Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 16. septembra 2021 [1]

Vec C-300/20

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Posudzovanie účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie – Strategické environmentálne posudzovanie – Pojem plány a programy – Nariadenie na ochranu krajiny, ktoré stanovuje zákazy a požiadavky získať povolenie všeobecnej povahy bez osobitnej súvislosti s konkrétnymi projektmi – Právne následky neuskutočnenia strategického environmentálneho posudzovania – Časové obmedzenie účinkov rozsudku – Právomoc vnútroštátneho súdu dočasne zachovať účinky vnútroštátnych aktov“

1. Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania vyvoláva viaceré otázky súvisiace s environmentálnym posudzovaním plánov a programov (ďalej len „SEP“) podobné tým, ktorými sa Súdny dvor zaoberal v rozsudku z 25. júna 2020 týkajúcom sa veterných elektrární v Aalter a Nevele [2].

2. V návrhoch, ktoré som predniesol v uvedenej veci, som konštatoval, že posudzovanie účinkov určitých „projektov“ alebo určitých „plánov a programov“ na životné prostredie je jedným zo základných nástrojov práva Únie na dosiahnutie vysokej úrovne ochrany životného prostredia. [3]

[1] Jazyk prednesu: španielčina.

[2] Rozsudok A a i. (Veterné elektrárne v Aalter a Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503; ďalej len „rozsudok Veterné elektrárne v Aalter a Nevele“).

[3] Návrhy z 3. marca 2020 (C-24/19, EU:C:2020:143; ďalej len „návrhy Veterné elektrárne v Aalter a Nevele“, bod 1).

3. Environmentálne posudzovanie *projektov* upravuje smernica 2011/92/EÚ [4] a environmentálne posudzovanie *plánov a programov* je upravené smernicou 2001/42/ES [5]. Obe smernice sa dopĺňajú, lebo táto druhá uvedená smernica „sa usiluje presunúť analýzu účinkov na životné prostredie pred fázu strategického plánovania činností, ktoré uskutočňujú vnútroštátne orgány. Skúmanie vplyvov na životné prostredie, ktoré táto smernica vyžaduje, je teda širšie alebo všeobecnejšie než skúmanie týkajúce sa konkrétneho projektu“ [6].

4. Ako som uviedol v spomenutých návrhoch, „ak vychádzame z tohto predpokladu, ťažkosti spočívajú v určení, kam až môže siahať požiadavka vykonať [strategické environmentálne posudzovanie podľa smernice] SEP. Je jasné, že táto požiadavka sa nachádza na vyššej úrovni než posudzovanie jednotlivých projektov, ale tiež by sa nemala vzťahovať na všetky právne predpisy členského štátu, ktoré majú vplyv na životné prostredie“ [7].

5. Táto vec je dobrým príkladom takých ťažkostí, ktoré podľa všetkého ďalej existujú aj napriek vysvetleniam poskytnutým v rozsudku Veterné elektrárne v Aalter a Nevele. Bude potrebné ešte presnejšie určiť, kedy plán alebo program obsahuje referenčný rámec pre prípravu projektov, na ktoré sa vzťahujú prílohy I a II smernice PVŽP, a preto si vyžaduje predchádzajúce SEP.

I. Právny rámec

A. Právo Únie. Smernica 2001/42

6. Podľa 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 [môžu mať významné účinky – *neoficiálny preklad*] na životné prostredie.“

7. V zmysle článku 2:

„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

[4] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 2012, s. 1; ďalej len „smernica PVŽP“).

[5] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 27. júna 2001 o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie (Ú. v. ES L 197, 2001, s. 30; Mim. vyd. 15/006, s. 157), tiež známa ako smernica o „strategickom environmentálnom posudzovaní“ (ďalej len „smernica SEP“).

[6] Návrhy Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, bod 36.

[7] Tamže, bod 37.

– ktoré vyžadujú legislatívne, regulatívne alebo správne predpisy;

b) ‚environmentálne posudzovanie' je príprava environmentálnej správy, uskutočnenie porád, zohľadnenie environmentálnej správy a výsledkov porád pri rozhodovaní a poskytnutie informácií o rozhodnutí v súlade s článkami 4 až 9;

…"

8. Článok 3 stanovuje:

„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 [môžu mať významné účinky na životné prostredie – *neoficiálny preklad*].

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

a) ktoré sa pripravujú pre poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybárstvo, energetiku, priemysel, dopravu, odpadové hospodárstvo, vodné hospodárstvo, telekomunikácie, turistiku, plánovanie miest a vidieka alebo využívanie územia a ktoré stanovujú rámec pre súhlas budúceho rozvoja [pre budúce povoľovanie – *neoficiálny preklad*] 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. Plány a programy uvedené v odseku 2, ktoré určujú využívanie malých území na miestnej úrovni[,] a menšie modifikácie plánov a programov[,] na ktoré sa vzťahuje odsek 2, vyžadujú environmentálne posudzovanie iba v prípade, ak členské štáty určia, že majú pravdepodobne významné environmentálne účinky [môžu mať významné účinky na životné prostredie – *neoficiálny preklad*].

4. Členské štáty určia, či iné plány alebo programy[,] ako sú uvedené v odseku 2, ktoré stanovujú rámec pre odsúhlasenie budúceho rozvoja [pre budúce povoľovanie – *neoficiálny preklad*] projektov, majú pravdepodobne významné environmentálne účinky [môžu mať významné účinky na životné prostredie – *neoficiálny preklad*].

5. Členské štáty určia, či plány alebo programy, na ktoré sa vzťahujú odseky 3 a 4[,] majú pravdepodobne významné environmentálne účinky [môžu mať významné účinky na životné prostredie – *neoficiálny preklad*] preskúmaním každého jednotlivého prípadu, alebo špecifikovaním typov plánov a programov alebo kombináciou oboch týchto prístupov. Na tento účel členské štáty vezmú vo všetkých prípadoch do úvahy relevantné kritériá uvedené v prílohe II a tým zabezpečia, že sa plány a programy s pravdepodobne významnými účinkami na životné prostredie zahrnú pod účinnosť tejto smernice.

…"

B. Nemecké právo

1. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ďalej len „UVPG“)

9. V § 2 ods. 7 [8] sa uvádza:

„7. Na účely tohto zákona sa za plány a programy považujú len plány a programy upravené v spolkových právnych predpisoch alebo v právnych aktoch Európskej únie,

(1) za prípravu a schválenie ktorých zodpovedá orgán verejnej moci;

(2) ktoré pripravil orgán verejnej moci na schválenie vládou alebo prostredníctvom legislatívneho postupu, alebo

(3) ktoré pripravila tretia osoba na schválenie orgánom verejnej moci.

…“

10. § 35 stanovuje:

„1. Strategické environmentálne posudzovanie sa musí uskutočniť v prípade plánov a programov, ktoré

(1) sú vymenované v prílohe 5 bode 1 alebo

(2) sú vymenované v prílohe 5 bode 2 a stanovujú rámec pre rozhodovanie o prípustnosti projektov vymenovaných v prílohe 1 alebo projektov, ktoré si podľa predpisov spolkovej krajiny vyžadujú posúdenie vplyvov na životné prostredie alebo predbežné posúdenie konkrétneho prípadu.

2. V prípade plánov a programov, ktoré nie sú uvedené v odseku 1, je strategické environmentálne posudzovanie potrebné iba v prípade, ak stanovujú rámec pre rozhodovanie o prípustnosti projektov vymenovaných v prílohe 1 alebo iných projektov a po predbežnom posúdení konkrétneho prípadu v zmysle odseku 4 pravdepodobne majú významné účinky na životné prostredie….

3. Plány a programy stanovujú rámec pre rozhodovanie o prípustnosti projektov, ak obsahujú významné kritériá pre neskoršie rozhodnutia o povolení, najmä pokiaľ ide o potrebu, veľkosť, lokalitu, povahu alebo podmienky fungovania projektov alebo využívanie zdrojov.

…“

[8] Znenie z 24. februára 2010 (BGBl. I, s. 94), naposledy zmenené § 2 zákona z 12. decembra 2019 (BGBl. I, s. 2513).

2. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (spolkový zákon o ochrane prírody a starostlivosti o krajinu z 29. júla 2009 – spolkový zákon o ochrane prírody –, ďalej len „BNatSchG“)

11. § 20 [9] stanovuje:

„…

2. Časti prírody a krajiny môžu byť chránené

…

(4) v súlade s § 26 ako chránené krajinné oblasti;

…“

12. V § 26 sa uvádza:

„1. Chránené krajinné oblasti sú oblasti stanovené právne záväzným spôsobom, v ktorých sa vyžaduje osobitná ochrana prírody a krajiny

(1) z dôvodu zachovania, rozvoja alebo obnovy životaschopnosti a funkčnosti ekosystému alebo regeneračnej schopnosti a trvalo udržateľného využívania prírodných zdrojov vrátane ochrany lokalít a biotopov, určitých voľne žijúcich živočíšnych druhov a určitých voľne rastúcich rastlinných druhov;

(2) z dôvodu rozmanitosti, osobitosti a krásy alebo osobitného historicko-kultúrneho významu krajiny, alebo

(3) z dôvodu jej osobitného významu pre rekreačné činnosti.

2. V chránených krajinných oblastiach sú najmä vzhľadom na § 5 ods. 1 a v súlade s ustanoveniami podrobnejších predpisov zakázané všetky činnosti, ktorými sa mení charakter takých oblastí alebo ktoré sú v rozpore s osobitným účelom ochrany.“ [10]

3. Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) (bavorský zákon o ochrane prírody, starostlivosti o krajinu a rekreácii vo voľnej prírode z 23. februára 2011 – bavorský zákon o ochrane prírody –, ďalej len „BayNatSchG“)

13. V § 12 ods. 1 [11] sa uvádza:

„1. Ochrana častí prírody a krajiny v súlade s § 20 ods. 2 bodmi 1, 2, 4, 6 a 7 spolkového zákona o ochrane prírody a starostlivosti o krajinu sa uskutočňuje prostredníctvom nariadení, pokiaľ v tomto zákone nie je ustanovené inak.

[9] Z 29. júla 2009 (BGBl. I, s. 2542), naposledy zmenený § 1 zákona z 15. septembra 2017 (BGBl. I, s. 3434).

[10] Po pojednávaní v tejto veci boli do § 22 BNatSchG vložené odseky 2a a 2b s cieľom umožniť ponechať v platnosti právne akty, ktorými boli určené chránené prírodné a krajinné územia v rozpore so smernice SEP, keďže neboli predmetom predchádzajúceho SEP.

[11] GVBl. s. 82, naposledy zmenený § 11a ods. 4 zákona z 10. decembra 2019 (GVBl. s. 686).

…“

14. § 18 stanovuje:

„1. Úradné povolenie, ktoré sa vyžaduje na základe ochranného nariadenia, sa nahradí úradným povolením, ktoré sa vyžaduje podľa iných predpisov; toto povolenie možno udeliť len v prípade, ak sú splnené podmienky na udelenie povolenia, ktoré sa vyžaduje podľa ochranného nariadenia, a so súhlasom orgánu, ktorý je príslušný podľa predpisov týkajúcich sa ochrany prírody.

