landesanwaltschaft Bayer vyzývá znovu Soudní dvůr, aby změnil svou judikaturu [19], nepřináší však, podle mého názoru nové argumenty na podporu svého názoru. Předkládající soudu nepředkládá žádnou otázku ohledně této záležitosti.

46. Po rozsudku Větrné elektrárny v Aalter a Nevele se domnívám, že je otázka definitivně rozhodnuta Velkým senátem Soudního dvora a že není důvod k revizi této judikatury.

47. Podle předkládajícího soudu [20] byla vyhláška Inntal Süd vydána podle ustanovení BNatSchgG, které k tomu opravňují. Jednalo by se tedy o vyhlášku *předvídanou* zákonnými normami, přestože její vypracování nebylo *povinné*. Splňuje proto druhý požadavek, aby byla plánem nebo programem spadajícím pod povinnost PVP.

3. Plán nebo program vypracovaný s ohledem na hospodářské odvětví (citlivé), na něž dopadá směrnice SEA

48. 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 v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy“.

49. Slovy Soudního dvora „článek 3 směrnice 2001/42 podmiňuje povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí u zvláštního plánu nebo programu tím, že plán nebo program, na který se vztahuje toto ustanovení, může mít významný vliv na životní prostředí […]. Konkrétně se podle čl. 3 odst. 2 písm. a) této směrnice posouzení vlivů na životní prostředí provádí systematicky u všech plánů a programů, které se připravují v určitých odvětvích a stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 2011/92 […]“ [21].

17 – Rozsudek Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, bod 48.

18 – Rozsudek Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, bod 52.

19 – Bod 10 písemného vyjádření Landesanwaltschaft Bayer.

20 – Bod 19 předkládacího usnesení, které cituje jako právní základ Vyhlášky články 12 odst. 1, první věta, 20 odst. 2, a 26 BNatSchgG (upravují pravomoc vydat, změnit nebo zrušit pravidla pro chráněné krajinné oblasti), v kombinaci s články 51 odst. 1, bod 3, a 52 BayNatSchG (stanoví příslušný správní orgán – v tomto případě okres Rosenheim – a příslušný postup).

21 – Rozsudek Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, bod 65.

50. Jedná se o *citlivá* odvětví z pohledu životního prostředí, tak, jak to vyplývá z příloh I a II směrnice EIA a směrnice 92/43/EHS [22], které jsou systematicky podřízeny PVP [23].

51. Podle předkládajícího soudu vyhláška byla Inntal Süd přijata pro *odvětví* (ochrany přírody a zachování krajiny), které se nepodřizuje požadavkům článku 5 směrnice SEA, a proto se nenachází mezi těmi, které zmiňuje článek 3 odst. 2 písm. a) této směrnice [24].

52. Kromě toho dodává, že Soudní dvůr se pouze při několika málo příležitostech vyslovil k požadavku „vytvoření" s ohledem na konkrétní odvětví, a proto jej žádá, aby vyřešil:

– zda „provedení" předpokládá zvláštní zaměření na některé z odvětví vyjmenovaných v článku 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA; nebo

– zda stačí, že plány a programy mají ve skutečnosti na toto odvětví vliv (v této věci: zemědělství, lesnictví a využití půdy), přestože byly vytvořeny pro jiné odvětví, které v tomto ustanovení není zmíněno (v této věci: ochrana přírody a zachování krajiny) [25].

53. Jisté je, že Soudní dvůr nebyl obzvlášť náročný, když analyzoval tento požadavek, když řešil, zda plán nebo program vyžaduje předchozí PVP a jeho přijetí. Postačí, že plán nebo program zahrnuje, má vliv, zmiňuje se nebo uvádí některé z těchto odvětví, aby se mělo za to, že byl *vytvořen* s ohledem na ně, pokud toto odvětví figuruje mezi těmi, která jsou zahrnuta v článku 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA [26].

54. Soudní dvůr také široce vyložil citlivá hospodářská odvětví vyjmenované v tomto článku. Konkrétně:

– potvrdil, že zmínka o „územní plánování", tak na „využívání půdy" jasně naznačuje, že odvětví, na které se vztahuje, se neomezuje na „využívání půdy" v úzkém slova smyslu, tedy rozdělování ploch do zón a vymezování činností, které lze v těchto zónách provádět, ale že zahrnuje mnohem širší oblast" [27];

– vyložil, že vyhláška, která vymezuje oblast změny územního plánu, která umožňuje odchýlit se od požadavků týkajících se staveb a územního plánování, spadá do oblasti „územního plánování nebo využívání půdy" ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA [28];

[22] – 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).

[23] – Nicméně pokud plány a programy v těchto citlivých odvětvích stanoví využití malých oblastí místního rozsahu a zavedení menších změn těchto plánů a programů, budou se posuzovat pouze tehdy, pokud by se členské státy rozhodly, že pravděpodobně budou mít významný vliv na životní prostředí (článek 3 odst. 3 směrnice SEA). Viz bod 10 odůvodnění této směrnice.

[24] – Předkládací usnesení, bod 27. Soud a *quo* to vyvozuje z bodu 10 odůvodnění směrnice SEA, z jejího článku 3 odst. 2 písm. a), a z jejího článku 5, které vyžadují předchozí SEA u plánů a programů vytvořených a výslovně zacílených na některé z odvětví zmíněných v článku 3 odst. 2 písm. a), mezi nimiž se nenachází odvětví, o něž se jedná v tomto řízení.

[25] – Předkládací usnesení, bod 29.

[26] – Viz rozsudky Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, bod 66; ze dne 8. května 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus" a další (C-305/18, EU:C:2019:384), bod 48; ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další, (C-671/16, EU:C:2018:403, body 42 až 45; dále jen rozsudek „Inter-Environnement Bruxelles a další"), Thybaut a další, body 47 až 49; ze dne 27. října 2016, D'Oultremont a další (C-290/15, EU:C:2016:816; dále jen „rozsudky D'Oultremont a další"), bod 44.

[27] – Rozsudek Inter-Environnement Bruxelles a další, bod 43.

[28] – Rozsudek Thybaut a další, body 48 a 49.

– konstatoval, že prezidentský dekret, jehož prostřednictvím se stanovily prostředky ochrany v oblasti horského masivu a některých městských parků [29], a jehož článek 1 stanovil, mimo jiné, jako cíl „ochranu krajiny“, vyžadoval PVP [30].

55. Podle mého názoru nic nebrání tomu, aby *byla vytvořena* vnitrostátní opatření určená k ochraně přírody a krajiny *s ohledem* na citlivá odvětví identifikovaná článkem 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA, i když nesměřují přímo a konkrétně, nýbrž nepřímo, k jejímu zachování. Proto při splnění dalších požadavků budou příslušné plány a programy obecně vyžadovat PVP předcházející jejich přijetí.

