Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
ze dne 21. března 2024[1]

Věc C-727/22

Friends of the Irish Environment CLG
proti
Government of Ireland a dalším

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Supreme Court (Nejvyšší soud, Irsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2001/42/ES – Strategické posuzování vlivů na životní prostředí – *Project Ireland 2040* – National Planning Framework (národní plánovací rámec) – National Development Plan (národní rozvojový plán) – Finanční nebo rozpočtové plány a programy – Určení, popis a posouzení rozumných variant – Vliv projednávaných variant na životní prostředí“

I. Úvod

1. Směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“ nebo „směrnice“)[2] upravuje posuzování vlivů na životní prostředí v rámci postupu přijímání plánů a programů. Přestože se jí Soudní dvůr již mnohokrát zabýval, stále existují nevyřešené otázky velkého významu. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká dvou z nich, a to jednak významu výjimky z oblasti působnosti směrnice pro finanční nebo rozpočtové plány a programy a jednak posouzení vlivu variant k nakonec přijatému plánu nebo programu na životní prostředí. Zejména otázka posuzování variant je zajímavá i v souvislosti s dalšími ustanoveními unijního práva v oblasti životního prostředí, která rovněž počítají se zohledněním variant.

2. Tyto otázky vyvstávají v souvislosti se stížností organizace na ochranu životního prostředí proti dvěma opatřením irského národního rozvojového plánování. Je sporné, zda jedno z těchto dvou opatření spadá pod uvedenou výjimku a zda byl při posuzování vlivu druhého opatření na životní prostředí dostatečně vyhodnocen vliv variant na životní prostředí.

[1] – Původní jazyk: němčina.

[2] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (Úř. věst. 2001, L 197, s. 30; Zvl. vyd. 15/06, s. 157).

II. Právní rámec

3. Unie přijala směrnici o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí před ukončením jednání o Kyjevském protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2003 [3]. Směrnice nicméně provádí tento protokol v návaznosti na prohlášení Unie při jeho schválení a sedmý bod odůvodnění směrnice již protokol předjímá.

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

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

5. Plány a programy jsou definovány v čl. 2 písm. a) směrnice SEA:

„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,

   – které jsou vyžadovány právními a správními předpisy".

6. Povinnost provést strategické posouzení vlivů na životní prostředí je upravena v článku 3 směrnice SEA:

„1. Posouzení vlivů na životní prostředí se v souladu s články 4 až 9 provádí u plánů a programů uvedených v odstavcích 2 až 4, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.

2. S výhradou odstavce 3 se posouzení vlivů na životní prostředí provádí u všech plánů a programů,

a) které se připravují v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy a které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II [směrnice EIA [4]] nebo

[3] – Protokol k Úmluvě z Espoo o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států z roku 1991 (Úř. věst. 2008, L 308, s. 35, schválený rozhodnutím Rady 2008/871/ES ze dne 20. října 2008, Úř. věst. 2008, L 308, s. 33). Rada schválila Úmluvu z Espoo rozhodnutím ze dne 15. října 1996 (dokument Rady č. 8931/96 ze dne 17. července 1996). Úmluva je uvedena v Úř. věst. 1992, C 104, s. 7.

[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), naposledy pozměněná směrnicí 2014/52/EU (Úř. věst. 2014, L 124, s. 1).

b) u kterých je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 [směrnice o stanovištích [5]] s ohledem na možný vliv na území.

[…]

8. Směrnici nepodléhají tyto plány a programy:

– plány a programy určené výhradně pro účely národní obrany nebo civilní ochrany,

– finanční nebo rozpočtové plány a programy.

9. Tato směrnice se nevztahuje na plány a programy spolufinancované v rámci probíhajících příslušných období programování […] pro nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 […] a (ES) č. 1257/1999[…]“

7. Článek 5 směrnice SEA se týká obsahu posuzování vlivů na životní prostředí a zohlednění variant:

„1. Pokud je podle čl. 3 odst. 1 vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí, vypracuje se zpráva o vlivech na životní prostředí, ve které se určí, popíšou a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumných variant s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu. Informace vyžadované za tímto účelem jsou uvedeny v příloze I.

2. Zpráva o vlivech na životní prostředí vypracovaná podle odstavce 1 obsahuje informace, které lze rozumně vyžadovat, s přihlédnutím ke stávajícím znalostem a metodám posuzování, obsahu a úrovni podrobnosti plánu nebo programu, jeho fázi v procesu rozhodování a k rozsahu, ve kterém lze některé aspekty vhodněji posuzovat na různých úrovních, aby se zabránilo opakovanému posuzování.

