NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY JULIANE KOKOTT prednesené 4. marca 2010 [1]

I — Úvod

1. Návrhy na začatie prejudiciálneho konania belgickej Štátnej rady sa týkajú pôsobnosti smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/42/ES z 27. júna 2001 o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie [2] (ďalej len: smernica SEP, pričom skratka SEP označuje strategické environmentálne posudzovanie). Otázkou, ktorú treba preskúmať, je otázka, či akčné programy uvedené v článku 5 smernice Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov [3] (ďalej len: smernica o dusičnanoch) podliehajú posúdeniu ich vplyvov na životné prostredie.

2. Smernica SEP, spoločne so smernicou 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie [4] (ďalej: smernica PVŽ), má zabezpečiť, aby príslušné orgány zohľadnili všetky významné vplyvy, ktoré môžu mať projekty na životné prostredie, keď prijímajú rozhodnutia, ktoré majú vplyv na ich realizáciu. Smernica PVŽ zaviedla posudzovanie týchto vplyvov, ktoré treba vykonať v rámci povoľovania projektov. Posudzovanie vplyvov na životné prostredie, ktoré upravuje smernica SEP, sa naopak vykonáva v rámci rozhodovacích postupov, ktoré predchádzajú povoľovacím konaniam individuálnych projektov vo vlastnom slova zmysle, ale môžu mať na ne vplyv.

3. Hnojenie poľnohospodárskych plôch sa riadi pravidlami uvedenými v smernici o dusičnanoch a v akčných programoch, ktoré musia byť prijaté na jej vykonanie. Poľnohospodári hnoja svoje polia nielen na to, aby zlepšili rast svojich plodín, ale aj preto, aby sa zbavili odpadov živočíšneho pôvodu. Keď podnik produkuje viac odpadov ako

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Ú. v. ES L 197, s. 30; Mim. vyd. 15/006, s. 157.

3 — Ú. v. ES L 375, s. 1; Mim. vyd. 15/002, s. 68, v znení zmenenom a doplnenom nariadením (ES) č. 1822/2003 Európskeho parlamentu a Rady z 29. septembra 2003, ktorým sa podľa rozhodnutia Rady 1999/468/ES upravujú ustanovenia týkajúce sa výborov, ktoré pomáhajú Komisii pri výkone jej vykonávacích právomocí ustanovených v nástrojoch, ktoré podliehajú postupu uvedenému v článku 251 Zmluvy o založení ES, Ú. v. ES L 284, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 447.

4 — Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248, v znení zmenenom a doplnenom smernicou 2003/35/ES, Ú. v. ES L 156, s. 17; Mim. vyd. 15/007, s. 466.

môžu absorbovať plodiny, má to za následok nadbytočné množstvo hnojiva, ktoré pravidelne znečisťuje vody.

4. Z tohto dôvodu teraz vzniká otázka, či sú v rámci akčných programov uvedených v smernici o dusičnanoch prijímané rozhodnutia, ktoré majú na neskoršie povoľovanie projektov taký vplyv, že tieto akčné programy podliehajú posudzovaniu ich vplyvov na životné prostredie. V tejto súvislosti sa Súdny dvor bude musieť najprv zaoberať základnými otázkami smernice SEP týkajúcimi sa hlavne významu pojmov „plán" a „program" a bude tiež musieť upresniť, za akých okolností tieto plány a programy stanovujú rámec pre povoľovanie projektov.

II — Právny rámec

A — *Smernica SEP*

5. Ciele smernice SEP sú uvedené v článku 1:

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

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

„Na účely tejto smernice:

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

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

— ktoré vyžadujú legislatívne, regulatívne alebo správne predpisy [ktoré sú vyžadované zákonmi, inými právnymi predpismi a správnymi opatreniami – *neoficiálny preklad*]".

7. Článok 3 definuje pôsobnosť tým, že označuje plány a programy, ktoré podliehajú posudzovaniu. Rozhodujúce sú predovšetkým odseky 1 až 5:

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

2. Podľa [s výnimkou uvedenou v – *neoficiálny preklad*] odseku 3 sa environmentálne posudzovanie vykonáva pre všetky plány a programy,

a) ktoré sa pripravujú pre poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybárstvo, energetiku, dopravu, odpadové hospodárstvo, vodné hospodárstvo, telekomunikácie, turistiku, plánovanie miest a vidieka alebo využívanie územia a ktoré stanovujú rámec pre súhlas budúceho rozvoja projektov [a ktoré stanovujú rámec pre budúce povoľovanie projektov – *neoficiálny preklad*] 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.

