

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

JULIANE KOKOTT

přednesené dne 4. března 2010¹

I – Úvod

1. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané belgickým Staatsrat se týkají oblasti působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí² (dále jen „směrnice SEA“, SEA je zkratka odvozená z anglického názvu směrnice „Strategic Environmental Assessment Directive“). Je třeba přezkoumat, zda mají být akční programy ve smyslu článku 5 směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů³ (dále jen „směrnice o dusičnanech“) podrobeny posuzování vlivů na životní prostředí.

2. Směrnice SEA má spolu se směrnicí Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985

o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí⁴ (dále jen „směrnice EIA“, EIA je zkratka odvozená z anglického názvu směrnice „Environmental impact assessment directive“) zabezpečit, aby příslušné orgány zohlednily významné vlivy záměrů na životní prostředí v případech, kdy přijímají rozhodnutí týkající se realizace těchto záměrů. Směrnice EIA zavádí odpovídající postup posuzování v rámci schvalování záměrů. Posuzování vlivů na životní prostředí podle směrnice SEA se naopak provádí v rámci rozhodovacích řízení, která sice předcházejí řízením o schvalování jednotlivých záměrů, ale mohou je ovlivnit.

3. Směrnice o dusičnanech a akční programy, které mají být připraveny na základě této směrnice, upravují hnojení zemědělských ploch. Zemědělci nehnojí své plochy jen za účelem podpory růstu svých plodin, ale také za účelem odstranění zvířecího trusu. Jakmile

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Úř. věst. L 197, s. 30; Zvl. vyd. 15/06, s. 157.

3 — Úř. věst. L 375, s. 1; Zvl. vyd. 15/02, s. 68, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003 o přizpůsobení ustanovení týkajících se výborů, které jsou nápomocny Komisi při výkonu jejích prováděcích pravomocí, stanovených v právních aktech Rady přijatých postupem podle článku 251 Smlouvy o ES, ustanovením rozhodnutí Rady 1999/468/ES, Úř. věst. L 284, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 447.

4 — Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248; rozhodující je znění pozměněné směrnice 2003/35/ES, Úř. věst. L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466.

zemědělský podnik použije více hnojiva, než mohou plodiny zužít, dojde k přehnojení, které pravidelně zatěžuje vody.

„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.“

4. V projednávané věci tedy vyvstává otázka, zda jsou v rámci akčních programů podle směrnice o dusičnanech přijímána rozhodnutí, která ovlivňují pozdější schvalování záměrů takovým způsobem, že akční programy musí být podrobeny posuzování vlivů na životní prostředí. V této souvislosti se Soudní dvůr musí poprvé zabývat stěžejními otázkami týkajícími se směrnice SEA, zejména pak významem pojmů „plán a program“, i tím, za jakých okolností stanoví rámec pro schvalování záměrů.

6. Plány a programy definuje čl. 2 písm.a):

„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:

II – Právní rámec

A – Směrnice SEA

– 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

5. Cíle směrnice SEA vyplývají zejména z článku 1:

– které jsou vyžadovány právními a správními předpisy;“

7. Článek 3 upravuje, které plány a programy je třeba podrobit posuzování vlivů na životní prostředí. Podstatné jsou zejména odstavce 1 až 5:

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.

„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.

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.

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

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) u kterých je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 směrnice 92/43/EHS s ohledem na možný vliv na území.

6. [...]“

8. Příloha II uvádí kritéria pro stanovení možné závažnosti vlivů na životní prostředí uvedených v čl. 3 odst. 5. Zdůraznit je třeba první odrážku bodu 1:

obsahuje podobnou právní úpravu jako směrnice SEA a je proveden touto směrnicí⁷.

„1. Charakteristiky plánů a programů, zejména s ohledem na:

B – *Směrnice o dusičnanech*

- míru, v jaké plán nebo program stanoví rámec pro záměry a jiné činnosti, buď s ohledem na místo, povahu, velikost a provozní podmínky, nebo přidělením zdrojů;

10. Z důvodu znečištění vod dusičnany ze zemědělských zdrojů vymezí členské státy podle článku 3 směrnice o dusičnanech určité oblasti jako ohrožené. Pro tyto oblasti se podle článku 5 musí připravit takzvané akční programy:

- [...]“

9. Pro doplnění je třeba poukázat na to, že Unie je od roku 2008 smluvní stranou Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k Úmluvě EHK OSN o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, podepsané v Espoo roku 1991⁵ (dále jen „Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí“⁶). Tento protokol

„1. Členské státy připraví pro vymezené ohrožené oblasti akční programy k dosažení cílů uvedených v článku 1 do dvou let po prvním vymezení těchto oblastí podle čl. 3 odst. 2 nebo do jednoho roku po každém novém vymezení podle čl. 3 odst. 4.

2. [...]

5 — Úř. věst. L 308, s. 33.

6 — Rozhodnutí Rady 2008/871/ES ze dne 20. října 2008 o schválení Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k Úmluvě EHK OSN o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, podepsané v Espoo roku 1991, jménem Evropského společenství (Úř. věst. L 308, s. 33).

7 — Viz prohlášení Evropského společenství podle čl. 23 odst. 5 Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, podepsané v Espoo (Úř. věst. L 308, s. 34).

3. Akční programy vezmou v úvahu:

a) dostupné vědecké a technické údaje, zejména pokud jde o podíly dusíku ze zemědělských nebo z jiných zdrojů;

b) podmínky životního prostředí ve zmíněných oblastech dotyčných členských států.

kteřá pokládají za potřebná, je-li od počátku nebo na základě získaných zkušeností s prováděním akčních programů zřejmé, že opatření podle odstavce 4 nejsou dostatečná pro dosažení cílů uvedených v článku 1. Při výběru těchto opatření nebo postupů vezmou členské státy v úvahu jejich účinnost a související náklady ve srovnání s jinými možnými preventivními opatřeními.

6. Členské státy připraví a zavedou odpovídající monitorovací programy k posuzování účinnosti akčních programů vypracovaných podle tohoto článku.

4. Akční programy jsou zaváděny do čtyř let po jejich vypracování a obsahují následující závazná opatření:

a) opatření uvedená v příloze III;

b) opatření, která členské státy zahrnuly do zásad správných zemědělských postupů přijatých v souladu s článkem 4, s výjimkou těch, které byly nahrazeny opatřeními uvedenými v příloze III.

Členské státy, které uplatňují ustanovení článku 5 na celém území svého státu, sledují obsah dusičnanů ve vodách (povrchových a podzemních) na vybraných měřicích místech, která umožňují zjistit rozsah znečištění vod dusičnanů ze zemědělských zdrojů.

