Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 14. júla 2016 [1]

Vec C-290/15

Patrice D'Oultremont a i.
proti
Région wallonne

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Conseil d'État (Belgicko)]

„Životné prostredie — Smernica 2001/42/ES — Plán a program — Definícia — Budovanie veterných elektrární"

I – Úvod

1. Rozvoj získavania veternej energie je predmetom kontroverzných debát a čiastočne vyvoláva vášnivý odpor. S ohľadom na hroziacu zmenu klímy ho však podporuje Únia aj mnoho členských štátov.

2. Prejednávaný spor vzniká preto, lebo pred vydaním určitých predpisov týkajúcich sa veterných elektrární v belgickom regióne Valónsko sa neuskutočnilo žiadne environmentálne posudzovanie za účasti verejnosti podľa smernice o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie [2] (ďalej len „smernica o SEP", SEP je skratka strategického environmentálneho posudzovania). Je to poľutovaniahodné už preto, že taký postup môže predstavovať fórum pre spory o takých projektoch a prispieť k vzniku objektívnejšej diskusie.

3. Z obsahového hľadiska vysvetlil Súdny dvor smernicu o SEP pred niekoľkými rokmi, prvý raz v rozsudku Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie [3]. Odvtedy sa k nej už rozvinula rozsiahla judikatúra. [4] Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania nás opätovne konfrontuje s ústrednou otázkou prvého konania, a to s významom dvojice pojmov plány a programy. Súdny dvor má totiž rozhodnúť, či výnos, ktorý okrem iného stanovuje pravidlá vývinu hlučnosti a periodického tienenia veterných elektrární, predstavuje plán alebo program v zmysle smernice o SEP, a preto si pravdepodobne vyžaduje environmentálne posúdenie.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Smernica 2001/42/ES Európskeho parlamentu a Rady z 27. júna 2001 (Ú. v. ES L 197, 2001, s. 30; Mim. vyd. 15/006, s. 157).

3 — Rozsudok zo 17. júna 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355).

4 — Súdny dvor odvtedy odpovedal na otázky k tejto smernici uvedené v deviatich ďalších návrhoch na začatie prejudiciálneho konania. Popri tomto konaní sú okrem toho predložené najmenej dva ďalšie návrhy na začatie prejudiciálneho konania.

4. V doterajšom konaní pred Súdnym dvorom však nebola vzatá do úvahy skutočnosť, že, okrem ďalších dôležitých konštatovaní k iným oblastiam európskeho práva v oblasti životného prostredia aj iný rozsudok abstraktne definoval, čo treba považovať za plán alebo program v zmysle smernice o SEP. Podľa neho ide o akt definujúci kritériá a podmienky využívania územia a stanovujúci pravidlá a postupy kontroly, ktorým podlieha realizácia jedného alebo viacerých projektov. [5] To znamená, že ostáva už len posúdiť, či si táto definícia vyžaduje jemné odtienky a či je v prejednávanom prípade relevantná.

II – Právny rámec

A – *Medzinárodné právo*

5. Právo Únie, ktorým sa upravuje environmentálne posudzovanie, úzko súvisí s rôznymi medzinárodnými dohovormi.

1. Dohovor z Espoo

6. Dohovor Európskej hospodárskej komisie OSN o hodnotení vplyvu na životné prostredie presahujúceho štátne hranice [6] bol podpísaný v roku 1991 a v roku 1997 bol schválený pre vtedajšie Európske spoločenstvo. [7]

7. Hodnotenia plánov a programov sa týka článok 2 ods. 7:

„Podľa požiadaviek tohto dohovoru sa hodnotenie vplyvu na životné prostredie vykonáva prinajmenšom na úrovni zámeru navrhovanej činnosti. Strany sa v primeranom rozsahu budú usilovať uplatňovať zásady hodnotenia vplyvu na životné prostredie na politiky [autentické jazykové znenia používajú pojmy ‚policies', ‚politiques' a ‚политике' (politike)], plány a programy."

2. Kyjevský protokol

8. Od roku 2008 je Únia zmluvnou stranou Protokolu o strategickom environmentálnom hodnotení [8] (ďalej len „Kyjevský protokol") k Dohovoru z Espoo [9]. Ustanovenia tohto protokolu sa v prevažnej miere zhodujú so smernicou o SEP a touto smernicou sa preberajú. [10]

9. Článok 13 Kyjevského protokolu sa týka prípravy politík a právnych predpisov, ale nemá ekvivalent v smernici o SEP:

„1. Každá strana sa usiluje zabezpečiť, aby sa environmentálne hľadiská vrátane zdravotných hľadísk zohľadňovali a integrovali v príslušnom rozsahu v procese prípravy návrhov politík a legislatívy, ktoré budú mať pravdepodobne významný vplyv na životné prostredie vrátane zdravia.

5 — Rozsudok z 11. septembra 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a i. (C-43/10, EU:C:2012:560, bod 95).

6 — Ú. v. ES C 104, 1992, s. 7.

7 — Podľa návrhu rozhodnutia Rady o schválení prvého a druhého dodatku k dohovoru EHK OSN z Espoo o hodnotení vplyvu na životné prostredie presahujúceho hranice v mene Európskeho spoločenstva [KOM(2007) 470 v konečnom znení] Spoločenstvo schválilo tento Dohovor 27. júna 1997 nezverejneným rozhodnutím Rady, ktoré podľa všetkého pochádza z 15.októbra 1999 (pozri návrh prvého rozhodnutia Rady v Ú. v. ES C 104, 1992, s. 5).

8 — Ú. v. EÚ L 308, 2008, s. 35.