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

5. Členské štáty určia, či plány alebo programy, na ktoré sa vzťahujú odseky 3 a 4 majú pravdepodobne významné environmentálne účinky 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“.

8. Príloha II uvádza kritériá umožňujúce určiť pravdepodobný rozsah vplyvov uvedených v článku 3 ods. 5. Na tomto mieste uvediem znenie bodu 1 prvej zarážky:

„1. Charakteristiky plánov a programov so zvláštnym zreteľom [najmä – *neoficiálny preklad*] na:

— mieru, v akej plán alebo program stanovuje rámec pre projekty a iné činnosti, so zreteľom na miesto, povahu, veľkosť a operačné podmienky alebo alokáciou zdrojov,

...“.

9. Pre úplnosť treba uviesť, že od roku 2008 je Únia zmluvnou stranou Protokolu o strategickom environmentálnom hodnotení k Dohovoru o hodnotení vplyvu na životné prostredie presahujúceho hranice [5] (ďalej len: Protokol o strategickom environmentálnom hodnotení) [6]. Tento protokol obsahuje pravidlá podobné tým, ktoré sa nachádzajú v smernici SEP, ktorá zabezpečila jeho prebratie do práva Spoločenstva [7].

B — *Smernica o dusičnanoch*

10. Článok 3 smernice o dusičnanoch ukladá členským štátom povinnosť označiť určité pásma ako ohrozené pásma na účely boja proti znečisťovaniu vôd dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov. V súlade s článkom 5 musia členské štáty prijať akčné programy pre tieto ohrozené pásma:

„1. V priebehu dvoch rokov od zostavenia počiatočného zoznamu označených ohrozených pásiem, uvedeného v článku 3 ods. 2, alebo v priebehu jedného roka od každého ďalšieho označovania, uvedeného v článku 3 ods. 4, vypracujú členské štáty s cieľom realizácie cieľov špecifikovaných v článku 1 akčné programy vo vzťahu k označeným ohrozeným pásmam.

2. ...

5 — Ú. v. EÚ 2008, L 308, s. 35.

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

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

3. V akčných programoch sa zohľadnia:

a) dostupné vedecké a technické údaje, predovšetkým so zreteľom na príslušné hodnoty dusičnanov pochádzajúcich z poľnohospodárskych a iných zdrojov;

b) podmienky životného prostredia v príslušných oblastiach daných členských štátov.

4. Akčné programy sa realizujú v priebehu štyroch rokov od ich vypracovania a pozostávajú z nasledujúcich záväzných opatrení:

a) opatrenia uvedené v prílohe III;

b) opatrenia, ktoré členské štáty stanovili v kódexoch vhodných poľnohospodárskych postupov vypracovaných v súlade s článkom 4, s výnimkou opatrení, ktoré boli nahradené opatreniami uvedenými v prílohe III.

5. Okrem toho v prípadoch, ak sa na začiatku alebo na základe skúseností z realizácie akčných programov zistí, že opatrenia uvedené v odseku 4 nebudú postačujúce na dosiahnutie cieľov špecifikovaných v článku 1, prijmú členské štáty v rámci akčných programov podľa potreby doplňujúce opatrenia alebo účinnejšie postupy. Pri výbere týchto opatrení a postupov zohľadnia členské štáty ich účinnosť a výšku nákladov v porovnaní s inými možnými preventívnymi opatreniami.

6. Členské štáty zostavia a budú realizovať vhodné monitorovacie programy na vyhodnotenie účinnosti akčných programov vypracovaných podľa tohto článku.

Členské štáty, ktoré na svojom území uplatňujú článok 5, budú na vybraných meracích bodoch monitorovať obsah dusičnanov vo vodách (povrchové vody a podzemné vody), čo umožní určiť rozsah znečistenia vôd dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov.

7. Najmenej každé štyri roky členské štáty preskúmajú a podľa potreby upravia svoje akčné programy vrátane dodatočných opatrení prijatých podľa odseku 5. Členské štáty budú o zmenách v akčných programoch informovať Komisiu.“

C — *Smernica PVŽ*

11. Smernica PVŽ je referenčným bodom pre povinnosť posudzovania uloženú článkom 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP.