5. Členské státy přijmou v rámci akčních programů dodatečná nebo účinnější opatření,

7. Členské státy přezkoumají a v případě nutnosti upraví své akční programy včetně všech dodatečných opatření přijatých podle odstavce 5, a to nejméně každé čtyři roky. O veškerých změnách v akčních programech uvědomí Komisi.“

C – *Směrnice EIA*

životní prostředí. Příloha II bod 1 vyjmenovává mj. následující záměry:

11. Směrnice EIA navazuje na povinnosti týkající se posouzení vlivů podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA.

„b) Záměry využití neobdělávané půdy nebo polopřírodních území k intenzivnímu zemědělskému využívání.

12. Podle čl. 4 odst. 1 směrnice EIA se záměry podle přílohy I podrobí posouzení jejich vlivů na životní prostředí. Příloha I bod 17 vyjmenovává určitá zařízení k chovu hospodářských zvířat, a sice

[...]

e) Zařízení k intenzivnímu chovu hospodářských zvířat (záměry neuvedené v příloze I).“

„17. Zařízení k intenzivnímu chovu drůbeže nebo prasat s více než:

14. Článek 8 upravuje využití výsledků posuzování vlivů:

a) 85 000 místy pro kuřata, 60 000 místy pro slepice;

„Výsledky jednání a informace shromážděné podle článků 5, 6 a 7 musí být brány v úvahu v povolovacím řízení.“

b) 3 000 místy pro jatečná prasata (nad 30 kg) nebo

c) 900 místy pro prasnice.“

D – *Směrnice 2003/35*

13. Záměry podle přílohy II musí být posouzeny, pokud mohou mít významný vliv na

15. Je rovněž třeba poukázat na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES

ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně⁸. Článek 2 upravuje účast veřejnosti na vypracovávání plánů a programů. Článek 2 odst. 5 z toho však vylučuje plány a programy uvedené v příloze I, jejichž vlivy na životní prostředí již byly posouzeny podle směrnice SEA. Plány a programy podle čl. 5 odst. 1 směrnice o dusičnanech jsou uvedeny v příloze I písm. c) směrnice 2003/35.

E – Směrnice v oblasti práva ochrany životního prostředí

16. Povinnost posoudit vlivy podle čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice SEA se týká právní úpravy v oblasti ochrany životního prostředí, která je zakotvena ve směrnici Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin⁹ (dále jen „směrnice o stanovištích“) a ve směrnici Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků¹⁰ (dále jen „směrnice na ochranu ptáků“). Tyto směrnice vymezují chráně-

né oblasti pro určité typy a druhy stanovišť. Článek 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích, které podle článku 7 platí i pro chráněné oblasti ptáků, upravují posuzování vlivů a povolování plánů a projektů, které mohou mít významný vliv na tyto chráněné oblasti:

„3. Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.

4. Pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000 [...]“

8 — Citovanou v poznámce pod čarou 4.

9 — Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102; rozhodující je znění pozměněné směrnici Rady 2006/105/ES ze dne 20. listopadu 2006, kterou se z důvodu přistoupení Bulharska a Rumunska upravují směrnice 73/239/EHS, 74/557/EHS a 2002/83/ES v oblasti životního prostředí, Úř. věst. L 363, s. 368.

10 — Úř. věst. L 103, s. 1; Zvl. vyd. 15/01, s. 98; rozhodující je znění pozměněné směrnici 2006/105.

F – *Belgické právo*

19. Proto se Staatsrat obrací na Soudní dvůr s následujícími předběžnými otázkami:

17. Podle údajů poskytnutých předkládajícím soudem vydal Région wallonne (dále „Valonsko“) dne 15. února 2007 vyhlášku, kterou se mění kniha II zákoníku životního prostředí, která tvoří vodní zákon, co se týče trvale udržitelného nakládání s dusíkem v zemědělství¹¹. Tato vyhláška je akčním programem uvedeného regionu podle článku 5 směrnice o dusičnanech.

„1) Je program nakládání s dusíkem týkající se vymezených ohrožených oblastí, jehož zavedení je stanoveno v čl. 5 odst. 1 směrnice o dusičnanech, plánem nebo programem uvedeným v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA, který se připravuje v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy, a stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice EIA?

III – Původní řízení a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

18. Organizace na ochranu životního prostředí Terre Wallonne a Inter-Environnement Wallonie podaly u Staatsrat žalobu proti vyhlášce Valonska, v níž byl připraven akční program uvedeného regionu podle článku 5 směrnice o dusičnanech. Mimo jiné namítají, že uvedený region měl provést posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice SEA.

2) Je program nakládání s dusíkem týkající se vymezených ohrožených oblastí, jehož zavedení je stanoveno v čl. 5 odst. 1 směrnice o dusičnanech, plánem nebo programem uvedeným v čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice SEA, u něhož je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 směrnice o stanovištích s ohledem na jeho možný vliv na území, zejména když se předmětný program nakládání s dusíkem uplatní na všechny vymezené ohrožené oblasti Valonska?

11 — *Moniteur Belge* č. 68 ze dne 7. března 2007, s. 11118 a násl.

- 3) Je program nakládání s dusíkem týkající se vymezených ohrožených oblastí, jehož zavedení je stanoveno v čl. 5 odst. 1 směrnice o dusičnanech, plánem nebo programem jiným, než jsou plány nebo programy uvedené v čl. 3 odst. 2 směrnice SEA, který stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, u nichž členské státy musí podle čl. 3 odst. 4 určit, zda mohou mít významný vliv na životní prostředí v souladu s odstavcem 5?“
- na životní prostředí podle článku 3 směrnice SEA. Jde o plány a programy,
- které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, na které se vztahuje směrnice EIA (čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA, k tomu viz B),

20. Písemné části řízení se účastnily Inter-Environnement Wallonie a Valonsko jakožto účastníci původního řízení, jakož i Belgické království, Česká republika a Komise. S výjimkou České republiky se uvedené strany zúčastnily i jednání konaného dne 21. ledna 2010.

- u kterých je vyžadováno posouzení podle směrnice o stanovištích s ohledem na možný vliv na chráněné oblasti (čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice SEA, k tomu viz C) nebo
- které stanoví rámec pro budoucí schvalování jiných záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí (čl. 3 odst. 4 a 5 směrnice SEA, k tomu viz D).

IV – Právní posouzení

21. Otázky položené Staatsrats se týkají tří případů, u nichž se vyžaduje posouzení vlivů
22. Všechny skupiny případů nejprve vyvolávají otázku, zda jsou akční programy podle článku 5 směrnice o dusičnanech vůbec plány nebo programy ve smyslu směrnice SEA (viz A, 1) a zda je třeba abstraktně zkoumat, zda mohou mít akční programy významný vliv na životní prostředí (viz A, 2).