9 — Rozhodnutie Rady 2008/871/ES z 20. októbra 2008 o schválení Protokolu o strategickom environmentálnom hodnotení k Dohovoru EHK OSN z Espoo z roku 1991 o hodnotení vplyvu na životné prostredie presahujúceho hranice v mene Európskeho spoločenstva (Ú. v. EÚ L 308, 2008, s. 33).

10 — Pozri vyhlásenie Európskeho spoločenstva podľa článku 23 ods. 5 Protokolu o strategickom environmentálnom hodnotení k Dohovoru EHK OSN z Espoo z roku 1991 o hodnotení vplyvu na životné prostredie presahujúceho hranice (Ú. v. EÚ L 308, 2008, s. 34).

2. …“

3. Aarhuský dohovor

10. S environmentálnym posúdením súvisí aj Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia z roku 1998 [11] (ďalej len „Aarhuský dohovor“).

11. Aarhuský dohovor obsahuje v článku 6 pravidlá o účasti verejnosti na rozhodovaniach o vymedzených činnostiach. [12] Články 7 a 8 sa týkajú účasti verejnosti na tvorbe plánov, programov, politík a právnych predpisov.

12. Treba zdôrazniť článok 7 štvrtú vetu Aarhuského dohovoru, ktorej predmetom sú politiky:

„Každá Strana umožní verejnosti zúčastniť sa vo vhodnom rozsahu na príprave politík súvisiacich so životným prostredím.“

13. Podľa článku 8 prvej vety Aarhuského dohovoru sa každá strana usiluje „podporovať, pokým sú ešte možnosti otvorené, účinnú účasť verejnosti na príslušnej úrovni počas prípravy vykonávacích predpisov a iných všeobecne použiteľných právne záväzných pravidiel orgánmi verejnej moci, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie“.

B – *Právo Únie*

1. Smernica o SEP

14. Ciele smernice o SEP vyplývajú predovšetkým z článku 1:

„Cieľom tejto smernice je zabezpečiť vysokú úroveň ochrany životného prostredia a prispieť k integrácii environmentálnych úvah do prípravy a schvaľovania plánov a programov so zreteľom na podporu trvalo udržateľného rozvoja tým, že sa zabezpečí, v súlade s touto smernicou, vykonanie environmentálneho posudzovania určitých plánov a programov, ktoré majú pravdepodobne významné účinky na životné prostredie.“

15. Plány a programy sú definované v článku 2 písm. a):

„Na účely tejto smernice:

a) ‚plány a programy‘ sú plány a programy vrátane tých, na ktorých financovaní sa podieľa Európske spoločenstvo, ako aj ich akékoľvek modifikácie:

   — ktoré sú predmetom prípravy a/alebo schvaľovania úradom na štátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni alebo ktoré úrad pripravuje na schválenie prostredníctvom parlamentného alebo vládneho legislatívneho postupu a

   — ktoré vyžadujú legislatívne, regulatívne alebo správne predpisy“.

11 — Ú. v. ES L 124, 2005, s. 4, prijatý rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 (Ú. v. ES L 124, 2005, s. 1).

12 — V tejto súvislosti pozri moje návrhy vo veci Lesoochranárske zoskupenie (II) (C-243/15, EU:C:2016:491, body 64 až 85).

16. V článku 3 sa stanovuje, ktoré plány a programy podliehajú posudzovaniu. Rozhodujúce sú predovšetkým odseky 1, 2 a 4:

„1. Environmentálne posudzovanie sa vykonáva v súlade s článkami 4 až 9 pre plány a programy uvedené v odsekoch 2 až 4, ktoré majú pravdepodobne významné environmentálne účinky.

2. S výhradou odseku 3 sa environmentálne posudzovanie vykonáva pre všetky plány a programy,

a) ktoré sa pripravujú pre poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybárstvo, energetiku, dopravu, odpadové hospodárstvo, vodné hospodárstvo, telekomunikácie, turistiku, plánovanie miest a vidieka alebo využívanie územia a ktoré stanovujú rámec pre súhlas budúceho rozvoja projektov uvedených v prílohách I a II k smernici 85/337/EHS, alebo

b) pri ktorých sa určilo, že vyžadujú posudzovanie podľa článku 6 alebo 7 smernice 92/43/EHS s ohľadom na ich pravdepodobný účinok na lokality.

3. …

4. Členské štáty určia, či iné plány alebo programy ako sú uvedené v odseku 2, ktoré stanovujú rámec pre odsúhlasenie budúceho rozvoja projektov, majú pravdepodobne významné environmentálne účinky.“

17. V prílohe I sa stanovuje, aké údaje obsahuje environmentálna správa. Mimoriadne zaujímavé je písmeno c), podľa ktorého sa poskytujú environmentálne charakteristiky oblastí, ktoré budú pravdepodobne významne ovplyvnené.

18. V prílohe II sa uvádzajú kritériá na určenie pravdepodobnej dôležitosti účinkov uvedené v článku 3 ods. 5 smernice o SEP. Podľa bodu 2, piatej až siedmej zarážky prílohy II treba upozorniť na charakteristiky účinkov a pravdepodobne zasiahnutých oblastí:

— „miera a rozsah účinkov v priestore (geografická oblasť a veľkosť pravdepodobne dotknutej populácie,

— hodnota a zraniteľnosť pravdepodobne zasiahnutého územia z hľadiska:

  — zvláštnych prírodných charakteristík alebo kultúrneho dedičstva,

  — prekročených noriem kvality životného prostredia alebo hraničných hodnôt,

  — intenzívneho využívania územia,

— účinkov na oblasti alebo krajiny, ktorým bol priznaný status štátnej alebo medzinárodnej ochrany, alebo ochrany v rámci Spoločenstva.“

2. Smernica o EIA

19. Smernicou o EIA [13] sa nahradila smernica 85/337/EHS a podľa bodu 3 písm. i) prílohy II k tejto smernici zahŕňa „zariadenia pre zachytávanie veternej energie na výrobu energie (veterné farmy)“.