12. V súlade s článkom 4 ods. 1 smernice PVŽ projekty uvedené v prílohe I podliehajú posúdeniu ich vplyvov na životné prostredie. Príloha I bod 17 uvádza určité zariadenia na chov, a to:

„17. Zariadenia na [intenzívny – *neoficiálny preklad*] chov hydiny, alebo ošípaných s viac ako:

a) 85 000 miestami pre brojlery, 60 000 miestami pre sliepky;

b) 3 000 miestami pre chov ošípaných (nad 30 kg) alebo

c) 900 miestami pre prasnice.“

13. Projekty uvedené v prílohe II podliehajú posudzovaniu vtedy, keď pravdepodobne môžu mať významný vplyv na životné prostredie. Príloha II bod 1 uvádza najmä tieto projekty:

„b) Projekty na využitie neskultivovanej zeme alebo poloprírodných oblastí na intenzívnu poľnohospodársku výrobu.

…

e) veľké zariadenia pre chov dobytka [zariadenia na intenzívny chov – *neoficiálny preklad*] (projekty neobsiahnuté v prílohe I).“

14. Článok 8 upresňuje využitie výsledkov posudzovania:

„Výsledky konzultácií a informácie získané podľa článkov 5, 6, a 7 sa musia vziať do úvahy v povoľovacom konaní.“

D — *Smernica 2003/35*

15. Treba uviesť aj smernicu 2003/35/ES Európskeho parlamentu a Rady z 26. mája 2003, ktorou sa ustanovuje účasť verejnosti pri navrhovaní určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia, a ktorou

sa menia a dopĺňajú s ohľadom na účasť verejnosti a prístup k spravodlivosti, smernice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES [8]. Článok 2 tejto smernice uvádza pravidlá účasti verejnosti na plánoch a programoch. Článok 2 ods. 5 napriek tomu z tejto účasti vylučuje plány a programy uvedené v prílohe I, ktorých vplyvy na životné prostredie sa už posudzujú podľa smernice SEP. Plány a programy, ktorých sa týka článok 5 ods. 1 smernice o dusičnanoch, sú uvedené v prílohe I písm. c) smernice 2003/35.

E — *Smernice o ochrane prírody*

16. Povinnosť posudzovania uložená článkom 3 ods. 2 písm. b) smernice SEP súvisí s právom na ochranu prírody, ktoré je uvedené v smernici Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín [9] (ďalej len: smernica o biotopoch) a v smernici Rady 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva [10]. Tieto smernice upravujú označovanie chránených území pre určité typy biotopov a určité druhy. Článok 6 ods. 3 a 4 smernice o biotopoch, ktorý sa v súlade s článkom 7 uplatňuje aj na chránené územia vtáctva, uvádza pravidlá posudzovania a povoľovania plánov a projektov, ktoré môžu mať významný vplyv na tieto chránené územia:

„3. Akýkoľvek plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality alebo nie je potrebný pre ňu, ale môže pravdepodobne významne ovplyvniť túto lokalitu, či už samotne, alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi, podlieha primeranému odhadu jeho dosahov na danú lokalitu z hľadiska cieľov ochrany lokality. Na základe výsledkov zhodnotenia dosahov na lokalitu a podľa ustanovení odseku 4 príslušné vnútroštátne orgány súhlasia s plánom alebo projektom iba po presvedčení sa, že nepriaznivo neovplyvní integritu príslušnej lokality, a v prípade potreby po získaní stanoviska verejnosti.

4. Ak sa aj napriek negatívnemu odhadu dosahov na lokalitu a pri neexistencii alternatívnych riešení plán alebo projekt musí realizovať z dôvodov vyššieho verejného záujmu, vrátane záujmov sociálnej a ekonomickej povahy, členský štát prijme všetky kompenzačné opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, že celková koherencia sústavy Natura 2000 bude ochránená. ...“.

8 — Už citovaná v poznámke pod čiarou 4.

9 — Ú. v. ES L 206, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102, v znení zmenenom a doplnenom smernicou Rady 2006/105/ES z 20. novembra 2006, ktorou sa z dôvodu pristúpenia Bulharska a Rumunska upravujú určité smernice v oblasti životného prostredia, Ú. v. EÚ L 363, s. 368.

10 — Ú. v. ES L 103, s. 1; Mim. vyd. 15/001, s. 98, v znení zmenenom a doplnenom smernicou 2006/105.