3. […]“

8. Příloha I směrnice SEA stanoví, které informace musí být předloženy v souladu s článkem 5:

„Informace, které mají být poskytnuty podle čl. 5 odst. 1 s výhradou čl. 5 odst. 2 a 3, zahrnují:

[…]

h) shrnutí důvodů pro výběr projednávaných řešení a popis, jak bylo posuzování provedeno, včetně případných potíží (jako jsou technické nedostatky nebo nedostatečné know-how) při shromažďování požadovaných informací;

[…]“

[5] – 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. 15/11, s. 114), ve znění směrnice Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013 (Úř. věst. 2013, L 158, s. 193).

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

9. Požadavek vyplývá z řízení o odvolání před Supreme Court (Nejvyšší soud, Irsko) v rámci napadení dvou částí *Project Ireland 2040*, které přijala irská vláda dne 16. února 2018 a „znovu potvrdila“ následným rozhodnutím dne 29. května 2018. Projekt zahrnuje dvě opatření: National Planning Framework [národní plánovací rámec, (dále jen „NPF“)], který velmi abstraktně popisuje rozvojové cíle Irska, a National Development Plan [národní rozvojový plán, (dále jen „NDP“)], který obsahuje prohlášení o státním financování některých projektů v této souvislosti.

10. Když byl *Project Ireland 2040* zveřejněn, byl v předmluvě popsán jako vytvoření jednotného a koherentního plánu pro využití území a rozvoj v zemi. High Court (Vrchní soud, Irsko) jej popsal jako „územní makro strategie, která mapuje obecné cíle rozvoje země pro období do roku 2040“.

11. Návrh NPF byl spolu se SEA Environmental Report (zpráva o vlivech na životní prostředí SEA) zveřejněn dne 26. září 2017. Předmluva NPF jej popisuje jako „rámec pro plánování, kterým se v příštích letech budou řídit investice do rozvoje“ a který stanoví „několik národních cílů a klíčových zásad, z nichž se budou odvíjet další podrobnosti a propracované plány“. Neposkytuje všechny podrobnosti pro každou část země, ale spíše „zmocňuje každý region, aby řídil plánování a rozvoji svých obcí“.

12. Předmluva NPF rovněž uvádí, že dokument „doprovází“ NDP, který je popsán jako „desetiletá strategie veřejných kapitálových investic ve výši téměř 116 miliard eur“, který byl zveřejněn spolu s tímto rámcem. V případě NDP se jedná o investiční plán. Má zajistit a podpořit realizaci NPF poskytnutím kapitálových investic tím, že stanoví, jakým způsobem bude poskytováno financování některých projektů považovaných za zásadní pro dosažení strategických výstupů, které jsou identifikovány v NPF. NDP identifikuje hlavní infrastrukturní projekty, jejichž financování prostřednictvím NDP navrhuje, jako je železniční, silniční a letištní infrastruktura. Nezabývá se žádnými úvahami o plánování nebo rozvoji.

13. Organizace Friends of the Irish Environment napadá platnost přijetí obou plánů. Na odůvodnění uvádí, že nebyly splněny požadavky směrnice SEA. Pokud jde o NPF, tvrdí, že byly nedostatečně zohledněny rozumné varianty, jak požaduje směrnice.

14. Podle Supreme Court (Nejvyšší soud) vyvstává logicky předběžná otázka, zda NPF nebo NDP je „plánem nebo programem“ ve smyslu směrnice. Odpůrci uvádějí, že NPF byl sice pro účely směrnice SEA posouzen, ale nikoliv na základě zákonné povinnosti. Nezávisle na tom uvádí, že přinejmenším NDP je z působnosti směrnice SEA vyloučen z důvodu, že se jedná o „rozpočtovou politiku“.

15. Toto řízení nyní probíhá ve třetím stupni u Supreme Court (Nejvyšší soud), který předkládá Soudnímu dvoru následující otázky:

„1) Musí být čl. 2 písm. a) směrnice SEA ve spojení s čl. 3 odst. 2 písm. a) vykládán v tom smyslu, že opatření přijaté výkonným orgánem členského státu, které není vyžadováno právním nebo správním předpisem nebo není přijato na základě právního nebo správního předpisu, může představovat plán nebo program, na který se směrnice použije, pokud takto přijatý plán nebo program stanoví rámec pro následné schválení nebo zamítnutí záměru, a tedy splňuje požadavky podle čl. 3 odst. 2 směrnice?

2) a) Musí být čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 8 a 9 směrnice SEA vykládán v tom smyslu, že plán nebo program, který obsahuje konkrétní, byť označené za ‚orientační', ustanovení o přidělení finančních prostředků za účelem vybudování určitých infrastrukturních projektů s cílem podpory strategie územního rozvoje jiného plánu, který sám tvoří základ navazující strategie územního rozvoje, by sám mohl být plánem nebo programem ve smyslu směrnice SEA?

