Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

25. června 2020*

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2001/42/ES – Posuzování vlivů na životní prostředí – Územní povolení pro umísťování a provozování větrných elektráren – Článek 2 písm. a) – Pojem ‚plány a programy' – Podmínky pro udělení povolení stanovené vyhláškou a oběžníkem – Článek 3 odst. 2 písm. a) – Vnitrostátní akty stanovící rámec pro budoucí schvalování záměrů – Neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí – Zachování účinků vnitrostátních aktů a povolení udělených na základě vnitrostátních aktů poté, co byl určeno, že tyto akty nejsou v souladu s unijním právem – Podmínky"

Ve věci C-24/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro spory související s povoleními, Belgie) ze dne 4. prosince 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 15. ledna 2019, v řízení

A a další

proti

Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen,

za přítomnosti:

Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan a I. Jarukaitis, předsedové senátů, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, C. Toader (zpravodajka), F. Biltgen, A. Kumin, N. Jääskinen a N. Wahl, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 9. prosince 2019,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za A a další T. Swertsem, W.-J. Ingelsem a L. Nijsem, advocaten,

* Jednací jazyk: nizozemština.

– za Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW T. Malfaitem a V. McClellandem, advocaten,

– za belgickou vládu C. Pochet a M. Jacobs, jakož i P. Cottinem, jako zmocněnci, ve spolupráci s J. Vanpraetem, advocaat,

– za nizozemskou vládu M. Bulterman, M. Gijzen a M. Noort, jako zmocněnkyněmi,

– za vládu Spojeného království Z. Lavery, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s R. Warrenem, QC, a D. Blundellem, barrister,

– za Evropskou komisi E. Manhaevem a M. Noll-Ehlersem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 3. března 2020,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 2 písm. a), jakož i čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (Úř. věst. 2001, L 197, s. 30; Zvl. vyd. 15/06, s. 157).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi A a dalšími na straně jedné a Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (regionální úředník pověřený záležitostmi územního plánování z oddělení pro území Flander, sekce Východní Flandry, Belgie) na straně druhé týkajícího se rozhodnutí posledně uvedeného úředníka udělit územní povolení výrobci a dodavateli elektřiny pro umístění a provozování pěti větrných elektráren v lokalitě, kde A a další žijí.

Právní rámec

Mezinárodní právo

3 Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, podepsaná v Espoo (Finsko) dne 26. února 1991 (dále jen „Úmluva z Espoo“), byla schválena jménem Evropského společenství dne 24. června 1997 a vstoupila v platnost dne 10. září téhož roku.

4 Článek 2 odst. 7 Úmluvy z Espoo stanoví:

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

Unijní právo

5 Bod 4 odůvodnění směrnice 2001/42 uvádí:

„Posuzování vlivů na životní prostředí je důležitým nástrojem pro zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí některých plánů a programů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí v členských státech, protože zajišťuje, aby tyto vlivy vyplývající z provádění plánů a programů byly vzaty v úvahu během jejich přípravy a před jejich přijetím.“

6 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Cíle“, stanoví:

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

7 Článek 2 uvedené směrnice zní takto:

„Pro účely této směrnice se:

a) ‚plány a programy‘ rozumějí plány a programy včetně těch, které jsou spolufinancovány Evropským společenstvím, a rovněž jejich veškeré změny:

– které podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a

– které jsou vyžadovány právními a správními předpisy;

b) ‚posouzením vlivů na životní prostředí‘ rozumí příprava zprávy o vlivech na životní prostředí, provádění konzultací, vzetí v úvahu uvedené zprávy a výsledků konzultací při rozhodování a poskytování informací o rozhodnutí v souladu s články 4 až 9;

[…]“

8 Článek 3 téže směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„1. Posouzení vlivů na životní prostředí se v souladu s články 4 až 9 provádí u plánů a programů uvedených v odstavcích 2, 3 a 4, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.

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

a) které se připravují v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy a které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice [Rady] 85/337/EHS [ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1985, L 175, s. 40)] […]

[…]“

9 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1) zrušila a nahradila směrnici 85/337.

10 Příloha II bod 3 písm. i) směrnice 2011/92 zmiňuje „[z]ařízení k využívání větru pro výrobu elektrické energie (větrné parky)“.

Belgické právo

Vlarem II

11 Besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (vyhláška vlámské vlády, kterou se stanoví obecné a odvětvové předpisy v oblasti hygieny životního prostředí) ze dne 1. června 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 31. července 1995, s. 20526), ve znění použitelném na spor ve věci v původním řízení (dále jen „Vlarem II“), byla přijata k provedení zejména decreet van de Vlaamse Raad betreffende de milieuvergunning (dekret vlámské rady o environmentálním povolení) ze dne 28. června 1985 (*Belgisch Staatsblad*, 17. září 1985, s. 13304), jakož i decreet van de Vlaamse Raad houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (dekret vlámské rady, kterým se stanoví obecná ustanovení týkající se politiky v oblasti životního prostředí) ze dne 5. dubna 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 3. června 1995, s. 15971). Vlarem II stanoví obecné a odvětvové environmentální podmínky týkající se jednak škodlivých vlivů a rizik, které mohou způsobit některá zařízení a činnosti, a jednak náhrady případné škody způsobené životnímu prostředí jejich provozováním.

12 Článkem 99 besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het [Vlarem II], wat betreft de actualisatie van voormelde besluiten aan de evolutie van de techniek (vyhláška vlámské vlády, kterou se mění vyhláška vlámské vlády ze dne 6. února 1991, kterou se stanoví vlámské nařízení týkající se ekologického povolení a mění [Vlarem II], pokud jde o aktualizaci výše uvedených vyhlášek s ohledem na technický pokrok) ze dne 23. prosince 2011 (*Belgisch Staatsblad*, 21. března 2012, s. 16474), byl do Vlarem II doplněn oddíl 5.20.6 týkající se zařízení pro výrobu elektřiny prostřednictvím větrné energie.

13 Tento oddíl, nadepsaný „Zařízení pro výrobu elektřiny pomocí větrné energie“, obsahuje zejména ustanovení týkající se vrhání stínu prostřednictvím lopatek větrných turbín (omezení stroboskopických účinků způsobených tímto stínem), bezpečnosti větrných elektráren (existence určitých systémů detekce a automatického zastavení) a hluku (provádění akustických měření).

14 V oblasti vrhání stínu článek 5.20.6.2.1 Vlarem II stanoví:

„Jestliže se určitý předmět citlivý na vrhání stínu nachází v perimetru čtyř hodin stínu očekávaného ročně, který větrná elektrárna vrhá, je tato elektrárna vybavena modulem automatického zastavení.“

15 Článek 5.20.6.2.2 Vlarem II ukládá provozovateli povinnost vést pro každou větrnou elektrárnu deník a zaznamenávat do něj některé údaje týkající se vrhání stínu, jakož i vypracovat kontrolní zprávu alespoň dva první roky provozu.

16 Článek 5.20.6.2.3 Vlarem II stanoví:

„Pro každý relevantní předmět citlivý na vrhání stínu v průmyslové oblasti, s výjimkou obytných prostor, platí maximálně třicet hodin efektivního vrhání stínu za rok, s maximálně třiceti minutami efektivního vrhání stínu za den.