56. Komise ve svém písemném vyjádření stojí za tím, že článek 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA obsahuje vyčerpávající výčet zvláštních odvětví, který nemůže být rozšířen ani proniknout do jiných, které nebyly výslovně zmíněny, neboť taková byla vůle zákonodárce [31].

57. Rozsudky Soudního dvora nezahrnují nové citlivé oblasti do taxativního výčtu. Omezují se na to, že nevykládají restriktivně odvětví zmíněná ve výčtu a nevyžadují, aby plán nebo program byl vytvořen s přímou a výslovnou vazbou na některé z těchto odvětví, a postačí, aby se jich týkal, zmiňoval se o nich nebo na ně má vliv.

58. Sdílím výklad Soudního dvora, a nevidím důvod k tomu, abych navrhoval změnu tohoto směru judikatury.

59. Doslovné znění článku 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA podporuje tento výklad ustanovení. Různé jazykové verze používají terminologii, která podporuje její použití na veškeré plány a programy vytvořené *s ohledem* na citlivá odvětví [32]. Toto syntagma umožňuje vykládat text takovým způsobem, že není důvodu, aby plán nebo projekt byl výslovně a výhradně zaměřen na tato odvětví: stačí, aby na ně měl významný vliv.

60. Naproti tomu, jak to vykládá německá, irská a česká vláda, podobný výklad neznamená neodůvodněné rozšíření ustanovení článku 3 odst. 2 směrnice SEA na úkor jeho odstavce 4. Jím se, jak se mi zdá, vyhne tomu, aby členský stát obcházel povinnost PVP v plánech a programech, které mají vliv na citlivá odvětví, a ukryly pod různou terminologií například informaci, že se zaměřují na ochranu přírody a krajiny.

61. Ve skutečnosti námitky týkající se této záležitosti pramení z určitého terminologického omylu: ochrana přírody a krajiny není, sám o sobě, *odvětvím*, které by bylo možno srovnat s těmi, které jsou konkrétně vyjmenovány v článku 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA. Pokud by takové

[29] – Jednalo se o prezidentský dekret č. 187/2011, ze dne 14. července 2011, jímž byla stanovena ochranná opatření v oblasti hory Hymettus (Ymittos) a městských parků Goudi a Ilisia v Řecku, aby se přizpůsobila ochrana této rezervace hlavnímu územnímu plánu v městské oblasti Athén. Podle znění jeho článku 1 „je cílem tohoto dekretu účinná ochrana hory Hymettus a jeho okolí ve prospěch ekologického zacházení a zachování živočišných druhů, fauny a flóry, a zlepšení jeho významného ekologického vlivu v údolí Attiky, *ochrany krajiny* a kontroly staveb“ (zvýrazněno autorem).

[30] – Rozsudek ze dne 10. září 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582), bod 20.

[31] – V návrhu směrnice Rady EU o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (COM/96/0511 final; Úř. věst. 1997, C 129, s. 14) Komise navrhovala otevřený, a nikoli taxativní výčet citlivých odvětví, v souvislosti s nimiž by plány a programy vyžadovaly povinně předchozí PVP. Nicméně, Společný postoj schválený Radou dne 30. března 2000 (Úř. věst. 2000, C 137, s. 11) s cílem vydání směrnice Evropského parlamentu a Rady, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, rozhodl zavést vyčerpávající výčet citlivých odvětví.

[32] – Plány a programy „que se elaboren con respecto a“ (španělská verze); „élaborés pour“ (francouzská verze); „which are prepared for“ (anglická verze); „che sono elaborati per“ (italská verze); „que tenham sido preparados para“ (portugalská verze). Německá verze se zdá být přísnější, když hovoří o plánech a programech, které „in den Bereichen […] ausgearbeitet werden“.

srovnání bylo možné, vstoupilo by do hry hermeneutické pravidlo *inclusio unius, exclusio alterius*, a v důsledku toho by se absence takového *předpokládaného odvětví* ve výčtu rovnala jeho vyloučení.

62. Nicméně děje se to, že odvětví vyjmenovaná v ustanovení přísluší k rozsahu velmi přesných činností (zemědělství, rybolov, doprava, energetika, telekomunikace atd.), zatímco ochrana přírody a krajiny je průřezovým cílem, který může iniciovat a odůvodňovat sám o sobě opatření, která více nebo méně přímočaře ovlivní každé z těchto citlivých odvětví.

63. Nevidím důvod, proč by požadavky článku 5 odst. 1 směrnice SEA mohly být „přizpůsobeny“ [33] plánům a programům ve vyjmenovaných odvětvích, a naproti tomu nikoli vyhlášce, která směřuje přímo k ochraně přírody a krajiny, a nepřímo má vliv i na ně. Podle mého názoru nic nepřekáží vypracování zprávy, která by identifikovala, popsala a posoudila pravděpodobné významné dopady na životní prostředí, které vyplynou z uplatnění plánu nebo programu, jehož cílem je ochrana přírody a krajiny [34].

64. Vyhláška Inntal Süd, která chrání přírodu a krajinu v oblastech stanovených bavorskými předpisy (které pokrývají přibližně 30 % území této spolkové země), má současně vliv na některá dříve zmíněná *citlivá odvětví*.

65. Bund Naturschutz vysvětluje její dopad na „využití půdy“, což je odvětví výslovně zmíněné v článku 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA. Vyhláška zavádí, mimo jiné, normy týkající se provádění stavebních prací a výkonu zemědělských a lesnických činností, a proto souvislost mezi „využitím půdy“ (včetně „územního plánování, využití půdy a rozvoje měst“) se jeví nesporná [35].

66. Vyhláška ukládá požadavek předchozího správního povolení pro nespočet činností v chráněné oblasti [36]. Tato povolení *chrání* půdu proti určitým typům využití a stanoví, podle mého názoru, opatření související s jejím využitím, a určují územní plánování, a využití půdy a rozvoje měst: obě odvětví, opakuji, jsou zmíněna v článku 3 odst. 1 písm. a) směrnice SEA.

67. Konkrétně článek 5 vyhlášky obsahuje potřebnost povolení pro stavby nemovitostí [37], vodohospodářství [38], zachování luk [39] nebo vytěžování lesů [40], kromě jiných činností [41].

[33] – Předkládací usnesení, bod 27.

