Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 14. července 2016 [1]

Věc C-290/15

Patrice D'Oultremont a další
proti
Région wallonne

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

„Životní prostředí — směrnice 2001/42/ES — Plán a program — Definice — Zřizování větrných elektráren"

I – **Úvod**

1. Rozvoj energetické produkce využíváním větrných zdrojů je předmětem kontroverzních debat a částečně vyvolává silný odpor. Přesto ho Unie a řada členských států vzhledem k hrozící změně klimatu prosazuje.

2. Projednávaný spor vznikl proto, že přijetí vyhlášky, která se týká odvětvových podmínek pro větrné parky v belgickém regionu Valonsko, nepředcházelo posouzení vlivů na životní prostředí s účastí veřejnosti podle směrnice o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí [2] (dále jen „směrnice 2001/42/ES"). To je politováníhodné už z toho důvodu, že v rámci tohoto postupu jsou řešeny spory ohledně takových záměrů a tento postup může přispět k věcnější diskusi.

3. Soudní dvůr se k obsahu směrnice 2001/42/ES vyjádřil poprvé před několika lety v rozsudku Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie [3]. Od té doby se k ní rozvinula rozsáhlá judikatura [4]. Přesto jsme v projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce znovu konfrontováni s ústřední otázkou prvně uvedeného řízení, totiž s významem slovního spojení „plány a programy". Soudní dvůr má totiž rozhodnout, zda vyhláška, která upravuje mj. i hladinu hluku a periodické vrhání stínů větrných elektráren, je plánem nebo programem ve smyslu směrnice 2001/42/ES, a tudíž může podléhat posouzení vlivů na životní prostředí.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 (Úř. věst. 2001, L 197, s. 30; Zvl. vyd. 15/06, s. 157).

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

4 — Soudní dvůr odpovídal od té doby na devět dalších žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce. Vedle projednávaného řízení jsou navíc podány minimálně dvě další žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

4. V dosavadním řízení před Soudním dvorem ovšem nebyla zohledněna okolnost, že jiný rozsudek vedle řady důležitých zjištění k jiným oblastem evropského práva životního prostředí již abstraktně definoval, co má být chápáno jako „plán nebo program" ve smyslu směrnice 2001/42/ES. Podle něj se jedná o akt, který stanoví kritéria a podmínky územního plánu a pravidla a kontrolní postupy, jimž podléhá provádění jednoho či více projektů [5]. Zbývá tedy ještě ověřit, zda tato definice vyžaduje upřesnění a zda se v projednávaném případě použije.

II – **Právní rámec**

A – *Mezinárodní právo*

5. Unijní právo o posuzování vlivů na životní prostředí úzce souvisí s různými mezinárodními úmluvami.

1. Úmluva z Espoo

6. Úmluva z Espoo o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států [6] byla podepsána v roce 1991 a schválena pro tehdejší Evropská společenství v roce 1997 [7].

7. O přezkumu plánů a programů se hovoří v čl. 2 odst. 7:

„Posuzování vlivů na životní prostředí požadované touto úmluvou bude uskutečňováno přinejmenším na úrovni projektu navrhované činnosti. Smluvní strany budou ve vhodné míře usilovat o uplatňování zásad posuzování vlivů na životní prostředí v politikách, plánech a programech."

2. Kyjevský protokol

8. Od roku 2008 je Unie smluvní stranou Kyjevského protokolu [8] (dále jen „Kyjevský protokol") k úmluvě z Espoo [9]. Ustanovení tohoto protokolu se v převážné míře shodují se směrnicí 2001/42/ES a jsou touto směrnicí převzata [10].

9. Článek 13 Kyjevského protokolu se týká přípravy politik a právních předpisů, avšak ve směrnici 2001/42/ES vyjádřen není:

„1. Každá strana bude 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.

2. […]"

5 — Rozsudek ze dne 11. září 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další (C-43/10, EU:C:2012:560, bod 95).

6 — Úř. věst. C 104, s. 7.

7 — Podle návrhu rozhodnutí Rady, kterým se jménem Evropského společenství schvalují první a druhá změna Úmluvy OSN/EHK o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států uzavřené v Espoo (COM[2007] 470 final) schválilo Společenství tuto úmluvu dne 27. června 1997 nezveřejněným rozhodnutím Rady, které je zjevně datováno 15. října 1996 (viz návrh prvního rozhodnutí Rady v Úř. věst. C 104, s. 5).

8 — Úř. věst. L 308, s. 35.

9 — 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. 2008, L 308, s. 33).

10 — 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. 2008, L 308, s. 34).

3. Aarhuská úmluva

10. Posuzování vlivů na životní prostředí se týká rovněž Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí z roku 1998 [11] (dále jen „Aarhuská úmluva“).