Pro každý relevantní předmět citlivý na vrhání stínu ve všech ostatních oblastech a pro obytné prostory v průmyslové oblasti platí maximálně osm hodin efektivního vrhání stínu za rok, s maximálně třiceti minutami efektivního vrhání stínu za den.“

17 V oblasti bezpečnosti článek 5.20.6.3.1 Vlarem II stanoví, že všechny větrné elektrárny musí být postaveny v souladu s bezpečnostními požadavky stanovenými normou IEC61400 nebo odpovídající normou a musí být certifikovány. Její článek 5.20.6.3.2 stanoví, že všechny větrné elektrárny musí být vybaveny bezpečnostními zařízeními složenými zejména ze zařízení na ochranu proti rizikům spojeným s námrazou a bleskem, jakož i z pomocného brzdícího systému a on-line kontrolního systému, který odhaluje anomálie a přenáší je do kontrolní jednotky vlastní větrné elektrárně.

18 Pokud jde o hluk, článek 5.20.6.4.2 Vlarem II stanoví maximální hodnoty hluku na volném prostranství v blízkosti obytných prostor:

„Specifický hluk větrné elektrárny na volném prostranství je omezen, nejsou-li v environmentálním povolení obsažena jiná ustanovení, obdobím posuzování a v blízkosti jiného obytného prostoru nebo nejbližší rezidenční oblasti hlavní hodnotou uvedenou v příloze 5.20.6.1 nebo hlukem pozadí uvedeným v příloze 4B bodě F14, 3 hlavy I této vyhlášky. LSP ≤ MAX (hlavní hodnota, LA 95).

V případě, že hluk pozadí vymezuje norma, vzdálenost mezi větrnými elektrárnami a obytnými prostorami musí být větší než trojnásobek průměru rotoru.“

19 Příloha 5.20.6.1 Vlarem II obsahuje následující údaje:

„Určení oblasti podle povolení	orientační hodnota specifického hluku na volném prostranství v dB (A)		
	den	večer	noc
1° Zemědělské oblasti a oblasti rekreace a pobytu	44	39	39
2a° Oblasti nebo části oblastí, s výjimkou obytných oblastí nebo částí obytných oblastí, nacházející se méně než 500 m od průmyslových oblastí	50	45	45
2b° Obytné oblasti nebo části obytných oblastí nacházející se méně než 500 m od průmyslových oblastí	48	43	43
3a° Oblasti nebo části oblastí, s výjimkou rezidenčních oblastí nebo částí rezidenčních oblastí, nacházející se méně než 500 m od oblastí určených podnikům působícím v oblasti řemeslných živností a malým a středním podnikům, od oblastí poskytování služeb nebo od těžebních oblastí během těžby	48	43	43
3b° Obytné oblasti nebo části obytných oblastí nacházející se méně než 500 m od oblastí určených podnikům působícím v oblasti řemeslných živností a malým a středním podnikům, od oblastí poskytování služeb nebo od těžebních oblastí během těžby	44	39	39
4° Obytné oblasti	44	39	39
5° Průmyslové oblasti, oblasti poskytování služeb, oblasti určené pro kolektivní zařízení a zařízení veřejné služby a těžební oblasti během těžby	60	55	55
5^{biso} Agrární oblasti	48	43	43
6° Zábavní oblasti, s výjimkou oblastí rekreace a pobytu	48	43	43
7° Všechny ostatní oblasti, s výjimkou nárazníkových zón, vojenských oblastí a oblastí, které jsou předmětem orientačních hodnot stanovených ve zvláštních vyhláškách	44	39	39
8° Nárazníkové zóny	55	50	50
9° Oblasti nebo části oblastí nacházející se méně než 500 m od oblastí určených k těžbě štěrku během těžby	48	43	43
10° Zemědělské oblasti	48	43	43“

Oběžník z roku 2006

20 Omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02 (oběžník EME/2006/01-RO/2006/02) ze dne 12. května 2006, nadepsaný „Rámec pro posouzení a podmínky vyžadované pro umísťování větrných elektráren“ (*Belgisch Staatsblad*, 24. října 2006, s. 56705), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „oběžník z roku 2006“), představuje, jak uvádí jeho bod 3, aktualizaci oběžníku ze dne 17. července 2000.

21 Podle bodu 3.1 oběžníku z roku 2006 tento oběžník obsahuje určité skutečnosti, které je třeba zohlednit při volbě umístění větrné elektrárny. Body 3.1.1 až 3.1.14 zahrnují různé aspekty v oblasti seskupování, využívání půdy, stanovišť, zemědělství, průmyslových pozemků, přístavních, sportovních a zábavních oblastí, krajiny, zvukového dopadu, vrhání stínu a odrazů světla, bezpečnosti, přírody, studie vlivů na životní prostředí a letectví.

22 Konkrétně bod 3.1.9 tohoto oběžníku, nadepsaný „Zvukový dopad“, zní takto:

„Rozsah, v němž větrné elektrárny mohou vyvolat škodlivý účinek, závisí na různých faktorech, jako je výkon zdroje větrných elektráren, forma, výška osy a počet větrných elektráren. Význam má i typ zemského povrchu (voda, pevnina), vzdálenost od okolních obyvatel a úroveň hluku pozadí. Globálně se hluk pozadí zvyšuje více s větrem než s intenzitou zdroje větrné elektrárny.

Podle čl. 5.20 odst. 2 hlavy II Vlarem [II] se nepoužije žádná hluková norma. Environmentální povolení však může uložit prahové hodnoty emisí hluku v závislosti na okolní situaci. Nezbytná opatření, která je třeba přijmout u zdroje, musí odpovídat současnému stavu techniky. Mezinárodně uznaný software lze použít k posuzování specifického hluku větrných elektráren. Určení hluku pozadí musí provést odborník v oblasti životního prostředí schválený v oboru hluku a vibrací.

Nachází-li se nejbližší cizí obydlí nebo nejbližší obydlená oblast 250 metrů od stožáru větrné elektrárny, lze mít za to, že negativní dopad způsobený větrnou elektrárnou nebo větrným parkem může být omezen na přijatelnou úroveň.

Je-li vzdálenost rovna 250 metrům nebo je menší, je třeba přijmout následující přístup.

Specifický hluk se určí v blízkosti nejbližšího cizího obydlí nebo nejbližší obydlené oblasti. Pro posouzení přípustnosti větrné elektrárny nebo větrného parku na určitém místě se odchylně od přílohy 2.2.1 hlavy II Vlarem [II] posoudí specifický hluk z hlediska následujících norem kvality životního prostředí pro hluk na volném prostranství:

Referenční hodnoty v dB (A) na volném prostranství

Oblast	normy kvality životního prostředí v dB(A) na volném prostranství		
	den	večer	noc
1° Zemědělské oblasti a oblasti rekreace a pobytu	49	44	39
2° Oblasti nebo části oblastí nacházející se méně než 500 m od průmyslových oblastí, které nejsou uvedeny v bodě 3° nebo od oblastí určených pro kolektivní zařízení a zařízení veřejné služby	54	49	49
3° Oblasti nebo části oblastí nacházející se méně než 500 m od oblastí určených průmyslovým podnikům a malým a středním podnikům, od oblastí poskytování služeb nebo od těžebních oblastí během těžby	54	49	44
4° Obytné oblasti	49	44	39
5° Průmyslové oblasti, oblasti poskytování služeb, oblasti určené pro kolektivní zařízení a zařízení veřejné služby a těžební oblasti během těžby	64	59	59
6° Zábavní oblasti, s výjimkou oblastí rekreace a pobytu	54	49	44
7° Všechny ostatní oblasti, s výjimkou: nárazníkových zón, vojenských oblastí a oblastí, které jsou předmětem orientačních hodnot stanovených ve zvláštních vyhláškách	49	44	39
8° Nárazníkové zóny	59	54	54
9° Oblasti nebo části oblastí nacházející se méně než 500 m od oblastí určených k těžbě štěrku během těžby	59	54	49

Specifický hluk musí být určen při rychlosti větru 8 metrů za sekundu a v nejméně příznivém směru větru, to znamená, je-li dopad hluku větrných elektráren v posuzovaném bodě maximální.