[34] – Nic nebrání určení, popisu a posouzení vlivů, jak pozitivních, tak negativních, na životní prostředí u normy, jako je vyhláška (například ty, které vyplynou z omezení územního rozsahu použitelnosti ve srovnání s předchozím rozsahem, tím, že umožní stavební projekty na bytové domy na pozemcích, které doposud byly chráněny). To vše bez ohledu na to, že z důvodu nezavedení skutečného referenčního rámce, nedojde nutně k jejímu podřízení se SEA, jak následně zanalyzuji.

[35] – Soud a *quo* uznává (bod 22 předkládacího usnesení), že „Vyhláška stanoví […] určitý počet obecných zákazů a schvalovacích povinností *pro značný počet projektů* a jejich využití“. Zvýraznění provedeno autorem stanoviska.

[36] – Generální advokátka Kokott ve svém stanovisku ve věcech CFE a Terre wallonne (C-43/18 a C-321/18, EU:C:2019:56), bod 43, se omezila na to, že konstatovala, že „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 [stanovených v článku 3 odst. 1 písm. a) směrnice 2001/43], jsou pochopitelné“.

[37] – Článek 5 odst. 1, bod 1.

[38] – Článek 5 odst. 1, body 4 a 5.

[39] – Článek 5, odstavec 1, bod 6.

[40] – Článek 5, odstavec 1, body 8, 9 a 10.

[41] – Podle Bund Naturschutz (s. 17 francouzské verze jeho písemného vyjádření) by tentýž článek mohl mít vliv na využití půdy, jež má dopad na budoucí stavební práce, když neobsahuje „preventivní otevírací klauzuli“, jak to vykládá vnitrostátní judikatura. Odpověď na toto tvrzení nicméně závisí na výkladu vnitrostátního práva.

4. Plán nebo program, který stanoví referenční rámec pro budoucí schvalování projektů, na něž dopadá směrnice EIA

68. Kromě vytvoření v souvislosti s určitým citlivým odvětvím je plán nebo program podle článku 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA povinně podroben SEA, pokud stanoví rámec pro schválení projektů vyjmenovaných v přílohách I a II směrnice EIA v budoucnu [42].

69. Proto, aby byly podrobeny PVP, toto ustanovení tedy vyžaduje:

– aby plány nebo programy stanovily rámec pro schválení projektů v budoucnu při realizaci projektu, a

– aby se jednalo o projekty vyjmenované v přílohách I a II směrnice SEA.

a) Plány nebo programy, které zahrnují předběžné schválení projektů uvedených v přílohách I a II směrnice EIA

70. Podle znění článku 1 odst. 2 směrnice EIA se „záměrem“ rozumí:

– provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl,

– jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin.

71. Výraz „záměr“ v definici formulované [zejména v první odrážce článku 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA] odpovídá pracím nebo zásahům měnícím fyzický stav daného místa [43].

72. V souladu s článkem 2 odst. 1 směrnice EIA projekty, které musí být podrobeny posouzení, jsou ty, které mohou mít „významný vliv na životní prostředí, mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění“, tak, jak jsou definovány v jejím článku 4, který odkazuje na ty, jež jsou vyjmenovány v jejích přílohách I a II [44].

73. Kombinace znění článků 2 odst. 1 a 4 odst. 1 směrnice EIA ukazuje, že projekty spojené s její přílohou I s sebou nesou díky své povaze riziko významného poškození životního prostředí a musí být nutně předmětem EIA [45].

74. Co se týče projektů vyjmenovaných v příloze II, členské státy určí, zda budou předmětem EIA prostřednictvím posouzení případ od případu nebo prostřednictvím limitů nebo přednastavených kritérií.

[42] – Rozsudek ze dne 8. května 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus“ a další (C-305/18, EU:C:2019:384), bod 47; a rozsudek Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, bod 65.

[43] – Rozsudky ze dne 19. dubna 2012, Pro-Braine a další (C-121/11, EU:C:2012:225), bod 31; ze dne 29. července 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), bod 62; a ze dne 9. září 2020, Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680), bod 32.

[44] – Rozsudky ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154), bod 25; a ze dne 29. července 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), bod 74.

[45] – Rozsudky ze dne 24. listopadu 2011, Evropská komise v. Španělsko (C-404/09, EU:C:2011:768), bod 74; ze dne 11. února 2015, Marktgemeinde Straßwalchen a další (C-531/13, EU:C:2015:79), bod 20; a ze dne 29. července 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), bod 75.

75. Vyhláška Inntal Süd obsahuje ustanovení o činnostech, které nelze podřadit pod pojem projekt podle směrnice EIA, shora vysvětlený, společně s jinými, které tam podřadit lze.

76. V důsledku toho, jak uvádí Komise [46], vyhláška zahrnuje některé činnosti, které i přesto, že je u nich potřeba získat předchozí správní povolení, nespadají pod pojem projekt [47]. Žádná z nich nepředstavuje stavební práce nebo jiné instalace či díla, a také nejsou fyzickými zásahy do přírodního prostředí nebo do krajiny. Proto neodpovídají pojmu „projekt" podle směrnice EIA a norma, která je obsahuje, proti nevyžaduje předchozí PVP.

77. Nicméně vyhláška Inntal Süd současně obsahuje potřebnost povolení pro provádění jiných činností v chráněné oblasti, které patří do seznamu projektů vyjmenovaných v přílohách I a II směrnice SEA. Tak je tomu s mnoha činnostmi popsanými v jejích článcích 4 a 5 [48]. Připomínám, že navíc je takové i posouzení předkládajícího soudu [49].

78. Posledně zmíněné činnosti (vyžadující povolení podle článku 5 Vyhlášky) jsou zahrnuty, opakuji, bez problémů mezi projekty obsažené v přílohách I a II směrnice EIA [50].

79. Navíc článek 5, odst. 1, bod 1, Vyhlášky hovoří o potřebnosti povolení k „stavbě, změně nebo změně užívání *děl jakékoli povahy*, [51] dokonce i tehdy, když nevyžadují stavební povolení". Na tato díla odkazují různé typy projektů zmíněných v přílohách I a II směrnice EIA.

80. Shrnuto, vyhláška Inntal Süd by mohla být v zásadě kvalifikována jako jeden z plánů a programů, které předpokládají povolení projektů stanovených v přílohách I a II směrnice EIA, a tedy budou vyžadovat předchozí PVP.

81. Následujícím krokem je ověření, zda vyhláška obsahuje navíc referenční rámec pro vytvoření budoucích projektů spadajících pod EIA.

46 – Bod 22 jejího písemného vyjádření.