11. Aarhuská úmluva obsahuje v článku 6 ustanovení o účasti veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech [12]. V článcích 7 a 8 se hovoří o účasti veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik a její účasti na přípravě právních předpisů.

12. Je nutné zdůraznit, že v článku 7 čtvrté větě Aarhuské úmluvy, který se týká politik, se uvádí:

„Každá strana bude usilovat o to, aby veřejnosti byla poskytnuta v přiměřeném rozsahu příležitost pro její účast při tvorbě politik týkajících se životního prostředí.“

13. V článku 8 první větě Aaarhuské úmluvy se stanoví, že každá strana bude usilovat „o podporování účinné účasti veřejnosti orgány veřejné správy – ve vhodném stadiu, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny – na přípravě prováděcích předpisů a jiných obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.“

B – *Unijní právo*

1. Směrnice 2001/42/ES

14. Cíle směrnice 2001/42/ES 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.“

15. Plány a programy jsou definovány v 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:

— 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.“

16. V článku 3 se stanoví, u kterých plánů a programů se musí provést posouzení vlivů na životní prostředí. Relevantní jsou zejména odstavce 1, 2 a 4:

„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.

11 — Úř. věst. 2005, L 124, s. 4, přijatá rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1).

12 — Viz mé stanovisko ve věci Lesoochranárske Zoskupenie (II) (C-243/15, EU:C:2016:491, body 64 až 81).

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 […]

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

3. […]

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."

17. V příloze I se stanoví, jaké informace e zahrnuje zpráva o životním prostředí. Zvlášť je třeba zdůraznit písmeno c), podle kterého mají být popsány charakteristiky životního prostředí oblastí, které by mohly být významně zasaženy.

18. V příloze II jsou uvedena kritéria pro stanovení možné závažnosti vlivů na životní prostředí ve smyslu čl. 3 odst. 5 směrnice 2001/42/ES. Je třeba zdůraznit charakteristiky vlivů a oblastí, které by mohly být zasaženy, podle přílohy II bod 2, 5 sedmá odrážka:

— „závažnost a prostorový rozsah vlivů (zeměpisná oblast a počet obyvatel, kteří by mohli být zasaženi),

— důležitost a zranitelnost oblasti, která by mohla být zasažena, kvůli:

  — zvláštním přírodním charakteristikám nebo kulturnímu dědictví,

  — překročení norem kvality životního prostředí nebo mezních hodnot,

  — intenzivnímu využívání půdy,

— vlivy na oblasti nebo krajiny s uznávaným statusem ochrany na vnitrostátní úrovni, na úrovni Společenství nebo na mezinárodní úrovni."

2. Směrnice 2011/92/EU

19. Směrnice 2011/92/EU[13] nahradila směrnici 85/337/EHS a týká se podle přílohy II bod 3 písm. i) „Zařízení k využívání větru pro výrobu elektrické energie (větrné parky)".

C – *Belgické právo*

20. Ustanovení vyhlášky valonské vlády ze dne 13. února 2014, která se týká odvětvových podmínek pro větrné parky o celkovém výkonu nejméně 0,5 MW (dále jen „napadená vyhláška"), se v podstatě týkají provozování větrných elektráren (přístup, kontrola, údržba), předcházení haváriím a požárům (mimo jiné zastavení větrné elektrárny), hluku, navrácení do původního stavu v případě definitivního ukončení provozu a složení finanční jistoty.

13 — 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. 2011, L 26, s. 1), naposledy změněná směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014 (Úř. věst. 2014, L 124, s. 1).

21. Mezní hodnoty v oblasti hluku se mění zejména podle tzv. „planologických" oblastí, tedy oblastí obydlených, zemědělských, oblastí hospodářské činnosti a dalších. V oblasti hluku se mezní hodnoty liší mj. v závislosti na tzv. plánovacích oblastech, tj. obydlené oblasti, plochy pro zemědělství, průmyslové oblasti a další. Napadená vyhláška stanoví méně přísnou hlukovou normu než všeobecné podmínky použitelné na všechna zařízení, a to pro noční hodiny s výjimkou letní sezóny a pro obydlené oblasti a venkovské obydlené oblasti.

III – **Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce**

22. Valonská vláda přijala v souvislosti s větrnými elektrárnami různé iniciativy a v této souvislosti zveřejnila zprávu o životním prostředí, ke které se mohla vyjádřit veřejnost. Žádná z těchto iniciativ však nevyústila v přijetí závazné úpravy.

23. Namísto toho vydala valonská vláda napadenou vyhlášku, která byla napadena žalobci v původním řízení (D'Oultremontem a dalšími) u Conseil d'État (Státní rada). Předmětem sporu je zejména to, zda se na tuto vyhlášku mělo vztahovat strategické posuzování vlivů na životní prostředí.