Pokud specifický hluk odpovídá výše uvedeným normám kvality životního prostředí nebo pokud je specifický hluk v blízkosti nejbližšího cizího obydlí nebo nejbližší obydlené oblasti nižší než 5 db(A) hluku pozadí, lze mít za to, že negativní dopad způsobený větrnou elektrárnou nebo větrným parkem může být omezen na přijatelnou úroveň.“

23 Bod 3.1.10 oběžníku z roku 2006, nadepsaný „Vrhání stínu – odrazy světla“, stanoví:

„Pohybující se lopatky větrných turbín mohou mít negativní dopad v důsledku vrhání stínu a odrazů světla jak v případě osob, které bydlí v okolí, tak v případě osob, které tam pracují, jakož i v případě plodin (skleníky).

Obrysy vrhání stínu mohou být vypočítány pomocí zvláštního softwaru šířeného v celém světě. Při posuzování negativního dopadu v souvislosti s vrháním stínu se považuje za přijatelnou doba maximálně 30 hodin efektivního vrhání stínu za rok v obydlí, kde někdo bydlí. Pokud je účinek vrhání stínu vyšší, je třeba zkoumat, v jakém rozsahu mohou být přijata nápravná opatření (například rolety, filmy na oknech...). […]

Případné účinky musí být popsány ve zprávě o lokalizaci.“

24 Pokud jde o výběr umístění, oběžník z roku 2006 zmiňuje rovněž zásadu planologického přístupu (bod 3.2.1), jejímž cílem je vymezit ideální lokality z hlediska územního plánování, životního prostředí a větrných podmínek a poskytuje přehled území, které spadají do úvahy pro vydání povolení pro umístění větrných elektráren (bod 3.2.2). Konečně tento oběžník uvádí přehled o úloze pracovní skupiny pro větrnou energii (bod 4).

Spor v původním řízení a předběžné otázky

25 Dne 30. listopadu 2016 regionální úředník pověřený záležitostmi územního plánování z oddělení pro území Flander, sekce Východní Flandry, na závěr řízení zahájeného v průběhu roku 2011 vydal za určitých podmínek územní povolení (dále jen „povolení ze dne 30. listopadu 2016“) společnosti Electrabel SA pro umístění a provozování pěti větrných elektráren na území obcí Aalter (Belgie) a Nevele (Belgie) (dále jen „záměr větrného parku“). Toto povolení vyžadovalo zejména splnění určitých podmínek stanovených ustanoveními uvedenými v oddíle 5.20.6 Vlarem II a oběžníkem z roku 2006 (dále jen společně „vyhláška a oběžník z roku 2006“).

26 A a další jakožto osoby žijící v lokalitě plánované pro realizaci záměru větrného parku podali k předkládajícímu soudu, a sice Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rada pro spory související s povoleními, Belgie), žalobu znějící na zrušení povolení ze dne 30. listopadu 2016. Na podporu svého návrhu A a další uvádějí, že vyhláška a oběžník z roku 2006, na jejichž základě bylo toto povolení vydáno, porušují čl. 2 písm. a), jakož i čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 z důvodu, že tyto vnitrostátní akty nebyly předmětem posouzení vlivů na životní prostředí, v rozporu s ustanoveními této směrnice, jak je vyložil Soudní dvůr zejména v rozsudku ze dne 27. října 2016, D’Oultremont a další (C-290/15, EU:C:2016:816). Podle A a dalších z tohoto rozsudku vyplývá, že vnitrostátní podzákonný právní předpis, který obsahuje různá ustanovení týkající se zřizování větrných elektráren, jež je třeba dodržet v rámci vydávání správních povolení týkajících se umísťování a provozování takových zařízení, spadá pod pojem „plány a programy“ ve smyslu této směrnice, a musí tudíž podléhat posouzení vlivů na životní prostředí.

27 Regionální úředník pověřený záležitostmi územního plánování z oddělení pro území Flander, sekce Východní Flandry, má v podstatě za to, že vyhláška a oběžník z roku 2006 nespadají pod pojem „plány a programy“ ve smyslu směrnice 2001/42, jelikož tyto akty nepředstavují dostatečně ucelený rámec k tomu, aby byl považován za soudržný systém pro záměry umístění větrných elektráren.

28 S ohledem na upřesnění poskytnutá v rozsudku ze dne 27. října 2016, D’Oultremont a další (C-290/15, EU:C:2016:816), má předkládající soud pochybnosti o otázce, zda vyhláška a oběžník z roku 2006 měly být předmětem posouzení vlivů na životní prostředí. Klade si tudíž otázku, zda jsou jak tyto akty, tak povolení ze dne 30. listopadu 2016, které bylo přijato na jejich základě, v souladu se směrnicí 2001/42.

29 Navíc tento soud vyzývá Soudní dvůr k tomu, aby přehodnotil svou ustálenou judikaturu počínající rozsudkem ze dne 22. března 2012, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10, EU:C:2012:159), následně potvrzenou v jeho rozsudcích ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16, EU:C:2018:403), ze dne 7. června 2018, Thybaut a další (C-160/17, EU:C:2018:401), ze dne 8. května 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus“ a další (C-305/18, EU:C:2019:384), ze dne 12. června 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483), jakož i ze dne 12. června 2019, Terre wallonne

(C-321/18, EU:C:2019:484), podle níž sousloví „které jsou vyžadovány právními a správními předpisy“, uvedené v čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42, musí být vykládáno v tom smyslu, že jsou „vyžadovány“ ve smyslu a pro účely použití tohoto ustanovení, a posouzení vlivů na životní prostředí za podmínek, které stanoví, tedy podléhají plány a programy, jejichž přijímání je „upraveno“ ustanoveními vnitrostátního práva.

30 Podle předkládajícího soudu, který v tomto ohledu odkazuje na body 18 a 19 stanoviska generální advokátky J. Kokott ve věci Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10, EU:C:2011:755), by přitom Soudní dvůr měl upřednostnit výklad, který je bližší záměru unijního normotvůrce, který spočívá v omezení dosahu čl. 2 písm. a) směrnice na akty, které musí být povinně přijaty na základě právních předpisů.

31 Za těchto podmínek se Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rada pro spory související s povoleními) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Ukládají čl. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice [2001/42], aby jako ‚plány a programy‘ ve smyslu ustanovení [této směrnice] byly kvalifikovány článek 99 vyhlášky vlámské vlády, kterou se mění vyhláška vlámské vlády ze dne 6. února 1991, kterou se stanoví vlámské nařízení týkající se ekologického povolení a mění [Vlarem II], pokud jde o aktualizaci výše uvedených vyhlášek s ohledem na technický pokrok, který do Vlarem II vkládá oddíl 5.20.6, týkající se zařízení pro výrobu elektřiny pomocí větrné energie, a oběžník [z roku 2006], přičemž oba předpisy obsahují různá ustanovení o výstavbě větrných elektráren, mimo jiné bezpečnostní opatření a v závislosti na planologických oblastech opatření týkající se definovaného vrhání stínu, jakož i hlukové normy?