A – Úvodní poznámky

životní prostředí [viz bod d)], který byl sjednán s obdobným zaměřením jako směrnice SEA, pro to, aby zákonná opatření nebyla *a priori* vyloučena z oblasti působnosti směrnice SEA.

1. K pojmům „plány a programy“

a) Ke směrnici 2003/35

23. Belgie uvádí, že vyhláška Valonska, která je předmětem tohoto sporu, je zákonným předpisem, a tudíž není plánem nebo programem ve smyslu směrnice SEA. Tento názor vychází ze správného poznatku, že akční program ve smyslu článku 5 směrnice o dusičnanech, a tedy i vyhláška, musí obsahovat právní úpravu, která může být obsažena také v zákonech. Při izolovaném posouzení významu slov se zdá, že není vyloučené ani takové pojetí, kdy pojmy „plán a program“ vylučují zákony. Pod tyto pojmy by mohly spadat záměry do budoucna, které je třeba provést, ale nikoli bezprostředně platná pravidla.

25. Nejdůležitější argument svědčící o tom, že akční programy podle článku 5 směrnice o dusičnanech jsou plány nebo programy ve smyslu směrnice SEA, vyplývá z další směrnice, a sice směrnice 2003/35, na niž již předkládající soud odkazuje. Tato směrnice se kromě jiných otázek týká účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí.

24. Zákodárce se však k tomuto restriktivnímu pojetí nepřiklonil. To se v případě akčních programů podle článku 5 směrnice o dusičnanech, tedy i v případě vyhlášky, která je předmětem tohoto sporu, projevuje již v označení program. Směrnice 2003/35 [viz bod a)] potvrzuje, že uvedené označení nemá podle směrnice o dusičnanech jiný obsah než podle směrnice SEA. Ale i v ostatních ohledech hovoří cíle [viz bod b)] a systematické souvislosti směrnice SEA [viz bod c)], jakož i Protokol o strategickém posuzování vlivů na

26. Akční programy podle článku 5 směrnice o dusičnanech jsou v čl. 2 odst. 2 a v příloze I písm. c) směrnice 2003/35 výslovně uvedeny jako plány a programy.

27. Zákodárce si byl vědom také toho, že směrnice SEA se rovněž vztahuje na plány a programy, neboť v čl. 2 odst. 5 směrnice 2003/35 upravil souběh obou směrnic: k účasti veřejnosti podle směrnice 2003/35

má dojít pouze tehdy, když dotčený plán nebo program nebyl podroben posuzování vlivů na životní prostředí podle směrnice SEA.

mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhala posouzení vlivů na životní prostředí. Proto se nabízí zaměřit se podobně jako u směrnice EIA¹² v první řadě na to, zda mohou mít předmětná opatření významný vliv na životní prostředí. Právní předpisy mohou mít takový vliv, zejména pokud dovolují poškozování životního prostředí.

28. Bylo by rozporuplné, kdyby zákonodárce ve směrnici 2003/35 výslovně označil akční programy za plány a programy, a dokonce uznal možnost posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice SEA, ale akční programy by nemohly být plány nebo programy ve smyslu směrnice SEA proto, že musí obsahovat právní předpisy.

31. Specifický cíl sledovaný přezkumem plánů a programů je patrný v kontextu historie vzniku. Směrnice SEA totiž doplňuje o více než deset let starší směrnici EIA, jejímž předmětem je zohlednění vlivů na životní prostředí při schvalování záměrů.

b) K cílům směrnice SEA

29. Zahrnutí zákonných opatření rovněž odpovídá cílům směrnice SEA. Podle článku 1 je cílem směrnice SEA zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a přispět k zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí plánů a programů tím, že se zajistí, aby některé plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí.

32. Při uplatňování směrnice EIA se ukázalo, že v době posuzování záměrů jsou často již na základě dřívějších plánovacích opatření známy důležité vlivy na životní prostředí¹³. Tyto vlivy tedy sice mohou být zkoumány v rámci posouzení vlivů na životní prostředí,

30. Výklad dvojice pojmů „plány a projekty“ by tedy měl zabezpečit, aby opatření, která

12 — Viz např. rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, Recueil, s. I-5403, body 32 a 39); ze dne 16. září 1999, WWF a další (C-435/97, Recueil, s. I-5613, bod 40); ze dne 19. září 2000, Linster (C-287/98, Recueil, s. I-6917, bod 52); ze dne 28. února 2008, Abraham a další (C-2/07, Sb. rozh. s. I-1197, bod 32), a ze dne 25. července 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Sb. rozh. s. I-6097, bod 33).

13 — Návrh směrnice Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, KOM(1996) 511 v konečném znění, s. 6.

ale už nemohou být podrobně zohledněny při schvalování záměru. Z tohoto důvodu je rozumné posuzovat takové vlivy na životní prostředí již u přípravných opatření a přihlížet k nim v této souvislosti.

vod, by tak měla významný vliv na životní prostředí.

33. Abstraktní plán cest může například stanovit, že určitá silnice má být vystavěna v určitém koridoru. Při pozdějším schvalování konkrétního záměru týkajícího se výstavby silnice se tedy již možná neposuzuje, zda nemají alternativní řešení mimo tento koridor menší vliv na životní prostředí. Z tohoto důvodu by mělo být již při specifikování koridoru posouzeno, jaký vliv má vymezení trasy cesty na životní prostředí a zda by měla být zahrnuta alternativní řešení.

35. Rozsáhlé zohlednění významného vlivu na životní prostředí je tedy možné pouze tehdy, když je posuzován u všech přípravných opatření, která mohou vést k tomu, že později provedené záměry budou mít takový vliv. V tomto smyslu je třeba pojmy „plán a program“ pojímat tak široce, že zahrnují také právní předpisy.

c) K systematickým souvislostem pojmů „plán a program“ v kontextu směrnice SEA

34. Pravidla týkající se schvalování záměrů, které mají významný vliv na životní prostředí, mohou být různého druhu. Územní plány mohou s různou přesností stanovit, kde lze provádět určité záměry. Ale i opatření stanovící, jakým způsobem je třeba záměry provádět, mohou mít významný vliv na životní prostředí. (Fiktivní) právní úprava, která by povolovala přímé vypouštění znečištěného zvířecího trusu ze zařízení k intenzivnímu chovu hospodářských zvířat do přírodních

36. Právní úprava obsažená ve směrnici SEA potvrzuje uvedený výklad pojmů „plán a program“.

37. Podle čl. 2 písm. a) směrnice SEA označuje výraz „plány a programy“ ve smyslu této směrnice 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.

působnosti této směrnice¹⁴. V případě směrnice SEA taková výjimka chybí, a to přestože může ovlivňovat legislativní záměry s mnohem větší pravděpodobností než směrnice EIA.