24. V rámci uvedeného řízení pokládá Conseil d'État Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je třeba podle čl. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES vykládat takovou vyhlášku, která obsahuje různá ustanovení týkající se výstavby větrných elektráren, včetně opatření v oblasti bezpečnosti, kontroly, navrácení do původního stavu a jistoty, jakož i hlukových norem stanovených s ohledem na planologické oblasti, tedy ustanovení, která upravují vydávání správních povolení opravňujících investora k výstavbě a provozování zařízení podléhajících bez dalšího posuzování vlivů na životní prostředí podle vnitrostátního práva, jako ‚plán nebo program' ve smyslu uvedených ustanovení směrnice?"

25. Písemná a ústní vyjádření předložili P. D'Oultremont a další, belgický svaz pro obnovitelnou a alternativní energii (Federation de l'Energie d'origine renouvelable et alternative ASBL, dále jen „EDORA"), Belgické království, Nizozemské království a Evropská komise. Jednání konaného dne 7. dubna 2016 se dále účastnila i Francouzská republika.

IV – **Hodnocení**

26. Podstatou žádosti Conseil d'État (státní rada) o rozhodnutí o předběžné otázce je, zda má být vyhláška, která obsahuje ustanovení o vybudování a provozu větrných elektráren, čímž stanovuje rámec pro schválení těchto zařízení, považována za plán nebo program ve smyslu směrnice 2001/42/ES.

27. Podle čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES označuje výraz „plány a programy" ve smyslu směrnice plány a programy, a rovněž jejich veškeré změny, které podléhají přípravě nebo přijetí orgánem nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a jsou vyžadovány právními a správními předpisy.

28. Jak jsem již popsala ve vztahu k jiné věci, toto ustanovení tento výraz nedefinuje, nýbrž ho pouze kvalifikuje: Ve smyslu směrnice označuje výraz „plány a programy" plány a programy, které splňují určité – dodatečné – podmínky [14].

14 — Viz moje stanovisko ve spojených věcech Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:120, bod 38).

29. I v prvním rozsudku Soudního dvora, který se týkal směrnice 2001/42/ES, ve věci Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie, který byl rovněž založen na žádosti Conseil d'État, není tento klíčový výraz směrnice plně definován. Soudní dvůr naopak pouze konstatuje, že v každém případě akční programy podle směrnice 91/676/EHS [15] jak podle znaků, které vykazují, tak podle záměru unijního normotvůrce, představují „plány a programy" [16].

30. Tato zdrženlivost při definici výrazu „plány a programy" vychází z toho, že tyto výrazy jsou používány jak v souvislosti se směrnicí 2001/42/ES, tak i v dalších unijních předpisech pro řadu rozdílných opatření, přičemž jeho konkrétní význam pro další používání směrnice 2001/42/ES nebyl ještě minimálně k tehdejšímu okamžiku jasně předvídatelný. Skutečnost, že unijní normotvůrce již ve směrnici 2003/35 [17] naznačil, že akční programy podle směrnice 91/676/EHS mají být plány nebo programy ve smyslu směrnice 2001/42/ES [18], vymezení tohoto výrazu rovněž neulehčila.

31. Nyní však žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a zúčastněné strany vyžadují, aby tato mezera byla zaplněna, a zabývají se v této souvislosti různými možnými definicemi.

32. Zatím však nebyla zohledněna skutečnost, že Soudní dvůr v mezidobí v rozsudku Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další s odvoláním na zjištění k cílům směrnice 2001/42/ES v rozsudku Inter-Environnement Bruxelles a další [19] vymezil, co se rozumí plánem nebo programem. Podle něho se jedná o akt, který stanoví kritéria a podmínky územního plánu a pravidla a kontrolní postupy, jimž podléhá provádění jednoho či více projektů (dále jen „definice Soudního dvora") [20].

33. Kromě toho Soudní dvůr zdůraznil, že s ohledem na účel směrnice 2001/42, který spočívá v zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí, musí být ustanovení omezující oblast působnosti této směrnice, a zejména ustanovení definující opatření, která jsou zamýšlena touto směrnicí, vykládána široce [21].

34. V pochybnostech by se proto mělo vymezení výrazu vůči ostatním opatřením řídit podle specifického cíle stanoveného v článku 1 směrnice 2001/42/ES, který spočívá v tom, aby plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, při jejich přípravě a před jejich přijetím podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí [22].

35. V souladu s definicí Soudního dvora stanoví napadená vyhláška kritéria a podmínky užívání větrných elektráren, jakož i pravidla a kontrolní postupy neurčitého počtu záměrů týkajících se větrných elektráren. Je nasnadě, že její ustanovení mohou mít významné dopady na životní prostředí. Již proto se jeví jako velmi smysluplné, aby se na uvedenou vyhlášku vztahovalo posouzení vlivů na životní prostředí s účastí veřejnosti. Zejména při širokém výkladu podmínek použití směrnice 2001/42/ES to hovoří pro závěr, že tuto vyhlášku je třeba považovat za plán nebo program.