2) Pokud se ukáže, že před přijetím [vyhlášky a oběžníku z roku 2006] mělo být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, je [Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rada pro spory související s povoleními)] oprávněna zachovat právní účinky protiprávní povahy [vyhlášky a oběžníku z roku 2006]? V této souvislosti je třeba položit několik dílčích otázek:
   a) Lze za ‚plán nebo program‘ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice [2001/42] považovat postup, který si správní orgán stanoví, jako je oběžník [z roku 2006], jenž dotčený orgán přijme v mezích své posuzovací pravomoci a volnosti, která je mu vlastní, takže pro přípravu ‚plánu nebo programu‘ není příslušný orgán v pravém slova smyslu určen a pro který není stanoven žádný formální postup pro přijetí?
   b) Dostačuje okolnost, že postup, který si správní orgán stanoví, nebo obecný předpis [jako je vyhláška a oběžník z roku 2006] omezují prostor orgánu příslušného pro vydání povolení pro uvážení k tomu, aby mohly být považovány za ‚plán nebo program‘ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice [2001/42], i když tato [vyhláška a oběžník] nepředstavují podmínku nezbytně vyžadovanou pro vydání povolení a nemají stanovit rámec pro pozdější vydání povolení, ačkoli unijní normotvůrce uvedl, že se tento účel podílí na definici pojmu ‚plány a programy‘?
   c) Lze za ‚plán nebo program‘ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice [2001/42] považovat postup, který si správní orgán stanoví, který byl upraven z důvodů právní jistoty, a představuje tedy zcela volné rozhodnutí, jako je [oběžník z roku 2006], a nebrání takovému výkladu judikatura [Soudního dvora], podle níž se teleologický výklad směrnice nesmí podstatně odchýlit od jasně vyjádřené vůle unijního normotvůrce?
   d) Lze za ‚plán nebo program‘ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice [2001/42] považovat oddíl 5.20.6 Vlarem II, který obsahuje pravidla, která nemusela být povinně stanovena a nebrání takovému výkladu judikatura [Soudního dvora], podle níž se teleologický výklad směrnice nesmí podstatně odchýlit od jasně vyjádřené vůle unijního normotvůrce?
   e) Lze za ‚plán nebo program‘, které stanoví ‚rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice [85/337]‘ ve smyslu čl. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 2 [písm. a)] směrnice [2001/42], považovat postup, který si správní orgán stanoví, a normativní vládní vyhlášku, jako jsou [vyhláška a oběžník z roku 2006], které mají omezenou informativní hodnotu nebo přinejmenším nestanoví rámec, ze kterého lze vyvodit sebemenší právo na provádění záměru,

a z nichž nelze vyvodit právo na rámec uvádějící, v jakém rozsahu mohou být záměry přiznány a nebrání takovému výkladu judikatura Soudního dvora, podle níž se teleologický výklad směrnice nesmí podstatně odchýlit od jasně vyjádřené vůle unijního normotvůrce?

f) Lze za ‚plán nebo program' ve smyslu čl. 2 písm. a) ve vzájemném spojení s čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice [2001/42], a tedy za akty, kterými se stanovením pravidel a kontrolních postupů, které se použijí v dotčeném odvětví, vymezuje podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, považovat postup, který si správní orgán stanoví, jako je oběžník [z roku 2006], jenž má pouze informativní hodnotu, nebo normativní vládní vyhlášku, jako je oddíl 5.20.6 Vlarem II, který pouze stanoví minimální standardy pro vydávání povolení a kromě toho zcela autonomně slouží jako obecné pravidlo,

   – přičemž oba přepisy obsahují jen omezené množství kritérií a podmínek,

   – a žádný z obou předpisů není výlučně určující ani pro jediné kritérium či podmínku, a na jejich základě je tedy možné tvrdit, že na základě objektivních údajů lze vyloučit, že mohou mít významný vliv na životní prostředí?

g) Může to soud v případě záporné odpovědi na [druhou otázku písm. f)] určit sám poté, co byla přijata vyhláška nebo právní pseudopředpisy ([jako je vyhláška a oběžník z roku 2006])?

h) Může soud rozhodnout o zachování účinků protiprávní vyhlášky nebo protiprávního oběžníku, pokud tyto protiprávní nástroje přispívají k dosažení cíle v oblasti ochrany životního prostředí, který sleduje směrnice ve smyslu článku 288 SFEU, a pokud jsou splněny podmínky stanovené pro takové zachování účinků vyžadované unijním právem (jak jsou vymezeny v rozsudku [ze dne 28. července 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603)]), jestliže je jeho pravomoc založena pouze nepřímo prostřednictvím námitky, která má účinky *inter partes*, a jestliže z odpovědi na předběžné otázky vyplývá, že [vyhláška a oběžník z roku 2006] jsou protiprávní?

i) Může soud v případě záporné odpovědi na [druhou otázku písm. h)] rozhodnout o zachování účinků zpochybněného záměru, aby tak nepřímo splnil podmínky vyžadované unijním právem (jak jsou vymezeny v rozsudku [ze dne 28. července 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603)],) pro zachování právních účinků plánu nebo programu, který není v souladu se směrnicí [2001/42]?"

K předběžným otázkám

K pojmu „plány a programy" ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42, kterého se týká první otázka a druhá otázka písm. a) až d)

32 Podstatou první a druhé otázky písm. a) až d) předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda musí být čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42 vykládán v tom smyslu, že pod pojem „plány a programy" spadají vyhláška a oběžník přijaté vládou entity členského státu, která je členem federace, přičemž oba předpisy obsahují různá ustanovení týkající se umísťování a provozování větrných elektráren.

33 Článek 2 písm. a) směrnice 2001/42 definuje „plány a programy", které zmiňuje, jako ty, které splňují dvě kumulativní podmínky, uvedené ve dvou odrážkách, které toto ustanovení obsahuje, a sice jednak podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a jednak jsou vyžadovány právními a správními předpisy.

34 Pokud jde o první z těchto podmínek, je splněna, jelikož z údajů předkládajícího soudu vyplývá, že vyhláška a oběžník z roku 2006 byly přijaty vlámskou vládou, která je regionálním orgánem.

35 Pokud jde o druhou z uvedených podmínek, uvedenou v čl. 2 písm. a) druhé odrážce směrnice 2001/42, z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že za „vyžadované“ ve smyslu a pro použití směrnice 2001/42 musí být považovány plány a programy, jejichž přijímání je upraveno ustanoveními vnitrostátního práva, která určí orgány příslušné pro jejich přijímání, jakož i postup jejich přípravy (rozsudky ze dne 22. března 2012, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-567/10, EU:C:2012:159, bod 31; ze dne 7. června 2018, Thybaut a další, C-160/17, EU:C:2018:401, bod 43, jakož i ze dne 12. června 2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, bod 34). Soudní dvůr uvedl, že za účelem zachování užitečného účinku tohoto ustanovení s ohledem na jeho účel je třeba mít za to, že určité opatření je „vyžadováno“, jestliže pravomoc přijmout opatření má právní základ ve zvláštním ustanovení, i když neexistuje v pravém slova smyslu žádná povinnost toto opatření připravit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-671/16, EU:C:2018:403, body 38 až 40).

36 Napřed je třeba uvést, že prostřednictvím svých otázek předkládající soud, jakož i vláda Spojeného království ve svém písemném vyjádření vyzývají Soudní dvůr k tomu, aby svou judikaturu přehodnotil.

37 V tomto ohledu je třeba připomenout, že výklad ustanovení unijního práva vyžaduje, aby bylo zohledněno nejen znění takového ustanovení, ale i kontext, do něhož spadá, jakož i cíle a účel, které sleduje akt, jehož je součástí. Historie vzniku ustanovení unijního práva může rovněž poskytnout informace relevantní pro jeho výklad (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. října 2019, BGL BNP Paribas, C-548/18, EU:C:2019:848, bod 25 a citovaná judikatura).