38. Toto ustanovení uvedenou dvojici pojmů nedefinuje, nýbrž ji jen kvalifikuje: ve smyslu této směrnice označuje výraz „plány a programy“ plány a programy, které splňují určité další podmínky.

39. První z těchto podmínek ovšem alespoň ujasňuje, že legislativní proces, v rámci kterého byla přijata předmětná vyhláška Valonska, nebrání použití směrnice SEA. V první odrážce se totiž výslovně stanoví, že plány a programy mohou být připravovány v rámci legislativního procesu. I toto svědčí o tom, že plány nebo programy mohou být také opatření, jejichž obsah má rovněž povahu právního předpisu.

40. Inter-Environnement Wallonie v této souvislosti správně zdůrazňuje rozdíl oproti směrnici EIA: článek 1 odst. 5 směrnice EIA výslovně vylučuje zákonná opatření z oblasti

41. Druhá podmínka zmírňuje obavu Belgie, že veškeré možné zákony je třeba podrobit posouzení vlivů na životní prostředí. Obsáhla povinnost spočívající v posouzení vlivu zákonů na životní prostředí je vyloučena již proto, že směrnice SEA se podle čl. 2 písm. a) druhé odrážky vztahuje pouze na plány a projekty, které *musí* být vypracovány na základě právních a správních předpisů. Svobodné politické rozhodování o zákonném záměru tedy není podrobeno povinnosti takového posouzení vlivů.

42. Akční program Valonska však není tímto omezením vyloučen z posuzování vlivů na životní prostředí. Tento program se zakládá na povinnosti přijmout právní úpravu, a sice článek 5 směrnice o dusičnanech. Musí obsahovat závazná opatření vyplývající z příloh směrnice, jako například pravidla týkající se

¹⁴ — K tomu viz rozsudky WWF a další, body 55 a násl., jakož i Linster, body 41 a násl., citované v poznámce pod čarou 12.

používání hnojiv (čl. 5 odst. 4 a příloha III body 1 a 2)¹⁵.

43. Právní úprava týkající se povinnosti posuzovat vlivy obsažená v čl. 3 odst. 2 písm. a) a odst. 4 směrnice SEA rovněž hovoří pro zahrnutí zákonů. Podle těchto ustanovení mohou plány a programy stanovit rámec pro schvalování záměrů. Podle přílohy II bodu 1 první odrážky se zákonodárce v tomto ohledu zaměřil především na míru, v jaké plán nebo program stanoví rámec pro záměry a jiné činnosti, buď s ohledem na místo, povahu, velikost a provozní podmínky, nebo přidělením zdrojů. Právní úprava týkající se těchto otázek může mít, pokud jde o její kvalitu, povahu právního předpisu.

d) K Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí

44. Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí¹⁶, mezinárodní úmluva Unie v rámci EHK OSN, rovněž ukazuje,

že myšlenka posuzování vlivů zákonných opatření na životní prostředí není nereálná. Podle čl. 13 odst. 1 bude každá strana usilovat o to, aby zajistila, že hlediska životního prostředí, včetně hledisek zdraví, budou brána v úvahu a budou přiměřeně začleněna do přípravy návrhů politik a právních předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, včetně vlivu na zdraví. Při tom nejde jen o to, aby byly otázky životního prostředí v nějaké formě začleněny do úvah, ale podle čl. 13 odst. 2 mají být vzaty v úvahu příslušné zásady a prvky tohoto protokolu.

45. Z tohoto ustanovení sice nelze vyvodit žádnou povinnost spočívající v posuzování vlivů zákonných záměrů na životní prostředí, ale strany uvedeného protokolu, tj. i Evropská unie, zjevně pokládají takové posuzování vlivů za možné a smysluplné.

e) Dílčí závěr

46. Souhrnně je třeba konstatovat, že akční programy podle článku 5 směrnice

15 — Rozsudky ze dne 8. března 2001, Komise v. Lucembursko (C-266/00, Recueil, s. I-2073); ze dne 2. října 2003, Komise v. Nizozemsko (C-322/00, Recueil, s. I-11267), a ze dne 22. září 2005, Komise v. Belgie (C-221/03, Sb. rozh. s. I-8307), týkající se nedostatečného provedení směrnice o dusičnanech názorně vysvětlují zákonnou povahu akčních programů.

16 — Viz shora bod 9.

o dusičnanech jsou plány nebo programy ve smyslu směrnice SEA, přestože mají povahu právního předpisu.

významného vlivu na životní prostředí, takže zvláštní přezkum této možnosti není nezbytný¹⁷.

2. K možnosti významného vlivu na životní prostředí

47. Komise má za to, že předpokladem povinnosti posuzovat vlivy na životní prostředí podle čl. 3 odst. 1 směrnice SEA je v každém případě to, že předmětný plán nebo program může mít významný vliv na životní prostředí. Článek 3 odst. 1 směrnice SEA lze skutečně chápat tak, že možnost významného vlivu na životní prostředí je vždy zvláštní podmínkou vzniku povinnosti posuzovat tyto vlivy. To by odpovídalo cíli směrnice podle jejího článku 1, a sice tomu, aby plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí.

48. Při bližším pohledu na jednotlivá pravidla týkající se povinnosti posuzovat vlivy se však ukazuje, že konkretizují možnost

49. Článek 3 odst. 2 směrnice SEA toto jasně vyjadřuje, když stanoví, že posouzení vlivů na životní prostředí se provádí u *všech* plánů a programů, které splňují podmínky podle písm. a) nebo písm. b). Dodatečný požadavek možnosti významného vlivu na životní prostředí by s tím byl neslučitelný.

50. Druhý případ povinnosti posuzovat vlivy podle čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice SEA konkretizuje podmínku významného vlivu na životní prostředí. Záleží na specifickém vyjádření možnosti významného vlivu na životní prostředí, a sice na tom, zda je nezbytné provést posouzení vlivů na životní prostředí podle článku 6 směrnice o stanovištích. Takové posouzení vlivů plánů a projektů je nezbytné, pokud na základě objektivních skutečností není možno vyloučit, že bude mít pravděpodobně na chráněnou lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci

17 — Tak je zřejmě třeba chápat také „Pokyny Komise, provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí“ (bod 3.21) vypracované zástupci členských států a generálního ředitelství Evropské komise pro životní prostředí.

s jinými plány nebo projekty¹⁸. Při tom nezáleží abstraktním vlivu na životní prostředí, nýbrž na cílech ochrany této lokality¹⁹. Bylo by tedy chybou, kdyby se ještě jednou zvlášť na základě jiného kritéria zkoumalo, zda lze připustit možnost významného vlivu na životní prostředí.

u plánů a programů, na které se vztahuje čl. 3 odst. 2 písm. a), je každopádně třeba očekávat významný vliv na životní prostředí.