F — *Belgické právo*

17. Z údajov poskytnutých vnútroštátnym súdom vyplýva, že Valónsky región prijal 15. februára 2007 nariadenie, ktorým bola zmenená Livre II Code de l'environnement (Kniha II zákonníka o životnom prostredí), ktorú tvorí Code de l'eau (zákonník o vode), vo veci trvalo udržateľného hospodárenia s dusíkom v poľnohospodárstve [11]. Toto nariadenie je akčným programom, ktorý región prijal na vykonanie článku 5 smernice o dusičnanoch.

III — Konanie vo veci samej a prejudiciálne otázky

18. Organizácie na ochranu životného prostredia Terre Wallonne a Inter-Environnement Wallonie podali proti tomuto nariadeniu Valónskeho regiónu žalobu na Štátnu radu. Regiónu vytýkajú najmä to, že nevykonal posúdenie vplyvov na životné prostredie tak, ako to vyžadovala smernica SEP.

19. Z tohto dôvodu Štátna rada položila Súdnemu dvoru tieto otázky:

1. Je program hospodárenia s dusíkom vo vzťahu k označeným ohrozeným pásmam, ktorých vytvorenie je stanovené v článku 5 ods. 1 smernice o dusičnanoch plánom alebo programom uvedeným v článku 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP, ktorý je pripravený pre poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybárstvo, energetiku, dopravu, odpadové hospodárstvo, vodné hospodárstvo, telekomunikácie, turistiku, plánovanie miest a vidieka alebo využívanie územia a [ktorý stanovuje] rámec pre budúce povoľovanie projektov uvedených v prílohách I a II k smernici PVŽ?

2. Je program hospodárenia s dusíkom vo vzťahu k označeným ohrozeným pásmam, ktorých vytvorenie je stanovené v článku 5 ods. 1 smernice o dusičnanoch plánom alebo programom uvedeným v článku 3 ods. 2 písm. b) smernice SEP, pri ktorých sa určilo, že vyžadujú posudzovanie podľa článku 6 alebo 7 smernice o biotopoch vzhľadom na ich pravdepodobný vplyv na lokality, obzvlášť keď predmetný program hospodárenia s dusíkom sa uplatňuje na všetky určené ohrozené pásma Valónskeho regiónu?

11 — *Moniteur Belge* č. 68 zo 7. marca 2007, s. 11118 a nasl.

3. Je program hospodárenia s dusíkom vo vzťahu k označeným ohrozeným pásmam, ktorých vytvorenie je stanovené v článku 5 ods. 1 smernice o dusičnanoch iným plánom alebo programom ako sú uvedené v článku 3 ods. 2 smernice SEP, ktorý stanovuje rámec pre budúce povoľovanie projektov, pre ktoré členské štáty musia podľa článku 3 ods. 4 určiť, či majú pravdepodobne významné environmentálne vplyvy v súlade s odsekom 5?

20. Písomné pripomienky predložili Súdnemu dvoru Inter-Environnement Wallonie a Valónsky región, ako aj Belgické kráľovstvo, Česká republika a Komisia. S výnimkou Českej republiky sa títo účastníci konania rovnako zúčastnili na pojednávaní z 21. januára 2010.

IV — Právne posúdenie

21. Otázky Štátnej rady sa týkajú troch prípadov, v ktorých plány a programy podliehajú posudzovaniu vplyvov na životné prostredie v súlade s článkom 3 smernice SEP. Ide o plány a programy

— ktoré stanovujú rámec, v ktorom bude možné povoľovať projekty uvedené v smernici PVŽ [článok 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP; pozri časť B],

— pre ktoré smernica o biotopoch vyžaduje posudzovanie z dôvodu vplyvov, ktoré môžu mať na chránené lokality [článok 3 ods. 2 písm. b) smernice SEP; pozri časť C] alebo

— ktoré stanovujú rámce, v ktorom bude možné povoľovať iné projekty, ktoré môžu mať významné vplyvy na životné prostredie [článok 3 ods. 4 a 5 smernice SEP; pozri časť D].

22. Pre každú z týchto kategórií bude potrebné najprv určiť, či akčné programy v zmysle článku 5 smernice o dusičnanoch sú alebo nie sú plánmi alebo programami v zmysle smernice SEP (pozri časť A, 1.) a či je potrebné abstraktne preskúmať, či akčné programy môžu mať významné vplyvy na životné prostredie (pozri časť A, 2.).