…“

15. Podľa § 51:

„1. Príslušné sú:

…

(3) krajinské okresy a mestské okresy, pokiaľ ide o vydávanie nariadení o chránených krajinných oblastiach podľa § 26 BNatSchG;

…“

4. Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“ (nariadenie Krajinského okresu Rosenheim týkajúce sa chránenej krajinnej oblasti „Inntal Süd“) z 10. apríla 2013

16. § 1 tohto nariadenia [12] stanovuje: „Chráni sa tok rieky Inn, vrátane údolia a naplavených nív.“

17. V súvislosti s účelom ochrany sa v § 3 uvádza:

„Účelom chránenej krajinnej oblasti ‚Inntal Süd‘ je

(1) zabezpečiť životaschopnosť ekosystému, najmä zachovávať, podporovať a obnovovať lužné lesy a mŕtve ramená, ako aj životné podmienky typických živočíšnych a rastlinných druhov, ktoré sú im prispôsobené, a ich spoločenstiev;

(2) zachovať rozmanitosť, osobitosť a krásu prirodzenej krajiny; najmä posilniť charakter riečnej krajiny a zachovať poľnohospodársku kultúrnu krajinu;

(3) zachovať a zlepšiť fungovanie vodnej sústavy, aby sa tak podporila aj priechodnosť toku rieky Inn a jej prítokov, ako aj zadržiavanie vody na povrchu;

(4) chrániť a zachovať pre spoločnosť významné krajinné prvky na účely rekreačných činností a súčasne v čo najväčšej miere zohľadniť prírodu a krajinu a usmerniť dopravu na rekreačné účely.“

18. V súlade s § 4, ktorý sa týka zákazov, „v chránenej krajinnej oblasti sú zakázané všetky činnosti, ktorými sa mení jej charakter alebo ktoré sú v rozpore s účelom ochrany (§ 3)“.

[12] ABl. des Landkreises Rosenheim č. 5 z 26. apríla 2013 (ďalej len „nariadenie Inntal Süd“ alebo „nariadenie“).

19. V zmysle § 5:

„1. Povolenie Landratsamt Rosenheim [správa Krajinského okresu Rosenheim, Nemecko] ako nižšieho orgánu povereného ochranou prírody (§ 43 ods. 2 bod 3 BayNatSchG) potrebuje ten, kto má v chránenej krajinnej oblasti zámer

(1) postaviť, rekonštruovať alebo zmeniť účel užívania akéhokoľvek typu stavby [§ 2 ods. 1 Bayerische Bauordnung (bavorský stavebný zákon)], aj keď nie je potrebné povolenie podľa stavebných predpisov; do tejto kategórie patria okrem iného:

a) budovy, napríklad domy, poľnohospodárske a lesohospodárske stavby, víkendové domy, lodné alebo kúpeľné domčeky alebo domčeky na náradie, predajné stánky…;

b) ploty a iné zábrany;

c) prístavné móla a pobrežné stavby;

d) zmeny zemského povrchu v dôsledku výkopov alebo tvorby násypov, najmä úprava a využívanie nových kameňolomov, štrkovísk, pieskovní, výkopov na ťažbu ílu a hliny a iných vrtov, ako aj rumovísk. Uvedené sa nevzťahuje na násypy alebo výkopy s výmerou do 500 m^2 a výškou, resp. hĺbkou do 0,3 m, ktorých cieľom je skvalitniť povrchovú pôdu, ktorá sa už využíva na poľnohospodárske účely;

(2) pokiaľ nejde o stavby, ktoré sú už zahrnuté v bode 1,

a) budovať panely a umiestňovať plagáty vrátane reklamných plôch s veľkosťou viac ako 0,5 m^2, pokiaľ na nehnuteľnostiach určených na bývanie a obchodných priestoroch neoznačujú názov domov a obchodov;

b) inštalovať elektrické vedenia, káble alebo potrubia nad alebo pod zemským povrchom a umiestňovať stĺpy;

c) stavať alebo podstatne meniť pozemné komunikácie, cesty alebo plochy, najmä kempingy, športoviská, ihriská a kúpaliská alebo podobné zariadenia;

d) odstavovať vozidlá určené na predaj alebo stavať, umiestňovať a prevádzkovať predajné miesta a predajné automaty;

(3) jazdiť na akomkoľvek type motorového vozidla mimo pozemných komunikácií, ciest a priestorov určených na verejnú premávku alebo parkovať na týchto miestach,…

(4) čerpať povrchovú vodu nad rámec povoleného bežného používania alebo podzemnú vodu, meniť vodné plochy, ich brehy alebo korytá, prítok alebo odtok vody alebo stav hladiny podzemnej vody, vytvárať nové vodné plochy alebo budovať odvodňovacie systémy;

(5) odvodňovať, vysúšať alebo inak ničiť alebo značne poškodzovať biotopy s mimoriadnou ekologickou hodnotou v zmysle § 30 BNatSchG a § 23 BayNatSchG, najmä mokrade, močiare, trstinové porasty, močiare s porastmi vysokých ostríc, mokrade s veľkým výskytom ostríc a tŕstia, lúky s porastom bezkolenca, prameniská, močiarne, bahnisté, trvale zaplavené a lužné lesy, ako aj prírodné alebo takmer prírodné plochy tečúcich a stojacich

vnútrozemských vôd vrátane ich brehov a príslušnej prírodnej alebo takmer prírodnej pobrežnej vegetácie, ako aj ich prírodných alebo takmer prírodných naplaveninových plôch, mŕtvych ramien riek a pravidelne zaplavovaných oblastí;…

(6) orať, hnojiť alebo zalesňovať lúky určené na získavanie podstielkovej slamy, meniť ich na lúky kosené viackrát ročne alebo využívať ich ako pastviny;

(7) prenasledovať, chytať alebo zabíjať voľne žijúce zvieratá alebo im brať miesta ich rozmnožovania, výskytu alebo hniezdenia;

(8) rúbať, odstraňovať alebo akýmkoľvek iným spôsobom likvidovať na voľných priestranstvách a mimo lesov jednotlivo rastúce stromy, kry, živé ploty alebo poľné háje alebo kry, ktoré sú charakteristické pre krajinu;…

(9) úplne alebo čiastočne rúbať lesné porasty, vykonávať prvotné zalesnenie alebo v tejto súvislosti úplne vyrúbať viac než 0,5 ha, meniť lesy s opadavými stromami, zmiešané lesy alebo lužné lesy na lesy s prevažným zastúpením ihličnanov alebo zriadiť miesta na pestovanie určitých druhov rastlín (napríklad lesné škôlky);

(10) ničiť alebo podstatne meniť na brehoch vodných plôch riečnu vegetáciu, tŕstie alebo trstinové porasty alebo porasty vodných rastlín, vstupovať do trstinových porastov alebo porastov vodných rastlín a používať chemické prostriedky na odstránenie alebo reguláciu trstinových porastov alebo na čistenie priekop;…

(11) ukladať odpad, sutinu a iné predmety, pokiaľ už nie sú upravené právnymi predpismi týkajúcimi sa odpadu, na iné než povolené miesta, aj keď sa neplánuje vytvorenie násypu v zmysle stavebných predpisov;

(12) stanovať alebo parkovať obytné prívesy (vrátane sklopných prívesov) alebo obytné motorové vozidlá mimo povolených miest alebo dovoliť také činnosti;

(13) umožniť odlety alebo pristávanie lietadiel v zmysle Luftverkehrgesetz [zákon o leteckej doprave] mimo schválených letísk.

2. Povolenie sa bez ohľadu na iné právne predpisy udelí, ak plánované opatrenie nevyvolá žiadny z účinkov uvedených v § 4 alebo ak také účinky možno kompenzovať prostredníctvom vedľajších ustanovení.

…“

20. V § 7 sa v súvislosti s výnimkami uvádza:

„1. Za podmienok stanovených v § 67 BNatSchG možno v konkrétnych prípadoch udeliť výnimku zo zákazov stanovených v § 4 tohto nariadenia…“

II. Skutkový stav, spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

21. Landkreis Rosenheim (Krajinský okres Rosenheim, Nemecko) vydal s účinnosťou od 27. apríla 2013 nariadenie Inntal Süd, pričom v súvislosti s týmto nariadením nevykonal SEP ani preskúmanie predchádzajúce takému posúdeniu.

22. Na základe uvedeného nariadenia sa za chránené územie vyhlasuje územie s rozlohou 4 021 hektárov, ktoré je približne o 650 hektárov menšie než územie, na ktoré sa vzťahovali predchádzajúce predpisy z rokov 1952 a 1977, ktoré boli úplne alebo čiastočne zrušené.

23. Bund Naturschutz in Bayern e.V. (ďalej len „Bund Naturschutz“) je environmentálne združenie, ktoré sa zúčastnilo na postupe prípravy nariadenia Inntal Süd. Keďže nesúhlasilo s obsahom tohto nariadenia, napadlo ho žalobou na Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd spolkovej krajiny Bavorsko, Nemecko), ktorý zamietol túto žalobu ako neprípustnú.

24. Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) má rozhodnúť o opravnom prostriedku „Revision“ podanom proti prvostupňovému rozhodnutiu.

25. Vnútroštátny súd sa domnieva, že opravný prostriedok „Revision“ je podľa vnútroštátnych právnych predpisov neprípustný. Pokiaľ ide o návrh na preskúmanie zákonnosti, navrhovateľ nemôže namietať nijaké porušenie zákona, a preto nie je aktívne legitimovaný. Uvedený návrh je neprípustný, keďže nariadenie Inntal Süd nie je rozhodnutím a podľa vnútroštátneho práva nepodlieha povinnosti vykonať SEP ani predbežné preskúmanie.

26. Vnútroštátny súd však ďalej uvádza, že odpoveď na prejudiciálne otázky by mohla viesť k tomu, že by sa vyhovelo návrhom Bund Naturschutz.

27. Cieľom prvých dvoch otázok je objasniť, či sa podľa článku 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP muselo vykonať SEP týkajúce sa nariadenia. V takom prípade by bol opravný prostriedok prípustný a tiež by bol úspešný z vecnej stránky: súd by určite musel rozhodnúť, že nariadenie Inntal Süd je neplatné z dôvodu opomenutia nevyhnutnej fázy postupu jeho prijímania.

28. Tretia otázka, ktorá sa týka článku 3 ods. 4 smernice SEP, je tiež relevantná pre rozhodnutie vo veci samej. Ak nariadenie Inntal Süd stanovuje rámec pre budúce povoľovanie projektov v zmysle uvedeného ustanovenia, Krajinský okres Rosenheim by musel vykonať jeho predbežné preskúmanie, a teda aj preskúmanie každého jednotlivého prípadu v zmysle článku 3 ods. 5 smernice SEP. Opravný prostriedok by bol v takomto prípade prípustný a dôvodný, pričom by bolo potrebné určiť, že nariadenie je neplatné.

29. V uvedenom kontexte Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) kladie tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 3 ods. 2 písm. a) smernice [SEP] vykladať v tom zmysle, že k stanoveniu rámca pre budúce povoľovanie projektov uvedených v prílohách I a II smernice 2011/92/EÚ (smernica [PVŽP]) dochádza už vtedy, ak nariadenie určené na ochranu prírody a krajiny stanovuje všeobecné zákazy (s možnosťou výnimiek), ako aj povinnosti získať povolenie, ktoré osobitne nesúvisia s projektmi uvedenými v prílohách k smernici [PVŽP]?