51. Jde-li o povinnosti posuzovat vlivy podle čl. 3 odst. 3 a 4 směrnice SEA, zde se naopak upouští od specifického vyjádření této podmínky. Namísto toho se zde výslovně předpokládá možnost významného vlivu na životní prostředí. Názor Komise by tedy v těchto případech vedl k dvojímu posuzování téhož pojmového znaku.

53. Tato technika právní regulace byla ostatně použita také u směrnice EIA. U záměrů podle čl. 4 odst. 1 a přílohy I je vždy třeba posuzovat jejich vliv na životní prostředí, zatímco u záměrů podle přílohy II je třeba vlivy posuzovat pouze tehdy, když mohou mít významný vliv na životní prostředí²⁰.

54. Možnost významného vlivu na životní prostředí tedy není třeba zvlášť posuzovat.

B – K první otázce

52. Článek 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA sám o sobě neobsahuje žádné podmínky zjevně vyžadující posouzení možnosti významného vlivu na životní prostředí. Právě tento rozdíl oproti ostatním povinnostem týkajícím se posouzení vlivů však ukazuje, že zákonodárce v tomto případě nepředpokládal zvláštní posouzení možnosti významného vlivu na životní prostředí. Vycházel naopak z toho, že

55. V rámci první otázky chce Staatsrat zjistit, zda je u akčního programu Valonska podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA třeba posoudit vlivy na životní prostředí. Podle tohoto ustanovení se s výhradou odstavce 3 posouzení vlivů na životní prostředí provádí u všech plánů a programů, které se připravují

18 — Rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Sb. rozh. s. I-7405, bod 45), a ze dne 13. prosince 2007, Komise v. Irsko (C-418/04, Sb. rozh. s. I-10947, bod 238).

19 — Srov. rozsudek Komise v. Irsko (citovaný v poznámce pod čarou 18, bod 259).

20 — Srov. rozsudky citované v poznámce pod čarou 12.

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 EIA.

56. Je nesporné, že vyhláška Valonska v odvětví zemědělství byla připravena proto, že se týká nakládání s dusíkatými hnojivy v odvětví zemědělství. Současně se týká vodohospodářství, neboť se snaží chránit kvalitu vod. Jasně je také to, že na tento akční program se nevztahuje klauzule *de minimis* obsažená v čl. 3 odst. 3 směrnice SEA.

57. Zúčastněné strany se ovšem přou o to, zda vyhláška stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, které jsou uvedeny v přílohách I a II směrnice EIA.

58. Belgie především zastává názor, že používání hnojiv není záměrem, u něhož by bylo třeba posuzovat jeho vliv na životní prostředí. Staatsrat naopak považuje za možné, že vyhláška stanoví rámec pro schvalování zařízení k intenzivnímu chovu hospodářských zvířat podle přílohy I bodu 17 nebo přílohy II

bodu 1 písm. e) směrnice EIA, jakož i pro záměry využití neobdělávané půdy nebo polopřírodních území k intenzivnímu zemědělskému využívání podle přílohy II bodu 1 písm. b).

59. Akční program podle článku 5 směrnice o dusičnanech má pro takové záměry bezpochyby význam, neboť chov hospodářských zvířat zapříčiňuje výskyt trusu, tedy organického dusíkatého hnojiva, které je třeba odstranit, a při přeměně neobdělávané půdy nebo polopřírodních území k intenzivnímu zemědělskému využívání lze použít dusíkatá hnojiva. Sporné je ovšem to, zda je tento význam dostatečný pro stanovení *rámce* pro budoucí schvalování takových záměrů.

1. K pojmu „rámec“

60. Pojem „rámec“ musí být v souladu s cílem spočívajícím v tom, že mají být zohledněny vlivy každého rozhodnutí obsahujícího pravidla pro pozdější schvalování záměrů na životní prostředí, a to již v souvislosti s tímto rozhodnutím²¹.

21 — Viz výše body 29 a násled.

61. Jasně však není to, jak intenzivně tato pravidla plánů a programů musí ovlivňovat jednotlivé záměry, aby stanovovala rámec.

zohlednění vlivů na životní prostředí. V souladu s tím směrnice SEA vychází z velmi širokého pojmu „rámec“.

62. V rámci legislativního procesu navrhlo Nizozemsko a Rakousko objasnit to, že rámec musí *stanovit* místo, povahu nebo velikost záměru, u něhož je třeba posoudit jeho vliv na životní prostředí²². Bylo by tedy třeba velmi specifických vyčerpávajících pravidel, aby bylo možné zahájit posouzení vlivů na životní prostředí. Jelikož se tento návrh neprosadil, pojem „rámec“ nezahrnuje pouze stanovení těchto parametrů.

65. Zvláště jasně je to vidět na kritériu, k němuž členské státy přihlídnou, když podle čl. 3 odst. 5 posuzují možnou závažnost vlivů plánů nebo programů na životní prostředí. Mají totiž zohlednit *míru*, v jaké plán nebo program stanoví rámec pro záměry a jiné činnosti, buď s ohledem na místo, povahu, velikost a provozní podmínky, nebo přidělením zdrojů²³ (příloha II bod 1 první odrážka). Pojem rámce je tedy třeba chápat pružně. Nevyžaduje žádné vyčerpávající stanovení parametrů, ale vztahuje se také na takové formy vlivů, které ještě poskytují prostor pro uvážení.

63. Z úzkého pojetí stanovení rámce vychází i názor České republiky, která požaduje, aby určité záměry byly explicitně, či implicitně předmětem plánu nebo programu.

64. Plány a programy však mohou zcela rozdílnými způsoby ovlivnit schvalování jednotlivých záměrů a při tom narušit přiměřené

66. Oproti názoru Belgie nemá být výčet různých pojmových znaků v příloze II bodu 1 první odrážce chápán jako kumulativní výčet, každopádně ne tak, že by se rámec měl týkat všech těchto znaků. Při posuzování závažnosti vlivů na životní prostředí mají být znaky uvedené ve všech pěti odrážkách prvního bodu přílohy II totiž zohledněny pouze „zejména“. Pokud ale tento celkový katalog není

22 — Dokument Rady 12967/99 ze dne 17. listopadu 1999, poznámka pod čarou 10: „by determining their location, nature or size“.