A — *Úvodné poznámky*

1. O pojmoch „plány a programy“

23. Belgicko tvrdí, že sporné nariadenie Valónskeho regiónu je právnym predpisom a že teda nejde o plán alebo program v zmysle smernice SEP. Svoj názor zakladá na správnom predpoklade, že akčný program v zmysle článku 5 smernice o dusičnanoch a teda aj sporné nariadenie obsahujú pravidlá, ktoré by sa mohli nachádzať aj v zákonoch. Pri analýze významu slov izolovane sa zdá možné chápať pojmy „plán“ a „program“ v takom zmysle, že sú z nich vylúčené zákony. Plány a programy tak vyjadrujú zámery vyžadujúce neskoršie vykonanie, ale nie bezprostredne uplatniteľné pravidlá.

24. Normotvorca sa však neriadil týmto reštriktívnym prístupom, ako to v prípade akčných programov uvedených v článku 5 smernice o dusičnanoch a teda v prípade sporného nariadenia preukazuje už výber názvu „program“. Smernica 2003/35 [pozri písm. a) nižšie] potvrdzuje, že tento názov nemá v smernici o dusičnanoch iný význam ako v smernici SEP. Navyše, ciele smernice SEP [pozri bod b) nižšie] a jej systematický kontext [pozri bod c) nižšie], ako aj protokol o strategickom environmentálnom hodnotení dohodnutý s podobným cieľom, ako je cieľ smernice SEP [pozri bod d) nižšie], nabádajú k tomu, že legislatívne opatrenia nemožno bez ďalšieho vylúčiť z pôsobnosti smernice SEP.

a) O smernici 2003/35

25. Hlavný argument pre to, aby sa akčné programy uvedené v článku 5 smernice o dusičnanoch považovali za plány alebo programy v zmysle smernice SEP vyplýva z inej smernice, a to zo smernice 2003/35, na ktorú už vnútroštátny súd poukázal. Táto smernica sa týka najmä účasti verejnosti na príprave určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia.

26. Článok 2 ods. 2 a príloha I písm. c) smernice 2003/35 výslovne uvádzajú akčné programy uvedené v článku 5 smernice o dusičnanoch ako plány a programy.

27. Normotvorca práve preto, že si bol vedomý toho, že aj smernica SEP sa týka plánov a programov, stanovil kolízne pravidlá pre vyriešenie konfliktu týchto dvoch smerníc v článku 2 ods. 5 smernice 2003/35: smernica 2003/35 upravuje účasť verejnosti iba

vtedy, keď dotknutý plán alebo program nepodliehal posudzovaniu podľa smernice SEP.

28. Bolo by vnútorne rozporné, aby v smernici 2003/35 normotvorca výslovne označil akčné programy za plány a programy, a dokonca upravil možnosť posudzovania podľa smernice SEP, ale aby akčné programy nemohli byť plánmi alebo programami v zmysle smernice SEP, pretože musia obsahovať právne pravidlá.

b) O cieľoch smernice SEP

29. Zahrnutie legislatívnych opatrení je navyše v súlade s cieľmi smernice SEP. Podľa jej článku 1 je cieľom smernice SEP zabezpečiť vysokú úroveň ochrany životného prostredia a prispieť k integrácii environmentálnych úvah do prípravy a schvaľovania plánov a programov tým, že stanovuje, že určité plány a programy, ktoré môžu mať významné vplyvy na životné prostredie, podliehajú environmentálnemu posudzovaniu.

30. Výklad oboch pojmov „plány a projekty“ musí teda zabezpečiť, aby opatrenia, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie, podliehali ich posudzovaniu. Rovnako ako v prípade smernice PVŽ [12], sa preto zdá rozumné venovať pozornosť najprv tomu, či dotknuté opatrenia môžu mať významný vplyv na životné prostredie. Právne predpisy môžu mať takýto vplyv predovšetkým vtedy, keď umožňujú znečistenie životného prostredia.

31. Z historického pozadia smernice SEP vyplýva špecifický cieľ, ktorý sleduje prostredníctvom posudzovania plánov a programov. Táto smernica totiž dopĺňa smernicu PVŽ, ktorá ju predbehla o viac ako desať rokov a ktorej cieľom bolo zohľadniť ekologické vplyvy počas povoľovacieho konania projektov.