2. Má sa článok 3 ods. 2 písm. a) smernice [SEP] vykladať v tom zmysle, že plány a programy boli vypracované pre oblasť poľnohospodárstva, lesníctva, využívania územia, atď., ak majú za cieľ stanoviť referenčný rámec práve pre jednu alebo viaceré z týchto oblastí? Alebo postačuje, ak sa na účely ochrany prírody a krajiny upravia všeobecné zákazy a povinnosti získať povolenie, ktoré sa v rámci povoľovacieho konania majú posúdiť pre viaceré zámery a použitia a nepriamo (‚reflexne') môžu ovplyvniť jednu alebo viaceré z týchto oblastí?

3. Má sa článok 3 ods. 4 smernice SEP vykladať v tom zmysle, že sa stanovuje rámec pre budúce povoľovanie projektov, ak nariadenie, ktoré bolo vydané na účely ochrany prírody a krajiny, stanovuje pre viaceré abstraktne opísané zámery a opatrenia v chránenom území všeobecné zákazy a povinnosti získať povolenie, avšak konkrétne projekty v čase vydania tohto nariadenia nemožno predvídať a nie sú ani plánované, a teda neexistuje osobitná súvislosť s konkrétnymi projektmi?"

30. Písomné pripomienky predložili Bund Naturschutz, Krajinský okres Rosenheim, Landesanwaltschaft Bayern (prokuratúra spolkovej krajiny Bavorsko, Nemecko), nemecká, česká a írska vláda, ako aj Európska komisia. Všetky tieto subjekty okrem českej vlády sa zúčastnili na pojednávaní, ktoré sa konalo 7. júna 2021.

III. Posúdenie

A. Prvá a druhá prejudiciálna otázka

31. Vnútroštátny súd sa pýta, či sa má článok 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP vykladať v tom zmysle, že právny predpis, akým je sporné nariadenie, predstavuje plán alebo program, pre ktorý platí povinnosť vykonať SEP.

32. Súdny dvor v rozsudku Veterné elektrárne v Aalter a Nevele uviedol okrem iného tieto konštatovania:

– „účelom tejto smernice je, ako to pripomína jej článok 1, 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",

– „ako vyplýva z uvedeného článku 1, základným cieľom smernice [SEP] je podrobiť plány a programy, ktoré môžu mať významné účinky na životné prostredie, environmentálnemu posudzovaniu počas ich prípravy a pred ich schválením",

– „navyše široký výklad pojmu ‚plány a programy' je v súlade s medzinárodnými záväzkami Únie, ako vyplývajú najmä z článku 2 ods. 7 Dohovoru z Espoo". [13]

33. Normy, ktoré upravujú pôsobnosť smernice SEP, sú uvedené najmä v dvoch vzájomne prepojených článkoch:

– článok 2 písm. a) vymedzuje kumulatívne podmienky, ktoré musia spĺňať plány a programy na to, aby sa na ne vzťahovala uvedená smernica: a) musí ísť o plány a programy, „ktoré sú

[13] Body 45, 46 a 49, s odkazom na rozsudky z 22. septembra 2011, Valčiukienė a i. (C-295/10, EU:C:2011:608, bod 37), a zo 7. júna 2018, Thybaut a i. (C-160/17, EU:C:2018:401; ďalej len „rozsudok Thybaut a i.", bod 61).

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 b) musia ich vyžadovať legislatívne, regulatívne alebo správne predpisy,

– v článku 3 ods. 2 písm. a) sú stanovené podmienky na identifikovanie tých plánov a programov spomedzi uvedených plánov a programov, ktoré môžu mať významné účinky na životné prostredie, a preto musia byť predmetom SEP: a) musia byť pripravené pre určité odvetvia a (citlivé) ekonomické činnosti a b) musia „stanovovať“ rámec pre budúce povoľovanie projektov.

34. Podľa článku 3 ods. 4 smernice SEP sa povinnosť vykonať SEP vzťahuje aj na plány a programy týkajúce sa iných než citlivých činností, ktoré však majú veľký dosah na životné prostredie. Tretia prejudiciálna otázka sa týka týchto plánov a programov.

35. Z uvedených ustanovení vo vzájomnej súvislosti v skutočnosti vyplývajú štyri podmienky, ktoré preskúmam s cieľom určiť, či je miestny právny predpis, akým je nariadenie Inntal Süd, plánom alebo programom, na ktorý sa vzťahuje článok 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP.

36. Vnútroštátny súd vychádza z predpokladu, že vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora uvedené nariadenie „predstavuje plán alebo program v zmysle článku 2 písm. a) smernice [SEP]“ [14]. Ako vysvetlím, s týmto konštatovaním súhlasím.

1. Príprava alebo schválenie plánu alebo programu úradom členského štátu

37. Prvou podmienkou, ktorej posúdenie zvyčajne nevyvoláva výkladové problémy, je, aby vnútroštátna právna úprava bola schválená alebo pripravená úradom členského štátu na štátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni.

38. V tejto veci nikto nespochybňuje, že nariadenie prijal nemecký miestny úrad, konkrétne Krajinský okres Rosenheim.

2. Plán alebo program, ktorý upravujú legislatívne, regulatívne alebo správne predpisy

39. V súlade s článkom 2 písm. a) druhou zarážkou smernice SEP plány alebo programy schválené úradmi členského štátu, ktoré patria do jej pôsobnosti, sú tie, ktoré „vyžadujú legislatívne, regulatívne alebo správne predpisy“.

40. Od vydania rozsudku Inter-Environnement Bruxelles a i. sa v zmysle a na účely uplatnenia smernice SEP za „vyžadované“ plány a programy majú považovať tie plány a programy, ktorých prijímanie upravujú vnútroštátne legislatívne a regulatívne predpisy, ktoré určia orgány príslušné na ich prijatie, ako aj postup ich vypracovania. [15]

[14] Bod 19 rozhodnutia vnútroštátneho súdu.

[15] Rozsudok z 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles a i. (C-567/10, EU:C:2012:159; ďalej len „rozsudok Inter-Environement Bruxelles a i.“, bod 31); rozsudok Thybaut a i., bod 43, a rozsudok z 12. júna 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483; ďalej len „rozsudok CFE“, bod 54).

41. Súdny dvor v uvedenom rozsudku podal *extenzívny* výklad smernice 2001/42, pričom konštatoval, že táto smernica sa vzťahuje na plány a programy upravené vnútroštátnymi legislatívnymi alebo regulatívnymi predpismi tak v prípade, ak je ich prijatie *povinné*, ako aj v prípade, ak je ich prijatie *dobrovoľné*. [16]

42. Táto judikatúra bola „spochybnená" a Súdnemu dvoru sa výslovne navrhlo, aby ju vo veci Veterné elektrárne v Aalter a Nevele zmenil.

43. Súdny dvor však v uvedenej veci odmietol zmeniť svoju predchádzajúcu judikatúru. Opäť konštatoval, že „ciele [smernice] by… mohli byť ohrozené, ak by sa článok 2 písm. a) smernice… vykladal v tom zmysle, že povinnosť environmentálneho posudzovania stanovená touto smernicou sa vzťahuje len na plány alebo programy, ktorých prijatie je povinné. Na jednej strane… totiž prijatie uvedených plánov alebo programov často nie je všeobecne záväzné. Na druhej strane by takýto výklad umožnil, aby členský štát jednoducho obišiel vyššie uvedenú povinnosť environmentálneho posudzovania tým, že by nestanovil, že príslušné orgány sú povinné prijať takéto plány alebo programy" [17].

44. Článok 2 písm. a) druhá zarážka smernice SEP sa má teda vykladať „v tom zmysle, že plány a programy, ktorých prijímanie upravujú vnútroštátne zákony a iné právne predpisy, ktoré určujú orgány príslušné na ich prijatie a postup ich vypracovania, sa majú považovať za ‚vyžadované' v zmysle a na účely uplatňovania tejto smernice" [18].

45. Landesanwaltschaft Bayern opäť vyzýva Súdny dvor, aby zmenil svoju judikatúru, [19] ale podľa môjho názoru neuvádza nové významné tvrdenia na podporu svojho stanoviska. Vnútroštátny súd zasa nekladie nijakú otázku týkajúcu sa tejto problematiky.

46. Po vydaní rozsudku Veterné elektrárne v Aalter a Nevele sa domnievam, že túto otázku s konečnou platnosťou vyriešila veľká komora Súdneho dvora a že nie je dôvod prehodnotiť túto judikatúru.

47. Podľa vnútroštátneho súdu [20] nariadenie Inntal Süd bolo prijaté na základe splnomocňujúcich ustanovení BNatSchgG. Išlo by teda o nariadenie *upravené* zákonnými ustanoveniami, aj keď jeho vypracovanie by nebolo *povinné*. Toto nariadenie preto spĺňa druhú podmienku na to, aby bolo plánom alebo programom, pre ktorý platí povinnosť vykonať SEP.

[16] Generálna advokátka Kokott vo veci Inter-Environnement Bruxelles a i. navrhla reštriktívnejší výklad: podľa tohto výkladu sa SEP vyžaduje len v prípade plánov a programov, ktorých schválenie je *povinné*, keďže ho vyžaduje vnútroštátny právny predpis (návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott 17. novembra 2011 vo veci Inter-Environnement Bruxelles a i., C-567/10, EU:C:2011:755, body 18 a 19). Generálna advokátka Kokott v návrhoch, ktoré predniesla 25. januára 2018 vo veci Inter-Environnement Bruxelles a i. (C-671/16, EU:C:2018:39, body 41 a 42), zopakovala svoje stanovisko, pričom uviedla, že Súdny dvor rozšíril pôsobnosť smernice SEP ďalej, ako zamýšľal normotvorca a ako mohli členské štáty predpokladať.

[17] Rozsudok Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, bod 48.

[18] Rozsudok Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, bod 52.

[19] Bod 10 písomných pripomienok Landesanwaltschaft Bayern.

[20] Bod 19 rozhodnutia vnútroštátneho súdu, v ktorom sa ako právny základ nariadenia uvádza § 12 ods. 1 prvá veta, § 20 ods. 2 a § 26 BNatSchgG (ktoré upravujú právomoc prijímať, meniť alebo rušiť nariadenia týkajúce sa chránených krajinných oblastí) v spojení s § 51 ods. 1 bodom 3 a § 52 BayNatSchG (ktoré stanovujú príslušný správny orgán – v tomto prípade Krajinský okres Rosenheim –, resp. konanie).

3. Plán alebo program pripravený pre (citlivé) hospodárske odvetvie, na ktoré sa vzťahuje smernica SEP

48. V článku 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP sa uvádza, že s výhradou odseku 3 tohto článku „sa environmentálne posudzovanie vykonáva pre všetky plány a programy,… ktoré sa pripravujú pre poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybárstvo, energetiku, dopravu, odpadové hospodárstvo, vodné hospodárstvo, telekomunikácie, turistiku, plánovanie miest a vidieka alebo využívanie územia“.

49. Slovami Súdneho dvora „článok 3 smernice 2001/42 podriaďuje povinnosť podrobiť konkrétny plán alebo program environmentálnemu posudzovaniu podmienke, že plán alebo program, na ktorý sa toto ustanovenie vzťahuje, môže mať významné účinky na životné prostredie…. Konkrétne podľa článku 3 ods. 2 písm. a) tejto smernice plány a programy vypracované pre určité odvetvia, ktoré stanovujú rámec pre budúce povoľovanie projektov uvedených v prílohách I a II smernice 2011/92, podliehajú systematickému environmentálnemu posudzovaniu…“ [21].