38 Pokud jde nejprve o znění čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42, je nutno zdůraznit, jak uvedl generální advokát v bodě 60 svého stanoviska, že srovnání jazykových verzí čl. 2 písm. a) druhé odrážky směrnice 2001/42 odhaluje odlišný dosah jednotlivých verzí. Zatímco výraz „exigés [které jsou vyžadovány]“ použitý ve verzi ve francouzském jazyce, jakož i zejména výrazy použité ve verzích ve španělském jazyce (*„exigidos“*), německém jazyce (*„erstellt werden müssen“*), anglickém jazyce (*„required“*), nizozemském jazyce (*„zijn voorgeschreven“*), portugalském jazyce (*„exigido“*) a rumunském jazyce (*„impuse“*) odkazují na určitý druh požadavku nebo povinnosti, verze v italském jazyce používá méně omezující výraz *„previsti“* („stanovené“).

39 Všechny úřední jazyky Evropské unie jsou přitom jazyky, ve kterých jsou sepsána závazná znění aktů, takže všem jazykovým verzím aktů Unie musí být v zásadě přiznána stejná hodnota (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. listopadu 2011, Homawoo, C-412/10, EU:C:2011:747, bod 28 a citovaná judikatura; jakož i ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 49 a citovaná judikatura).

40 Z toho vyplývá, že přezkum znění čl. 2 písm. a) druhé odrážky směrnice 2001/42 není přesvědčivý, neboť neumožňuje určit, zda „plány a programy“ uvedené v tomto ustanovení jsou výlučně ty, které jsou vnitrostátní orgány povinny přijmout na základě právních a správních předpisů.

41 Pokud jde dále o historii vzniku čl. 2 písm. a) druhé odrážky směrnice 2001/42, toto ustanovení, které nebylo obsaženo v původním návrhu směrnice Evropské komise, ani v jejím pozměněném znění, bylo doplněno společným postojem (ES) č. 25/2000 ze dne 30. března 2000, přijatým Radou v souladu s postupem stanoveným v článku 251 Smlouvy o založení Evropského společenství za účelem přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o posouzení vlivu některých plánů a programů na životní prostředí (Úř. věst. 2000, C 137, s. 11). Jak uvedl generální advokát v bodech 62 a 63 svého stanoviska, unijní normotvůrce tímto doplněním zamýšlel omezit povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí pouze na některé plány a programy, aniž by bylo možné tvrdit, že jeho úmyslem bylo omezit tento typ posuzování pouze na plány a programy, jejichž přijetí je povinné.

42 Pokud jde o kontext, do něhož spadá toto ustanovení, je nutno zaprvé zdůraznit, jak uvedl generální advokát v bodech 66 a 67 svého stanoviska, že binární koncepce provádějící rozlišení podle toho, zda je přijetí plánu nebo programu povinné, či dobrovolné, nemůže dostatečně přesně, a tedy uspokojivě

pojmout rozmanitost situací a různorodost praxí vnitrostátních orgánů. Přijetí plánů nebo programů, které může spadat do celé řady situací, totiž často není uloženo obecně, ani není ponecháno zcela na volném uvážení příslušných orgánů.

43 Zadruhé, čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42 zahrnuje nejen přípravu nebo přijetí „plánů a programů“, ale rovněž jejich změny (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 22. března 2012, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-567/10, EU:C:2012:159, bod 36, jakož i ze dne 10. září 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, bod 44). Jak přitom upřesnil generální advokát v bodě 68 svého stanoviska, posledně uvedený případ, v němž může mít změna dotčeného plánu nebo programu rovněž významný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2001/42, se vyskytuje nejčastěji tehdy, když se orgán z vlastního podnětu rozhodne provést takovou změnu, ač k tomu není nucen.

44 Výše uvedené úvahy jsou v souladu s účelem a cíli směrnice 2001/42, která sama spadá do rámce stanoveného v článku 37 Listiny základních práv Evropské unie, podle kterého vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.

45 Účelem této směrnice je totiž, jak připomíná její článek 1, zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a přispět k zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí plánů a programů s cílem podporovat udržitelný rozvoj.

46 K tomu, jak vyplývá z uvedeného článku 1, základní cíl směrnice 2001/42 spočívá v tom, aby plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly při přípravě a před přijetím posouzení vlivů na životní prostředí (rozsudky ze dne 22. září 2011, Valčiukienė a další, C-295/10, EU:C:2011:608, bod 37, jakož i ze dne 7. června 2018, Thybaut a další, C-160/17, EU:C:2018:401, bod 61, jakož i citovaná judikatura).

47 Je třeba rovněž připomenout, že směrnice 2001/42 byla přijata na základě čl. 175 odst. 1 ES, který se týká činnosti, jakou bude Společenství vyvíjet v oblasti životního prostředí, aby bylo dosaženo cílů uvedených v článku 174 ES. Článek 191 SFEU, který odpovídá článku 174 ES, v odstavci 2 stanoví, že politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na „vysokou úroveň ochrany“, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie. Článek 191 odst. 1 SFEU povoluje přijetí opatření, která jsou zaměřena zejména na určité vymezené aspekty životního prostředí, jako je zachování, ochrana a zlepšování jeho kvality, ochrana lidského zdraví a uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů. V tomtéž smyslu čl. 3 odst. 3 SEU stanoví, že Unie usiluje zejména o „vysok[ý] stup[eň] ochrany a zlepšování kvality životního prostředí“ (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, body 41 až 43 a citovaná judikatura).

48 Hrozilo by přitom, že by takové cíle byly ohroženy, pokud by byl čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42 vykládán v tom smyslu, že se povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí stanovená touto směrnicí vztahuje pouze na plány nebo programy, jejichž přijetí je povinné. Jak bylo uvedeno v bodě 42 tohoto rozsudku, přijetí uvedených plánů nebo programů totiž často není uloženo obecně. Dále by takový výklad umožnil, aby členský stát snadno obcházel tuto povinnost provádět posouzení vlivů na životní prostředí tím, že by záměrně nestanovil, že příslušné orgány jsou povinny takové plány nebo programy přijmout.

49 Široký výklad pojmu „plány a programy“ je navíc v souladu s mezinárodními závazky Unie, jak vyplývají zejména z čl. 2 odst. 7 Úmluvy z Espoo.

50 Z toho vyplývá, že vzhledem k tomu, že by hrozilo, že restriktivní výklad, který by druhou podmínku č. 2 písm. a) směrnice 2001/42 omezil pouze na „plány a programy“, jejichž přijetí je povinné, by této podmínce přiznal marginální dosah, Soudní dvůr upřednostnil nezbytnost zajistit užitečný účinek této

podmínky tím, že uplatnil rozsáhlejší pojetí výrazu „které jsou vyžadovány“ (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. března 2012, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-567/10, EU:C:2012:159, bod 30).

51 Neexistuje tudíž žádná skutečnost, která by mohla odůvodnit obrat v judikatuře Soudního dvora v tomto ohledu.

52 Z toho vyplývá, že čl. 2 písm. a) druhá odrážka směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že za „vyžadované“ ve smyslu a pro použití této směrnice musí být považovány plány a programy, jejichž přijímání je upraveno ustanoveními vnitrostátního práva, která určí orgány příslušné pro jejich přijímání a postup jejich přípravy.