15 — **Směrnice Rady ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů** (Úř. věst. 1991, L 375, s. 1; Zvl. vyd. 15/02, s. 68), 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 1999/468/ES** (Úř. věst. 2003, L 284, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 447).

16 — Rozsudek ze dne 17. června 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355, bod 42).

17 — **Směrnice 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 ochraně** (Úř.věst. 2003, L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466).

18 — Mé stanovisko ve spojených věcech Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:120, bod 26).

19 — Rozsudek ze dne 22. března 2012, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10, EU:C:2012:159, bod 30).

20 — Rozsudek ze dne 11. září 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další (C-43/10, EU:C:2012:560, bod 95).

21 — Rozsudek ze dne 22. března 2012, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10, EU:C:2012:159, bod 37), a ze dne 10. září 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, bod 50).

22 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod. 40), a ze dne 22. března 2012, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10, EU:C:2012:159, bod 30).

36. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce však vyplývá, že Conseil d'État (státní rada) uvažuje o možnosti, že se plán nebo program musí vztahovat ke geograficky přesněji vymezené oblasti (k tomu pod A) nebo musí představovat soudržný celkový koncept, který má charakter konkrétního a členěného plánování (k tomu pod B). Rovněž některé zúčastněné strany požadují vymezení vůči obecnějším předpisům (k tomu pod C).

A — *K nutnému vztahu k oblasti*

37. Conseil d'État (státní rada) se ve svých úvahách k nutnému vztahu k oblasti opírá o ustanovení příloh směrnice 2001/42/ES. Podle nich má zpráva o životním prostředí, která má být při posuzování vlivů na životní prostředí vypracována, popisovat charakteristicky životního prostředí oblastí, které by mohly být významně zasaženy (příloha I písm. c)). I při posuzování možné závažnosti vlivů na životní prostředí musí být zohledněny prvky vztahující se k oblasti (příloha II bod 2 pátá až sedmá odrážka). Vzorem těchto ustanovení jsou pravděpodobně plány na využívání půdy.

38. V tomto smyslu lze definici výrazu „plány a programy" vymezenou Soudním dvorem chápat tak, že plán nebo program se musí týkat určité oblasti, neboť předmětem dotčeného právního aktu musí být „užívání *konkrétní* oblasti" [23].

39. Při takovém výkladu by bylo pochybné, zda sporná vyhláška vykazuje dostatečný vztah k určité oblasti. Její primární vztah k oblasti spočívá v tom, že platí pro celé území valonského regionu. Pouze mezní hodnoty hluku, které jsou v ní uvedeny, vykazují bližší vztah k oblasti, protože jsou stanoveny pro různé typy planologických oblastí.

40. Ovšem ani ze směrnice 2001/42/ES ani z definice Soudního dvora nevyplývají kritéria, jaké vymezení oblasti by bylo dostatečně přesné, aby tvořilo předmět plánu nebo programu.

41. A při přesnějším pohledu mohou být i požadavky příloh vztahující se k oblasti použity smysluplně na předpisy, které platí stejně jako vyhláška pro celý region nebo pro určité typy oblastí v rámci jednoho regionu.

42. Zvlášť zjevné je to u mezních hodnot hluku, které zřejmě spočívají na předpokladech o citlivosti příslušných typů oblastí, které opět odpovídají určitým plochám v rámci valonského regionu, např. všem obydleným oblastem. Tyto předpoklady mohou být v rámci posouzení možných vlivů na životní prostředí popsány a vysvětleny ve vztahu k těmto oblastem.

43. Nakonec platí totéž pro předpisy platné pro celý valonský region, neboť tyto předpisy jsou založeny na úvahách o vlivech na životní prostředí a citlivostech v rámci tohoto regionu, které mohou být rovněž předloženy a být předmětem diskuse. Při přípravě takových předpisů by se mohly (a měly) učinit prognózy o tom, kde lze v rámci celého regionu očekávat příslušné záměry a jaké podle toho budou mít předpisy dopady. V ideálním případě vedou takové úvahy, resp. diskuse v rámci účasti veřejnosti, k tomu, aby byly navržené předpisy zlepšeny, např. tím, že pro určitá místa budou příslušné záměry zakázány nebo podrobeny zvlášť přísným požadavkům, zatímco jinde mohou být požadavky uvolněny.

44. Proto ostatně existují paralely mezi vyhláškou a akčními programy podle směrnice 91/676/EHS, které byly uznány za plány nebo programy, které sice musí být v zásadě zpracovány jen pro „ohrožené oblasti" [24], avšak podle čl. 3 odst. 5 této směrnice mohou být provedeny i pro celé území členského státu.