50. Tieto odvetvia predstavujú *citlivé* odvetvia z environmentálneho hľadiska, ako to vyplýva z príloh I a II smernice PVŽP a smernice 92/43/EHS [22], ktoré systematicky podliehajú SEP. [23]

51. Podľa vnútroštátneho súdu bolo nariadenie Inntal Süd pripravené pre *odvetvie* (odvetvie ochrany prírody a krajiny), ktoré nespĺňa požiadavky článku 5 smernice SEP, a preto sa nenachádza medzi oblasťami spomenutými v článku 3 ods. 2 písm. a) tejto smernice. [24]

52. Vnútroštátny súd navyše uvádza, že Súdny dvor rozhodoval o podmienke týkajúcej sa „prípravy“ pre určité odvetvie v malom počte vecí, a preto navrhuje, aby objasnil:

– či „príprava“ vyžaduje špecifické a cielené zameranie na niektoré z odvetví vymenovaných v článku 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP, alebo

– či stačí, aby plány a programy skutočne mali účinky na také odvetvia (v tejto veci na poľnohospodárstvo, lesníctvo a využívanie územia), aj keď boli pripravené pre iné odvetvie, ktoré nie je uvedené v tomto ustanovení (v tejto veci ochrana prírody a krajiny). [25]

53. Je pravda, že Súdny dvor nestanovil mimoriadne prísne požiadavky pri posudzovaní tejto podmienky so zreteľom na rozhodnutie, či sa pred schválením určitého plánu alebo programu musí vykonať SEP. Postačuje, aby sa plán alebo program týkal, resp. dotýkal jedného z týchto odvetví, vzťahoval sa naň alebo ho ovplyvňoval, na to, aby sa považoval za *pripravený* pre toto odvetvie, ak toto odvetvie patrí k odvetviam uvedeným v článku 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP. [26]

[21] Rozsudok Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, bod 65.

[22] Smernica Rady z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 1992, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102).

[23] Pokiaľ však plány a programy v týchto citlivých odvetviach určujú využívanie malých území na miestnej úrovni a menšie modifikácie vyššie spomenutých plánov alebo programov, mali by sa posudzovať iba v prípade, ak členské štáty určia, že môžu mať významné účinky na životné prostredie (článok 3 ods. 3 smernice SEP). Pozri odôvodnenie 10 uvedenej smernice.

[24] Bod 27 rozhodnutia vnútroštátneho súdu. Vnútroštátny súd z odôvodnenia 10 smernice SEP, z jej článku 3 ods. 2 písm. a) a z jej článku 5 vyvodzuje, že predchádzajúce SEP sa vyžaduje v prípade plánov a programov vytvorených so zreteľom a výslovne zameraných na jedno z odvetví spomenutých v článku 3 ods. 2 písm. a), medzi ktorými sa podľa jeho názoru nenachádza odvetvie, o ktoré ide v tejto veci.

[25] Bod 29 rozhodnutia vnútroštátneho súdu.

[26] Pozri rozsudok Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, bod 66; rozsudky z 8. mája 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus“ a i. (C-305/18, EU:C:2019:384, bod 48); zo 7. júna 2018, Inter-Environnement Bruxelles a i. (C-671/16, EU:C:2018:403; ďalej len „rozsudok Inter-Environnement Bruxelles a i.“, body 42 až 45); rozsudok Thybaut a i., body 47 až 49, a rozsudok z 27. októbra 2016, D'Oultremont a i. (C-290/15, EU:C:2016:816; ďalej len „rozsudok D'Oultremont a i.“, bod 44).

54. Súdny dvor tiež vyložil citlivé odvetvia vymenované v uvedenom článku extenzívne. Konkrétne:

– konštatoval, že odkaz na „územné plánovanie“ a „využívanie územia“ naznačuje, že „uvedené odvetvie sa neobmedzuje na využívanie územia v užšom zmysle, teda na rozdelenie územia na zóny a definíciu činností povolených vo vnútri týchto zón, ale že toto odvetvie nevyhnutne pokrýva širšiu oblasť“ [27],

– určil, že vyhláška, ktorou sa stanovuje obvod mestských pozemkových úprav, ktorý umožňuje neuplatniť urbanistické predpisy týkajúce sa stavieb a územného plánovania, patrí do odvetvia „plánovanie miest a vidieka alebo využívanie územia“ v zmysle článku 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP, [28]

– rozhodol, že SEP treba vykonať v prípade prezidentského dekrétu, ktorý stanovoval ochranné opatrenia v oblasti horského masívu a určitých mestských parkov, [29] ktorého článok 1 okrem iného stanovoval, že cieľom tohto dekrétu je „ochrana krajiny“ [30].

55. Podľa môjho názoru nič nebráni tomu, aby sa vnútroštátne opatrenia určené na ochranu prírody a krajiny *pripravili pre* citlivé odvetvia uvedené v článku 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP, aj keď nesmerujú priamo a osobitne, ale nepriamo k ich ochrane. Preto v prípade, ak sú splnené ostatné podmienky, príslušné plány a programy si pred ich schválením vo všeobecnosti vyžadujú SEP.

56. Komisia vo svojich písomných pripomienkach tvrdí, že článok 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP obsahuje taxatívny zoznam konkrétnych odvetví, ktorý nemožno doplniť ani rozšíriť na iné odvetvia, ktoré nie sú výslovne uvedené, lebo to bolo zámerom normotvorcu. [31]

57. Rozsudkami Súdneho dvora neboli do tohto taxatívneho zoznamu zaradené nové citlivé odvetvia. V týchto rozsudkoch boli len nereštriktívnym spôsobom vyložené odvetvia spomenuté v tomto zozname, pričom sa nevyžadovalo, aby bol plán alebo program pripravený s priamym a výslovným zameraním na jedno alebo viaceré z uvedených odvetví, a stačilo, aby sa ich týkal, vzťahoval sa na ne alebo ich ovplyvňoval.

58. Súhlasím s výkladom, ktorý podal Súdny dvor, a nevidím dôvod navrhnúť zmenu tohto smerovania judikatúry.

[27] Rozsudok Inter-Environnement Bruxelles a i., bod 43.

[28] Rozsudok Thybaut a i., body 48 a 49.

[29] Išlo o prezidentský dekrét č. 187/2011 zo 14. júna 2011, ktorým sa zavádzali ochranné opatrenia v oblasti horského masívu Ymittos a mestských parkov Goudi a Ilisia v Grécku s cieľom zosúladiť ochranu tohto územia s územným plánom pre širší región Atén. Podľa jeho článku 1 „predmetom úpravy tohto dekrétu je účinná ochrana horského masívu Ymittos a priľahlých povrchov prostredníctvom ekologickej správy a ochrany biotopov, flóry a fauny, ďalej prostredníctvom rozvoja ekologických činností, ktoré majú význam pre Atickú kotlinu, a napokon prostredníctvom *ochrany krajiny* a kontroly výstavby“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

[30] Rozsudok z 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, bod 20).

[31] Komisia v návrhu smernice Rady o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie (KOM/96/0511 v konečnom znení; Ú. v. ES C 129, 1997, s. 14) navrhla demonštratívny zoznam citlivých odvetví, v ktorých sa plány a programy nevyhnutne musia podrobiť predchádzajúcemu SEP. V spoločnej pozícii schválenej Radou 30. marca 2000 (Ú. v. ES C 137, 2000, s. 11) so zreteľom na prijatie smernice Európskeho parlamentu a Rady o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie sa však rozhodlo, že sa zavedie taxatívny zoznam citlivých odvetví.

59. Doslovné znenie článku 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP podporuje tento výklad predmetného ustanovenia. V rôznych jazykových verziách sa používa terminológia, ktorá svedčí v prospech jeho uplatnenia na každý plán alebo program pripravený *pre* citlivé odvetvia.[32] Toto slovo umožňuje vyložiť predmetné ustanovenie tak, aby plán alebo program nemusel byť priamo a výlučne zameraný na jedno z týchto odvetví: stačí, aby sa ho v značnej miere dotýkal.

60. V rozpore s tým, čo tvrdí nemecká, írska a česká vláda, taký výklad nespôsobuje neodôvodnené rozšírenie pôsobnosti článku 3 ods. 2 smernice SEP na úkor odseku 4 tohto článku. Tento výklad podľa môjho názoru umožňuje zabrániť tomu, aby sa členské štáty vyhli povinnosti vykonať SEP v prípade plánov a programov, ktoré sa dotýkajú citlivých odvetví, tým, že ich označia odlišnými pojmami a napríklad uvedú, že sa zameriavajú na ochranu prírody a krajiny.

61. Námietky týkajúce sa tejto problematiky v skutočnosti vychádzajú z určitej terminologickej nejasnosti: ochrana prírody a krajiny nie je v pravom zmysle slova *odvetvím*, ktoré možno postaviť na roveň odvetviam, ktoré sú konkrétne vymenované v článku 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP. Ak by toto stotožnenie bolo možné, uplatnilo by sa výkladové pravidlo *inclusio unius, exclusio alterius* a neuvedenie tohto *údajného odvetvia* v predmetnom zozname by sa rovnalo jeho vylúčeniu.

62. Odvetvia vymenované v tomto ustanovení však pokrývajú veľmi presne vymedzené oblasti činnosti (poľnohospodárstvo, rybárstvo, doprava, energetika, telekomunikácie, atď.), zatiaľ čo ochrana prírody a krajiny je prierezovým cieľom, ktorý môže byť sám osebe základom a odôvodnením opatrení, ktoré sa viac či menej priamo dotknú každého z uvedených citlivých odvetví.

63. Nie je mi jasné, prečo by sa požiadavky stanovené v článku 5 ods. 1 smernice SEP mohli „prispôsobiť“[33] plánom a programom patriacim do vymenovaných odvetví, a naopak by sa nemohli prispôsobiť nariadeniu, ktoré je priamo zamerané na ochranu prírody a krajiny a nepriamo ovplyvňuje uvedené odvetvia. Podľa môjho názoru nič nebráni príprave správy, v ktorej sa určia, opíšu a zhodnotia pravdepodobne významné účinky vykonávania plánu alebo programu, ktorého cieľom je ochrana prírody a krajiny, na životné prostredie.[34]

64. Keďže nariadenie Inntal Süd chráni prírodu a krajinu na jednom z území stanovených bavorskými právnymi predpismi (ktoré zahŕňajú približne 30 % územia tejto spolkovej krajiny), toto nariadenie súčasne ovplyvňuje niektoré z vyššie uvedených *citlivých odvetví*.

[32] Ide o plány a programy „que se elaboren con respecto a“ (španielska verzia), „élaborés pour“ (francúzska verzia), „which are prepared for“ (anglická verzia), „che sono elaborati per“ (talianska verzia), „que tenham sido preparados para“ (portugalská verzia). Zdá sa, že nemecká verzia je reštriktívnejšia, keďže sa v nej hovorí o plánoch a programoch, ktoré „in den Bereichen… ausgearbeitet werden“.

[33] Bod 27 rozhodnutia vnútroštátneho súdu.

[34] Nič by nebránilo určeniu, opísaniu a zhodnoteniu tak priaznivých, ako aj nepriaznivých účinkov predpisu, akým je nariadenie, na životné prostredie (napríklad tých, ktoré vyplývajú z obmedzenia jeho územnej pôsobnosti v porovnaní s predchádzajúcimi nariadeniami, takže na doteraz chránených územiach by boli povolené projekty bytovej výstavby). Tým nie je dotknutá skutočnosť, že v prípade nariadenia sa vzhľadom na to, že jeho súčasťou nie je skutočný referenčný rámec, nemusí nevyhnutne uskutočniť SEP, čo rozoberiem nižšie.