2) b) Je-li odpověď na otázku 2a) kladná, je třeba plán, jehož cílem je přidělení zdrojů, považovat za rozpočtový plán ve smyslu čl. 3 odst. 8?

3) a) Musí být článek 5 a příloha 1 směrnice SEA vykládány v tom smyslu, že je-li nezbytné posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 1, zpráva o vlivech na životní prostředí, která je v něm stanovena, by měla, jakmile jsou k upřednostňované možnosti identifikovány rozumné varianty, provést na srovnatelném základě posouzení upřednostňované možnosti a rozumných variant?

3) b) Je-li odpověď na otázku a) kladná, je požadavek směrnice splněn, pokud jsou rozumné varianty posouzeny na srovnatelném základě před výběrem upřednostňované možnosti a poté je posouzen návrh plánu nebo programu a úplnější posouzení vlivů na životní prostředí je následně provedeno pouze s ohledem na upřednostňovanou možnost?"

16. Organizace Friends of the Irish Envirionment, Irsko, Česká republika a Evropská komise předložily svá písemná vyjádření a vyjádřily se na jednání konaném dne 8. listopadu 2023.

IV. Právní posouzení

17. Dále se zaměřím na druhou a třetí otázku, protože odpověď na první otázku je nyní jasná z judikatury[6]. Podle ní rovněž mohou opatření, která nemusí být přijata, splňovat podmínku, že „jsou vyžadována právními a správními předpisy", jak požaduje čl. 2 písm. a) druhá odrážka směrnice SEA.

18. Druhou otázkou je zapotřebí vyjasnit, zda jedno z těchto dvou opatření – NDP – splňuje požadavky povinnosti provést posouzení podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA (viz A níže). Třetí otázka se týká posouzení variant podle čl. 5 odst. 1 pro druhé opatření – NPF (viz B).

A. Druhá otázka – Přidělování finančních zdrojů

19. Druhá otázka se týká kvalifikace NDP. Supreme Court (Nejvyšší soud) se táže, zda se vůbec jedná o plán nebo program ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA (viz bod 1), a pokud ano, zda se na něj vztahuje výjimka z působnosti směrnice SEA pro „finanční nebo rozpočtové plány a programy" podle čl. 3 odst. 8 druhé odrážky směrnice SEA (viz bod 2).

[6] – Viz zejména rozsudek ze dne 25. června 2020, A a další (větrné elektrárny v Aalter a Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, body 35 až 52).

1. NDP jako rámec pro budoucí schvalování projektů

20. Otázka 2a odkazuje na čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 8 a 9 směrnice SEA. Podle odůvodnění otázky [7] však chce Supreme Court (Nejvyšší soud) ve skutečnosti vědět, zda je výjimka podle čl. 3 odst. 8 vůbec relevantní, nebo zda povinnost přezkoumat NDP zaniká již proto, že nestanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a).

21. Podle posledně uvedeného ustanovení podléhají plány a programy v určitých oblastech povinnosti posouzení vlivů na životní prostředí, pokud stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice EIA.

22. V této souvislosti Supreme Court (Nejvyšší soud) argumentuje zejména se závislostí (path dependency) [8] rozvoje infrastruktury, k níž směřuje přidělování finančních prostředků v rámci NDP. Financování určitých infrastrukturních opatření může být předpokladem pro další infrastrukturní projekty, které jsou závislé na prvně jmenovaných opatřeních, kdežto jiné infrastrukturní projekty jsou tím fakticky vyloučeny.

23. Pokud je například financována dálnice mezi dvěma místy, avšak nikoli železniční trať, jsou tak umožněna nebo podporována určitá další silniční spojení, která dále zahušťují silniční síť. Naproti je možné, že podmínky pro některé jiné železniční projekty nejsou splněny, protože jim bez železniční tratě chybí napojení na železniční síť. Kromě toho se na infrastrukturní projekty budou zaměřovat i další opatření, jako je rozhodování o umístění podniků nebo rozšiřování obytné zástavby.

24. Ačkoli tedy přidělení finančních prostředků může ovlivnit projekty, je ze dvou důvodů sporné, zda NDP prostřednictvím takového přidělení stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů. Zaprvé existují pochybnosti o závaznosti NDP a zadruhé přidělování finančních prostředků jako takové není předpisem, který je třeba přiřadit k rámci pro budoucí schvalování záměrů.

a) Závaznost plánů a programů

25. Jak Irsko správně zdůrazňuje, Soudní dvůr rozhodl, že pouze opatření, která jsou závazná přinejmenším pro orgány příslušné v oblasti schvalování záměrů, stanoví rámec pro takové povolení [9]. Pouze akty závazné povahy totiž mohou omezit rozhodovací prostor, který mají tyto orgány k dispozici, a vyloučit tak způsoby realizace záměrů, jež se mohou ukázat jako příznivější pro životní prostředí, a proto musí být takové akty předmětem posouzení vlivů na životní prostředí [10]. Na druhou stranu ustanovení, která mají pouze orientační povahu [11] nebo mají pouze určitý vliv na umístění záměrů [12], nestanoví rámec pro povolení.