47 – Mimo jiné se tam nacházejí tyto činnosti: „instalovat prodejní dodávky nebo stavět, umisťovat a provozovat prodejní místa a prodejní automaty" (článek 5, odstavec 1, bod 2, písm. d); „jezdit na jakémkoli typu motorového vozidla mimo vozovky, cesty a volná veřejná prostranství nebo parkovat je v těchto oblastech" (článek 5 odst. 1 bod 3); „tábořit s karavany nebo je parkovat (včetně sklopných přípojných vozidel) nebo motorizovaných obytných vozů mimo povolená místa nebo umožnit takové jednání" (článek 5 odst. 1 bod 12); „umožnit, aby vzlétala a přistávala letadla mimo povolená letiště" (článek 5 odst. 1 bod 13).

48 – Podle článku 4 se zakazují „v chráněné krajinné oblasti všechny činnosti, které by měnily její charakter nebo které by byly v rozporu se sledovaným cílem". V článku 5 se zákaz rozšiřuje na „postavit, rekonstruovat nebo změnit účel užívání jakéhokoli typu stavby […]" (odst. 1 bod 1); „instalovat dráty elektrického vedení, kabeláže nebo potrubí nad povrchem nebo pod zemí a umisťovat sloupy" (odst. 1 bod 2 písm. b); „stavět nebo měnit podstatným způsobem vozovky, cesty nebo plochy, zejména kempy, sportoviště, hřiště a koupaliště nebo podobná zařízení" (odst. 1 bod 2 písm. c); „čerpat povrchovou vodu nebo podzemní vodu ve větším rozsahu, než je běžně povoleno, měnit vodní plochy, jejich břehy nebo jejich koryta, přítok nebo odtok vody nebo piezometrickou úroveň, vytvářet nové vodní plochy nebo budovat drenážní systémy" (odstavec 1 bod 4); „kácet, odstraňovat nebo likvidovat jakýmkoli jiným způsobem na volném prostranství a mimo lesy jednotlivé stromy, křoviny, živé ploty nebo háje či keře v polích, které utváří krajinu" (odstavec 1 bod 8); „vytěžovat částečně nebo jako celek lesní porosty, provádět prvotní zalesnění nebo prořezávat v této souvislosti více, než 0,5 hektarů, transformovat lesy s opadavými stromy ve smíšených nebo naplaveninových lesích s převahou jehličnanů nebo vysadit speciální plodiny (například lesní školky)" (odstavec 1, bod 9).

49 – Bod 36 tohoto stanoviska.

50 – Projekty „staveb dálnic a rychlostních silnic" (příloha I, bod 7, písmeno b); „výstavba nové čtyř a víceproudové silnice" (příloha I, bod 7, písm. c); „nakládání s vodními zdroji pro zemědělské účely, con la inclusión de la irrigación y del avenamiento de terrenos" (příloha II bod 1 písm. c), nebo „původní výsadba lesních porostů a kácení lesních porostů za účelem změny na jiný typ využití pozemku" (příloha II bod 1 písm. d).

51 – Zvýraznění provedeno autorem stanoviska.

b) Plán nebo program, který stanoví rámec pro schvalování projektů

82. Článek 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA vyžaduje, aby plán nebo program stanovily rámec pro budoucí povolení u projektů vyjmenovaných v přílohách I a II směrnice EIA.

83. Tato podmínka je ta, která činí největší potíže při použití směrnice SEA. Jak jsem již zdůraznil jindy, „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“ [52].

84. Slovní spojení „které stanoví *rámec* pro pozdější schvalování budoucích záměrů“ nečiní jakýkoli odkaz na vnitrostátní právo. Je tedy autonomním pojmem unijního práva, který musí být na území Unie vykládán jednotně [53].

85. Plán nebo program stanoví rámec pro schválení budoucích projektů spadajících pod směrnici EIA, když jde o „akty, 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 z projektů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí“ [54].

86. Tímto způsobem se zajistí posouzení vlivů na životní prostředí takových specifikací, které mohou mít významný vliv na životní prostředí [55] v rámci souboru právních předpisů; *sensu contrario*, vyhneme se tomu, aby kritéria nebo podmínky stanovené izolovaně, ukládaly PVP.

87. Soudní dvůr upřesnil, že „soubor významných kritérií a podmínek“ musí být chápán kvalitativně, nikoli kvantitativně. Postačí, aby *soubor* byl významný, a nemusí být vyčerpávající, k tomu, aby plán nebo program, který jej stanoví, vyžadoval PVP. Tak se zamezí také možným strategiím směřujícím k obcházení povinností vymezených ve směrnici SEA, například rozdělení opatření při současném snížení užitečného účinku této směrnice [56].

88. Vnitrostátní právní úprava stanoví rámec pro tvorbu projektů uvedených v přílohách I a II směrnice EIA pouze tehdy, když je tento rámec vhodný k tomu, aby tyto projekty podmiňoval [57].

89. Není nutné, aby plán nebo program stanovil výslovně a detailně projekty, zdá se mi však nezbytné, aby měl dostatečný počet kritérií, která musí být zohledněna při stanovení jeho obsahu, jeho tvorby a jeho uvedení do praxe.

90. Jinými slovy, plán nebo program mohou mít významný vliv na životní prostředí a vyžadovat předchozí PVP, pokud obsahují ustanovení o umístění, charakteristikách, rozměrech, podmínkách fungování nebo určení zdrojů v rámci těchto projektů.

[52] – Stanovisko Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, bod 74.

[53] – Rozsudek Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, bod 75.

[54] – Rozsudky D'Oultremont a další, bod 49; Inter-Environnement Bruxelles a další, bod 53; CFE, bod 61; a Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, bod 67.

[55] – Rozsudky ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103; dále jen „rozsudek Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne“, bod 42; Inter-Environnement Bruxelles a další, bod 54; a Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, bod 68.

[56] – Stanovisko ve věci Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, bod 90. Viz rozsudky Inter-Environnement Bruxelles a další, bod 55; CFE, bod 64; a Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, bod 70.

[57] – Tuto myšlenku sdílí ve svých písemných stanoviscích Evropská komise a německá vláda (bod 22 jejich vyjádření), česká vláda (body 14, 19 a 23 jejího vyjádření) a irská vláda (body 32 a 40 jejího vyjádření).

91. Při použití této judikatury je nastaven rámec pro budoucí schvalování projektů tím, že bude zahrnut soubor významných kritérií a podmínek pro jejich tvorbu, mimo jiné:

– vlámské regionální právní předpisy, které se týkaly 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“ [58];

– vlámské regionální právní předpisy (vyhláška a správní oběžník) s ustanoveními o instalaci a využívání větrných elektráren, mimo jiné s opatřeními, která se týkají dopadů stroboskopického stínu, bezpečnosti a hlukových norem [59];

– urbanistické normy (Brusel-hlavní město), které zahrnovaly určitá ustanovení týkající se realizace projektů v oblasti nemovitostí a norem použitelných na všechny stavby, to znamená na nemovitosti bez ohledu na to, jakého typu by byly, a veškeré jejich nejbližší okolí chápané jako „zóny veřejného prostranství“ a „tranzitní zóny“, ať už soukromé nebo přístupné veřejnosti [60].