65. Bund Naturschutz opisuje dosah tohto nariadenia na „využívanie územia“, čo je odvetvie, ktoré je výslovne zahrnuté v článku 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP. Nariadením sa zavádzajú okrem iného ustanovenia týkajúce sa uskutočňovania stavebných prác a vykonávania poľnohospodárskych a lesníckych činností, a preto sa zdá, že súvislosť s „využívaním územia“ (dokonca aj s „plánovaním miest a vidieka“) je nesporná. [35]

66. Nariadením sa ukladá povinnosť získať predchádzajúce správne povolenie v prípade veľkého počtu činností v chránenom území. [36] Tieto povolenia *chránia* pôdu pred určitými druhmi využívania a podľa môjho názoru predstavujú opatrenia týkajúce sa využívania územia a plánovania miest a vidieka. Pripomínam, že obe tieto odvetvia sú uvedené v článku 3 ods. 1 písm. a) smernice SEP.

67. Podľa § 5 nariadenia sa konkrétne vyžaduje povolenie na stavbu nehnuteľností, [37] využívanie vody, [38] starostlivosť o lúky [39] alebo lesohospodárske využívanie [40], ako aj na iné činnosti. [41]

4. Plán alebo program, ktorý stanovuje referenčný rámec pre budúce povoľovanie projektov, na ktoré sa vzťahuje smernica PVŽP

68. Podľa článku 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP sa musí vykonať SEP v prípade plánu alebo programu, ktorý bol pripravený pre niektoré citlivé odvetvia a ktorý navyše stanovuje rámec pre budúce povoľovanie projektov uvedených v prílohách I a II k smernici PVŽP. [42]

69. Na to, aby boli predmetom SEP, teda tento článok vyžaduje, aby

– plány alebo programy stanovovali rámec pre budúce povoľovanie vykonávania projektov a

– išlo o projekty uvedené v prílohách I a II smernice PVŽP.

a) Plán alebo program, ktorý upravuje povoľovanie projektov uvedených v prílohách I a II smernice PVŽP

70. Podľa článku 1 ods. 2 smernice PVŽP pojem „projekt“ zahŕňa:

– realizáciu stavieb alebo iných zariadení alebo plánov,

– iné zásahy do prírodného prostredia a krajiny, vrátane ťažby nerastných surovín.

[35] Vnútroštátny súd uznáva (bod 22 rozhodnutia vnútroštátneho súdu), že „nariadenie stanovuje… určitý počet všeobecných zákazov a povinností získať povolenie *pre veľký počet projektov* a využití“. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[36] Generálna advokátka Kokott sa v návrhoch, ktoré predniesla vo veciach CFE a Terre wallonne (C-43/18 a C-321/18, EU:C:2019:56, bod 43), obmedzila na konštatovanie, že „pochybnosti viacerých účastníkov konania, či označenie osobitne chráneného územia alebo stanovenie cieľov ochrany lokalít Natura 2000 určitého regiónu možno priradiť k niektorej z týchto oblastí [uvedených v článku 3 ods. 1 písm. a) smernice 2001/43], sú pochopiteľné“.

[37] § 5 ods. 1 bod 1.

[38] § 5 ods. 1 body 4 a 5.

[39] § 5 ods. 1 bod 6.

[40] § 5 ods. 1 body 8, 9 a 10.

[41] Podľa názoru Bund Naturschutz (s. 17 francúzskej verzie jeho písomných pripomienok) môže uvedený paragraf ovplyvniť využívanie pôdy, keďže môže mať vplyv na budúce stavebné práce, lebo jeho súčasťou nie je „preventívne otváracie ustanovenie“, ako sa vykladá vo vnútroštátnej judikatúre. Odpoveď na uvedené tvrdenie však závisí od výkladu vnútroštátneho práva.

[42] Rozsudok z 8. mája 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus“ a i. (C-305/18, EU:C:2019:384, bod 47), a rozsudok Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, bod 65.

71. Slovo „projekt“ zodpovedá [najmä s ohľadom na znenie článku 1 ods. 2 písm. a) prvej zarážky smernice PVŽP] prácam alebo zásahom, ktoré menia fyzický stav daného miesta. [43]

72. Podľa článku 2 ods. 1 smernice PVŽP sú projektmi, ktoré musia podliehať posudzovaniu, projekty, ktoré môžu mať „významný vplyv na životné prostredie okrem iného z dôvodu ich charakteru, veľkosti alebo umiestnenia“, ako sú definované v jej článku 4, ktorý odkazuje na projekty vymenované v prílohách I a II tejto smernice. [44]

73. Zo znenia článku 2 ods. 1 v spojení s článkom 4 ods. 1 smernice PVŽP vyplýva, že projekty patriace do prílohy I tejto smernice predstavujú svojou povahou významné riziko vplyvov na životné prostredie a povinne musia byť predmetom PVŽP. [45]

74. Členské štáty určia, či projekty uvedené v prílohe II budú podliehať PVŽP, na základe skúmania každého jednotlivého prípadu alebo vopred stanovených prahov alebo kritérií.

75. Súčasťou nariadenia Inntal Süd sú ustanovenia týkajúce sa činností, ktoré nespadajú pod vyššie uvedený pojem projekt podľa smernice PVŽP, ako aj ustanovenia týkajúce sa činností, ktoré spadajú pod tento pojem.

76. Ako totiž uvádza Komisia, [46] nariadenie sa vzťahuje na určité činnosti, v prípade ktorých síce existuje povinnosť získať predchádzajúce správne povolenie, ale ktoré nezodpovedajú pojmu projekt. [47] So žiadnou z nich sa nespája uskutočňovanie stavebných prác alebo iných zariadení alebo stavieb ani fyzické zásahy do prírodného prostredia alebo krajiny. Nezodpovedajú teda pojmu projekt podľa smernice PVŽP a predpis, ktorý ich upravuje, si preto nevyžaduje predchádzajúce SEP.

[43] Rozsudky z 19. apríla 2012, Pro-Braine a i. (C-121/11, EU:C:2012:225, bod 31); z 29. júla 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, bod 62), a z 9. septembra 2020, Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, bod 32).

[44] Rozsudky zo 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a i. (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 25), a z 29. júla 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, bod 74).

[45] Rozsudky z 24. novembra 2011, Komisia/Španielsko (C-404/09, EU:C:2011:768, bod 74); z 11. februára 2015, Marktgemeinde Straßwalchen a i. (C-531/13, EU:C:2015:79, bod 20), a z 29. júla 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, bod 75).

[46] Bod 22 jej písomných pripomienok.

[47] Medzi ktorými sa nachádza: „umiestňovať predajné dodávky alebo stavať, umiestňovať a prevádzkovať predajné miesta a predajné automaty“ [§ 5 ods. 1 bod 2 písm. d)]; „jazdiť na akomkoľvek type motorového vozidla mimo pozemných komunikácií, ciest a priestorov určených na verejnú premávku alebo parkovať na týchto miestach“ (§ 5 ods. 1 bod 3); „stanovať alebo parkovať obytné prívesy (vrátane sklopných prívesov) alebo obytné motorové vozidlá mimo povolených miest alebo dovoliť také činnosti“ (§ 5 ods. 1 bod 12); „umožniť odlety alebo pristávanie lietadiel… mimo schválených letísk“ (§ 5 ods. 1 bod 13).

77. Nariadenie Inntal Süd však zároveň stanovuje povinnosť získať povolenie na vykonávanie iných činností, ktoré patria do zoznamu projektov uvedených v prílohách I a II smernice PVŽP, v chránenom území. Je to tak v prípade viacerých z činností opísaných v § 4 a 5 tohto nariadenia.[48] Navyše pripomínam, že vnútroštátny súd zastáva rovnaký názor.[49]

78. Pripomínam, že tieto posledné uvedené činnosti (na ktoré sa podľa § 5 nariadenia vyžaduje povolenie) sa dajú bez problémov zaradiť medzi projekty uvedené v prílohách I a II smernice PVŽP.[50]

79. Okrem toho v § 5 ods. 1 bode 1 nariadenia sa hovorí o povinnosti získať povolenie s cieľom „postaviť, rekonštruovať alebo zmeniť účel užívania *akéhokoľvek typu stavby*[51], aj keď nie je potrebné povolenie podľa stavebných predpisov“. Na také stavby odkazujú viaceré druhy projektov uvedené v prílohách I a II smernice PVŽP.

80. Stručne povedané, nariadenie Inntal Süd by sa v zásade mohlo považovať za jeden z plánov alebo programov, ktoré upravujú povoľovanie projektov uvedených v prílohách I a II smernice PVŽP, pokiaľ ide o potrebu predchádzajúceho SEP.

81. Ďalším krokom je overiť, či nariadenie navyše obsahuje referenčný rámec pre budúce povoľovanie projektov, na ktoré sa vzťahuje smernica PVŽP.

b) Plán alebo program, ktorý stanovuje rámec pre povoľovanie projektov

82. Článok 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP vyžaduje, aby plán alebo program stanovoval rámec pre budúce povoľovanie projektov uvedených v prílohách I a II smernice PVŽP.

83. Táto podmienka vyvoláva najviac ťažkostí pri uplatňovaní smernice SEP. Ako som uviedol v inej veci, „požiadavk[a], aby uvedené plány a programy tvorili *normatívny rámec* pre neskoršie povoľovanie projektov, ktoré majú významné účinky na životné prostredie[,] je kľúčovým prvkom na správne vymedzenie pôsobnosti smernice SEP bez nadmerného zasahovania do legislatívnej činnosti členských štátov“[52].

[48] Podľa § 4 „v chránenej krajinnej oblasti sú zakázané všetky činnosti, ktorými sa mení jej charakter alebo ktoré sú v rozpore s účelom ochrany“. Podľa § 5 je tiež zakázané „postaviť, rekonštruovať alebo zmeniť účel užívania akéhokoľvek typu stavby …“ (odsek 1 bod 1); „inštalovať elektrické vedenia, káble alebo potrubia nad alebo pod zemským povrchom a umiestňovať stĺpy“ [odsek 1 bod 2 písm. b)]; „stavať alebo podstatne meniť pozemné komunikácie, cesty alebo plochy, najmä kempingy, športoviská, ihriská a kúpaliská alebo podobné zariadenia“ [odsek 1 bod 2 písm. c)]; „čerpať povrchovú vodu nad rámec povoleného bežného používania alebo podzemnú vodu, meniť vodné plochy, ich brehy alebo korytá, prítok alebo odtok vody alebo stav hladiny podzemnej vody, vytvárať nové vodné plochy alebo budovať odvodňovacie systémy“ (odsek 1 bod 4); „rúbať, odstraňovať alebo akýmkoľvek iným spôsobom likvidovať na voľných priestranstvách a mimo lesov jednotlivo rastúce stromy, kry, živé ploty alebo poľné háje alebo kry, ktoré sú charakteristické pre krajinu“ (odsek 1 bod 8); „úplne alebo čiastočne rúbať lesné porasty, vykonávať prvotné zalesnenie alebo v tejto súvislosti úplne vyrúbať viac než 0,5 hektára, meniť lesy s opadavými stromami, zmiešané lesy alebo lužné lesy na lesy s prevažným zastúpením ihličnanov alebo zriadiť miesta na pestovanie určitých druhov rastlín (napríklad lesné škôlky)“ (odsek 1 bod 9).

[49] Bod 36 vyššie.