23 — Kurziva provedena autorem stanoviska.

24 — Rozsudek ze dne 17. června 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355, body 36 a 47).

45. Navrhuji tudíž zpřesnit definici výrazu „plány a programy“ ve smyslu směrnice 2001/42/ES tak, že jejich předmětem nemusí být určitá oblast, ale využití oblastí nebo ploch obecně.

B – K úplnosti rámce stanoveného pro záměry

46. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce také vyplývá, že napadená vyhláška se sice vztahuje k určitému hospodářskému odvětví, totiž k provozu větrných parků, avšak nedefinuje pro něj úplný rámec, tj. žádný komplexní soubor koordinovaných opatření. Conseil d'État (státní rada) se proto ptá, zda lze opatření, která stanoví pouze části rámce pro schválení záměrů, považovat za plán nebo program.

47. Definice „plánů a programů“ použitá Soudním dvorem by mohla nasvědčovat tomu, že musí být splněna podmínka úplného rámce. Vztahuje se na „*konkrétní* kritéria a podmínky využití“ [25]. To by bylo možné chápat tak, že v zásadě musí být součástí plánu nebo programu všechna kritéria a podmínky využití, tedy že musí být stanoven úplný rámec.

48. Přesně vzato se tato myšlenka netýká tolik výkladu výrazů „plány a programy“ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES, ale spíše otázky, zda má být takové opatření podle čl. 3 odst. 2 písm. a) nebo čl. 3 odst. 4 podrobeno posouzení vlivů na životní prostředí. Podle těchto ustanovení totiž musí příslušný plán nebo program k tomu, aby se na něj vztahovalo posouzení vlivů na životní prostředí, stanovit rámec pro budoucí schválení projektů. Podle systematiky směrnice 2001/42/ES tedy mohou existovat plány a programy, které uvedený rámec nestanoví, a proto u nich není vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí.

49. To je potvrzeno čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice 2001/42/ES, který se týká druhé skupiny plánů a programů, které sice podléhají posouzení vlivů na životní prostředí, ale nutně nestanoví rámec pro schválení projektů. Jedná se o plány a programy, u kterých je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 směrnice o stanovištích s ohledem na možný vliv na území.

50. Nezávisle na tom, zda podmínka stanovení rámce navazuje na výraz „plány a programy“ či zda se jedná o oddělený předpoklad určitých závazků k posouzení vlivů na životní prostředí, je ovšem třeba vyjasnit, zda rámec musí být úplný. Bez toho totiž nemůže Conseil d'État (státní rada) rozhodnout projednávaný spor o nutnosti posouzení vlivů na životní prostředí pro spornou vyhlášku.

51. Belgie a EDORA zastávají v této souvislosti názor, že plán nebo program musí představovat ucelený a soudržný přístup, který se skutečně vyznačuje konkrétním a koordinovaným plánováním. A Soudní dvůr skutečně v souvislosti s akčními plány podle směrnice 91/676/EHS zdůraznil [26], že uvedené plány považuje za plány a programy ve smyslu směrnice 2001/42/ES.

52. Toto vyjádření Soudního dvora se ale vztahuje na akční plány, které byly předmětem výše uvedeného řízení, a je zjevně inspirováno starší judikaturou k požadavkům vodoprávních programů, které Belgie rovněž zmiňuje [27].

53. Požadavky unijního práva na plány nebo programy, které mají dosáhnout určitých cílů, stanovené v unijním právu lze samozřejmě vyložit příslušnými cíli, např. v případě akčních plánů podle směrnice 91/676/EHS cílem omezit znečištění dusičnany v zemědělství. Taková opatření musí být navržena tak, aby dotčené cíle mohly být dosaženy, k čemuž je zpravidla nutný ucelený a soudržný přístup, který se vyznačuje konkrétním a koordinovaným plánováním.

25 — Kurziva provedena autorem stanoviska.

26 — Rozsudek ze dne 17. června 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355, bod 47).

27 — Rozsudek ze dne 21. ledna 1999, Komise v. Belgie (C-207/97, EU:C:1999:17, bod 40). Srov. i Nizozemskem uváděný rozsudek ze dne 4. července 2000, Komise v. Řecko (C-387/97, EU:C:2000:356, bod 76), k plánovacím opatřením podle odpadových předpisů.

54. Definice plánů nebo programů ve smyslu směrnice 2001/42/ES je naproti tomu nezávislá na cíli příslušného opatření. Musí se řídit cílem směrnice 2001/42/ES, který spočívá v tom, že plánovací nebo programová rozhodnutí, která mohou mít významný vliv na životní prostředí, budou předem podrobena posouzení vlivů na životní prostředí[28]. Pro tento cíl směrnice 2001/42/ES není rozhodné, jaký cíl sleduje příslušné opatření a zda s ohledem na to představuje ucelený a soudržný přístup, který se vyznačuje konkrétním a koordinovaným plánováním nebo se dotýká jen určitého dílčího aspektu problémové oblasti.