[7] – Zejména body 32 až 35 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

[8] – Viz použití tohoto pojmu v oddíle 3.1. přílohy I sdělení Komise s názvem „Roční analýza růstu na rok 2012“ (COM (2011) 815 final a příloha I, ESRS E4, příloha A AR č. 1 písm. d) nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2023/2772 ze dne 31. července 2023, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/34/EU, pokud jde o standardy pro podávání zpráv o udržitelnosti (Úř. věst. L, 2023/2772, s. 142).

[9] – Rozsudky ze dne 25. června 2020, A a další (větrné elektrárny v Aalter a Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 77), a ze dne 9. března 2023, An Bord Pleanála a další (Oblast svaté Terezie) (C-9/22, EU:C:2023:176, bod 49).

[10] – Rozsudek ze dne 9. března 2023, An Bord Pleanála a další (Oblast svaté Terezie) (C-9/22, EU:C:2023:176, bod 50).

[11] – Rozsudky ze dne 25. června 2020, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, bod 44); ze dne 25. června 2020, A a další (větrné elektrárny v Aalter a Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 76), a ze dne 9. března 2023, An Bord Pleanála a další (Oblast svaté Terezie) (C-9/22, EU:C:2023:176, bod 49).

[12] – Rozsudek ze dne 22. února 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, bod 69).

26. Irsko se proto domnívá, že NDP není dostatečně závazný, aby stanovil rámec pro schvalování záměrů.

27. To potvrzuje i skutečnost, že Supreme Court (Nejvyšší soud) ve své otázce charakterizuje NPR jako opatření, které stanoví pravidla označená jako „orientační“ pro přidělování finančních prostředků na výstavbu určitých infrastrukturních projektů. Ačkoli je v NDP uveden velký počet projektů a finančních prostředků, které na ně mají být přiděleny, jedná se pouze o ilustrativní výčet. Ve všech případech bylo přidělení finančních prostředků podmíněno schválením plánování a dodržením všech dalších platných zákonů o životním prostředí [13].

28. Je pravda, že nezávazné přidělení finančních prostředků na určitá infrastrukturní opatření ve výše popsaném smyslu může ovlivnit i vývoj dalších infrastrukturních opatření a jiných projektů, na nichž organizace Friends of the Irish Environment staví své stanovisko. V závislosti na tom, zda lze následně očekávat potřebná infrastrukturní opatření, se bude pracovat i na dalších infrastrukturních a rozvojových opatřeních, která jsou na prvně jmenovaných opatřeních závislá.

29. Posouzení těchto vlivů na životní prostředí by proto bylo rovněž v souladu s cílem směrnice SEA. Toto posouzení má zajistit, aby byl před přijetím rozhodnutí posouzen a zohledněn vliv opatření na životní prostředí [14].

30. Vliv nezávazných prohlášení na přidělování finančních zdrojů se však neliší od vlivu jiných *nezávazných* plánovacích nebo programových prohlášení, která rovněž ještě nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí.

31. Pokud například vláda oznámí svůj záměr vytvořit podmínky pro určitá infrastrukturní opatření, ale toto oznámení ještě není pro orgány závazné, nejedná se ještě o požadavek, který by již mohl vyžadovat posouzení vlivů na životní prostředí. Posouzení vlivů na životní prostředí by bylo spíše součástí postupu, který by měl vést k vytvoření těchto podmínek.

32. Taková vyjádření vyvolávají pochybnosti o tom, zda jsou v době posouzení vlivů na životní prostředí ještě otevřeny všechny možnosti [15], jelikož přinejmenším vyvolávají dojem, že o výsledku již bylo rozhodnuto. Nicméně v demokratické společnosti musí být možné diskutovat o záměrech a cílech, aniž musí být tyto příspěvky podrobeny posouzení vlivů na životní prostředí. V tom spočívá rozdíl mezi stanovením rámce a diskusí o jeho definici.

33. Pokud by se před vnitrostátními soudy potvrdil dojem, že přidělení finančních prostředků není závazné, muselo by už jen na základě toho být vyloučeno, že NDP stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů.

b) Rámec pro schvalování záměrů

34. Kromě toho přidělení finančních prostředků – i kdyby bylo závazné – samo o sobě neposkytuje rámec pro schvalování záměrů.