23 — [Tato poznámka pod čarou se týká pouze německého znění.]

vyčerpávající, pak nemohou být vyčerpávající ani dílčí katalogy. Navíc by taková kumulativní platnost jednotlivých znaků byla v rozporu s používáním pojmu míra uvedeného v příloze II bodu 1. Tato formulace nasvědčuje tomu, že různé znaky mohou být dotčeny různou měrou, tedy eventuálně také vůbec ne. Jen to odpovídá uvedenému cíli podrobit všechna přípravná rozhodnutí směřující ke schválení projektu posouzení vlivů na životní prostředí, pokud mohou mít významný vliv na životní prostředí.

67. Souhrnně je tedy třeba konstatovat, že plán nebo program stanoví rámec, pokud jsou přijímána rozhodnutí, která mají vliv na možné následné schvalování záměrů, zejména s ohledem na místo, povahu, velikost a provozní podmínky nebo přidělením zdrojů.

hospodářských zvířat podle přílohy I bodu 17 nebo přílohy II bodu 1 písm. e) směrnice EIA, nebo schvalování záměrů týkajících se využití neobdělávané půdy nebo polopřírodních území k intenzivnímu zemědělskému využívání podle přílohy II bodu 1 písm. b).

69. Belgie toto odmítá, neboť obsah akčních programů je určen směrnicí o dusičnanech. S touto námitkou by bylo možné souhlasit, kdyby směrnice o dusičnanech členským státům neposkytovala žádný prostor při vytváření akčních programů. V tomto případě by akční program pouze zprostředkovával rámec, jaký stanoví směrnice o dusičnanech. Posuzování vlivů na životní prostředí již nemůže ovlivnit provádění takových závazných pravidel obsažených ve směrnicích, ale muselo by předcházet přijetí směrnice.

2. Použití na akční programy

68. Je tedy třeba zkoumat, zda pravidla obsažená v akčním programu podle článku 5 směrnice o dusičnanech mohou ovlivnit schvalování záměrů týkajících se intenzivního chovu

70. Jak ovšem zdůrazňuje Komise, směrnice o dusičnanech členským státům poskytuje rozhodovací prostor, například při stanovování zákazů hnojení během určitých období. Posuzování vlivů na životní prostředí může přispět k vhodnějšímu využití tohoto prostoru tím, že zlepšuje informace o vlivech různých alternativních řešení na životní prostředí.

71. Navíc každopádně nestačí, aby členské státy omezily akční programy na specifická pravidla obsažená ve směrnici o dusičnanech. Naopak musí podle čl. 5 odst. 5 této směrnice přijmout dodatečná nebo účinnější opatření, která pokládají za potřebná, je-li od počátku nebo na základě získaných zkušeností s prováděním akčních programů zřejmé, že opatření podle směrnice o dusičnanech nejsou dostatečná pro snížení znečištění vod způsobovaných dusičnany ze zemědělských zdrojů a pro předcházení dalšímu takovému znečišťování. Posouzení vlivů na životní prostředí může ukázat nezbytnost takových opatření.

72. A konečně mohou členské státy při stanovování akčních programů podle článku 176 Smlouvy o ES (nyní článek 193 SFEU) přijmout účinnější ochranná opatření.

73. Požadavky směrnice o dusičnanech kladené na akční program tedy nevylučují, že akční program stanoví rámec pro schvalování záměrů.

74. Valonsko uvádí, že podle použitelného vnitrostátního práva není používání hnojiv předmětem schvalování záměrů týkajících se intenzivního chovu hospodářských zvířat.

Podle něj se jedná o odlišná správní řízení, která jsou na sobě nezávislá. Akční program proto nemůže ovlivnit záměry týkající se intenzivního chovu hospodářských zvířat.

75. Tento argument pro mne není přesvědčivý.

76. Akční program má zabránit tomu, aby se v odvětví zemědělství používalo více hnojiv, než rostliny spotřebují, neboť přebytek hnojiv znečišťuje vody. V první řadě tedy upravuje používání dusíkatých hnojiv, zejména přípustná množství, jakož i doby a způsob použití. Akční programy současně ovšem požadují, aby zemědělské podniky měly k dispozici dostatečné vhodné skladové kapacity pro hnojiva, která se objeví v době, kdy je jejich použití na polích zakázáno.

77. Pro schvalování využití neobdělávané půdy nebo polopřírodních území k intenzivnímu zemědělskému využívání podle přílohy II bodu 1 písm. b) směrnice EIA stanoví akční programy již podle směrnice o dusičnanech rámec týkající se provozních podmínek. Ten vyplývá přímo z pravidel o používání hnojiv, která musí být dodržována při využívání těchto území.

78. Navíc je třeba vycházet z toho, že alespoň pravidla týkající se skladových kapacit ovlivní i podle ustanovení platných ve Valonsku schvalování záměrů týkajících se intenzivního chovu hospodářských zvířat. Tato zařízení totiž musí počítat s vytvořením dostatečných skladových kapacit. V konečném důsledku to ale není podstatné.

79. Již z ustanovení práva Unie totiž vyplývá, že akční programy stanoví rámec pro schvalování uvedených záměrů. Již směrnice EIA zakotvuje minimální míru vlivu, ještě rozsáhlejší závazky vyplývají pro určitou část dotčených druhů záměrů ze směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění²⁴ (dále jen „směrnice o IPPC“, přičemž IPPC je zkratka odvozená z anglického názvu směrnice „Directive concerning integrated pollution prevention and control“).

80. Podle článku 8 směrnice EIA mají být v povolovacím řízení týkajícím se záměrů, u nichž je třeba posoudit jejich vliv na životní prostředí, zohledněny všechny výsledky

vyplývající z tohoto posouzení. Povinnost posuzovat vlivy je každopádně dána u záměrů podle přílohy I, v tomto případě u zařízení pro intenzivní chov hospodářských zvířat podle bodu 17. A v rámci takového posouzení vlivů záměru je třeba vzít v úvahu nejen přímé účinky zamýšlených samotných prací, ale i vlivy na životní prostředí, které mohou být vyvolány používáním nebo provozem zařízení, která jsou výsledkem těchto prací²⁵. To se vztahuje zejména na vlivy na kvalitu vod vypouštěných ze zařízení pro intenzivní chov hospodářských zvířat²⁶. V důsledku toho je při schvalování zařízení pro intenzivní chov hospodářských zvířat třeba zohlednit i to, zda lze hnojiva přiměřeně skladovat a odstraňovat.