13 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 2011, s. 1), naposledy zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ zo 16. apríla 2014 (Ú. v. EÚ L 124, 2014, s. 1).

C – Belgické právo

20. Ustanovenia výnosu valónskej vlády z 13. februára 2014 o odvetvových podmienkach v oblasti veterných elektrární s celkovým výkonom rovnajúcim sa 0,5 MW alebo vyšším (ďalej len „napadnutý výnos“) sa v podstate týkajú prevádzky veterných elektrární (prístupu, kontrol, údržby), predchádzania nehodám a požiarom (okrem iného zastavenia veternej elektrárne), hlučnosti, periodického tienenia pohyblivého rotora, prípustného magnetického poľa, obnovy pôvodného stavu miesta v prípade definitívneho ukončenia prevádzky a zloženia peňažnej zábezpeky.

21. Pokiaľ ide o hlučnosť, hraničné hodnoty sa líšia najmä v závislosti od takzvaných planologických zón, t. j. obývaných zón, poľnohospodárskych zón, zón hospodárskej činnosti a ďalších. Napadnutým výnosom sa stanovuje menej prísna norma hlučnosti než norma stanovená všeobecnými podmienkami platnými pre všetky zariadenia v nočných hodinách, okrem letných mesiacov v obývaných zónach, ako aj v obývaných zónach vidieckej povahy.

III – Skutkový stav a návrh na začatie prejudiciálneho konania

22. Valónska vláda uskutočnila niekoľko iniciatív v súvislosti s veternými elektrárňami a v tejto súvislosti zverejnila aj environmentálnu správu, ku ktorej mohla verejnosť vyjadriť svoje stanovisko. Žiadna z týchto iniciatív však doposiaľ neviedla k prijatiu záväznej právnej úpravy.

23. Namiesto toho valónska vláda vydala napadnutý výnos, ktorý žalobcovia v konaní vo veci samej (pán D'Oultremont a i.) napadli na belgickej Conseil d'État (Štátna rada). Sporné je predovšetkým to, či tento výnos mal byť predmetom strategického environmentálneho posudzovania.

24. Conseil d'État (Štátna rada) preto adresuje Súdnemu dvoru túto otázku z daného konania:

„Vyplýva z článku 2 písm. a) a článku 3 ods. 2 písm. a) smernice 2001/42/ES, že za ‚plán alebo program' v zmysle týchto ustanovení treba považovať legislatívny výnos obsahujúci rozličné ustanovenia týkajúce sa budovania veterných elektrární vrátane opatrení v oblasti bezpečnosti, kontroly, uvedenia do pôvodného stavu a zábezpeky, ako aj hlukové normy vymedzené pre jednotlivé planologické zóny, čo sú ustanovenia stanovujúce rámec pre vydávanie správnych povolení, na základe ktorých môže investor vybudovať a prevádzkovať zariadenia zo zákona podliehajúce posudzovaniu vplyvov na životné prostredie podľa vnútroštátneho práva?“

25. Ústne sa vyjadrili a písomné pripomienky predložili pán D'Oultremont a iní, belgické združenie pre obnoviteľné a alternatívne energie (Fédération de l'Énergie d'origine renouvelable et alternative ASBL, ďalej len „EDORA“), Belgické kráľovstvo, Holandské kráľovstvo a Európska komisia. Na pojednávaní 7. apríla 2016 sa zúčastnila aj Francúzka republika.

IV – Posúdenie

26. Conseil d'État (Štátna rada) sa návrhom na začatie prejudiciálneho konania chce dozvedieť, či výnos obsahujúci rozličné ustanovenia týkajúce sa budovania a prevádzky veterných elektrární, a tým stanovujúci rámec pre odsúhlasenie týchto zariadení, predstavuje plán alebo program v zmysle smernice o SEP.

27. Podľa článku 2 písm. a) smernice o SEP výraz „plány a programy“ označuje plány a programy, ako aj ich akékoľvek modifikácie, ktoré sú predmetom prípravy a/alebo schvaľovania úradom alebo ktoré úrad pripravuje na schválenie prostredníctvom parlamentného alebo vládneho legislatívneho postupu a ktoré vyžadujú legislatívne, regulatívne alebo správne predpisy.

28. Ako som už uviedla v súvislosti s inou vecou, toto ustanovenie teda nedefinuje dvojicu pojmov, ale ju iba kvalifikuje: výraz plány a programy v zmysle smernice označuje plány a programy, ktoré spĺňajú určité (doplňujúce) podmienky. [14]

29. Ani v prvom rozsudku Súdneho dvora k smernici o SEP, vo veci Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie, ktorý bol tiež založený na návrhu belgickej Conseil d'État, nie je táto dvojica pojmov, ktorá je pre smernicu ústredná, podrobne definovaná. Súdny dvor skôr len konštatuje, že akčné programy podľa smernice o dusičnanoch [15] tak svojimi charakteristikami, ako aj samotným zámerom normotvorcu Únie predstavujú plány a programy. [16]

30. Táto zdržanlivosť pri definovaní dvojice pojmov plány a programy vyplýva z toho, že tieto pojmy sa tak v súvislosti so smernicou o SEP, ako aj v ostatnom práve Únie používajú pre veľké množstvo rôznych opatrení, ale prinajmenšom v tom čase sa ešte nedal jasne predvídať ich špecifický význam pri ďalšom použití smernice o SEP. Vymedzenie týchto pojmov neuľahčuje ani to, že normotvorca Únie už v smernici 2003/35 [17] uviedol, že akčné programy podľa smernice o dusičnanoch predstavujú plány a programy v zmysle smernice o SEP. [18]

31. Teraz však návrh na začatie prejudiciálneho konania a účastníci konania žiadajú odstrániť túto medzeru a v tejto súvislosti vysvetľujú rôzne definície, ktoré prichádzajú do úvahy.