[13] – Government of Ireland, National Development Plan 2021-2030, Stav: 4. října 2021 (https://www.gov.ie/en/publication/774e2-national-development-plan-2021-2030/), s. 50.

[14] – Viz rozsudek ze dne 9. března 2023, An Bord Pleanála a další (Oblast svaté Terezie) (C-9/22, EU:C:2023:176, bod 58).

[15] – Viz čl. 8 odst. 1 Kyjevského protokolu, čl. 6 odst. 4 a článek 7 Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí z roku 1998 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 4), schválené rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1), a čl. 6 odst. 4 směrnice EIA.

35. Podle ustálené judikatury je třeba takový rámec chápat jako právní 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 záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí[16]. Nedávno Soudní dvůr tato kritéria a podmínky upřesnil tak, že zahrnují místo, povahu, velikost a provozní podmínky takových záměrů nebo přidělení zdrojů s nimi spojených[17].

36. Na první pohled se jeví, že přidělování finančních prostředků by mohlo být součástí rámce pro budoucí schvalování záměrů, jelikož se týká využití zdrojů. Tento odkaz Soudního dvora v tomto smyslu však nelze chápat tak, že přidělení finančních prostředků je součástí rámce ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA.

37. Jak Komise správně podotýká, je znění tohoto odkazu totožné se specifikací kritérií pro určení možných významných vlivů na životní prostředí v příloze II bodě 1 první odrážce směrnice SEA. Kritérium využití zdrojů souvisí v této souvislosti s cílem obezřetného a racionálního využívání *přírodních* zdrojů, jak je uvedeno v prvním bodě odůvodnění směrnice SEA a v čl. 191 odst. 1 třetí odrážce SFEU. Jedná se tedy o zdroje, jako je voda, půda nebo suroviny[18], jejichž využívání má přímý vliv na životní prostředí. Naproti tomu využívání finančních zdrojů je s potenciálně významným vlivem na životní prostředí spojeno pouze nepřímo.

38. Místo financování projektu je tedy třeba zkoumat pouze opatření, která ovlivňují jeho umístění, povahu a rozsah, jakož i provozní podmínky nebo související využívání přírodních zdrojů. Naproti tomu dodatečné posouzení rozhodnutí o financování neslibuje žádný přínos v oblasti znalostí, a proto je třeba se mu vyhnout jako nadbytečnému opakovanému posouzení[19] ve smyslu devátého bodu odůvodnění a čl. 5 odst. 2 směrnice SEA.

39. Na základě dostupných informací se nejeví, že by NDP stanovoval nezávislá pravidla a postupy pro kontrolu místa, povahy, velikosti a provozních podmínek záměrů nebo využití přírodních zdrojů s nimi spojených. Projekty v něm uvedené podléhají spíše vlastním plánovacím a schvalovacím postupům[20], v jejichž rámci lze posoudit vliv na životní prostředí. Kromě toho NDP přiděluje finanční prostředky na podporu strategie územního rozvoje *jiného plánu* – NPF – který byl předmětem posouzení vlivů na životní prostředí.

c) Dílčí závěr

40. Na otázku 2a) je tedy nutno odpovědět v tom smyslu, že nezávazná opatření ani přidělení finančních prostředků na určité infrastrukturní projekty nestanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA, a proto nepodléhají předchozímu posouzení vlivů na životní prostředí podle tohoto ustanovení.

[16] – Rozsudky ze dne 27. října 2016, D'Oultremont a další (C-290/15, EU:C:2016:816, bod 49); ze dne 25. června 2020, A a další (větrné elektrárny v Aalter a Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 67), a ze dne 9. března 2023, An Bord Pleanála a další (Oblast svaté Terezie) (C-9/22, EU:C:2023:176, bod 38).

[17] – Rozsudek ze dne 22. února 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, bod 62).

[18] – Například v rozsudku ze dne 26. září 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, bod 74), bylo palivové dřevo považováno za přírodní zdroj.

[19] – Viz také moje stanoviska ve věci Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10, EU:C:2011:755, bod 42), a ve věci D'Oultremont a další (C-290/15, EU:C:2016:561, bod 65).

[20] – Viz poznámku pod čarou 13.

2. Rozsah výjimky pro finanční nebo rozpočtové plány a programy

41. Vzhledem k tomu, že podle úvah k otázce 2a) přidělení finančních zdrojů jako takové nestanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA, není v zásadě třeba vyjasnit, zda je plán nebo program, jehož cílem je přidělení finančních prostředků, vyňat z uplatňování této směrnice jako finanční nebo rozpočtový plán a program ve smyslu čl. 3 odst. 8 druhé odrážky této směrnice.