[50] Projekty, ktorých predmetom je „stavba diaľnic a ciest prvej triedy“ [príloha I bod 7 písm. b)] a „stavba nových štvor- a viacprúdových ciest“ [príloha I bod 7 písm. c)], „vodohospodárske projekty pre poľnohospodárstvo vrátane projektov zavlažovania a vysušovania pôdy“ [príloha II bod 1 písm. c)] alebo projekty, ktorých predmetom je „prvotné zalesňovanie a odlesňovanie s cieľom zmeny na iný typ využívania územia“ [príloha II bod 1 písm. d)].

[51] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[52] Návrhy Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, bod 74.

84. Slovné spojenie „ktoré stanovujú rámec pre [budúce povoľovanie] projektov“ neobsahuje nijaký odkaz na vnútroštátne právne predpisy. Preto predstavuje autonómny pojem práva Únie, ktorý sa má na jej území vykladať jednotne. [53]

85. Plán alebo program stanovuje rámec pre budúce povoľovanie projektov, na ktoré sa vzťahuje smernica PVŽP, ak je to „akt, ktorý pri definovaní pravidiel a postupov kontroly uplatniteľných na dotknuté odvetvie stanovuje významný súbor kritérií a pravidiel pre povoľovanie a vykonávanie jedného alebo viacerých projektov, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie“ [54].

86. Tento prístup zabezpečuje, aby predpisy, ktoré môžu mať významné účinky na životné prostredie, boli predmetom environmentálneho posudzovania [55] ako súčasť nadväzujúcich právnych predpisov; a *sensu contrario* bráni tomu, aby si jednotlivo stanovené kritériá alebo pravidlá vyžadovali SEP.

87. Súdny dvor spresnil, že pojem „významný súbor kritérií a pravidiel“ treba chápať kvalitatívne, a nie kvantitatívne. Na to, aby si plán alebo program, ktorý stanovuje súbor kritérií a pravidiel, vyžadoval SEP, stačí, aby bol tento *súbor* významný, a nie komplexný. Tým sa zamedzuje aj prípadným stratégiám na obchádzanie povinností uvedených v smernici SEP, napríklad v podobe roztrieštených opatrení, čím by sa znížil potrebný účinok tejto smernice. [56]

88. Vnútroštátny predpis stanovuje rámec pre prípravu projektov uvedených v prílohách I a II smernice PVŽP len v prípade, ak je uvedený rámec spôsobilý stanoviť podmienky pre tieto projekty. [57]

89. Nie je potrebné, aby plán alebo program výslovne a podrobne upravoval projekty, ale považujem za nevyhnutné, aby obsahoval dostatočný počet kritérií, ktoré treba vziať do úvahy pri určovaní jeho obsahu, jeho prípravy a jeho vykonávania.

90. Inak povedané, plán alebo program môže mať významné účinky na životné prostredie a vyžaduje si predchádzajúce SEP, ak zavádza ustanovenia týkajúce sa umiestnenia, vlastností, rozmerov, podmienok fungovania alebo pridelenia zdrojov v rámci uvedených projektov.

91. Na základe tejto judikatúry stanovovali rámec pre budúce povoľovanie projektov z dôvodu, že obsahovali významný súbor kritérií a pravidiel na ich prípravu, okrem iného:

– valónsky právny predpis, ktorý sa týkal najmä „technických noriem, pravidiel prevádzky (najmä stroboskopických tieňov), predchádzania nehodám a požiarom (okrem iného zastavenia

[53] Rozsudok Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, bod 75.

[54] Rozsudky D'Oultremont a i., bod 49; Inter-Environnement Bruxelles a i., bod 53; CFE, bod 61, a Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, bod 67.

[55] Rozsudok z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103; ďalej len „rozsudok Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne“, bod 42), ako aj rozsudky Inter-Environnement Bruxelles a i., bod 54, a Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, bod 68.

[56] Návrhy Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, bod 90. Pozri rozsudky Inter-Environnement Bruxelles a i., bod 55; CFE, bod 64, a Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, bod 70.

[57] Komisia vo svojich písomných pripomienkach, ako aj nemecká vláda (bod 22 jej pripomienok), česká vláda (body 14, 19 a 23 jej pripomienok) a írska vláda (body 32 a 40 jej pripomienok) súhlasia s touto myšlienkou.

veternej elektrárne), hlukových noriem, obnovy pôvodného stavu, ako aj zloženia zábezpeky pre veterné elektrárne“ [58],

– právna úprava regiónu Flámsko (nariadenie a obežník), ktorá obsahovala ustanovenia týkajúce sa výstavby a prevádzky veterných elektrární vrátane opatrení týkajúcich sa tienenia, bezpečnosti, ako aj noriem hlučnosti, [59]

– urbanistické nariadenie (Regiónu Brusel-hlavné mesto), ktoré stanovovalo určité predpisy na realizáciu stavebných projektov a pravidlá uplatniteľné na všetky stavby, teda nehnuteľnosti, bez ohľadu na ich povahu, a všetko ich okolie, vrátane „zón otvoreného priestoru“ a „komunikačných zón“, či už sú súkromné alebo prístupné verejnosti. [60]

92. Plány a programy, ktoré Súdny dvor skúmal vo veciach D’Oultremont a i., Inter-Environnement Bruxelles a i. a Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, teda stanovovali rámce pre schvaľovanie projektov, a preto si vyžadovali, aby sa pred ich schválením uskutočnilo SEP.

93. Je to tak aj v prípade nariadenia Inntal Süd? Prináleží vnútroštátnemu súdu preskúmať, či ide o taký prípad a či toto nariadenie zahŕňa významný počet kritérií, ktoré sa uplatnia pri určovaní obsahu, postupu prípravy a vykonávania projektov uvedených v prílohách I a II smernice 2001/42. Vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa všetkého vychádza z predpokladu, že to tak nie je, a z dôvodov, ktoré vysvetlím nižšie, sa v podstate stotožňujem s jeho názorom.

94. Vnútroštátny súd pochybuje o tom, či nariadenie Inntal Süd skutočne stanovuje referenčný rámec pre prípravu projektov. Podľa jeho názoru toto nariadenie „neobsahuje osobitné normy týkajúce sa povoľovania projektov [ani] neupravuje povoľovanie projektov (v určitom odvetví), ale jeho hlavným cieľom je zabrániť im alebo v každom prípade zaručiť, aby boli v súlade s ochranou prírody“ [61].

95. Informácie poskytnuté Súdnemu dvoru v tejto veci podporujú uvedený záver.

96. V prvom rade nariadenie Inntal Süd stanovuje (§ 4) všeobecný zákaz vykonávať v chránenom území akékoľvek činnosti, ktorými sa mení jeho charakter alebo ktoré sú v rozpore s účelom ochrany. Tento všeobecný zákaz sa zrejme zhoduje so zákazom, ktorý na spolkovej úrovni stanovuje § 26 ods. 2 BNatSchG, a nezahŕňa doplňujúce vykonávacie opatrenia, ktoré by umožnili považovať toto nariadenie za plán alebo program, ktorým sa stanovuje rámec pre prípravu projektov.

97. V druhom rade je pravda, že § 5 nariadenia Inntal Süd ukladá povinnosť získať povolenie na vykonávanie činností v chránenom území a v niektorých prípadoch stanovuje presné hranice [napríklad § 5 ods. 1 bod 1 písm. a) a c), § 5 ods. 1 bod 2 písm. a) a § 5 ods. 1 bod 9]. Napriek

[58] Rozsudok D’Oultremont a i., bod 50, v ktorom Súdny dvor ďalej uviedol, že „takéto normy majú dostatočne značný význam a rozsah na to, aby vymedzovali podmienky uplatniteľné na dotknuté odvetvie, pričom cieľom rozhodnutí v oblasti životného prostredia, ktoré sú stanovené v rámci uvedených noriem, je vymedziť podmienky, za ktorých možno v budúcnosti povoliť konkrétne projekty výstavby a prevádzky veterných elektrární“.

[59] Rozsudok Veterné elektrárne v Aalter a Nevele.

[60] Rozsudok Inter-Environnement Bruxelles a i., body 48 až 50.

[61] Bod 25 rozhodnutia vnútroštátneho súdu.

tomu má väčšina zákazov a povolení všeobecný charakter a na to, aby tieto zákazy a povolenia mohli priamo ovplyvniť prípravu a vykonávanie projektov, na ktoré sa vzťahuje smernica PVŽP, sú potrebné následné úkony.

98. Ako uvádza Komisia,[62] neurčitosť ustanovení nariadenia spôsobuje, že nariadenie nezahŕňa špecifické kritériá a pravidlá na povoľovanie projektov. Pri príprave uvedených projektov treba použiť iné ustanovenia, a preto nariadenie samo osebe nestanovuje referenčný rámec pre povoľovanie projektov, na ktoré sa vzťahuje smernica SEP.

99. Rozsudok CFE nebráni tomu, čo som uviedol vyššie – práve naopak. Právnym predpisom, o ktorý išlo v uvedenej veci, bolo nariadenie vlády Regiónu Brusel-hlavné mesto o označení lokality Natura 2000.[63] S cieľom dosiahnuť ciele ochrany, ktoré v ňom boli stanovené, v tomto nariadení boli špecifikované preventívne opatrenia a všeobecné a osobitné zákazy. Na tieto účely toto nariadenie odrážalo rozhodnutia a tvorilo súčasť hierarchie opatrení na ochranu životného prostredia vrátane budúcich plánov správy.

100. V rozpore s názorom vnútroštátneho súdu[64] Súdny dvor rozhodol, že s výhradou overenia, ktoré musel uskutočniť uvedený súd, „nariadenie, o aké ide vo veci samej, ktorým členský štát označí osobitné chránené územie a stanoví ciele ochrany a určité preventívne opatrenia, nepatrí medzi ‚plány a programy', so zreteľom na ktoré je nutné vykonať posudzovanie účinkov na životné prostredie"[65].

101. Existuje mnoho podobností medzi § 5 nariadenia Inntal Süd a článkom 15 belgického nariadenia.

102. V konečnom dôsledku navrhujem, aby Súdny dvor vyložil článok 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP v tom zmysle, že do jeho pôsobnosti nepatrí nariadenie určené na ochranu prírody a krajiny, ktoré stanovuje všeobecné zákazy (s možnosťou výnimiek), ako aj povinnosti získať povolenie, ale ktoré nestanovuje dostatočne podrobné normy týkajúce sa obsahu, prípravy a vykonávania projektov uvedených v prílohách I a II smernice PVŽP, aj keď zahŕňa niektoré opatrenia týkajúce sa činností upravených v uvedených projektoch.

B. Tretia prejudiciálna otázka

103. Vnútroštátny súd sa pýta, či sa má článok 3 ods. 4 smernice SEP vykladať v tom zmysle, že nariadenie, o aké ide v prejednávanom prípade, predstavuje aspoň plán alebo program s významným vplyvom na životné prostredie v iných odvetviach než tých, ktoré sú uvedené v odseku 2 tohto článku.

104. Pripomínam, že článkom 3 ods. 4 smernice SEP sa rozširuje pôsobnosť tejto smernice. Na rozdiel od článku 3 ods. 2 uvedené ustanovenie automaticky nevychádza z predpokladu, že niektoré plány a programy majú významné účinky na životné prostredie, ale vyžaduje, aby o tom

62 Písomné pripomienky, bod 33.

63 „Les Soignes s okrajmi a priľahlými okolitými lesmi a údolie Woluwe – komplex les Soignes – údolie Woluwe".