32. Uplatňovanie smernice PVŽ preukázalo, že v čase posudzovania projektov už významné vplyvy na životné prostredie boli známe na základe predchádzajúcich opatrení plánovania [13]. Z tohto dôvodu, ak je možné preštudovať tieto vplyvy v rámci posudzovania vplyvov na životné prostredie, potom už

12 — Pozri napríklad rozsudky z 24. októbra 1996, Kraaijeveld a i. (C-72/95, Zb. 1996, s. I-5403, body 32 a 39), zo 16. septembra 1999, WWF a i. (C-435/97, Zb. 1999, s. I-5613, bod 40), z 9. septembra 2000, Linster (C-287/98, Zb. 2000, s. I-6917, bod 52), z 28. februára 2008, Abraham a i. (C-2/07, Zb. 2008, s. I-1197, bod 32) a z 25. júla 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Zb. 2008, p. I-6097, bod 33).

13 — Návrh smernice Rady o posudzovaní vplyvov určitých plánov a programov na životné prostredie [*neoficiálny preklad*], KOM(96) 511, konečné znenie, s. 6.

nie je možné plne ich zohľadniť počas povoľovania projektu. Je preto rozumnejšie preskúmať takéto ekologické vplyvy už v štádiu prípravných opatrení a zohľadniť ich v tomto kontexte.

33. Napríklad abstraktný plán trasy môže určiť, že cestu treba postaviť v určenom koridore, takže v čase neskoršieho povoľovania konkrétneho projektu výstavby cesty je možné, aby otázka, či mimo tohto koridoru existujú náhradné trasy, ktoré by spôsobovali menšie vplyvy na životné prostredie, už viac nebola skúmaná. Z tohto dôvodu treba už pri vymedzení koridoru preskúmať, aké má vymedzenie trasy vplyvy na životné prostredie a či možno zohľadniť náhradné trasy.

34. Predbežné podmienky pre povoľovanie projektov, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie, môžu byť rôznej povahy. Plány, ktoré sa vzťahujú k určitému sektoru, môžu viac alebo menej presne stanoviť, kde sa musia realizovať určité projekty. Aj samotné opatrenia stanovujúce spôsob realizácie projektov však môžu mať významný vplyv na životné prostredie. (Zdanlivá) právna úprava, ktorá umožňuje, aby bol nespracovaný odpad živočíšneho pôvodu priamo zo zariadení na intenzívny chov odvádzaný priamo do prirodzených vôd, má tak významný vplyv na životné prostredie.

35. Z tohto dôvodu možno významné vplyvy na životné prostredie plne zohľadniť iba vtedy, keď boli posúdené pre všetky prípravné opatrenia, ktoré môžu mať za následok, že neskôr realizované projekty majú takéto vplyvy. V tomto zmysle pojmy „plán“ a „program“ treba vykladať dostatočne široko tak, aby v nich boli zahrnuté aj právne predpisy.

c) O systematickej koherencii pojmov „plán“ a 5„program“ v smernici SEP

36. Pravidlá formulované v smernici SEP potvrdzujú tento výklad pojmov „plán“ a „program“.

37. Článok 2 písm. a) smernice SEP stanovuje, že na účely smernice „plány a programy“ sú plány a programy vrátane tých, na ktorých financovaní sa podieľa Európske spoločenstvo, ako aj ich akékoľvek modifikácie, ktoré sú predmetom prípravy a/alebo schvaľovania úradom na štátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni alebo ktoré úrad pripravuje na

schválenie prostredníctvom parlamentného alebo vládneho legislatívneho postupu a ktoré sú vyžadované zákonmi, inými právnymi predpismi a správnymi opatreniami.

38. Toto ustanovenie teda nedefinuje dvojicu pojmov, ale ju iba kvalifikuje: výraz „plány a programy“ v zmysle smernice označuje plány a programy, ktoré spĺňajú určité (doplňujúce) podmienky.

39. Z prvej z týchto podmienok jasne vyplýva, že legislatívny proces, v ktorom bolo prijaté nariadenie Valónskeho regiónu, nebráni uplatneniu smernice SEP. Prvá zarážka tohto článku totiž výslovne stanovuje, že plány a programy môžu byť pripravené prostredníctvom legislatívneho postupu, čo navyše svedčí v prospech názoru, podľa ktorého aj opatrenia, ktoré majú kvôli svojmu obsahu legislatívnu povahu, môžu byť plánmi alebo programami.