42. Je tedy třeba pouze poznamenat, že se tato výjimka vztahuje pouze na obsah plánu nebo programu, který jako takový spadá pod tuto výjimku. Pokud dotčené opatření obsahuje i další podmínky, mohou být – jak Komise správně tvrdí – předmětem posouzení vlivů na životní prostředí, pokud stanoví rámec pro schvalování záměrů. V opačném případě by členské státy mohly snadno obcházet uplatňování posuzování vlivů na životní prostředí tím[21], že by kombinovaly plány nebo programy podléhající posuzování s rozpočtovými nebo finančními opatřeními.

B. Třetí otázka – Posouzení rozumných variant k NPF

43. Třetí otázka se týká rozsahu posouzení rozumných variant v souvislosti s druhou částí *Project Ireland 2040*, kterou je NPF. V otázce 3a) se Supreme Court (Nejvyšší soud) táže, zda musí zpráva o vlivech na životní prostředí podle článku 5 směrnice SEA obsahovat posouzení upřednostňované možnosti a rozumných variant na srovnatelném základě poté, co byly identifikovány rozumné varianty. Pokud tomu tak je, má otázka 3 písm. b) vyjasnit, zda lze přesto rozlišovat mezi porovnáním variant a důkladným přezkumem zvolené možnosti. Na tyto dvě dílčí otázky odpovím společně.

44. Podle čl. 5 odst. 1 směrnice SEA musí být vypracována zpráva o vlivech na životní prostředí. V ní se určí, popíšou a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumných variant s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu.

45. Podle toho je tedy zřejmé, že rozumné varianty musí být předmětem zprávy o vlivech na životní prostředí. Toto ustanovení bychom však mohli spolu s Irskem chápat tak, že pravděpodobné významné vlivy na životní prostředí musí být určeny, popsány a posouzeny pouze ve vztahu k upřednostňované možnosti. Hovoří pro to i skutečnost, že ostatní ustanovení směrnice SEA se zabývají posouzením vlivů dotčeného plánu nebo programu – a nikoli posouzením rozumných variant – na životní prostředí.

46. Komise však zdůrazňuje, že přinejmenším podle nizozemského znění čl. 5 odst. 1 směrnice SEA musí být určeny, popsány a posouzeny také významné vlivy variant na životní prostředí. V každém případě *může posouzení* variant uvedených ve všech jazykových verzích zahrnovat i jejich dopady na životní prostředí, což by vyžadovalo jejich určení a popis.

47. Takové zohlednění dopadů variant na životní prostředí je v souladu s cílem směrnice SEA, neboť podle čtvrtého bodu odůvodnění a článku 1 má posuzování vlivů na životní prostředí přispět k zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí plánů a programů. Posouzení variant bez zohlednění jejich vlivu na životní prostředí by bylo v rozporu s tímto cílem.

[21] – K riziku obcházení viz rozsudky ze dne 25. června 2020, A a další (větrné elektrárny v Aalter a Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, body 48 a 70), a ze dne 9. března 2023, An Bord Pleanála a další (Oblast svaté Terezie) (C-9/22, EU:C:2023:176, bod 32).

48. Při výběru mezi různými variantami jsou obzvláště důležitá hlediska ochrany životního prostředí. Jak Komise zdůrazňuje, směrnice SEA byla totiž přijata, jelikož při schvalování záměrů podle směrnice EIA bylo zjištěno, že často existovaly již podmínky, které vylučovaly určité možnosti, i když byly pro životní prostředí příznivější[22]. Posuzování vlivů na životní prostředí proto musí přinejmenším zajistit, aby takové podmínky byly vydány pouze v případě, že jsou známy varianty, které jsou šetrnější k životnímu prostředí.

49. V důsledku toho musí být ve zprávě o vlivech na životní prostředí určen, popsán a posouzen také dopad rozumných variant na životní prostředí.

50. Nezbytný rozsah této dokumentace je nicméně omezen na informace, které lze *rozumně* požadovat v souladu s čl. 5 odst. 2 směrnice SEA. V tomto ohledu článek 5 již podruhé odkazuje na pojem rozumnosti, protože podle čl. 5 odst. 1 je třeba zkoumat pouze rozumné varianty. Tento pojem přitom funguje jako filtr, který má zabránit nepřiměřené zátěži při posouzení.

51. V první fázi je třeba určit rozumné varianty, které vůbec vyžadují bližší zkoumání. Za tímto účelem čl. 5 odst. 1 směrnice SEA uvádí jako referenční body cíle a zeměpisnou oblasti působnosti plánu nebo programu. Varianty, které nemohou dosáhnout těchto cílů nebo přesahují zeměpisnou oblasti působnosti, nejsou zpravidla přiměřené a nevyžadují další posouzení.