53 Pokud jde o otázku, zda vyhláška a oběžník z roku 2006 tuto podmínku splňují, z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že Vlarem II je vyhláškou přijatou výkonnou mocí entity, která je členem belgické federace, a sice vlámskou vládou, k provedení hierarchicky nadřazených norem pocházejících od zákonodárné moci téže entity, a sice vlámského parlamentu. Z vysvětlení předkládajícího soudu týkajících se dekretu vlámské rady o environmentálním povolení, jakož i dekretu vlámské rady, kterým se stanoví obecná ustanovení týkající se politiky v oblasti životního prostředí, přitom vyplývá, že tyto dekrety upravily přijetí Vlarem II vlámskou vládou zejména tím, že uvedené vládě přiznaly pravomoc přijmout takový akt a uvedly, že odvětvové podmínky stanovené tímto aktem mají za cíl předcházet nepřijatelným negativním dopadům a rizikům dotčených zařízení a činností pro životní prostředí a takové nepřijatelné negativní dopady a rizika omezit.

54 Pokud jde o oběžník z roku 2006, z uvedené žádosti vyplývá, že tento oběžník v projednávaném případě pochází od vlámské vlády a byl podepsán předsedou vlády a dvěma ministry příslušnými v dané oblasti.

55 Předkládající soud v tomto ohledu uvedl, že oběžník z roku 2006, který stejně jako Vlarem II přispívá k dosažení cílů a norem, kterých je třeba dosáhnout, vyplývajících ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (Úř. věst. 2009, L 140, s. 16), má právní základ v pravomoci řízení a posuzování, kterou orgány na základě příslušné vnitrostátní právní úpravy disponují za účelem vydávání tzv. „environmentálních“ povolení ve smyslu této právní úpravy.

56 Důvodem existence oběžníku z roku 2006 je tedy volba učiněná vládními orgány této entity, která je členem federace, omezit vlastní posuzovací pravomoc, když se zavazují dodržovat pravidla, která si stanoví tímto způsobem. Jeví se tedy, že přijetí oběžníku z roku 2006 spadá do rámce výsad, jichž takové vládní orgány požívají na základě belgického práva, s výhradou ověření, která v projednávaném případě přísluší provést předkládajícímu soudu, pokud jde o přesnou právní povahu takového oběžníku v právním řádu tohoto členského státu.

57 V tomto ohledu je třeba připomenout, že pojem „plány a programy“ zahrnuje nejen jejich přípravu, ale rovněž jejich změny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. června 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, bod 71 a citovaná judikatura).

58 Soudní dvůr již konkrétně rozhodl, že i když určitý akt neobsahuje a nemůže obsahovat pozitivní právní úpravu, možnost, kterou tento akt zavádí a jež spočívá v jednodušším odchýlení se od platných norem, pozměňuje právní režim a vede k tomu, že takový akt spadá do působnosti čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. června 2018, Thybaut a další, C-160/17, EU:C:2018:401, bod 58).

59 Jak přitom zdůraznil generální advokát v bodech 108 a 109 svého stanoviska a jak vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, jeví se, že bod 3 oběžníku z roku 2006 umožňuje zahrnout oblasti, které původně nepřicházely v úvahu pro výrobu větrné energie. Dále se jeví, že příloha tohoto

oběžníku obsahuje méně přísné hodnoty ve srovnání s hodnotami uvedenými v příloze oddílu 5.20.6.1 Vlarem II v oblasti kvality životního prostředí týkajícími se hluku a vrhání stínu v obydlených oblastech, což však přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

60 Jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 80 svého stanoviska a s výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, tedy oběžník z roku 2006 mění ustanovení Vlarem II, když je rozvíjí nebo se od nich odchyluje, takže lze mít za to, že splňuje podmínku připomenutou v bodě 52 tohoto rozsudku.

61 Je třeba ještě uvést, že obecná povaha vyhlášky a oběžníku z roku 2006 nebrání tomu, aby tyto akty byly kvalifikovány jako „plány a programy“ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42. Ačkoli ze znění tohoto ustanovení vyplývá, že se pojem „plány a programy“ může vztahovat na normativní akty přijaté v podobě právního nebo správního předpisu, tato směrnice neobsahuje právě zvláštní ustanovení pro politiky nebo obecné předpisy, které by vyžadovaly vymezení vůči plánům a programům ve smyslu uvedené směrnice. Okolnost, že vnitrostátní akt vykazuje určitý stupeň abstrakce a sleduje cíl přeměny určité zeměpisné oblasti, je projevem jeho programové či plánovací dimenze a není překážkou jeho zahrnutí pod pojem „plány a programy“ (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-671/16, EU:C:2018:403, bod 60, jakož i citovaná judikatura).

62 Z toho vyplývá, že Vlarem II, a s výhradou ověření, která přísluší provést předkládajícímu soudu, i oběžník z roku 2006 splňují rovněž druhou podmínku uvedenou v čl. 2 písm. a) druhé odrážce směrnice 2001/42.

63 S ohledem na všechny tyto úvahy je třeba na první otázku a na druhou otázku písm. a) až d) odpovědět tak, že čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že pod pojem „plány a programy“ spadají vyhláška a oběžník přijaté vládou entity členského státu, která je členem federace, přičemž oba předpisy obsahují různá ustanovení týkající se umísťování a provozování větrných elektráren.

K pojmu „plány a programy“ podléhající posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42, jehož se týká druhá otázka písm. e) až g)

64 Podstatou druhé otázky písm. e) až g) předkládajícího soudu je, zda čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že vyhláška a oběžník, přičemž oba tyto předpisy obsahují různá ustanovení týkající se umísťování a provozování větrných elektráren, mezi něž patří opatření týkající se vrhání stínu, bezpečnosti, jakož i hlukových norem, představují plány a programy, které musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí na základě výše uvedeného ustanovení.

65 Článek 3 směrnice 2001/42 podmiňuje povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí u zvláštního plánu nebo programu tím, že plán nebo program, na který se vztahuje toto ustanovení, může mít významný vliv na životní prostředí (rozsudek ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-671/16, EU:C:2018:403, bod 30). Konkrétně se podle čl. 3 odst. 2 písm. a) této směrnice posouzení vlivů na životní prostředí provádí systematicky u všech plánů a programů, které se připravují v určitých odvětvích a které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 2011/92 [rozsudek ze dne 8. května 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus“ a další, C-305/18, EU:C:2019:384, bod 47].

66 Zaprvé je v projednávaném případě nesporné, že se vyhláška a oběžník z roku 2006 zabývají odvětvím energetiky, uvedeným v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42, a že se tyto vnitrostátní akty týkají záměrů větrných parků, které patří mezi záměry uvedené v bodě 3 písm. i) přílohy II směrnice 2011/92.

67 Zadruhé, pokud jde o otázku, zda takové akty stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, je třeba připomenout, že pojem „plány a programy“ se týká všech aktů, kterými se stanovením pravidel a kontrolních postupů, které se použijí v dotčeném odvětví, vymezuje podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí (rozsudky ze dne 27. října 2016, D'Oultremont a další, C-290/15, EU:C:2016:816, bod 49; ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-671/16, EU:C:2018:403, bod 53, jakož i ze dne 12. června 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, bod 61).

68 Takový výklad má zajistit posouzení vlivů na životní prostředí u předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, bod 42, jakož i ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-671/16, EU:C:2018:403, bod 54).

69 V projednávaném případě vyhláška a oběžník z roku 2006 stanoví podmínky týkající se umísťování a provozování větrných elektráren ve vlámském regionu, vztahující se zejména k vrhání stínu, bezpečnostním opatřením, jakož i emisím hluku.