92. Plány a programy přezkoumávané Soudním dvorem ve věcech D'Oultremont a další, Inter-Environnement Bruxelles a další, a Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, stanovily rámce pro schvalování projektů a vyžadovaly tudíž, provedení SEA před jejich vydáním.

93. Děje se totéž v případě vyhlášky Inntal Süd? Přísluší předkládajícímu soudu analyzovat, je-li tomu tak, a zda taková Vyhláška má dostatečný počet použitelných kritérií, aby stanovila obsah, pravidla tvorby a využití projektů stanovených v přílohách I a II směrnice 2001/42. Ve svém předkládacím usnesení, zdá se, předjímá, že ne, a jak dále vysvětlím, jeho pohled na věc v podstatě sdílím.

94. Předkládající soud má pochybnost o tom, zda vyhláška Inntal Süd ve skutečnosti zakládá referenční rámec pro tvorbu projektů. Podle jeho názoru vyhláška „neobsahuje zvláštní normy týkající se schvalování projektů, ani neupravuje povolení projektů (ve zvláštním odvětví), nýbrž má za hlavní cíl jim zamezit, nebo v každém případě ujistit se o tom, že respektují ochranu přírody“ [61].

95. Informace předložené Soudnímu dvoru v této věci podporují toto posouzení.

96. V prvé řadě vyhláška Inntal Süd zavádí (článek 4) obecný zákaz v chráněné oblasti všech aktů, které mění charakter oblasti nebo jsou v rozporu s cíli ochrany. Tento obecný zákaz se zdá být v souladu s tím, který je stanoven na spolkové úrovni článkem 26 odst. 2 BNatSchG a nepředpokládá přidávání dalších dodatečných, které by umožňovaly kvalifikovat vyhlášku jako plán nebo program, který stanoví rámec pro tvorbu projektů.

[58] – Rozsudek D'Oultremont a další, bod 50, v němž Soudní dvůr doplnil, že „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 umisťování a provozu větrných elektráren“.

[59] – Rozsudek Větrné elektrárny v Aalter a Nevele.

[60] – Rozsudek Inter-Environnement Bruxelles a další, body 48 až 50.

[61] – Předkládací usnesení, bod 25.

97. Zadruhé je jisté, že článek 5 vyhlášky Inntal Süd stanoví povolení činností v chráněné oblasti a vymezuje v některých případech přesné limity [například čl. 5 odst. 1 bod 1 písm. a) a c) a čl. 5 odst. 2 písm. a) a čl. 5 odst. 1 bod 9]. Nicméně většina zákazů a povolení vykazuje obecný charakter a vyžadují se následná jednání vedoucí k tomu, aby mohly přímo podmínit tvorbu a využití projektů, které spadají pod směrnici EIA.

98. Jak uvádí Komise [62], neurčitost norem vyhlášky s sebou nese to, že tato neobsahuje kritéria a zvláštní formy schvalování projektů. Je nutné odkázat na jiná ustanovení, aby bylo možno vytvořit tyto projekty, a proto vyhláška sama o sobě nenabízí referenční rámec pro schvalování projektů spadajících pod směrnici SEA.

99. Rozsudek CFE nebrání tomu, co jsem právě vysvětlil, ba právě naopak. Spornou právní pravou v této věci bylo nařízení vlády pro oblast Brusel-hlavní město, jehož prostřednictvím bylo místo označeno jako Natura 2000 [63]. V ní bylo stanoveno, za účelem dosažení cílů zachování a ochrany toho, co definovala, preventivní opatření, a to konkrétní i obecné. Za tím účelem konkretizovala rozhodnutí a byla uvnitř hierarchie opatření směřujících k ochraně životního prostředí, která zahrnovala budoucí plány realizace.

100. Navzdory posouzení předkládajícího soudu [64] Soudní dvůr konstatoval, že bez ohledu na dokazování, které přísluší provést jemu, „vyhlášky dotčené v původním řízení, kterými členský stát vyhlašuje zvláštní oblast ochrany, a stanoví cíle ochrany a určitá preventivní opatření, nepatří mezi ‚plány a programy', u nichž je povinné posouzení vlivů na životní prostředí" [65].

101. Podobnosti mezi článkem 5 vyhlášky Inntal Süd a článkem 15 belgické vyhlášky je celá řada.

102. Závěrem navrhuji Soudnímu dvoru, aby vyložil článek 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA v tom smyslu, že do jejího rozsahu působnosti nespadá vyhláška určená k ochraně přírody a krajiny, která zavádí obecné zákazy (s výjimkami) a povinnosti získat povolení, která však nezavádí dostatečně přesné normy o obsahu, tvorbě a využití projektů uvedených v přílohách I a II směrnice EIA, navzdory tomu, že zahrnuje některá opatření týkající se činností zahrnutých do těchto projektů.

B. Třetí předběžná otázka

103. Soud *a quo* chce vědět, zda článek 3 odst. 4 směrnice SEA musí být vykládán v tom smyslu, že vyhláška, jako je ta, která je sporná v původním řízení, představuje přinejmenším plán nebo program s významným vlivem na životní prostředí v jiných odvětvích, než která jsou uvedena v odstavci 2 tohoto ustanovení.

62 – Písemné vyjádření, bod 33.

63 – „Les v Soignes se svými přilehlými poli zalesněnými oblastmi, a Valle del Woluwe – Lesní komplex v Soignes – Valle del Woluwe".

64 – Předkládající soud je toho názoru, že vyhlášení lokality má právní účinky na přijímání plánů a posuzování žádostí o povolení týkajících se dané lokality, a to z hlediska postupu i z hlediska rozhodovacích kritérií. Podle uvedeného soudu tak takové vyhlášení přispívá k vymezení rámce pro jednání, která budou v zásadě přípustná, podporovaná nebo zakázaná, a nevymyká se tedy pojmu plán a program (rozsudek CFE, bod 63).

65 – Rozsudek CFE, body 62 a 74.

104. Připomenu, že článek 3 odst. 4 směrnice SEA rozšířil rozsah své působnosti. Oproti článku 3 odst. 2 nevychází automaticky z toho, že některé plány a programy mají významný vliv na životní prostředí, nýbrž vyžaduje, aby to členské státy určily. Plány a programy, na něž se působnost rozšiřuje, jsou ty, které stanoví rámec pro budoucí schvalování projektů, nejsou však obsaženy v článku 3 odst. 2.

105. Povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 4 směrnice o posuzování vlivů je stejně jako povinnost posouzení podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice závislá na skutečnosti, zda příslušný plán nebo program stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů [66].

106. Vzhledem k tomu, že jsem navrhl odpovědět na první dvě předběžné otázky v tom smyslu, že vyhláška, jako je ta, jež je předmětem původního řízení, nedefinuje rámec pro budoucí schvalování projektů, musím rovněž dospět k závěru, že také nespadá pod pojem plán a program v jiných odvětvích, pro něž článek 3 odst. 4 směrnice SEA vyžaduje provedení předchozího PVP.

107. Jak plány a programy v citlivých odvětvích podle článku 3 odst. 2, tak i plány a programy v jiných odvětvích, které nejsou citlivé, ale mají vliv na životní prostředí podle článku 3 odst. 4 směrnice SEA, musí stanovit rámec pro schvalování a realizaci konkrétních projektů. Myslím, že v tomto bodě je mezi oba typy plánů a programů shoda.

108. Proto by nebylo koherentní odmítnout, že by vyhláška Inntal Süd byla součástí rámce pro tvorbu projektů v citlivých odvětvích, a současně, že uznat, že je součástí v případě odvětví, která citlivá nejsou.

C. Možné omezení účinků rozsudku Soudního dvora

109. Landesanwaltschaft Bayern a německá vláda si přejí, aby Soudní dvůr omezil účinky svého rozsudku, pokud by konstatoval, že vyhláška Ordenanza Inntal Süd vyžadovala předchozí PVP: měl by omezit jeho časové účinky nebo dočasně pozastavit, taktéž dočasně, účinky vyloučení přednosti směrnice SEA.

110. Ve světle toho, co bylo shora vysvětleno, jsem toho názoru, že není stanoveno provedení PVP před přijetím právní úpravy, jako je vyhláška Inntal Süd. Je-li tomu tak, odpadají obavy z právního vakua, o němž hovoří Landesanwaltschaft Bayern a německá vláda.

111. Není tedy nezbytné žádat omezení účinků rozsudku Soudního dvora, který přinese výklad, nebo pozastavení účinků vyloučení přednosti směrnice SEA nad vnitrostátními normami, které jsou s ní v rozporu.

112. Pokud však Soudní dvůr nebude sdílet můj postoj a rozhodne, že norma jako je vyhláška Inntal Süd vyžaduje předchozí SEA, budu podpůrně analyzovat možnosti omezení účinků jeho rozsudku.

[66] – Rozsudek CFE, bod 60.

113. Předkládající soud upozorňuje, že ve Spolkové republice Německo se dosud uznávalo, že není důvod, aby chráněné oblasti přírody a krajiny, začleněné do zvláštních oblastí ochrany v souladu se směrnicí 92/43 [67], vyžadovaly předchozí PVP. Dodává, že:

– pokud by Soudní dvůr stanovil povinnost podle unijního práva provést PVP nebo v každém případě předchozí přezkum podle vnitrostátního práva, je pravděpodobné, že mnoho rozhodnutí o prohlášení za chráněné oblasti bude po uplynutí lhůty pro provedené směrnice SEA, to znamená, po 21. červenci 2004, stiženo procesními vadami;

– v souladu s vnitrostátním právem taková vada v zásadě znamená absenci účinků příslušného správního rozhodnutí [68]. Povinnost provést PVP nebo jiný předchozí přezkum by tak mohla „významně snížit úroveň ochrany přírody a krajiny, které bylo v Německu dosaženo“ [69].

114. Tato tvrzení nicméně nevedou předkládající soud k tomu, aby žádal omezení účinků (budoucího) rozsudku Soudního dvora. Jeho mlčení ohledně této záležitosti je podle mého názoru významnou indicií o tom, že zde nejsou dostatečné důvody k ospravedlnění takového omezení [70].

115. Landesanwaltschaft Bayern a německá vláda naproti tomu v průběhu jednání trvaly na negativních dopadech pro ochranu životního prostředí, které s sebou přinese zrušení chráněných krajinných oblastí, a znovu zopakovaly svá návrhová žádání, která již vyjádřily v písemné fázi řízení [71].

116. Aby zmírnil tuto situaci, navrhl Bund Naturschutz na jednání nepoužívat směrnici SEA na *původní* určení chráněných krajinných oblastí, které by mělo mít pozitivní vliv. Podřízeny by směrnici byly pouze *pozdější* změny těchto oblastí, pokud by snižovaly ochranu životního prostředí.

117. Nesdílím toto řešení. Směrnice SEA nerozlišuje mezi původním schválením a pozdější změnou plánů a programů k tomu, aby vyžadovala předběžné PVP. Navíc Soudní dvůr zdůraznil, že PVP se řídí také plány a programy s pozitivními dopady na životní prostředí [72].

118. Připomenu, že podle Soudního dvora vzhledem k tomu, že „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

[67] – V této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce není formulována žádná otázka týkající se přírodních stanovišť a volně žijících živočišných druhů fauny a flóry, které by měly důležitost pro Společenství, jak to upravuje směrnice 92/43. Na právní režim těchto přírodních stanovišť a živočišných druhů nelze bez dalšího použít ustanovení týkající se plánů a programů podle směrnice SEA.

[68] – Podle soudu *a quo* (bod 16 předkládacího usnesení) by se absence účinků mohla dovolávat jakákoli osoba, která by si přála napadnout projekt v chráněné oblasti. Za takového předpokladu je příslušný soud povinen předběžně analyzovat platnost Vyhlášky, aniž by vnitrostátní právo stanovilo jakoukoli lhůtu, a dodává tedy, že správní předpisy – na rozdíl od správních rozhodnutí – nenabývají definitivní podoby.

[69] – Bod 16 předkládacího usnesení *in fine*.

[70] – Předkládající soud zdůrazňuje (bod 16 předkládacího usnesení) důležitost otázek, které zde vyvstaly, ale, opakuji, nežádá Soudní dvůr výslovně, aby omezil účinky případného rozsudku, z něhož by vyplývala neslučitelnost Vyhlášky se směrnicí SEA.

[71] – Upozorňovaly rovněž na administrativní zátěž, která by vyplynula z nového zahájení řízení o vymezení oblastí a provedení předchozí SEA, pokud by taková opatření byla přijata.