52. Příslušné orgány však nesmí nadměrně omezovat rozsah posouzení tím, že by vyloučily potenciálně rozumné varianty již tím, že vymezí cíle nebo zeměpisné oblasti působnosti.

53. Tato myšlenka je rovněž uvedena v čl. 5 odst. 2 směrnice SEA. Podle tohoto ustanovení má být přihlédnuto k fázi plánu nebo programu v procesu rozhodování a k rozsahu, v němž lze některé aspekty vhodněji posuzovat na různých úrovních, aby se zabránilo opakovanému posuzování. Například plán na výstavbu dálnice může vyvolat otázku, zda je třeba prozkoumat železniční spojení jako rozumnou variantu. Tento přezkum je však zbytečný, pokud zásadní rozhodnutí ve prospěch projektu výstavby silnice vyplývá z nadřazeného plánu, v němž již byly porovnány obě varianty.

54. Pokud jde o informace o určení rozumných variant, příloha I písm. h) směrnice SEA stanoví, že informace, které mají být uvedeny ve zprávě o životním prostředí, musí obsahovat pouze *shrnutí* důvodů pro výběr projednávaných variant. Musí ukázat, proč jsou projednávané varianty považovány za rozumné, zatímco jiné varianty nikoli, tj. jak byly rozumné varianty určeny.

55. Tento pojem shrnutí se však netýká popisu a posouzení rozumných variant. Nelze jej proto použít k omezení rozsahu těchto informací.

56. Článek 5 odst. 2 směrnice SEA spíše stanoví informace, které lze rozumně požadovat s ohledem na stávající stav poznatků a stávající metody posuzování, obsah a úroveň podrobnosti plánu nebo programu a další hlediska uvedená v bodě 53.

[22] – Rozsudek ze dne 9. března 2023, An Bord Pleanála a další (Oblast svaté Terezie) (C-9/22, EU:C:2023:176, body 57 a 58) a mé stanovisko ve spojených věcech Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:120, bod 32) s dalšími odkazy.

57. Chybí však jedno z nejdůležitějších kritérií pro obsah zprávy o vlivech na životní prostředí: prezentace vlivů na životní prostředí musí zejména prokázat, že plán nebo program je v souladu s platnými hmotněprávními požadavky práva životního prostředí [23]. Dopady na životní prostředí, které porušují předpisy o životním prostředí, by tedy byly v každém případě významné [24].

58. V tomto ohledu by se při posuzování variant mělo přihlédnout k čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, který lze použít, pokud jsou dotčeny lokality Natura 2000. V takovém případě by zpráva o životním prostředí musela prokázat, že neexistují varianty, které by měly menší dopad na tyto lokality [25]. Podobné posouzení variant je stanoveno zejména v čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích, čl. 9 odst. 1 směrnice o ptácích [26] a čl. 4 odst. 7 písm. d) rámcové směrnice o vodě [27].

59. Na druhou stranu samotná směrnice SEA neobsahuje žádná podstatná kritéria pro výběr variant. Neukládá tedy příslušným orgánům, aby zvolily možnost, která má nejmenší dopad na životní prostředí. Jak již bylo uvedeno [28], cílem posouzení vlivů na životní prostředí je pouze zajistit, aby rozhodnutí o výběru bylo přijato *s ohledem* na možné významné dopady na životní prostředí.

60. V rozsahu, v němž volba mezi různými variantami nezávisí na hmotněprávních požadavcích jiných předpisů, jsou tedy při určování informací, které lze rozumně vyžadovat, kromě údajů podle čl. 5 odst. 2 směrnice SEA důležitá zejména dvě další hlediska. Zaprvé tyto informace musí umožnit porovnání upřednostňované možnosti s variantami s ohledem na argumenty nezbytné pro rozhodnutí. A zadruhé informace musí umožnit zohlednit při tomto srovnání příslušné environmentální aspekty.

61. Pokud je například volba mezi variantami založena především na úvahách o nákladech, musí být náklady všech rozumných variant určeny a popsány alespoň do té míry, aby bylo zřejmé, jak spolu náklady na různé možnosti souvisejí. Musí však být také jasné, zda tyto výhody týkající se nákladů nejsou spojeny s nepříznivými dopady na životní prostředí, kterým by se zabránilo při použití jiných možností. V opačném případě by tyto environmentální aspekty nemohly být při výběru mezi projednávanými variantami dostatečně zohledněny.

62. Tyto požadavky nebrání tomu, aby posouzení vlivu upřednostňované možnosti na životní prostředí bylo podrobnější než posouzení vlivu ostatních projednávaných variant na životní prostředí. To lze očekávat zejména tehdy, pokud výhody upřednostňované možnosti poměrně jasně převažují nad projednávanými variantami, a to i s ohledem na dopady na životní prostředí.