70 I když se jeví, že vyhláška a oběžník z roku 2006 nepředstavují ucelený soubor norem týkajících se umísťování a provozování větrných elektráren, Soudní dvůr již měl příležitost upřesnit, že pojem „podstatný soubor kritérií a podmínek“ musí být chápán kvalitativně, a nikoli kvantitativně. Je totiž třeba zamezit možným strategiím obcházení povinností stanovených ve směrnici 2001/42, jež mohou mít podobu roztříštěných opatření, čímž by se snižoval užitečný účinek této směrnice (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-671/16, EU:C:2018:403, bod 55, jakož i ze 12. června 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, bod 64).

71 Význam a rozsah právní úpravy uvedené ve vyhlášce a oběžníku z roku 2006 nasvědčují tomu, jak uvedl generální advokát v bodě 94 svého stanoviska, že tyto akty představují rámec, sice nikoliv komplexní, avšak dostatečně podstatný pro určování podmínek, kterým podléhá vydání povolení pro umístění větrných parků v dotčené zeměpisné oblasti, tedy záměrů, jejichž vliv na životní prostředí je nepopiratelný.

72 V toto ohledu je třeba ostatně připomenout, že v bodě 50 rozsudku ze dne 27. října 2016, D'Oultremont a další (C-290/15, EU:C:2016:816), Soudní dvůr rozhodl, že akt obsahující druhy norem srovnatelných s normami ve vyhlášce a oběžníku z roku 2006, pokud jde o umísťování a provozování větrných elektráren, má dostatečný význam a rozsah k tomu, aby vymezoval podmínky, které se použijí pro toto odvětví, a že rozhodnutí zejména v oblasti životního prostředí, která jsou v rámci uvedených norem stanovena, mají vymezovat podmínky, za nichž mohou být v budoucnu schvalovány konkrétní záměry umísťování a provozu větrných elektráren.

73 S ohledem na tyto skutečnosti je třeba mít za to, že vyhláška a s výhradou ověření, na něž byl učiněn odkaz v bodech 60 a 62 tohoto rozsudku i oběžník z roku 2006 spadají pod pojem „plány a programy“, které musí v souladu s čl. 3 odst. 2 směrnice 2001/42 podléhat posouzení vlivů na životní prostředí.

74 Takový výklad nemůže být zpochybněn zvláštní právní povahou oběžníku z roku 2006.

75 Sousloví „které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů […]“ uvedené v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 totiž neobsahuje žádný odkaz na vnitrostátní právní předpisy, a představuje tudíž autonomní pojem unijního práva, který musí být na území Unie vykládán jednotně.

76 Třebaže není jisté, zda by takový akt, jako je oběžník z roku 2006, mohl vyvolat závazné právní účinky pro třetí osoby, uvedený oběžník naproti tomu nelze, s výhradou ověření předkládajícím soudem, pokud jde o jeho přesný právní dosah, považovat za ustanovení čistě orientační hodnoty, která nesplňují podmínku připomenutou v předcházejícím bodě (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. června 2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, bod 44).

77 Kromě skutečnosti, že oběžník z roku 2006 je nadepsán „Rámec pro posouzení a podmínky vyžadované pro umísťování větrných elektráren“, z údajů předkládajícího soudu vyplývá, že povolení ze dne 30. listopadu 2016 blíže stanoví, že toto povolení musí vždy splňovat podmínky tohoto oběžníku, což nasvědčuje tomu, že tento oběžník je závazný přinejmenším pro orgány příslušné v oblasti vydávání takových povolení.

78 Jak ostatně zdůraznil generální advokát v bodě 95 svého stanoviska, jeví se, že belgická vláda sama připouští, že vyhláška a oběžník z roku 2006 jako celek mají pro takové orgány závazný charakter, když tato vláda poznamenává, že případný nesoulad environmentálních podmínek, které tyto akty stanoví, s unijním právem by měl za následek neplatnost dříve udělených povolení, takže je třeba omezit časové účinky rozsudku, který má být vydán před předkládajícím soudem.

79 Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že na druhou otázku písm. e) až g) je třeba odpovědět tak, čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že vyhláška a oběžník, přičemž oba tyto předpisy obsahují různá ustanovení týkající se umísťování a provozování větrných elektráren, mezi něž patří opatření týkající se vrhání stínu, bezpečnosti, jakož i hlukových norem, představují plány a programy, které musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí na základě výše uvedeného ustanovení.

K možnosti předkládajícího soudu zachovat účinky vyhlášky a oběžníku z roku 2006, jakož i povolení ze dne 30. listopadu 2016, která je předmětem druhé otázky písm. h) a i)

80 Podstatou druhé otázky písm. h) a i) předkládajícího soudu je, zda a za jakých podmínek může tento soud, pokud se ukáže, že posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice 2001/42 mělo být provedeno před přijetím vyhlášky a oběžníku, na nichž je založeno povolení týkající se umísťování a provozování větrných elektráren, které bylo před ním zpochybněno, takže tyto akty a toto povolení nejsou v souladu s unijním právem, zachovat účinky uvedených aktů a uvedeného povolení.

81 Předně podle článku 1 směrnice 2001/42 spočívá základní cíl této směrnice v tom, že plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, při přípravě a před přijetím podléhají posouzení vlivů na životní prostředí.

82 Vzhledem k tomu, že tato směrnice neobsahuje ustanovení o důsledcích porušení v ní obsažených procesních ustanovení, přísluší členským státům, aby v rámci svých pravomocí přijaly veškerá obecná či specifická opatření nezbytná pro to, aby „plány“ nebo „programy“, které mohou mít „významný vliv na životní prostředí“ ve smyslu této směrnice, byly předmětem posouzení vlivů na životní prostředí v souladu s procedurálními podmínkami a kritérii stanovenými touto směrnicí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. července 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, bod 30 a citovaná judikatura).

83 Členské státy jsou podle zásady loajální spolupráce stanovené v čl. 4 odst. 3 SEU povinny odstranit protiprávní důsledky takového porušení unijního práva. Z toho vyplývá, že příslušné vnitrostátní orgány, včetně vnitrostátních soudů, kterým byla předložena žaloba proti aktu vnitrostátního práva přijatému v rozporu s unijním právem, mají povinnost přijmout v rámci svých pravomocí veškerá opatření nezbytná k nápravě neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí. V případě „plánu“ nebo „programu“ přijatého v rozporu s povinností provést posouzení vlivů na životní prostředí to může spočívat například v přijetí opatření, jejichž cílem je pozastavení nebo zrušení tohoto plánu nebo

programu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. července 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, body 31 a 32), jakož i ve zrušení či pozastavení již uděleného povolení, aby se provedlo takové posouzení [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Větrný park v Derrybrienu), C-261/18, EU:C:2019:955, bod 75, jakož i citovaná judikatura].

84 Je třeba ještě dodat, že jedině Soudní dvůr může výjimečně a z naléhavých důvodů právní jistoty přiznat dočasné pozastavení vylučovacího účinku, který má unijní právní pravidlo vůči vnitrostátnímu právu, které je v rozporu s tímto pravidlem. Pokud by totiž byly vnitrostátní soudy oprávněny přiznat vnitrostátním ustanovením přednost, byť dočasnou, před unijním právem, s nímž jsou v rozporu, bylo by tím narušeno jednotné používání unijního práva (rozsudek ze dne 29. července 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, bod 177, jakož i citovaná judikatura).