32. Doposiaľ sa nevzalo do úvahy, že Súdny dvor medzičasom v rozsudku Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a i. s odkazom na konštatovanie o cieľoch smernice o SEP v rozsudku Inter-Environnement Bruxelles a i. [19] definoval, čo treba rozumieť pod plánom alebo programom. Podľa toho ide o akty, ktorými sa definujú kritériá a podmienky územného plánovania a zvyčajne sa týkajú jedného či viacerých zámerov, ktorých realizácia podlieha dodržiavaniu pravidiel a konaní stanovených týmito aktmi (ďalej len „definícia Súdneho dvora"). [20]

33. Okrem toho Súdny dvor zdôraznil, že so zreteľom na (všeobecný) účel smernice o SEP, ktorý spočíva v zabezpečení vysokého stupňa ochrany životného prostredia, však ustanovenia obmedzujúce rozsah pôsobnosti tejto smernice a najmä ustanovenia, ktorými sa definujú akty sledované smernicou, treba vykladať široko. [21]

34. V prípade pochybností by vymedzenie dvojice pojmov voči iným opatreniam malo byť zamerané na špecifický cieľ stanovený v článku 1 smernice o SEP, že environmentálne posudzovanie sa vykonáva pre plány a programy, ktoré majú pravdepodobne významné environmentálne účinky. [22]

14 — Pozri moje návrhy v spojených veciach Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:120, bod 38).

15 — Smernica Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov (Ú. v. ES L 375, 1991, s. 1; Mim. vyd. 15/002, s. 68), v znení nariadenia (ES) č. 1882/2003 Európskeho parlamentu a Rady z 29. septembra 2003, ktorým sa podľa rozhodnutia Rady 1999/468/ES upravujú ustanovenia týkajúce sa výborov, ktoré pomáhajú Komisii pri výkone jej vykonávacích právomocí ustanovených v nástrojoch, ktoré podliehajú postupu uvedenému v článku 251 Zmluvy o založení ES (Ú. v. EÚ L 284, 2003, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 447).

16 — Rozsudok zo 17. júna 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355, bod 42).

17 — Smernica 2003/35/ES Európskeho parlamentu a Rady z 26. mája 2003, ktorou sa ustanovuje účasť verejnosti pri navrhovaní určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia a ktorou sa menia a dopĺňajú s ohľadom na účasť verejnosti a prístup k spravodlivosti smernice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 156, 2003, s. 17; Mim. vyd. 15/007, s. 466).

18 — Moje návrhy v spojených veciach Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:120, bod 26).

19 — Rozsudok z 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles a i. (C-567/10, EU:C:2012:159, bod 30).

20 — Rozsudok z 11. septembra 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a i. (C-43/10, EU:C:2012:560, bod 95).

21 — Rozsudok z 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles a i. (C-567/10, EU:C:2012:159, bod 37), a z 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, bod 50).

22 — V tomto zmysle pozri rozsudky z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 40), a z 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles a i. (C-567/10, EU:C:2012:159, bod 30).

35. V súlade s definíciou Súdneho dvora napadnutý výnos stanovuje kritériá a podmienky využívania veterných elektrární, ako aj pravidlá a postupy kontroly, ktorým podlieha realizácia neurčitého počtu projektov veterných elektrární. Je pochopiteľné, že jeho ustanovenia môžu mať významné environmentálne účinky. Už preto sa zdá viac ako zmysluplné, aby sa podrobili environmentálnemu posudzovaniu za účasti verejnosti. Najmä v prípade širokého výkladu podmienok uplatnenia smernice o SEP svedčí uvedené v prospech toho, aby sa výnos považoval za plán alebo program.

36. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania však vyplýva, že Conseil d'État (Štátna rada) uvažuje o možnosti, že plán alebo program sa musí vzťahovať na geograficky silnejšie ohraničenú oblasť (o tom v časti A) a/alebo musí predstavovať celkový súdržný prístup, ktorý má povahu konkrétneho a rozčleneného plánovania (o tom v časti B). Niektorí účastníci okrem toho požadujú vymedzenie vo vzťahu k všeobecnejším predpisom (o tom v časti C).

A – *O nevyhnutnom vzťahu k oblasti*

37. Conseil d'État (Štátna rada) sa pri svojich úvahách o nevyhnutnom vzťahu k oblasti opiera o ustanovenia v prílohách k smernici o SEP. Podľa nich environmentálna správa, ktorá sa vypracuje pri environmentálnom posudzovaní, musí obsahovať environmentálne charakteristiky oblastí, ktoré budú pravdepodobne významne ovplyvnené [príloha I písm. c)]. Aj pri overovaní, či pravdepodobne možno očakávať významné ovplyvnenie životného prostredia, sa musia zohľadniť prvky týkajúce sa oblasti (bod 2 piata až siedma zarážka prílohy II). Plány využívania územia zrejme predstavujú vzor pre tieto predpisy.

38. V tomto duchu by sa definícia pojmov plány a programy, ktorú vypracoval Súdny dvor, mohla chápať v tom zmysle, že plán alebo program musí zahŕňať určitú oblasť, pretože predmetom sporného právneho aktu musí byť „využívanie oblasti“. [23]

39. V prípade takého výkladu by nebolo jasné, či sa sporný výnos vyznačuje dostatočným vzťahom k určitým oblastiam. Jeho primárny vzťah k oblasti spočíva v tom, že platí pre celé územie valónskeho regiónu. Užším vzťahom k oblasti sa vyznačujú len hraničné hodnoty hlučnosti, pretože sú stanové pre rôzne druhy tzv. planologických zón.