81. V rámci tohoto zohlednění vede rámec stanovený tímto akčním programem alespoň k tomu, že provozovat zařízení musí být možné v souladu s ustanoveními programu. Zároveň lze ale stěžít odepřít schválení z důvodu znečištění vod dusičnany ze zemědělských zdrojů, pokud záměr vyhovuje ustanovením programu. Tím by byla vyloučena určitá alternativní řešení, která jsou podle cílů akčního programu škodlivá pro životní prostředí, a jiná řešení, která mohou zajistit intenzivnější ochranu vod, by nemusela být přezkoumána a brána v úvahu. Toto se konkrétně netýká

24 — Úř. věst. L 257, s. 26; Zvl. vyd. 15/03, s. 80, ve znění pozměněném nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006 ze dne 18. ledna 2006, kterým se zřizuje evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek a kterým se mění směrnice Rady 91/689/EHS a 96/61/ES (Úř. věst. L 33, s. 1). Směrnice 96/61 byla mezitím nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění (kodifikované znění), Úř. věst. L 24, s. 8.

25 — Viz rozsudky Abraham a další, bod 43, a Ecologistas en Acción-CODA, bod 39, citované v poznámce pod čarou 12.

26 — Viz rozsudek ze dne 8. září 2005, Komise v. Španělsko (C-121/03, Sb. rozh. s. I-7569, bod 88).

jen provozních podmínek, ale také to může mít vliv na danou lokalitu. Zařízení pro intenzivní chov hospodářských zvířat by měla být schválena pouze v lokalitách, kde jsou k dispozici dostatečná území k použití hnojiv v podobě zvěřecího trusu.

83. Akční programy tedy stanoví rámec pro schvalování zařízení k intenzivnímu chovu hospodářských zvířat podle přílohy I bodu 6.6 směrnice o IPPC, na která se vztahuje buď příloha I bod 17, nebo příloha II bod 1 písm. e) směrnice EIA.

84. Proto je třeba na první otázku odpovědět tak, že akční programy podle článku 5 směrnice o dusičnanech je třeba podrobit posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA.

C – K druhé otázce

82. Účinek akčních programů spočívající ve stanovení rámce pro určitá zařízení pro intenzivní chov hospodářských zvířat je dokonce ještě zesílen jinou směrnicí, a sice směrnicí o IPPC. Tato směrnice se týká stejných druhů zařízení jako příloha I bod 17 směrnice EIA, ale prahové hodnoty jsou o něco nižší (viz příloha I bod 6.6 směrnice o IPPC), takže se vztahuje na více zařízení. Schválení takových zařízení musí podle čl. 9 odst. 1 a čl. 3 písm. a) a písm. b) směrnice o IPPC zajistit, aby bylo zařízení provozováno takovým způsobem, že budou učiněna všechna vhodná preventivní opatření proti znečišťování a nebude docházet k významnému znečišťování. Používání hnojiv v podobě zvěřecího trusu je třeba přičítat provozu těchto zařízení. Akční program tedy nemá být v tomto rámci pouze zohledněn, nýbrž musí být závazně dodržován.

85. Jelikož povinnost posouzení vlivů akčních programů na životní prostředí je nutná již podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA, pro původní řízení již není podstatné, zda tato povinnost posouzení vlivů existuje navíc podle písm. b)²⁷. Druhou otázkou proto zodpovím pouze podpůrně.

²⁷ — V praxi však bude i v rámci posouzení vlivů podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA třeba si všimnout toho, zda se opatření dotýká chráněných oblastí, neboť na vlivy na tyto oblasti mohou být kladena jiná měřítka. Druh přezkumu ovšem není předmětem řízení v projednávané věci.

86. V rámci této otázky by chtěl Staatsrat zjistit, zda je nezbytné provést posouzení vlivů akčních programů na životní prostředí z důvodu jejich vlivů na chráněná území ve smyslu směrnice o stanovištích nebo směrnice na ochranu ptáků.

87. Článek 3 odst. 2 písm. b) směrnice SEA stanoví, že se posouzení vlivů na životní prostředí provádí u všech plánů a programů, u kterých je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 směrnice o stanovištích s ohledem na možný vliv na chráněná území. Podle uvedených ustanovení podléhá jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany.

88. Akční programy podle článku 5 směrnice o dusičnanech přímo nesouvisí s chráněnými lokalitami podle směrnice o stanovištích nebo směrnice na ochranu ptáků ani nejsou pro péči o ně nezbytné. Povinnost posouzení vlivů na životní prostředí tedy vznikne tehdy, když akční program bude mít pravděpodobně na tuto chráněnou lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty.

89. V tomto ohledu je třeba zkoumat, zda existuje pravděpodobnost nebo riziko, že dotčené opatření významně ovlivní dotyčnou lokalitu²⁸. S přihlédnutím zejména k zásadě obezřetnosti takové riziko existuje, pokud na základě objektivních skutečností nelze vyloučit, že uvedený plán nebo projekt významně ovlivní dotyčnou lokalitu²⁹.

90. Pokud jde o plánovací opatření, čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích tedy vyžaduje posouzení vlivů, pokud mohou významně ovlivnit schvalování záměrů, které mohou mít významný vliv na dotyčné chráněné lokality³⁰. Plány je však třeba odlišovat od pouhých předběžných úvah správních orgánů a musí vykazovat takový stupeň přesnosti, že posouzení jejich důsledků pro životní prostředí je nezbytné³¹.

91. Typicky se povinnost posoudit vlivy podle čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice SEA může týkat plánů nebo programů, které zahrnují

28 — Rozsudek Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (citovaný v poznámce pod čarou 18, bod 43), a rozsudky ze dne 20. října 2005, Komise v. Spojené království (C-6/04, Sb. rozh. s. I-9017, bod 54), a ze dne 4. října 2007, Komise v. Itálie (C-179/06, Sb. rozh. s. I-8131, bod 34).

29 — Rozsudky Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (citovaný v poznámce pod čarou 18, bod 44), Komise v. Spojené království (citovaný v poznámce pod čarou 28, bod 54) a Komise v. Irsko (citovaný v poznámce pod čarou 18, bod 254).

30 — Rozsudek Komise v. Spojené království (citovaný v poznámce pod čarou 28, bod 55).

31 — Rozsudek Komise v. Itálie (citovaný v poznámce pod čarou 28, bod 41).

konkrétní záměry dotýkající se určitých chráněných oblastí, např. plánování koridoru pro stavbu cesty, který se dotýká chráněné lokality.

žádná důvodná pochybnost o neexistenci takových dopadů³². Měřítkem jsou v tomto ohledu cíle ochrany dané lokality³³.