[23] – V tomto smyslu ke směrnici EIA viz rozsudky ze dne 28. května 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, bod 81), a ze dne 24. února 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121, bod 52).

[24] – Viz má stanoviska ve věci Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, body 54 a 55) a Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, bod 45), a v tomto smyslu také rozsudek ze dne 9. března 2023, Združenie „Za Zemjata – dostap do pravosadie“ a další (C-375/21, EU:C:2023:173, bod 50).

[25] – Viz rozsudky ze dne 26. října 2006, Komise v. Portugalsko (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, body 36 až 39); ze dne 14. ledna 2016, Grüne Liga Sachsen a další (C-399/14, EU:C:2016:10, bod 74), a ze dne 16. července 2020, WWF Italia Onlus a další (C-411/19, EU:C:2020:580, bod 40).

[26] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. 2010, L 20, s. 7), naposledy pozměněná nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1010 ze dne 5. června 2019 o sladění povinností podávání zpráv v oblasti právních předpisů souvisejících s politikou životního prostředí (Úř. věst. 2019, L 170, s. 115).

[27] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. 2000, L 327, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275), naposledy pozměněná směrnicí Komise 2014/101/EU ze dne 30. října 2014 (Úř. věst. 2014, L 311, s. 32).

[28] – Viz výše bod 47.

V tomto případě by podrobné informace o projednávaných variantách neměly žádnou vlastní funkci, avšak informace o dopadech upřednostňované možnosti na životní prostředí jsou důležité pro následnou realizaci plánu nebo programu.

63. Pokud však mají výhody a nevýhody různých možností podobnou váhu, je obtížnější zdůvodnit rozhodnutí o výběru. V takovém případě může být nezbytné poskytnout podrobnější informace o rozumných variantách ve zprávě o vlivech na životní prostředí, i když to vyžaduje značné úsilí.

64. Pokud jde o informace v dotčené zprávě o vlivech na životní prostředí, není zřejmé, zda byly zohledněny podstatné požadavky jiných předpisů nebo zda byly vůbec relevantní pro rozhodnutí. Kromě toho se jeví, že ačkoli kapitola o variantách obsažená ve zprávě o vlivech na životní prostředí vysvětluje projednávané varianty a rozhodnutí ve prospěch upřednostňované možnosti a obsahuje informace o jejich dopadech na životní prostředí, omezuje se v podstatě na matici s plusovými a minusovými ukazateli [29]. Jak tyto ukazatele vznikly a do jaké míry byly při výběru zohledněny, není vysvětleno.

65. Tento přístup může vyplývat ze skutečnosti, že NPF je velmi abstraktní, tj. nepředpokládá žádné konkrétní projekty, a z předchozích znalostí dotčené veřejnosti.

66. O tom, zda byly důvody pro výběr upřednostňované možnosti a dopad projednávaných variant na životní prostředí srozumitelně prezentovány na tomto základě – a v rozporu s argumenty Friends of the Irish Environment – však musí rozhodnout vnitrostátní soudy.

67. Na třetí otázku je tedy nutno odpovědět tak, že v souladu s čl. 5 odst. 1 a 2 směrnice SEA musí zpráva o vlivech na životní prostředí obsahovat informace o projednávaných rozumných variantách k přijatému plánu nebo programu, které jsou nezbytné:

– k určení, zda byly dodrženy požadavky na posuzování variant stanovené v jiných předpisech, a

– k pochopení zohlednění vlivů na životní prostředí při rozhodnutí se pro přijatý plán nebo program v porovnání s projednávanými variantami.

V. Závěry

68. Navrhuji tudíž, aby Soudní dvůr na druhou a třetí předběžnou otázku odpověděl následovně:

„1) Ani nezávazná opatření ani přidělení finančních prostředků na určité infrastrukturní projekty nestanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES, a proto nepodléhají předchozímu posouzení vlivů na životní prostředí podle tohoto ustanovení.

2) V souladu s čl. 5 odst. 1 a 2 směrnice 2001/42/ES musí zpráva o vlivech na životní prostředí obsahovat informace o projednávaných rozumných variantách k přijatému plánu nebo programu, které jsou nezbytné:

[29] – Kapitola 7 dokumentu „Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 – Our Plan“ (Strategické posuzování vlivů na životní prostředí, Zpráva o vlivech na životní prostředí, Irsko 2040 – náš plán), září 2017, s. 121 až 132 (https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report-%E2 %80 %93-Ireland-2040.pdf, navštíveno 22. února 2024).

– k určení, zda byly dodrženy požadavky na posuzování variant stanovené v jiných předpisech, a

– k pochopení zohlednění vlivů na životní prostředí při rozhodnutí se pro přijatý plán nebo program v porovnání s projednávanými variantami.“