40. Ani zo smernice o SEP, ani z definície Súdneho dvora sa však nedajú odvodiť kritériá, podľa ktorých by vymedzenie oblasti bolo dostatočne presné, aby bolo predmetom plánu alebo programu.

41. Pri bližšom pohľade by sa aj podmienky týkajúce sa oblasti uvedené v prílohách mohli zmysluplne uplatniť na predpisy, ktoré rovnako ako výnos platia pre celý región alebo pre určité typy oblastí v rámci regiónu.

42. Mimoriadne zreteľné je to v prípade hraničných hodnôt hlučnosti. Očividne sú založené na predpokladoch o citlivosti príslušných typov oblastí, ktoré sa zase zhodujú s určitými plochami v rámci valónskeho regiónu, napr. so všetkými obývanými zónami. Tieto predpoklady môžu byť uvedené a vysvetlené v rámci posudzovania možných vplyvov na životné prostredie v súvislosti s týmito oblasťami.

43. Napokon, to isté platí pre predpisy platné pre celé Valónsko, pretože sú založené na úvahách o účinkoch na životné prostredie a citlivosti v tomto regióne, ktoré možno tiež uviesť a predložiť na diskusiu. Pri prípravách takých predpisov by sa mohli (a mali) vypracovať prognózy o tom, kde v celom regióne možno očakávať príslušné projekty a aké účinky budú mať podľa toho predpisy.

23 — Táto poznámka pod čiarou nie je v slovenskom znení relevantná.

V ideálnom prípade vedú také úvahy, resp. diskusia o nich v rámci účasti verejnosti k zlepšeniu navrhovaných predpisov, napríklad k tomu, že sa príslušné projekty pre určité miesta zakážu alebo sa podmienia mimoriadne prísnymi požiadavkami, pričom na iných miestach môžu byť požiadavky voľnejšie.

44. Ostatne, existujú paralely medzi výnosom a plánmi a programami, ktoré boli uznané ako akčné plány podľa smernice o dusičnanoch, ktoré by sa síce v zásade mali vypracovať len pre „ohrozené pásma“ [24], ale podľa článku 3 ods. 5 tejto smernice sa môžu zrealizovať aj pre celé územie členského štátu.

45. Preto navrhujem, aby sa definícia pojmov plány a programy v zmysle smernice o SEP spresnila v tom zmysle, že ich predmetom nemusí byť využívanie určitého územia, ale využívanie oblastí alebo plôch vo všeobecnosti.

B – *O úplnosti rámca stanoveného pre projekt*

46. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania možno odvodiť aj to, že napadnutý výnos sa síce vzťahuje na určité hospodárske odvetvie, konkrétne na prevádzku veterných elektrární, ale nedefinuje preň komplexný rámec, t. j. žiadny súbor koordinovaných opatrení. Preto si Conseil d'État (Štátna rada) kladie otázku, či opatrenia, ktoré sú časťami jedného rámca pre odsúhlasenie projektu, možno považovať za plán alebo program.

47. V prospech nevyhnutnosti úplného rámca by mohla svedčiť definícia plánov a programov Súdneho dvora. Vzťahuje sa na „kritériá a podmienky využívania“ [25]. To by sa dalo chápať v tom zmysle, že všetky kritériá a podmienky využívania musia byť v zásade súčasťou plánu alebo programu, čiže treba stanoviť úplný rámec.

48. Prísne vzaté, táto otázka sa však menej týka výkladu pojmov plány a programy v zmysle článku 2 písm. a) smernice o SEP ako otázky, či také opatrenie treba podrobiť environmentálnemu posudzovaniu podľa článku 3 ods. 2 písm. a) alebo článku 3 ods. 4. Podľa týchto ustanovení sa totiž príslušným plánom alebo projektom na to, aby podliehal environmentálnemu posudzovaniu, musí stanoviť rámec pre budúce odsúhlasenie projektov. Zo systematiky smernice o SEP teda vyplýva, že môžu existovať plány a programy, ktorými sa nestanovuje žiadny rámec, a preto ani nepodliehajú environmentálnemu posudzovaniu.

49. Potvrdzuje sa to v článku 3 ods. 2 písm. b) smernice o SEP. Týka sa druhej skupiny plánov a programov, ktoré síce podliehajú environmentálnemu posudzovaniu, ale nevyhnutne nemusia stanovovať rámec pre odsúhlasenie projektov. Ide o plány a programy, pri ktorých sa určilo, že s ohľadom na ich predpokladaný vplyv na lokality si vyžadujú posúdenie podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch.

50. Bez ohľadu na to, či potreba rámca nadväzuje na dvojicu pojmov plány a programy, alebo ide o samostatnú podmienku určitých povinností pri environmentálnych posudzovaniach, však treba vysvetliť, či musí ísť o komplexný rámec. Inak Conseil d'État (Štátna rada) totiž nemôže rozhodnúť v právnom spore, ktorý jej bol predložený a ktorý sa týka povinnosti vykonať environmentálne posudzovanie sporného výnosu.

24 — Pozri rozsudok zo 17. júna 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355, body 36 a 47).

25 — Táto poznámka pod čiarou nie je v slovenskom znení relevantná.