64 Vnútroštátny súd sa domnieval, že označenie určitej lokality za osobitné chránené územie má právne účinky na prijatie plánov a preskúmanie žiadosti o povolenie, ktorá má vplyv na túto lokalitu, a to tak z hľadiska postupu, ako aj z hľadiska kritérií rozhodovania, a preto pomáha vymedziť rámec pre činnosti, ktoré sú v zásade prijaté, podporované alebo zakázané, a teda je v súlade s koncepciou plánu a programu (rozsudok CFE, bod 63).

65 Rozsudok CFE, body 62 a 74.

rozhodli členské štáty. Plánmi a programami, na ktoré sa toto ustanovenie vzťahuje, sú plány a programy, ktoré stanovujú rámec pre budúce povoľovanie projektov, ale ktoré nie sú uvedené v článku 3 ods. 2.

105. Povinnosť stanovená v článku 3 ods. 4 smernice SEP [ako aj povinnosť stanovená v článku 3 ods. 2 písm. a)] závisí od toho, či daný plán alebo program stanovuje rámec, v ktorom sa v budúcnosti môže schváliť realizácia projektov. [66]

106. Keďže som navrhol odpovedať na prvé dve prejudiciálne otázky v tom zmysle, že nariadenie, o aké ide v prejednávanej veci, nestanovuje rámec, v ktorom sa v budúcnosti môže schváliť realizácia projektov, musím konštatovať, že toto nariadenie nespadá ani pod pojem plány a programy v iných odvetviach, v prípade ktorých sa podľa článku 3 ods. 4 smernice SEP vyžaduje predchádzajúce SEP.

107. Tak plány a programy v citlivých odvetviach podľa článku 3 ods. 2, ako aj plány a programy v iných odvetviach, ktoré nie sú citlivé, ale majú vplyv na životné prostredie, podľa článku 3 ods. 4 smernice SEP musia stanovovať rámec pre schvaľovanie a vykonávanie konkrétnych projektov. Domnievam sa, že v tomto bode sa oba typy plánov a programov zhodujú.

108. Preto by nebolo koherentné konštatovať, že nariadenie Inntal Süd nezahŕňa rámec pre vykonávanie projektov v citlivých odvetviach, a zároveň uznať, že zahŕňa taký rámec v prípade iných než citlivých odvetví.

C. Možné obmedzenie účinkov rozsudku Súdneho dvora

109. Landesanwaltschaft Bayern a nemecká vláda navrhujú, aby Súdny dvor obmedzil účinky svojho rozsudku, ak by rozhodol, že v prípade nariadenia Inntal Süd bolo potrebné predchádzajúce SEP: Súdny dvor by mal obmedziť časové účinky tohto rozsudku alebo dočasne pozastaviť účinok neuplatnenia vyplývajúci z prednosti smernice SEP.

110. Vzhľadom na vyššie uvedené sa domnievam, že pred prijatím právneho predpisu, akým je nariadenie Inntal Süd, nie je potrebné uskutočniť SEP. Za týchto okolností sú obavy týkajúce sa právneho vákua, ktoré Landesanwaltschaft Bayern a nemecká vláda vyjadrili, neopodstatnené.

111. Preto nie je nevyhnutné zaoberať sa obmedzením účinkov výkladového rozsudku Súdneho dvora alebo pozastavením účinku neuplatnenia vyplývajúceho z prednosti smernice SEP vo vzťahu k vnútroštátnemu predpisu, ktorý je v rozpore s ňou.

112. Napriek tomu pre prípad, že Súdny dvor by nesúhlasil s mojím stanoviskom a rozhodol by, že predpis, akým je nariadenie Inntal Süd, si vyžaduje predchádzajúce SEP, subsidiárne preskúmam možnosti obmedzenia dôsledkov jeho rozsudku.

113. Vnútroštátny súd poukazuje na to, že v Spolkovej republike Nemecko sa doteraz vychádzalo z toho, že v prípade chránených prírodných a krajinných území vrátane osobitných chránených území podľa smernice 92/43 [67] sa nemusí vykonať predchádzajúce SEP. Ďalej uvádza, že

[66] Rozsudok CFE, bod 60.

[67] V prejednávanom návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je položená nijaká otázka týkajúca sa prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín európskeho významu, ktoré upravuje smernica 92/43. Na právnu úpravu uvedených biotopov a druhov nemožno automaticky uplatniť ustanovenia smernice SEP o plánoch a programoch.

– ak by Súdny dvor rozhodol, že podľa práva Únie existuje povinnosť uskutočniť SEP alebo v každom prípade predchádzajúce preskúmanie podľa vnútroštátneho práva, mnohé určenia chránených území, ktoré nasledovali po uplynutí lehoty na prebratie smernice SEP, teda po 21. júli 2004, by pravdepodobne boli poznačené procesnými vadami,

– podľa vnútroštátneho práva taká vada v zásade spôsobuje neúčinnosť príslušného nariadenia.[68] Povinnosť vykonať SEP alebo predchádzajúce preskúmanie by tak mohla „podstatne znížiť úroveň ochrany prírody a krajiny dosiahnutú v Nemecku“[69].

114. Tieto konštatovania však neviedli vnútroštátny súd k tomu, aby požiadal o obmedzenie účinkov (budúceho) rozsudku Súdneho dvora. Skutočnosť, že sa nevyjadril k tejto problematike, je podľa môjho názoru významnou okolnosťou, ktorá nasvedčuje tomu, že neexistujú dostatočné dôvody na odôvodnenie uvedeného obmedzenia.[70]

115. Landesanwaltschaft Bayern a nemecká vláda naopak počas pojednávania zdôraznili nepriaznivé dôsledky pre ochranu životného prostredia, ktoré by vyplynuli z vyhlásenia chránených prírodných a krajinných území za neplatné, pričom zopakovali svoj návrh, ktorý už vyjadrili v písomnej časti konania.[71]

116. S cieľom vyriešiť túto situáciu Bund Naturschutz na pojednávaní navrhlo, aby sa smernica SEP neuplatnila na *počiatočné* určenie chránených prírodných území, čo by malo kladný vplyv. Táto smernica by sa uplatnila len na *neskoršie* úpravy uvedených území, pokiaľ by znižovali úroveň ochrany životného prostredia.

117. S uvedeným riešením nesúhlasím. Smernica SEP nerozlišuje medzi počiatočným schválením a neskoršou úpravou plánov a programov, pokiaľ ide o požiadavku uskutočniť predchádzajúce SEP. Okrem toho Súdny dvor uviedol, že SEP sa vyžaduje aj v prípade plánov a programov, ktoré majú priaznivý vplyv na životné prostredie.[72]

118. Pripomínam, že podľa Súdneho dvora vzhľadom na to, že smernica 2001/42 „neobsahuje ustanovenia upravujúce následky vyplývajúce z porušenia ňou stanovených procesných ustanovení, prináleží členským štátom, aby v rámci svojej právomoci prijali všetky všeobecné alebo osobitné opatrenia nevyhnutné na to, aby všetky ‚plány‘ alebo ‚programy‘, ktoré môžu mať ‚významné účinky na životné prostredie‘ v zmysle uvedenej smernice, boli predmetom environmentálneho posudzovania v súlade s procesnými pravidlami a kritériami stanovenými touto smernicou“[73].

[68] Podľa vnútroštátneho súdu (bod 16 rozhodnutia vnútroštátneho súdu) by sa neúčinnosti mohol dovolávať ktokoľvek, kto by chcel uskutočniť určitý projekt v chránenom území. V takom prípade by bol konajúci súd povinný incidenčne preskúmať platnosť nariadenia, pričom vnútroštátne právo nestanovuje nijakú lehotu, lebo – ako vnútroštátny súd ďalej uvádza – nariadenia, na rozdiel od správnych aktov, nenadobúdajú právoplatnosť.

[69] Bod 16 rozhodnutia vnútroštátneho súdu na konci.

[70] Vnútroštátny súd zdôrazňuje (bod 16 rozhodnutia vnútroštátneho súdu) význam položených otázok, ale pripomínam, že výslovne nežiada Súdny dvor, aby obmedzil účinky prípadného rozsudku, ktorým by sa určilo, že nariadenie je nezlučiteľné so smernicou SEP.

[71] Poukázali tiež na administratívnu záťaž vyplývajúcu z obnovy konaní na účely určenia území a uskutočnenia predchádzajúcich SEP, ak by boli povinné.

[72] Rozsudok CFE, bod 41.

[73] Rozsudok Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, bod 82, a rozsudok z 28. júla 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603; ďalej len „rozsudok Association France Nature Environnement“, bod 30).

119. Z ustálenej judikatúry tiež vyplýva, že podľa zásady lojálnej spolupráce (článok 4 ods. 3 ZEÚ) sú členské štáty povinné odstrániť protiprávne dôsledky takéhoto porušenia práva Únie. Preto príslušné vnútroštátne orgány vrátane vnútroštátnych súdov, ktoré rozhodujú o žalobe proti aktu vnútroštátneho práva, ktorý je v rozpore s právom Únie, majú povinnosť prijať v rámci svojich právomocí všetky opatrenia potrebné na nápravu neuskutočnenia SEP. [74]

120. V súlade s touto všeobecnou povinnosťou by mal vnútroštátny súd pozastaviť, zrušiť alebo neuplatniť plán alebo program, ktorý bol prijatý bez SEP v rozpore so smernicou SEP, a tak zabezpečiť prednosť práva Únie. A *fortiori* by to malo platiť aj pre povolenia projektov, ktoré sú založené na takom pláne alebo programe. [75]

1. Časové obmedzenie účinkov prejudiciálneho rozhodnutia

121. Prejudiciálne rozhodnutia Súdneho dvora, ktorými sa podáva výklad, sú účinné od okamihu nadobudnutia účinnosti ustanovenia práva Únie, ktoré je predmetom výkladu. [76]

122. Súdny dvor len veľmi obmedzene pripúšťa výnimku z tohto pravidla, a to na základe všeobecnej zásady právnej istoty, ktorá je vlastná právnemu poriadku Únie. Na tento účel musí existovať dobrá viera dotknutých osôb a riziko vážnych ťažkostí, pričom ich musí preukázať štát, ktorý sa na ne odvoláva. [77]

123. Tvrdenia, ktoré Landesanwaltschaft Bayern a nemecká vláda uvádzajú v súvislosti s prijatím sporného nariadenia, podľa môjho názoru nepostačujú na odôvodnenie ich návrhu.

124. Od výkladu článkov 2 a 3 smernice SEP, ktorý Súdny dvor podal vo svojom rozsudku Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne z roku 2012, bol prinajmenšom predvídateľný záver, že nemecké predpisy upravujúce chránené územia možno v závislosti od ich obsahu považovať za plány a programy, pre ktoré platí povinnosť uskutočniť predchádzajúce SEP, aj keď to vnútroštátne predpisy nevyžadovali.

[74] Táto úvaha a úvahy, ktoré uvediem v nasledujúcich bodoch, zodpovedajú úvahám, ktoré som uviedol v návrhoch Veterné elektrárne v Aalter a Nevele.

[75] Pozri v tomto zmysle rozsudok Association France Nature Environnement, body 31 a 32; rozsudok z 12. novembra 2019, Komisia/Írsko (Veterná farma Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 75), a rozsudok Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, bod 83.