[72] – Rozsudek CFE, bod 41.

to, aby ‚plány' nebo ‚programy', které mohou mít ‚významný vliv na životní prostředí' ve smyslu této směrnice, byly předmětem posouzení vlivů na životní prostředí v souladu s procedurálními podmínkami a kritérii stanovenými touto směrnicí"[73].

119. Je zde také ustálená judikatura o tom, že podle zásady loajální spolupráce (článek 4 odst. 3 SEU) jsou členské státy povinny eliminovat nezákonné důsledky porušení unijního práva. Proto příslušné vnitrostátní orgány včetně vnitrostátních soudů, které rozhodují o opravných prostředcích podaných proti vnitrostátním aktům, které jsou v rozporu s unijním právem, mají povinnost přijmout v rámci svých pravomocí všechna potřebná opatření k tomu, aby bylo opomenutí provedení PVP napraveno[74].

120. V souladu s touto obecnou povinností plán nebo program, který je přijat bez PVP při porušení směrnice SEA, by měl být zrušen, zneplatněn nebo zbaven účinků vnitrostátním soudem tak, že bude operativně uplatněna přednost unijního práva. *A fortiori*, stejný osud by měl postihnout povolení projektů, o něž se projekty opírají[75].

1. Časové omezení účinků rozsudku ve věci žádosti o předběžné otázce

121. Rozsudky o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce, v nichž Soudní dvůr podává výklad, mají účinky od chvíle, kdy unijní norma, jež je předmětem výkladu, nabyla účinnosti[76].

122. Soudní dvůr připouští pouze velmi omezeně výjimky z tohoto pravidla při použití obecné zásady právní jistoty, která je imanentní součástí unijního právního řádu. Aby tak učinil, musí být přítomna dobrá víra okruhu účastníků a riziko závažných škod, přičemž důkazní břemeno leží na státu, který se jí dovolává[77].

123. Argumenty, které uplatňuje Landesanwaltschaft Bayern a německá vláda s ohledem na spornou Vyhlášku, se mi nejeví jako dostatečné k tomu, aby odůvodnily jeho návrhová žádání.

[73] – Rozsudky Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, bod 82; a ze dne 28. července 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603; dále jen „rozsudek Association France Nature Environnement"), bod 30.

[74] – Tato úvaha a ty, které vysvětlím v následujících bodech, je v souladu s úvahami obsaženými ve stanovisku Větrné elektrárny v Aalter a Nevele.

[75] – V tomto smyslu viz rozsudky Association France Nature Environnement, body 31 a 32; ze dne 12. listopadu 2019, Evropská komise v. Irsko (Větrná elektrárna v Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), bod 75; a Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, bod 83.

[76] – V souladu s ustálenou judikaturou výklad pravidla práva Unie, který Soudní dvůr podává při výkonu pravomoci, kterou mu přiznává článek 267 SFEU, objasňuje a upřesňuje význam a dosah tohoto pravidla tak, jak musí být nebo jak mělo být chápáno a používáno od okamžiku, kdy nabylo účinnosti. Z toho vyplývá, že pravidlo takto vykládané může a musí být uplatňováno soudem na právní vztahy vzniklé a založené před vydáním rozsudku rozhodujícího o žádosti o výklad, pokud jsou kromě toho splněny podmínky umožňující předložit příslušným soudům spor ohledně použití uvedeného pravidla (rozsudky ze dne 3. října 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, bod 60; a ze dne 16. září 2020, Romenergo a Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, bod 47).

[77] – Rozsudky ze dne 3. října 2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828), bod 61; a ze dne 16. září 2020, Romenergo a Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709), body 48 a 50. V bodě 49 posledně zmiňovaného rozsudku se vysvětluje, že Soudní dvůr konkrétně toto řešení použil pouze za přesně vymezených okolností, zejména když existovalo riziko závažných hospodářských dopadů způsobených obzvláště vysokým počtem právních vztahů založených v dobré víře na základě právní úpravy považované za platnou a účinnou a když podle všeho jednotlivci a vnitrostátní orgány byli vedeni k chování, které nebylo v souladu s unijním právem, z důvodu objektivní a značné nejistoty ohledně smyslu ustanovení unijního práva, ke které případně přispělo i chování jiných členských států nebo Komise (rozsudek ze dne 3. října 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, bod 62 a citovaná judikatura).

124. Z výkladu článků 2 a 3 směrnice SEA, který učinil Soudní dvůr v rozsudku z roku 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, bylo možno přinejmenším předvídatelně vyvodit, že německé normy upravující chráněné oblasti by mohly být v závislosti na svém obsahu kvalifikovány jako plány a programy, jež jsou podřízeny povinnosti předchozího PVP, přestože to vnitrostátní normy nevyžadují.

125. Stejně tak bylo předvídatelné, že Soudní dvůr bude toho názoru, že nejen plány a programy s negativním vlivem na životní prostředí, nýbrž také ty, které mají vliv pozitivní (jako jsou ty, které stanoví chráněné krajinné oblasti), se musí podrobit PVP [78].

126. Absence žaloby na nesplnění povinnosti ze strany Komise proti Spolkové republice Německo (za to, že neprovedla PVP před vydáním plánů a programů vztahujících se k chráněným krajinným oblastem), není sama o sobě důvodem k tomu, aby se německé orgány dovolávaly dobré víry.

127. Také se mi nezdají definitivně přesvědčivé důvody, na které se tyto orgány odvolávají, aby mohly trvat na tom, že zrušení norem týkajících se chráněných krajinných oblastí by vyvolalo *eo ipso* „katastrofické“ důsledky v Německu, jak jeden z účastníků na ústním jednání tvrdil. Proti nim svědčí:

– na jedné straně to, že nedostatek účinků vyhlášky Inntal Süd mohou mít dokonce na životní prostředí pozitivní vliv, pokud, jak říká Bund Naturschutz, by to předpokládalo použití předchozí vyhlášky, která platila předtím, a která by zvětšila oblast ochrany, jež tato vyhláška omezila;

– na straně druhé, že přetrvání zbytku odvětvových norem platných pro tuto oblast i jí podobné, umožňuje správní kontrolu velké části činností s pravděpodobným vlivem na životní prostředí.

2. Dočasné pozastavení účinků vyloučení přednosti směrnice 2001/42 nad vnitrostátním právem, které je s ní v rozporu

128. Soudní dvůr uznal, že lze výjimečně a s ohledem na naléhavé důvody právní jistoty přechodně pozastavit vylučovací účinek, který vyvolává přímo použitelné pravidlo unijního práva ve vztahu k vnitrostátnímu právu, které je s ním v rozporu [79].