51. Belgicko a EDORA zastávajú v tejto súvislosti názor, že plán alebo program musia predstavovať koherentný ucelený prístup, ktorý má charakter konkrétneho a členeného plánovania. Súdny dvor skutočne v súvislosti s akčnými plánmi podľa smernice o dusičnanoch zdôraznil, že sú tejto povahy.[26]

52. Tento výrok Súdneho dvora sa však vzťahuje len na akčné plány, ktoré boli predmetom konania, a očividne ho inšpirovala staršia judikatúra k programom podľa právnej úpravy vôd, na ktorú sa Belgicko tiež odvolávalo.[27]

53. Požiadavky práva Únie na plány alebo programy, ktorými sa majú dosiahnuť určité ciele stanovené v práve Únie, sa prirodzene vysvetľujú práve týmito cieľmi, napr. v prípade akčných plánov podľa smernice o dusičnanoch cieľom obmedziť aplikáciu dusičnanov v poľnohospodárstve. Dané opatrenia musia byť koncipované tak, aby sa mohli dosiahnuť predmetné ciele. To si spravidla vyžaduje koherentný ucelený prístup, ktorý má charakter konkrétneho a členeného plánovania.

54. Naopak, definícia plánov alebo programov v zmysle smernice o SEP nezávisí od cieľa príslušného opatrenia. Musí sa riadiť cieľom smernice o SEP, ktorým je, aby plány a programy, ktoré môžu mať pravdepodobne významný vplyv na životné prostredie, sa predtým environmentálne posudzovali.[28] Pre toto zameranie smernice o SEP nie je vôbec relevantné, aký cieľ sa sleduje príslušným opatrením a či v súvislosti s ním predstavuje koherentný ucelený prístup, ktorý má charakter konkrétneho a členeného plánovania, alebo sa týka len určitého čiastkového aspektu problematiky.

55. Okrem toho, keby sa smernica o SEP obmedzila na koherentné ucelené prístupy, mohlo by to navádzať k tomu, aby sa povinnosť posudzovania obišla tým, že by sa také prístupy roztrieštili na viacero čiastkových opatrení, ktoré nie sú komplexnej povahy, a preto si nevyžadujú posudzovanie. Ako uvádza Komisia, Súdny dvor však odmietol taký postup vedúci k obídeniu smernice o EIA.[29] Musí to platiť aj pre smernicu o SEP.

56. Preto ani definíciu Súdneho dvora, ani článok 3 ods. 2 písm. a) a článok 3 ods. 4 smernice o SEP nemožno chápať v tom zmysle, že by plán alebo program musel obsahovať taký koherentný ucelený program. Musí byť však možné aj to, aby sa postup strategického environmentálneho posudzovania uplatnil na opatrenie, ktorým sa stanovuje len časť rámca pre neskoršie odsúhlasenie projektov, teda sa týka len určitých aspektov využívania oblastí, keď využívanie v súlade s touto smernicou môže vyvolať významné environmentálne účinky.

57. Preto navrhujem, aby sa definícia Súdneho dvora spresnila v tom zmysle, že plány a programy v zmysle smernice o SEP nemusia stanovovať *konkrétne* kritériá a podmienky využívania, ale že je dostatočné vôbec stanoviť kritériá a podmienky. Okrem toho článok 3 ods. 2 písm. a) smernice o SEP nevyžaduje, aby sa v príslušných plánoch alebo programoch stanovoval komplexný rámec pre odsúhlasenie projektov.

C – *O vymedzení voči všeobecným predpisom*

58. Viacerí účastníci konania sa napokon usilujú o to, aby sa plány a programy odlíšili od všeobecnejších predpisov, akým je sporný výnos, na ktoré sa podľa ich názoru nevzťahuje smernica o SEP. Ťažisko ich argumentácie je založené na tom, že určitými medzinárodnými dohovormi sa stanovujú menej prísne požiadavky pre účasť verejnosti a environmentálne posudzovanie politík

26 — Rozsudok zo 17. júna 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355, bod 47).

27 — Rozsudok z 21. januára 1999, Komisia/Belgicko (C-207/97, EU:C:1999:17, bod 40). Pozri aj rozsudok zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko (C-387/97, EU:C:2000:356, bod 76), v súvislosti s plánovacími opatreniami podľa právnych predpisov o odpadoch, ktorý uviedlo Holandsko.

28 — Rozsudky z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 40), a z 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles a i. (C-567/10, EU:C:2012:159, bod 30).

29 — Rozsudok z 21. septembra 1999, Komisia/Írsko (C-392/96, EU:C:1999:431, bod 76).

a všeobecných právnych noriem než pre plány a programy (o tom v časti 2). Skôr, ako podám vysvetlenie ich argumentácie, by som však rada pripomenula, že plány alebo programy môžu mať aj legislatívnu povahu, a už preto nie sú automaticky vylúčené z pôsobnosti smernice o SEP (o tom v časti 1).

1. O legislatívnej povahe plánov alebo programov

59. Už z článku 2 písm. a) prvej zarážky smernice o SEP vyplýva, že plány a programy môžu byť schválené prostredníctvom parlamentného alebo vládneho legislatívneho postupu.

60. Na rozdiel od toho neobsahuje smernica o SEP žiadne ustanovenie, ktoré by zodpovedalo článku 2 ods. 5 smernice o EIA. Podľa toho môžu členské štáty projekt, ktorého podrobnosti sú upravené osobitným vnútroštátnym právnym predpisom, vyňať z ustanovení o účasti verejnosti. [30]

61. V súlade s tým Súdny dvor v súvislosti s akčnými programami podľa smernice o dusičnanoch konštatoval, že síce nie každé legislatívne opatrenie predstavuje plán alebo program v zmysle smernice o SEP, ale samotná okolnosť, že také opatrenie bolo prijaté legislatívnou cestou, ho nevylučuje z pôsobnosti tejto smernice. [31]

62. Aj definícia plánov a programov, ktorú Súdny dvor vytvoril neskôr, očividne zahŕňa legislatívne opatrenia, pretože zákony môžu predstavovať právne akty, ktorými sa stanovujú kritériá a podmienky využívania oblastí, resp. území, ako aj pravidlá a postupy kontroly projektov.