[76] V súlade s ustálenou judikatúrou výklad pravidla práva Únie, ktorý podáva Súdny dvor v rámci výkonu svojej právomoci podľa článku 267 ZFEÚ, objasňuje a v prípade potreby spresňuje význam a dosah tohto pravidla tak, ako ho súd má alebo mal chápať a uplatňovať od okamihu, keď nadobudlo účinnosť. Z toho vyplýva, že takto vykladané pravidlo súd môže a má uplatňovať na právne vzťahy vzniknuté a založené pred vyhlásením rozsudku rozhodujúceho o návrhu na výklad, pokiaľ sú okrem iného splnené podmienky umožňujúce predložiť príslušným súdom spor týkajúci sa uplatnenia uvedeného pravidla (rozsudky z 3. októbra 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, bod 60, a zo 16. septembra 2020, Romenergo a Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, bod 47).

[77] Rozsudky z 3. októbra 2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, bod 61), a zo 16. septembra 2020, Romenergo a Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, body 48 a 50). V bode 49 tohto posledného uvedeného rozsudku je vysvetlené, že Súdny dvor sa k takémuto riešeniu uchyľoval len za presne stanovených okolností, a to najmä vtedy, keď existovalo riziko vážnych ekonomických dôsledkov, predovšetkým vzhľadom na veľký počet právnych vzťahov, ktoré vznikli v dobrej viere na základe právnej úpravy, ktorá sa oprávnene považovala za platnú, a keď sa zdalo, že jednotlivci a vnútroštátne orgány boli nabádaní k správaniu, ktoré nie je v súlade s právom Únie z dôvodu vážnej a objektívnej neistoty týkajúcej sa dosahu ustanovení práva Únie, ku ktorej prípadne prispelo i správanie iných členských štátov alebo Európskej komisie (rozsudok z 3. októbra 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, bod 62 a citovaná judikatúra).

125. Rovnako bolo predvídateľné, že Súdny dvor rozhodne, že SEP sa musí vykonať nielen v prípade plánov a programov, ktoré majú nepriaznivý vplyv na životné prostredie, ale aj v prípade plánov a programov, ktoré naň majú priaznivý vplyv (ako sú plány a programy, ktorými sa určujú chránené prírodné územia). [78]

126. Skutočnosť, že Komisia nepodala žaloby o nesplnenie povinnosti proti Spolkovej republike Nemecko (z dôvodu, že pred schválením plánov alebo programov týkajúcich sa chránených prírodných a krajinných území neuskutočnila SEP), sama osebe nie je dôvodom na to, aby bolo možné odvolávať sa na dobrú vieru nemeckých orgánov.

127. Dôvody, ktoré uvádzajú tieto orgány na podporu svojho tvrdenia, že vyhlásenie predpisov týkajúcich sa chránených prírodných a krajinných území za neplatné by *eo ipso* vyvolalo „katastrofické“ dôsledky, ako to jeden z oprávnených subjektov uviedol na pojednávaní, tiež nepovažujem za presvedčivé. V neprospech uvedených dôvodov svedčí

– po prvé skutočnosť, že neúčinnosť nariadenia Inntal Süd by mohla mať dokonca priaznivý vplyv na životné prostredie, ak by, ako to tvrdí Bund Naturschutz, mala za následok uplatnenie predchádzajúceho nariadenia, čím by sa zväčšilo dovtedy platné chránené územie, ktoré bolo nariadením Inntal Süd zmenšené,

– po druhé skutočnosť, že pre uvedené územie a pre všetky podobné územia naďalej platia ostatné odvetvové predpisy, uľahčuje administratívnu kontrolu väčšiny činností, ktoré môžu mať vplyv na životné prostredie.

2. Dočasné pozastavenie účinku neuplatnenia vyplývajúceho z prednosti smernice 2001/42 vo vzťahu k vnútroštátnym predpisom, ktoré sú v rozpore s ňou

128. Súdny dvor uznal, že výnimočne a z naliehavých dôvodov právnej istoty možno priznať dočasné pozastavenie účinku neuplatnenia, ktorý spôsobuje právne pravidlo Únie voči vnútroštátnemu právu, ktoré je v rozpore s týmto pravidlom. [79]

129. Túto právomoc si vyhradil výlučne samotný Súdny dvor, z ktorého judikatúry vyplýva, že

– ak by vnútroštátne súdy mali právomoc priznať vnútroštátnym ustanoveniam prednosť pred právom Únie, ktorému tieto ustanovenia odporujú, hoci len dočasne, došlo by k narušeniu jednotného uplatňovania práva Únie, [80]

– pokiaľ to vnútroštátne právo dovoľuje, vnútroštátny súd môže výnimočne a po individuálnom preskúmaní obmedziť časové účinky rozhodnutia o protiprávnosti ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré bolo prijaté v rozpore s povinnosťami stanovenými smernicou SEP.

[78] Rozsudok CFE, bod 41. Súdny dvor už predtým v rozsudku z 25. júla 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, bod 41), rozhodol, že to platí pre environmentálne posudzovanie projektov, na ktoré sa vzťahuje smernica PVŽP.

[79] Rozsudok z 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, body 66 a 67), a rozsudok Association France Nature Environnement, bod 33.

[80] Rozsudok z 29. júla 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, bod 177), a rozsudok Veterné elektrárne v Aalter a Nevele, bod 84.

130. Účastníci konania sa nezhodujú na tom, či je podľa nemeckého práva prípustné dočasne ponechať v platnosti predpisy týkajúce sa chránených prírodných území, ktoré boli vyhlásené za neplatné. Landesanwaltschaft Bayern tvrdí, že to nie je prípustné,[81] ale Bund Naturschutz sa domnieva, že podľa judikatúry vnútroštátneho súdu je uvedené dočasné uplatnenie povolené v prípadoch určenia neplatnosti z formálnych dôvodov.[82]

131. Prináleží vnútroštátnemu súdu objasniť, či má k dispozícii procesné mechanizmy, ktoré mu umožnia dočasne ponechať v platnosti predpisy týkajúce sa chránených prírodných a krajinných území napriek tomu, že sú neplatné.[83] Ak by to tak nebolo, judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa časového obmedzenia účinku neuplatnenia vyplývajúceho z prednosti by sa nemohla uplatniť.

132. V prípade, ak by to nemecké vnútroštátne právo dovoľovalo, bolo by ešte potrebné overiť, či je dočasné pozastavenie účinku neuplatnenia vyplývajúceho z prednosti odôvodnené naliehavým dôvodom súvisiacim s ochranou životného prostredia a či sú splnené ostatné podmienky stanovené v rozsudku Inter-Environnement Wallonie Terre wallonne.[84]

133. Naliehavou požiadavkou všeobecného záujmu, na ktorú sa odvolávajú nemecké orgány, je, že ak by nemohli uplatniť toto nariadenie a iné podobné nariadenia, došlo by k zníženiu úrovne ochrany životného prostredia.

134. Podľa môjho názoru sa v plnom rozsahu nepreukázalo, že prípadná neplatnosť alebo neúčinnosť[85] nariadení týkajúcich sa chránených prírodných a krajinných území (z dôvodu, že neboli predmetom predchádzajúceho SEP) nevyhnutne spôsobí právne vákuum takého rozsahu, že bude ohrozená ochrana životného prostredia. Proti tomu možno uviesť viacero námietok:

– územia chránené pred nadobudnutím účinnosti smernice SEP v roku 2004 by neboli dotknuté,

– na územiach, ktoré boli vyhlásené za chránené po roku 2004, možno neúčinnosť (alebo prípadne neplatnosť) nariadení prijatých bez predchádzajúceho SEP „neutralizovať“, a to aspoň čiastočne, uplatnením predchádzajúcich predpisov týkajúcich sa ochrany, ako som už uviedol,

– ak, ako uvádza vnútroštátny súd, nariadenia, ktoré boli prijaté bez predchádzajúceho SEP, ale neboli v danom čase priamo napadnuté, možno napadnúť prostredníctvom nepriameho mechanizmu (námietkou nezákonnosti alebo incidenčnou žalobou), nebolo preukázané, že rozsudok, ktorým sa rozhodne o tomto prostriedku nápravy, bude mať účinok *erga omnes*,[86]

– naďalej sú záväzné spolkové predpisy a predpisy spolkových krajín, ktorými sa preberá obsah smernice SEP, čo umožňuje pozastaviť vykonávanie projektov, ktoré majú nepriaznivý vplyv na životné prostredie,

[81] Bod 50 jej písomných pripomienok.

[82] Písomné pripomienky Bund Naturschutz, s. 25, kde sa odkazuje na rozsudok Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) z 25. októbra 1979 – 2 N 1/78 – BVerwGE 59, 48-56, bod 11. Na pojednávaní nemecká vláda a Landesanwaltschaft Bayern uviedli, že spomenutú judikatúru nemožno uplatniť na prejednávanú vec.

[83] Po pojednávaní bolo Súdnemu dvoru oznámené, že do § 22 BNatschGH boli vložené odseky 2a a 2b, ktoré umožňujú zachovanie chránených území.

[84] Body 59 až 63. Pozri v tomto zmysle tiež rozsudok Association France Nature Environnement, bod 43.

[85] Prináleží vnútroštátnemu súdu rozhodnúť, či neuskutočnenie SEP pred vydaním nariadenia podľa vnútroštátneho práva spôsobuje neplatnosť (ničotnosť) nariadenia, alebo len jeho neúčinnosť.

[86] Prináleží vnútroštátnemu súdu rozhodnúť, aké účinky má rozsudok vydaný v konaní o žalobe podanej proti rozhodnutiu o nepovolení konkrétneho projektu po konštatovaní formálnej vady, ktorá sa týka príslušného nariadenia, teda či ide o účinky *erga omnes*, alebo či sú tieto účinky obmedzené len na predmetnú *nepriamu* žalobu. V tejto súvislosti poukazujem na body 125 až 130 návrhov Veterné elektrárne v Aalter a Nevele.

– tiež ďalej existujú kontrolné mechanizmy stanovené v odvetvových právnych predpisoch, ktoré sa týkajú činností, ktoré môžu mať nepriaznivý vplyv na životné prostredie, prostredníctvom uplatňovania územnoplánovacích predpisov a predpisov týkajúcich sa výstavby, vodného hospodárstva, ťažby nerastných surovín, výkopových a terénnych prác, poľnohospodárstva, lesníctva, cestovného ruchu a iných podobných činností.

IV. Návrh

135. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré mu položil Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko), takto:

1. Článok 3 ods. 2 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/42/ES z 27. júna 2001 o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie sa má vykladať v tom zmysle, že do jeho pôsobnosti nepatrí nariadenie určené na ochranu prírody a krajiny, ktoré stanovuje všeobecné zákazy (s možnosťou výnimiek), ako aj povinnosti získať povolenie, ale ktoré nestanovuje dostatočne podrobné normy týkajúce sa obsahu, prípravy a vykonávania projektov uvedených v prílohách I a II smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, aj keď obsahuje niektoré opatrenia týkajúce sa činností upravených v uvedených projektoch.

2. Článok 3 ods. 4 smernice 2001/42 sa má vykladať v tom zmysle, že sa neuplatní na nariadenie týkajúce sa ochrany prírody a krajiny, ktoré nepredstavuje plán alebo program s významným vplyvom na životné prostredie v iných odvetviach než tých, ktoré sú uvedené v odseku 2 tohto článku, lebo neobsahuje dostatočne podrobné normy týkajúce sa obsahu, prípravy a vykonávania projektov uvedených v prílohách I a II smernice 2011/92.