55. Ostatně omezení směrnice 2001/42/ES na ucelené a soudržné přístupy by vybízelo k tomu, aby byla povinnost posouzení obcházena tím, že budou takové přístupy rozděleny na několik dílčích opatření, která sama o sobě nebudou ucelená, a tudíž se na ně nebude vztahovat posouzení. Jak tvrdí Komise, Soudní dvůr již takový postup vedoucí k obcházení směrnice 2011/92/EU odmítl[29]. To musí platit i pro směrnici 2001/42/ES.

56. Proto nelze ani definici Soudního dvora ani čl. 3 odst. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 4 směrnice 2001/42/ES chápat tak, že by plán nebo program musel obsahovat takový ucelený program. Naopak musí být také možné, aby byl postup strategického posuzování vlivů na životní prostředí použitelný na opatření, které stanoví jen část rámce pro pozdější schválení projektů, čímž se dotýká určitých aspektů využití oblastí, pokud užívání podle tohoto opatření může mít významný vliv na životní prostředí.

57. Navrhuji tedy, aby byla definice Soudního dvora upřesněna tak, že plány nebo programy ve smyslu směrnice 2001/42/ES nemusí stanovit *konkrétní* kritéria a podmínky užívání, nýbrž že postačí, aby vůbec byly stanoveny kritéria a podmínky. Navíc v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES není uvedeno, že dotčený plán nebo program stanoví úplný rámec pro schvalování projektů.

C – K vymezení vůči obecným předpisům

58. Různé zúčastněné strany se konečně snaží odlišovat plány a programy od obecnějších předpisů, jakým je sporná vyhláška, které podle jejich názoru nepodléhají směrnici 2001/42/ES. Základem jejich argumentace je, že určité mezinárodní úmluvy kladou nižší požadavky na účast veřejnosti a posuzování vlivů u politik a obecných právních předpisů na životní prostředí než pro plány a programy (k tomu pod 2). Než tuto argumentaci vysvětlím, chci ale připomenout, že plány nebo programy mohou mít i formu právního předpisu, a proto automaticky nevypadávají z oblasti působnosti směrnice 2001/42/ES (k tomu pod 1).

1. K formě plánů nebo programů, která má podobu právního předpisu

59. Již z čl. 2 písm. a) první odrážka směrnice 2001/42/ES vyplývá, že plány nebo programy mohou být přijaty parlamentem nebo vládou v rámci legislativního procesu.

60. Naproti tomu směrnice 2001/42/ES neobsahuje žádné ustanovení, které by odpovídalo čl. 2 odst. 5 směrnice 2011/92/EU, podle kterého mohou členské státy projekt, který je povolen zvláštním legislativním aktem členského státu, vyjmout z ustanovení o účasti veřejnosti[30].

28 — Rozsudky ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 40), a ze dne 22. března 2012, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10, EU:C:2012:159, bod 30).

29 — Rozsudek ze dne 21. září 1999, Komise/Irsko (C-392/96, EU:C:1999:431, bod 76).

30 — Viz již moje stanovisko ve spojených věcech Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:120, bod 40).

61. V souladu s tím Soudní dvůr ohledně akčních programů podle směrnice 91/676/EHS konstatoval, že sice ne každé legislativní opatření představuje plán nebo program ve smyslu směrnice 2001/42/ES, ale sama okolnost, že takové opatření je vydáno v legislativním procesu, jej nevylučuje z oblasti platnosti této směrnice [31].

62. Rovněž definice plánů a programů, kterou Soudní dvůr přijal později, zřejmě zahrnuje i zákonná opatření, neboť zákony mohou být právními akty, které stanoví kritéria a podmínky užívání územní, např. využití půdy, a pravidla a kontrolní postupy.

63. Rozsah výrazu „plány a programy“ ve směrnici 2001/42/ES tedy nemůže být omezen tím, že budou vyloučena opatření vydaná ve formě zákona.

2. K obsahu opatření

64. Některé zúčastněné strany rozlišují tedy na základě obsahu mezi plány a programy a jinými opatřeními.

65. Ve vztahu mezi plány a programy na straně jedné a jednotlivými projekty na straně druhé je takové rozlišování prostřednictvím vztahu směrnice 2001/42/ES a směrnice 2011/92/EU žádoucí. Není smysluplné posuzovat možné vlivy jednoho opatření na životním prostředí dvakrát podle obou směrnic [32]. Už proto představuje směrnice 2011/92/EU pro jednotlivé projekty zvláštní právní úpravu [33].