40. Inter-Environnement Wallonie v tejto súvislosti správne zdôrazňuje jeden rozdiel oproti smernici PVŽ: článok 1 ods. 5 smernice PVŽ z pôsobnosti tejto smernice výslovne vylučuje právne predpisy [14]. Smernica SEP neobsahuje takéto vylúčenie, hoci sa týka legislatívneho zámeru s oveľa väčšou pravdepodobnosťou ako smernica PVŽ.

41. Druhá predbežná podmienka môže upokojiť Belgicko, ktoré sa obáva, že potom by museli byť predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie všetky možné právne predpisy. Všeobecná povinnosť posudzovať vplyvy, ktoré môžu mať právne predpisy na životné prostredie, je vylúčená už z dôvodu, že v súlade s článkom 2 písm. a) druhou zarážkou sa smernica SEP týka iba plánov a projektov, ktoré *musia* byť vypracované na základe zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení. Slobodné politické rozhodnutie o legislatívnych návrhoch teda nepodlieha povinnosti posudzovania.

42. Toto obmedzenie však napriek tomu nevylučuje akčný program Valónskeho regiónu z pôsobnosti povinnosti vykonať posúdenie vplyvov na životné prostredie, pretože tento program je založený na povinnosti uloženej právnym predpisom, a to článkom 5 smernice o dusičnanoch. Tento program musí obsahovať opatrenia, ktoré sú záväzne stanovené v prílohách tejto smernice, ako napríklad pravidlá týkajúce sa používania niektorých typov

14 — K tomuto pozri rozsudky už citované v poznámke pod čiarou 12, WWF a i., bod 55 a nasl., a Linster, bod 41 a nasl.

hnojív (článok 5 ods. 4 a príloha III body 1 a 2) [15].

43. Napokon aj pravidlá ukladajúce povinnosť posudzovania, ktoré sú uvedené v článku 3 ods. 2 písm. a) a v článku 3 ods. 4 smernice SEP, svedčia v prospech zahrnutia právnych predpisov do pojmu „plány a programy“, pretože z nich vyplýva, že plány a programy môžu stanoviť rámec, v ktorom bude možné povoliť vykonávanie projektov. Na základe prílohy II bodu 1 prvej zarážky sa zdá, že normotvorca mal týmto na mysli predovšetkým mieru, v akej dotknutý plán alebo program stanovuje rámec pre iné projekty alebo aktivity, so zreteľom na miesto, povahu, veľkosť a operačné podmienky alebo alokáciou zdrojov. Pravidlá týkajúce sa týchto otázok môžu mať svojou kvalitou legislatívnu povahu.

d) O protokole o strategickom environmentálnom hodnotení

44. Protokol o strategickom environmentálnom hodnotení [16], ktorý je medzinárodným dohovorom uzavretým Úniou v rámci Európskej hospodárskej komisie Organizácie spojených národov (EHK OSN), rovnako preukazuje, že environmentálne posudzovanie legislatívnych opatrení nie je vylúčené. V súlade s článkom 13 ods. 1 protokolu sa každá strana usiluje zabezpečiť, aby sa environmentálne hľadiská vrátane zdravotných hľadísk zohľadňovali a integrovali v príslušnom rozsahu v procese príprav návrhov politických alebo legislatívnych textov, ktoré budú mať pravdepodobne významný vplyv na životné prostredie vrátane zdravia. Nejde iba o zahrnutie životného prostredia v jednej alebo druhej forme do úvah, pretože článok 13 ods. 2 ukladá každej strane povinnosť zohľadniť príslušné zásady a časti protokolu.

45. Je pravda, že toto ustanovenie neukladá žiadnu záväznú povinnosť podriadiť návrhy právnych predpisov posudzovaniu vplyvov na životné prostredie, ale zmluvné strany, ktoré protokol vypracovali, teda aj Európska únia, sa zjavne domnievali, že takéto posudzovanie je možné a vhodné.

e) Predbežný výsledok

46. V súhrne uvádzam, že akčné programy prijaté podľa článku 5 smernice o dusičnanoch

15 — Rozsudky z 8. marca 2001, Komisia/Luxembursko (C-266/00, Zb. 2001, s. I-2073), z 2. októbra 2003, Komisia/Holandsko (C-322/00, Zb. 2003, s. I-11267) a z 22. septembra 2005, Komisia/Belgicko (C-221/03, Zb. 2005, s. I-8307), ktoré sa týkajú nedostatočného prebratia smernice o dusičnanoch, ilustrujú zákonnú povahu akčných programov.