63. Rozsah pojmov plány a programy v smernici o SEP teda nemožno obmedziť tým, že sa vylúčia opatrenia, ktoré sa prijímajú v podobe zákona.

2. O obsahu opatrenia

64. Niektorí účastníci konania preto podľa obsahu rozlišujú medzi plánmi a programami a inými opatreniami.

65. Vo vzťahu medzi plánmi a programami na jednej strane a jednotlivými projektmi na druhej strane by také rozlišovanie mohlo byť vhodné na základe vzťahu medzi smernicou o SEP a smernicou o EIA. Nie je zmysluplné, aby sa možné účinky opatrenia na životné prostredie posudzovali dvakrát podľa oboch smerníc. [32] Už preto smernica o SEP predstavuje špeciálnejšiu úpravu pre konkrétne projekty. [33]

66. Na to, aby sa plány a programy vymedzili nielen voči konkrétnym projektom, ale aj v opačnom zmysle voči pravidlám, ktoré sú (ešte) všeobecnejšie, sa niektorí účastníci odvolávajú na články 7 a 8 Aarhuského dohovoru, ako aj na Kyjevský protokol.

67. Typológia príslušných opatrení je najdetailnejšie rozvinutá v Aarhuskom dohovore. V článku 7 prvej až tretej vete sa upravuje primeraná účasť verejnosti v prípade environmentálnych plánov a programov. Okrem toho sa v článku 7 štvrtej vete vyžaduje, aby strany umožnili verejnosti zúčastniť sa na príprave politík súvisiacich so životným prostredím. A napokon, podľa článku 8 sa strany usilujú podporovať účasť verejnosti na príslušnej úrovni počas prípravy vykonávacích predpisov a iných všeobecne použiteľných právne záväzných pravidiel, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie.

30 — Pozri už moje návrhy v spojených veciach Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:120, bod 40).

31 — Rozsudok zo 17. júna 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355, bod 41).

32 — Pozri rozsudky z 22. septembra 2011, Valčiukienė a i. (C-295/10, EU:C:2011:608, bod 62), a z 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, bod 58).

33 — Pozri moje návrhy vo veci Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a i. (C-43/10, EU:C:2011:651, bod 151).

68. Toto rozlíšenie obsahuje aj Kyjevský protokol, ktorého predmetom je špeciálne strategické environmentálne hodnotenie. Zatiaľ čo pravidlá pre plány a programy vo veľkej miere zodpovedajú smernici o SEP, protokol doplňujúco obsahuje článok 13, ktorý sa týka prípravy politík a právnych predpisov. V ich prípade sa majú zmluvné strany usilovať len o to, aby zohľadňovali environmentálne hľadiská.

69. Zdá sa však byť vylúčené, aby sa v uvedených medzinárodných dohovoroch v súvislosti s vymedzením pojmov plán alebo program stanovoval vzor pre smernicu o SEP. Ani Aarhuský dohovor, ani Kyjevský protokol neboli pri prijímaní smernice súčasťou práva Únie. Dohovor už síce existoval, ale v smernici o SEP sa neuvádza; predovšetkým prebratie Dohovoru nie je účelom smernice. V smernici sa síce v odôvodnení 7 predpokladá protokol, ktorý bol až neskôr uzatvorený, a podľa vyhlásenia poskytnutého pri jeho ratifikácii slúži na prebratie Dohovoru, ale ani z toho nevyplýva, že podľa protokolu sa vyžaduje reštriktívny výklad smernice.

70. Okrem toho sa smernica o SEP odlišuje od oboch uvedených medzinárodných dohovorov, pretože neobsahuje osobitné ustanovenia pre politiky alebo všeobecné pravidlá, ktoré by si vyžadovali vymedzenie voči plánom a programom.

71. Navyše reštriktívny výklad pojmov plán a program na danom základe by nebol zlučiteľný so zásadou extenzívneho výkladu podmienok na uplatnenie smernice o SEP [34] ani s nadradeným cieľom, aby sa environmentálnemu posudzovaniu podrobili opatrenia, ktoré môžu mať významné environmentálne účinky [35]. Nie je žiadnym prekvapením, že v medzinárodných dohovoroch s tretími krajinami majú obe myšlienky menšiu váhu. Tieto štáty na rozdiel od Únie podľa článku 3 ods. 3 druhej vety EÚ, článku 191 ods. 2 ZFEÚ a článku 37 Charty základných práv nie sú nevyhnutne povinné usilovať sa o vysokú úroveň ochrany životného prostredia. Environmentálne dohovory s tretími krajinami preto môžu obsahovať kompromisy, ktoré zaostávajú za úrovňou ochrany v rámci EÚ. [36]

72. Preto nie je nevyhnutné, aby sa typológia Aarhuského dohovoru a Kyjevského protokolu preniesla na staršiu smernicu o SEP.

73. Skôr sa treba riadiť článkom 2 ods. 7 druhou vetou Dohovoru z Espoo, ktorý bol počas rokovaní o smernici o SEP súčasťou práva Únie, a preto ho skôr ako uvedené dohovory možno použiť ako možnú inšpiráciu pre smernicu. Podľa záväzných znení tohto ustanovenia (anglického, francúzskeho a ruského) sa strany budú v primeranom rozsahu usilovať uplatňovať zásady hodnotenia vplyvu na životné prostredie na politiky, plány a programy. Podľa toho sa k všetkým trom typom opatrení pristupuje rovnako.

74. Z toho vyplýva, že neexistuje žiadny dôvod, aby sa definícia pojmov plány a programy Súdneho dvora obmedzila s ohľadom na politiky alebo legislatívne akty.