85 V odpověď na argumentaci rozvinutou Komisí v jejím písemném vyjádření, podle níž je výjimečné zachování účinků vnitrostátních opatření, která jsou v rozporu s unijním právem, možné pouze v rámci přímé žaloby proti potenciálně vadným opatřením, a nikoli na základě námitky, pokud se žaloba podaná k vnitrostátnímu soudu týká aktů přijatých k provedení uvedených opatření, je nutno upřesnit, jak uvedl generální advokát v bodech 126 až 128 svého stanoviska, že judikatura Soudního dvora takové rozlišení neprovedla a že takové zachování Soudním dvorem je možné v rámci obou těchto procesních prostředků.

86 V projednávaném případě ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že ačkoli Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (dekret o organizaci, postupu a řízení některých vlámských správních soudů) ze dne 4. dubna 2014 (*Belgisch Staatsblad*, 1. října 2014, s. 77620) neumožňuje předkládajícímu soudu dočasně zachovat účinky vyhlášky a oběžníku z roku 2006, belgická ústava, jak ji vykládá vnitrostátní judikatura, naproti tomu přiznává soudu právo nepoužít takové vnitrostátní podzákonné právní předpisy, jestliže nejsou v souladu s hierarchicky nadřazenými normami. Pokud jde o účinky povolení ze dne 30. listopadu 2016, čl. 36 odst. 1 a 2 dekretu o organizaci, postupu a řízení některých vlámských správních soudů opravňuje předkládající soud k tomu, aby je dočasně zachoval, i když bylo přijato na základě vnitrostátních aktů porušujících unijní právo.

87 V tomto ohledu je nutno uvést, že ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že se jeví, že záměr větrného parku nebyl dokončen, či dokonce jeho realizace ani nebyla zahájena.

88 Pokud by se přitom ukázalo, že je pravda, že realizace záměru větrného parku nebyla zahájena, zachování účinků povolení ze dne 30. listopadu 2016 po dobu trvání posouzení vlivů na životní prostředí stanovenou ve vyhlášce a oběžníku z roku 2006 by se každopádně nejevilo jako nezbytné (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. července 2017, Comune di Corridonia a další, C-196/16 a C-197/16, EU:C:2017:589, bod 43, jakož i ze dne 28. února 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, bod 30). Příslušelo by tedy předkládajícímu soudu, aby zrušil povolení přijaté na základě „plánu“ nebo „programu“, který byl sám přijat v rozporu s povinností provést posouzení vlivů na životní prostředí (obdobně viz rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, bod 46).

89 K takovému zrušení by mělo v souladu se zásadami připomenutými v bodě 83 tohoto rozsudku dojít rovněž v případě, že by se ukázalo, že realizace záměru větrného parku byla zahájena, případně je dokončena.

90 Bylo však zaprvé rozhodnuto, že vnitrostátní soud, který zohledňuje existenci naléhavého zájmu týkajícího se ochrany životního prostředí, může být výjimečně oprávněn využít vnitrostátní právní úpravy, která mu svěřuje pravomoc zachovat určité účinky vnitrostátního aktu, jehož postup přijetí nebyl v souladu se směrnicí 2001/42, jako je právní úprava uvedená v bodě 86 tohoto rozsudku,

existuje-li nebezpečí, že zrušení tohoto aktu vytvoří právní vakuum neslučitelné s povinností dotyčného členského státu přijmout opatření k provedení takového jiného aktu unijního práva, jehož cílem je ochrana životního prostředí, jako je směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (Úř. věst. 1991, L 375, s. 1; Zvl. vyd. 15/02, s. 68) (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, body 56 a 63).

91 V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že vyhláška a oběžník z roku 2006 přispívají k provedení cílů směrnice 2009/28 o výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů energie. I když je taková výroba vedena úvahami týkajícími se ochrany životního prostředí a představuje prvořadý cíl Unie v oblasti energetiky, každá překážka při rozvoji této výroby na území členského státu, jako je překážka, která může vyplývat ze zrušení územního povolení výrobci a dodavateli elektřiny za účelem výstavby omezeného počtu větrných elektráren, přitom nemůže stačit ke globálnímu ohrožení provádění uvedené směrnice na tomto území.

92 Zadruhé Soudní dvůr v bodě 179 rozsudku ze dne 29. července 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), uznal, že bezpečnost dodávek elektřiny dotčeného členského státu představuje rovněž naléhavý důvod. Zároveň však upřesnil, že úvahy týkající se bezpečnosti dodávek elektřiny mohou odůvodnit zachování účinků vnitrostátních opatření, která byla přijata v rozporu s povinnostmi vyplývajícími z unijního práva, jen tehdy, kdy by v případě zrušení nebo pozastavení účinků těchto opatření existovala skutečná a vážná hrozba přerušení dodávek elektřiny dotyčného členského státu, jíž nelze čelit jinými prostředky a alternativními řešeními zejména v rámci vnitřního trhu.

93 Jak přitom uvedla Komise na jednání před Soudním dvorem a jak zdůraznil generální advokát v bodě 132 svého stanoviska, není jisté, zda by zastavení činnosti omezeného počtu větrných elektráren mohlo mít významný dopad na dodávky elektřiny v celém dotčeném členském státě.

94 Každopádně se případné zachování časových účinků těchto aktů může vztahovat pouze na časový úsek, který je striktně nezbytný k nápravě zjištěné protiprávnosti (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, bod 62, jakož i ze dne 29. července 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, bod 181).

95 S ohledem na výše uvedené je třeba na druhou otázku písm. h) a i) odpovědět tak, že pokud se ukáže, že posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice 2001/42 mělo být provedeno před přijetím vyhlášky a oběžníku, na nichž je založeno povolení týkající se umísťování a provozování větrných elektráren, které bylo před vnitrostátním soudem zpochybněno, takže tyto akty a toto povolení nejsou v souladu s unijním právem, může tento soud zachovat účinky uvedených aktů a tohoto povolení pouze tehdy, když mu to vnitrostátní právo umožňuje v rámci sporu, který mu byl předložen, a v případě, kdy by zrušení uvedeného povolení mohlo mít významný dopad na dodávky elektřiny v celém dotčeném členském státě a pouze na časový úsek, který je striktně nezbytný k nápravě této protiprávnosti. Předkládajícímu soudu případně přísluší, aby provedl toto posouzení ve sporu v původním řízení.

K nákladům řízení

96 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) **Článek 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí musí být vykládán v tom smyslu, že pod pojem „plány a programy“ spadají vyhláška a oběžník přijaté vládou entity členského státu, která je členem federace, přičemž oba předpisy obsahují různá ustanovení týkající se umísťování a provozování větrných elektráren.**

2) **Článek 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že vyhláška a oběžník, přičemž oba tyto předpisy obsahují různá ustanovení týkající se umísťování a provozování větrných elektráren, mezi něž patří opatření týkající se vrhání stínu, bezpečnosti, jakož i hlukových norem, představují plány a programy, které musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí na základě výše uvedeného ustanovení.**

3) **Pokud se ukáže, že posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice 2001/42 mělo být provedeno před přijetím vyhlášky a oběžníku, na nichž je založeno povolení týkající se umísťování a provozování větrných elektráren, které bylo před vnitrostátním soudem zpochybněno, takže tyto akty a toto povolení nejsou v souladu s unijním právem, může tento soud zachovat účinky uvedených aktů a tohoto povolení pouze tehdy, když mu to vnitrostátní právo umožňuje v rámci sporu, který mu byl předložen, a v případě, kdy by zrušení uvedeného povolení mohlo mít významný dopad na dodávky elektřiny v celém dotčeném členském státě a pouze na časový úsek, který je striktně nezbytný k nápravě této protiprávnosti. Předkládajícímu soudu případně přísluší, aby provedl toto posouzení ve sporu v původním řízení.**

Podpisy.