92. Ze směrnice o dusičnanech naopak nevyplyvá, že akční program podle článku 5 musí ovlivnit schvalování záměrů, které mohou mít významný vliv na chráněné lokality. To, zda je záměr v souladu s akčním programem, totiž ještě nevypovídá nic o tom, zda je přípustný, pokud může mít vliv na chráněnou lokalitu. Pro posouzení této otázky je rozhodující směrnice o stanovištích.

95. Pokud takový škodlivý dopad nelze vyloučit, pak by schválení podle čl. 6 odst. 4 směrnice o ochraně stanovišť bylo přípustné pouze tehdy, kdyby neexistovalo alternativní řešení, tento projekt by musel být realizován z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a za podmínky, že by členský stát přijal veškerá nezbytná kompenzační opatření k tomu, aby byla zajištěna ochrana celkové soudržnosti sítě Natura 2000³⁴. Akční programy podle článku 5 směrnice o dusičnanech při tom nehrají žádnou roli.

93. Ani ze směrnice o stanovištích není zřejmé, že akční programy mají význam pro schvalování záměrů v souvislosti s chráněnými lokalitami. Článek 6 odst. 3 druhá věta a čl. 6 odst. 4 obsahují samostatná měřítka pro schvalování plánů a projektů, které přímo nesouvisí s cíli akčních programů.

96. Přesto nelze vyloučit, že akční programy mohou přispět k významnému ovlivnění chráněných lokalit.

94. Podle čl. 6 odst. 3 druhé věty směrnice o stanovištích mohou příslušné vnitrostátní orgány záměr povolit pouze za podmínky, že se ujistily, že nebude mít škodlivý dopad na dotčenou chráněnou lokalitu. O takový případ jde, pokud z vědeckého hlediska nepřetrvává

97. *Zaprvé* může členský stát do akčních programů zahrnout opatření jdoucí nad rámec požadavků stanovených směrnicí

32 — Rozsudek Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (citovaný v poznámce pod čarou 18, bod 59).

33 — Viz rozsudek Komise v. Irsko (citovaný v poznámce pod čarou 18, bod 259).

34 — Viz rozsudek Komise v. Irsko (citovaný v poznámce pod čarou 18, bod 260).

o dusičnanech, jejichž cílem je ovlivnit schvalování záměrů v souvislosti s chráněnými lokalitami.

98. *Zadruhé* mohou cíle ochrany dané lokality výslovně či implicitně vytvořit vazbu s akčním programem, např. pokud má být zamezeno eutrofizaci vod. Příslušný akční program by mohl být pokládán za dostatečný k dosažení tohoto cíle. To, zda existuje taková vazba, lze zjistit jedině na základě posouzení cílů ochrany chráněné lokality dotčené příslušným akčním programem.

99. A *zatřetí* mohou jiná ustanovení vnitrostátního práva akčním programem zapříčinit ovlivnění schválení ve smyslu článků 6 a 7 směrnice o stanovištích. Taková vazba sice může být v rozporu s požadavky stanovenými směrnicí o stanovištích na schvalování záměrů, ale přesto nelze vyloučit, že se jednotlivci mohou dovolávat příslušných ustanovení.

100. To, zda lze takový účinek připisovat akčnímu programu, cílům ochrany chráněných lokalit nebo jiným ustanovením vnitrostátního práva, musí případně přezkoumat příslušné vnitrostátní soudy.

101. Pokud se Soudní dvůr vyjádří k druhé otázce, měl by tedy odpovědět tak, že akční program podle článku 5 směrnice o dusičnanech musí být podroben posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice SEA, pokud může na základě v něm obsažené úpravy nebo z důvodu cílů ochrany chráněných lokalit nebo podle jiných ustanovení vnitrostátního práva přispět k významnému ovlivnění chráněných lokalit.

D – Ke třetí otázce

102. Třetí otázka se týká povinnosti posoudit vliv plánů a programů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 4 směrnice SEA. Podle tohoto ustanovení 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.

103. U tohoto ustanovení se jedná o podpůrné široce použitelné ustanovení, které se nepoužije, pokud povinnost posouzení vlivů již existuje. Tak tomu je v projednávané věci.

104. Kdyby však Soudní dvůr dospěl k závěru, že akční program sice stanoví rámec pro záměry, ale žádný z dotčených záměrů není uveden v příloze I nebo II směrnice EIA a není třeba provádět posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, pak by musel posoudit, zda může mít akční program významný vliv na životní prostředí.

Soudní dvůr však tento postoj odmítl³⁶. V rámci směrnice SEA dokonce hovoří ještě více pro to, že i pozitivní účinky na životní prostředí mají být pokládány za významné. Jak zdůrazňují Inter-Environnement Wallonie, posouzení vlivů na životní prostředí má totiž výslovně zahrnovat také pozitivní vlivy na životní prostředí [příloha I písm. f) poznámka pod čarou 1].

105. Belgie popírá, že by akční program Valonska mohl mít významný vliv na životní prostředí. Uvedený akční program má zmírnit znečištění vod, a tedy přispívá ke zlepšení životního prostředí.

107. V projednávané věci je tuto otázku nakonec možné ponechat otevřenou, neboť akční programy mohou mít významný negativní vliv na životní prostředí. Mohou sice usilovat o zlepšení životního prostředí, ale nemusí mít pouze pozitivní vliv na životní prostředí. Stanoví, do jaké míry je přípustná určitá činnost, která může mít negativní vliv na životní prostředí, a sice používání hnojiv v zemědělství. Chybné akční programy tedy mohou mít významný negativní vliv na životní prostředí.

106. Již dříve jsem vyjádřila názor, že pouze příznivé vlivy záměru na životní prostředí v zásadě nejsou jako takové významné ve smyslu směrnice EIA. Cíle směrnice, a to zejména cíl vysoké úrovně ochrany životního prostředí (článek 1), nevyžadují, aby bylo provedeno posouzení jen proto, že záměr může významně zlepšit stav životního prostředí³⁵.

108. Akční programy podle článku 5 směrnice o dusičnanech tudíž mohou mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 3 odst. 4 směrnice SEA.

35 — Stanovisko ze dne 30. dubna 2008, *Ecologistas en Acción-CODA* (C-142/07, Sb. rozh. s. I-6097, bod 50). V tomto bodě nejasný rozsudek ze dne 6. listopadu 2008, *Komise v. Německo* (C-247/06, Sb. rozh. s. I-150*, bod 50, zveřejněný shrnutí), je snad možné chápat také v tomto smyslu.

36 — Rozsudek *Ecologistas en Acción-CODA* (citovaný v poznámce pod čarou 12, bod 41).

V – Závěry

109. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl takto:

„Akční programy podle článku 5 směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí podle 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.“