75. Nič na tom nemení ani tvrdenie Belgicka, že sporný výnos je porovnateľný so všeobecne záväznými predpismi v zmysle článku 6 smernice o priemyselných emisiách [37], ktoré si nevyžadujú žiadne environmentálne posudzovanie.

34 — Rozsudky z 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles a i. (C-567/10, EU:C:2012:159, bod 37), a z 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, bod 50).

35 — Rozsudky z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 40), a z 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles a i. (C-567/10, EU:C:2012:159, bod 30).

36 — Rozsudky zo14. júla 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, bod 48), a zo 14. júla 1998, Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, bod 46).

37 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia) (Ú. v. EÚ L 334, 2010, s. 17).

76. V tejto súvislosti treba síce uznať, že v smernici o priemyselných emisiách sa na prijatie takých predpisov zo strany členského štátu nestanovuje ani environmentálne posudzovanie, ani účasť verejnosti. A na rozdiel od akčných programov podľa smernice o dusičnanoch neexistuje ani žiadny iný právny akt Únie, z ktorého by mohlo vyplývať považovanie týchto predpisov za plány alebo programy.

77. Tým však nie je vylúčené, že všeobecne záväzné predpisy v zmysle článku 6 smernice o priemyselných emisiách sú v skutočnosti plány alebo programy, ktoré si podľa smernice o SEP vyžadujú environmentálne posudzovanie. Takými predpismi sa totiž stanovujú kritériá a podmienky využívania oblastí, resp. území, a tiež pravidlá a postupy kontroly projektov. Môžu mať tiež významné environmentálne účinky.

78. Aj akčné plány podľa smernice o dusičnanoch ostatne podľa bodu 2 prílohy III k tejto smernici tiež obsahujú hraničnú hodnotu pre aplikáciu dusíka.

79. Všeobecné hraničné hodnoty preto tiež môžu predstavovať súčasť plánov a programov v zmysle smernice o SEP.

D – *Záverečné poznámky*

80. Okrem klasifikácie sporného výnosu ako plánu alebo programu sú s povinnosťou strategického environmentálneho posudzovania spojené ďalšie podmienky.

81. V tejto súvislosti sa Conseil d'État (Štátna rada) domnieva, že napadnutý výnos predstavuje opatrenie, ktoré v zmysle článku 2 písm. a) druhej zarážky smernice o SEP „musí byť vypracované" na základe zákonov, iných právnych predpisov alebo správnych opatrení. A nesporne sa týka aj energetiky, ktorá je uvedená v článku 3 ods. 2 písm. a), a odsúhlasenia projektov, ktoré spadajú pod smernicu o EIA, konkrétne veterných elektrární v zmysle bodu 3 písm. i) prílohy II.

82. EDORA síce zastáva názor, že ustanovenia výnosu nemôžu viesť k významným environmentálnym účinkom, ale to prísne vzaté nepredstavuje žiadnu podmienku povinnosti uskutočniť environmentálne posudzovanie podľa článku 3 ods. 2 písm. a) smernice o SEP. Z rozsudku Dimos Kropias Attikis by sa síce dal vyčítať opak, ale v tomto prípade by sa overovanie pravdepodobných významných environmentálnych účinkov obmedzilo na otázku, či možno na základe objektívnych skutočností vylúčiť, že uvedený plán alebo projekt výrazne ovplyvní dotknutú lokalitu.[38] Preto sa zdá nepravdepodobné, že ak sa stanovia hraničné hodnoty, najmä pre vývoj hlučnosti a periodické tienenie veterných elektrární, je to automaticky možné.

83. Conseil d'État (Štátna rada) však zrejme pravdepodobne bude musieť overiť, či pri environmentálnom posudzovaní a účasti verejnosti, ktoré sa týkali iných valónskych iniciatív na úpravu využívania veternej energie, boli dostatočne obsiahnuté aj environmentálne účinky napadnutého výnosu, ako uvádza EDORA. Podľa smernice o SEP sa totiž v zásade nevyžaduje dvojité posudzovanie účinkov na životné prostredie, takže samostatné environmentálne posudzovanie výnosu by bolo pravdepodobne nadbytočné.[39] Ak je však pravda, čo tvrdia pán D'Oultremont a iní, že v rámci danej účasti verejnosti neboli údaje vyhodnotené, tak uvedená účasť nemôže nahradiť špecifické environmentálne posudzovanie sporného výnosu.

38 — Rozsudok z 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, bod 47).

39 — Rozsudok z 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, bod 58).

V – Návrh

84. Navrhujem preto Súdnemu dvoru, aby na návrh na začatie prejudiciálneho konania odpovedal takto:

1. „Plán alebo program“ v zmysle smernice 2001/42/ES o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie je právny akt, ktorým sa stanovujú kritériá a podmienky využívania území alebo využívania pôdy a pravidlá a postupy kontroly, ktorým podlieha realizácia jedného alebo viacerých projektov.

2. Článok 3 ods. 2 písm. a) smernice 2001/42 nevyžaduje, aby sa v príslušnom pláne alebo programe stanovoval úplný rámec pre odsúhlasenie projektov.

3. Výnos, ktorý obsahuje rozličné ustanovenia týkajúce sa budovania veterných elektrární vrátane opatrení v oblasti bezpečnosti, kontroly, uvedenia do pôvodného stavu a zábezpeky, ako aj hlukové normy vymedzené pre jednotlivé planologické zóny, čo predstavuje minimálne jednu časť rámca pre vydávanie správnych povolení pre zariadenia, ktoré sú uvedené v bode 3 písm. i) prílohy II k smernici 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, treba klasifikovať ako „plán alebo program“ v zmysle smernice 2001/42.