66. Za účelem vymezení plánů a programů nejen ve vztahu k jednotlivým projektům, ale i druhým směrem ve vztahu k (ještě) obecnějším pravidlům, některé zúčastněné strany odkazují na články 7 a 8 Aarhuské úmluvy a na Kyjevský protokol.

67. Nejpodrobněji je typologie dotčených opatření provedena v Aarhuské úmluvě. Článek 7 první až třetí věta stanoví přiměřenou účast veřejnosti při přípravě plánů a programů, které se týkají životního prostředí. Vedle toho vyžaduje čl. 7 čtvrtá věta, aby smluvní státy usilovaly o to, aby veřejnosti byla poskytnuta příležitost pro její účast při tvorbě politik vztahujících se k životnímu prostředí. A konečně smluvní strany usilují podle článku 8 o podporu účasti veřejnosti během přípravy prováděcích předpisů a jiných obecně aplikovatelných právně závazných ustanovení, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.

68. Toto rozlišení je rovněž uvedeno v Kyjevském protokolu, který se týká konkrétně strategického posuzování vlivů na životní prostředí. Zatímco pravidla pro plány a programy do značné míry odpovídají směrnici 2001/42/ES, obsahuje uvedený protokol navíc článek 13, který výslovně zmiňuje politiky a právní předpisy. Při jejich přípravě usilují strany o to, aby byly brány v úvahu hlediska životního prostředí.

69. Zdá se však, že je vyloučené, aby tyto mezinárodní dohody stanovily vzor u vymezení výrazu plán nebo program pro směrnici 2001/42/ES. Aarhuská úmluva ani Kyjevský protokol nebyly při přijetí směrnice 2001/42/ES součástí unijního práva. Úmluva sice již existovala, avšak ve směrnici 2001/42/ES zmíněna není, a zejména jejím cílem není převzít uvedenou úmluvu. Směrnice sice anticipuje později uzavřený protokol a slouží podle prohlášení učiněného při jeho ratifikaci k jeho převzetí, avšak z toho nevyplývá, že by protokol nezbytně vyžadoval restriktivní výklad směrnice.

31 — Rozsudek ze dne 17. června 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355, bod 41).

32 — Viz rozsudky ze dne 22. září 2011, Valčiukienė a další (C-295/10, EU:C:2011:608, bod 62), a ze dne 10. září 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, bod 58).

33 — Viz moje stanovisko ve věci Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další (C-43/10, EU:C:2011:651, bod 151).

70. Směrnice 2001/42/ES se navíc od těchto dvou mezinárodních úmluv odlišuje tím, že právě neobsahuje zvláštní ustanovení pro politiky nebo obecné předpisy, které by vyžadovaly vymezení vůči plánům a programům.

71. Ostatně restriktivní výklad výrazu „plán a program“ na tomto základě by nebyl slučitelný ani se zásadou širokého výkladu podmínek použití směrnice 2001/42/ES [34], ani s nadřazeným cílem vztáhnout posouzení vlivů na životní prostředí na ta opatření, která mohou mít významný vliv na životní prostředí [35]. Není překvapivé, že obě tyto myšlenky mají u mezinárodních úmluv se třetími státy nižší důležitost. Tyto státy nejsou – na rozdíl od Unie podle čl. 3 odst. 3 druhé věty Smlouvy o EU, čl. 191 odst. 2 SFEU a článku 37 Listiny základních práv – nemají nezbytně povinnost usilovat o vysokou úroveň ochrany životního prostředí. Dohody o životním prostředí se třetími státy tedy mohou obsahovat kompromisy, které zaostávají za úrovní ochrany v rámci EU [36].

72. Typologie podle Aarhuské úmluvy a Kyjevského protokolu tedy není nutně uplatnitelná na starší směrnici 2001/42/ES.

73. Blíž se lze řídit vymezením podle čl. 2 odst. 7 druhé věty Úmluvy z Espoo, která se během jednání o směrnici 2001/42/ES stala součástí unijního práva, a tudíž ji lze spíše než výše uvedené úmluvy použít jako možnou inspiraci pro směrnici. Podle závazných znění tohoto ustanovení (angličtina, francouzština a ruština) budou smluvní strany ve vhodné míře usilovat o uplatňování zásad posuzování vlivů na životní prostředí v politikách, plánech a programech. Podle tohoto ustanovení je se všemi třemi druhy opatření zacházeno stejně.

74. Není tudíž dán důvod k omezování definice výrazu „plány a programy“ vymezené Soudním dvorem na politiky nebo právní předpisy.

75. Na tom nic nemění ani tvrzení Belgie, že sporná vyhláška je ve smyslu článku 6 směrnice o průmyslových emisích [37] srovnatelná s obecně závaznými předpisy, které nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí.