129. Tuto výhodu má výlučně sám Soudní dvůr, z jehož judikatury vyplývá, že:

– pokud by byly vnitrostátní soudy oprávněny přiznat vnitrostátním ustanovením přednost, byť dočasnou, před unijním právem, s nímž jsou v rozporu, bylo by tím narušeno jednotné používání unijního práva [80];

– pokud to vnitrostátní právo umožňuje, může vnitrostátní soud výjimečně a posouzení případ od případu omezit časové účinky prohlášení neplatnosti ustanovení vnitrostátního práva, které bylo vydáno, aniž by byly splněny povinnosti vyplývající ze směrnice SEA.

[78] – Rozsudek CFE, bod 41. Již jsem shora uvedl, že dříve se tak stalo v případě posouzení vlivu na životní prostředí u projektů podrobených směrnici EIA v rozsudku ze dne 25. února 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445), bod 41.

[79] – Rozsudky ze dne 8. září 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), body 66 a 67; a Association France Nature Environnement, bod 33.

[80] – Rozsudky ze dne 29. července 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), bod 177, a Větrné elektrárny v Aalter a Nevele, bod 84.

130. Mezi stranami sporu není shoda na tom, zda německé právo připouští dočasné zachování norem týkajících se chráněných oblastí přírody, které již byly zrušeny. Landesanwaltschaft Bayern tvrdí, že ne [81], avšak podle Bund Naturschutz by judikatura předkládajícího soudu tolerovala takové dočasné použití v případech, kdy byly zrušeny z formálních důvodů [82].

131. Přísluší soudu *a quo*, aby objasnil, zda má procesní cesty, které by mu umožnily dočasné zachování norem o chráněných krajinných oblastech navzdory jejich neplatnosti [83]. Pokud by tomu tak nebylo, judikatura Soudního dvora týkající se časového omezení účinků vyloučení přednosti by se nedala uplatnit.

132. Za předpokladu, že to vnitrostátní německé právo schválí, zbývalo by ještě ověřit, zda dočasné vyloučení přednosti je odůvodněno naléhavým uvážením souvisejícím s ochranou životního prostředí, a zda je splněn zbytek požadavků vyplývajících z rozsudku Inter-Environnement Wallonie Terre wallonne [84].

133. Požadavek naléhavého důvodu ve veřejném zájmu, jehož se dovolávají německé orgány, je ten, že ochrana životního prostředí by byla snížena, pokud by tato vyhláška a další podobné pozbyly účinnosti.

134. Podle mého názoru nebylo v plné míře prokázáno, že možná neplatnost nebo ztráta účinnosti [85] vyhlášek týkajících se ochrany přírody a krajiny (z důvodu, že nebyly předmětem předchozí SEA) nevyhnutelně vyvolá právní vakuum takového významu, že může ohrozit ochranu životního prostředí. Je zde několik argumentů, které mohou být použity v opačném smyslu:

– oblasti chráněné před vstupem směrnice SEA v účinnost v roce 2004 by nebyly dotčeny;

– v oblastech, jejichž ochrana byla schválena po roce 2004, může být ztráta účinnosti (nebo případně nicotnost) vyhlášek bez předchozího PVP „neutralizována“, alespoň částečně, použitím předcházejících ochranných norem, jak jsem již vysvětlil;

– pokud, jak navrhuje předkládající soud, vyhlášky schválené bez předchozího PVP, které nebyly dříve přímo napadeny, mohou být napadeny nepřímo (s výjimkou napadení pro nezákonnost nebo incidenční žaloby), nebylo potvrzeno, že by rozsudek poté, co bude vynesen na základě tohoto opravného prostředku, měl charakter *erga omnes* [86];

– stále jsou závazné spolkové normy, které v sobě mají začleněn obsah směrnice SEA, s možností paralyzovat realizaci projektů s negativním vlivem na životní prostředí;

[81] – Bod 50 jeho písemného vyjádření.

[82] – Písemné vyjádření Bund Naturschutz, s. 25, které cituje rozsudek Bundesverwaltungsgericht (Spolkový nejvyšší správní soud) ze dne 25. října 1979 – 2 N 1/78 – BVerwGE 59, 48–56, bod 11. Během jednání německá vláda a Landesanwaltschaft Bayern odmítly, že by tato judikatura byla použitelná na projednávanou věc.

[83] – Po ukončení ústní části řízení Tribunál byl informován o začlenění odstavců 2a a 2b do § 22 BNatschGH, které umožňují zachování chráněných oblastí.

[84] – Body 59 až 63. Ve stejném smyslu rozsudek Association France Nature Environnement, bod 43.

[85] – Přísluší předkládajícímu soudu, aby vyřešil, zda ve vnitrostátním právu absence předchozí SEA u Vyhlášky vede k její neplatnosti (nicotnosti) nebo pouze k nedostatečné účinnosti.

[86] – Přísluší předkládajícímu soudu, aby posoudil, jaké jsou účinky – *erga omnes* nebo pouze omezené *nepřímo* na opravný prostředek, o nějž se jedná – z rozsudku vydaného v řízení proti rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto schválení jednotlivého projektu po posouzení formální vady, jíž trpí příslušná vyhláška. V tomto smyslu odkazuji na body 125 až 130 mého stanoviska ve věci Větrné elektrárny v Aalter a Nevele.

– také přetrvávají kontrolní mechanismy potenciálně škodlivých činností pro životní prostředí podle odvětvových předpisů, prostřednictvím urbanistických norem a norem vztahujících se ke stavebnictví, vodohospodářství, hornictví, těžby a přepravy hornin, zemědělství, lesnictví, cestovního ruchu a dalších činností.

IV. Závěry

135. Ve světle výše uvedeného navrhuji Soudnímu dvoru odpovědět Bundesverwaltungsgericht (Nejvyšší správní soud, Německo) takto:

„1) Článek 3 odst. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí musí být vykládán v tom smyslu, že do jejího rámce působnosti nespadá vyhláška určená k ochraně přírody a krajiny, která zavádí obecné zákazy (s výjimkami) a povinnosti získat povolení, nestanoví však normy dostatečně podrobné ohledně obsahu, tvorby a realizace projektů zmiňovaných v přílohách I a II směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, přestože stanoví některá opatření týkající se činností popsaných v těchto projektech.

2) Článek 3 odst. 4 směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že není použitelný na vyhlášku o ochraně přírody a krajiny, jež nepředstavuje plán nebo program s významným vlivem na životní prostředí v jiných oblastech, odlišných od těch, které jsou zahrnuty do druhého odstavce tohoto článku, neboť neobsahuje dostatečně podrobná pravidla o obsahu, tvorby a realizace projektů vyjmenovaných v přílohách I a II směrnice 2011/92.