76. V tomto ohledu lze sice uznat, že směrnice o průmyslových emisích nestanoví pro přijetí takových předpisů členskými státy posouzení vlivů na životní prostředí ani požadavek účasti veřejnosti. A na rozdíl od akčních programů směrnice 91/676/EHS neexistuje ani jiný právní akt Unie, který by přirovnával tyto předpisy k plánům nebo programům.

77. Tím ovšem není vyloučeno, aby obecně závazné předpisy ve smyslu článku 6 směrnice o průmyslových emisích byly skutečně plány nebo programy, které podle směrnice 2001/42/ES vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí. Takové předpisy totiž stanoví kritéria a podmínky užití území, např. využití půdy, jakož i pravidla a kontrolní postupy záměrů. Mohou také mít zjevně významný vliv na životní prostředí.

78. Kromě toho akční programy podle směrnice 91/676/EHS obsahují rovněž podle přílohy III bodu 2 této směrnice mezní hodnotu znečištění dusíkem.

79. Obecné mezní hodnoty tedy mohou být rovněž součástí „plánů a programů“ ve smyslu směrnice 2001/42/ES.

34 — Rozsudky ze dne 22. března 2012, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10, EU:C:2012:159, bod 37), a ze dne 10. září 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, bod 50).

35 — Rozsudky ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 40), a ze dne 22. března 2012, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10, EU:C:2012:159, bod 30).

36 — Viz rozsudek ze dne 14. července 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, bod 48) a rozsudek Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, bod 46).

37 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění). (Úř. věst. 2010, L 334, s. 17).

D – Závěrečné poznámky

80. Vedle zařazení sporné vyhlášky jako plánu nebo programu má závazek ke strategickému posuzování vlivů na životní prostředí další podmínky.

81. V tomto směru je Conseil d'État (státní rada) toho názoru, že napadená vyhláška je opatřením, které musí být ve smyslu čl. 2 písm. a) druhé odrážky směrnice 2001/42/ES „vyžadováno" právními a správními předpisy. Také se nesporně týká oblasti energie uvedené v čl. 3 odst. 2 písm. a) a schvalování projektů podléhajících směrnici 2011/92/EU, totiž větrných elektráren ve smyslu přílohy II bodu 3 písm. i).

82. EDORA sice tvrdí, že ustanovení vyhlášky nemohou mít významný vliv na životní prostředí, což ale není přísně vzato podmínkou pro povinnost k posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES. Sice bychom mohli vyčíst opak z rozsudku Dimos Kropias Attikis, avšak v tomto případě by se posuzování možnosti významného vlivu na životní prostředí omezilo na otázku, zda lze na základě objektivních okolností vyloučit, že plán nebo projekt dotčenou oblast významně ovlivní [38]. U stanovení mezních hodnot, zejména pro tvorbu zvuků a periodické vrhání stínů větrnými elektrárnami, se zdá nepravděpodobné, že je to bez dalšího možné.

83. Conseil d'État (státní rada) bude ale možná muset ověřit, zda posouzení vlivů na životní prostředí a účast veřejnosti v souvislosti s jinými valonskými iniciativami na úpravu užívání větrných elektráren dostatečně posoudilo i vlivy napadené vyhlášky na životní prostředí, jak tvrdí EDORA. Směrnice 2001/42/ES totiž v zásadě žádné dvojí posuzování vlivů na životní prostředí nevyžaduje, takže samostatné posouzení vlivů vyhlášky na životní prostředí by možná bylo zbytečné [39]. Pokud je však správné tvrzení P. D'Oultremonta a dalších, že podání v rámci této účasti veřejnosti nebyla posouzena, nemohlo by to nahradit specifické posouzení vlivů sporné vyhlášky na životní prostředí.

V – **Závěry**

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

„1) ‚Plán nebo program' ve smyslu směrnice 2001/42/ES o posouzení vlivů určitých plánů a programů na životní prostředí je právním aktem, který stanoví kritéria a podmínky užití území nebo využití půdy a pravidla a kontrolní postupy, jimž podléhá provádění jednoho či více projektů.

2) Článek 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 nestanoví, že dotčený plán nebo program stanoví úplný rámec pro schválení projektů.

3) Vyhlášku, která obsahuje různá ustanovení k vybudování větrných elektráren, včetně opatření k bezpečnosti, kontrole, uvedení do původního stavu a platbě jistoty, jakož i hlukové normy se zohledněním planologických zón, které stanoví alespoň část rámce pro udělování správních povolení určitým zařízením uvedeným v příloze II bod 3 písm. i) směrnice 2011/92/EU o posouzení vlivů na životní prostředí u určitých veřejných a soukromých projektů, je nutné kvalifikovat jako ‚plán nebo program' ve smyslu směrnice 2001/42."

38 — Rozsudek ze dne 10. září 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, bod 47).

39 — Rozsudek ze dne 10. září 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, bod 47).