16 — Pozri bod 9 vyššie.

sú napriek ich legislatívnej povahe plánmi alebo programami v zmysle smernice SEP.

2. O možnosti významných vplyvov na životné prostredie

47. Komisia sa domnieva, že povinnosť vykonať posudzovanie vplyvov na životné prostredie v súlade s článkom 3 ods. 1 smernice SEP v každom prípade predpokladá, že dotknutý plán alebo program môže mať významný vplyv na životné prostredie. Článok 3 ods. 1 smernice SEP by bolo naozaj možné chápať tak, že možnosť významných vplyvov na životné prostredie je vždy samostatnou podmienkou povinnosti vykonať posudzovanie. Takýto výklad by bol v súlade s cieľom smernice tak, ako je uvedený v článku 1, v súlade s ktorým ide o environmentálne posudzovanie plánov a programov, ktoré pravdepodobne môžu mať významné vplyvy na životné prostredie.

48. Napriek tomu, ak preskúmame pravidlá upravujúce povinnosť posudzovania jedno po druhom, uvedomíme si, že konkretizujú možnosť významných vplyvov na životné prostredie tak, že samotné posúdenie tejto možnosti nie je potrebné [17].

49. Článok 3 smernice SEP to vyjadruje jasne, keď stanovuje, že environmentálne posudzovanie sa musí vykonať pre *všetky* plány a programy, ktoré vyhovujú kritériám vymenovaným v písm. a) alebo b) tohto ustanovenia. Vyžadovať okrem toho, aby tieto plány a programy pripúšťali možnosť významných vplyvov na životné prostredie, by nebolo zlučiteľné s týmto ustanovením.

50. Druhý prípad povinnosti posudzovania, ktorý je uvedený v článku 3 ods. 2 písm. b) smernice SEP, konkretizuje predbežnú podmienku významných vplyvov na životné prostredie. Ide o špecifickú formu možnosti významných vplyvov na životné prostredie, a síce, že treba určiť, či sa vyžaduje posudzovanie vplyvov podľa článku 6 smernice o biotopoch. Takéto posudzovanie plánov a projektov je povinné v prípade, keď žiadna objektívna skutočnosť neumožňuje vylúčiť, že dotknutý plán alebo projekt, či už samotne alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi, podstatne ovplyvňuje lokalitu, o ktorej

17 — Pravdepodobne v tomto zmysle treba chápať aj „príručku Komisie – prebratie smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/42/ES o posudzovaní vplyvov určitých plánov a programov na životné prostredie“ (č. 3.21), ktorú vypracovali zástupcovia členských štátov a Generálneho riaditeľstva Európskej komisie „Životné prostredie“.

ochranu ide [18]. Ide o ciele ochrany stanovené pre každé dotknuté pásmo a nie o abstraktne zvažovanú hrozbu pre životné prostredie [19]. Overovať ešte raz na základe iného kritéria možnosť významných vplyvov na životné prostredie by teda nemalo žiadny zmysel.

51. Povinnosti vykonať posudzovanie uložené v článku 3 ods. 3 a 4 smernice SEP naopak upúšťajú od špecifickej formy tejto predbežnej podmienky. Tieto povinnosti naopak výslovne predpokladajú možnosť významných vplyvov na životné prostredie. V týchto prípadoch by sa názor Komisie rovnal dvojitej kontrole tohto kritéria.

52. Sám osebe článok 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP neobsahuje predbežnú podmienku, ktorá by zjavne vyžadovala kontrolu možnosti významných vplyvov na životné prostredie. Napriek tomu tento rozdiel oproti ostatným povinnostiam posudzovania preukazuje presne to, že v tomto prípade normotvorca nestanovil predpoklad samostatného posudzovania možnosti významných vplyvov na životné prostredie. Vychádzal naopak z myšlienky, že v prípade plánov a programov uvedených v článku 3 ods. 2 písm. a) treba v každom prípade očakávať takéto vplyvy.

53. Túto regulačnú techniku navyše normotvorca použil aj v smernici PVŽ. Projekty uvedené v článku 4 ods. 1 a v prílohe I podliehajú v každom prípade posudzovaniu ich vplyvov na životné prostredie, zatiaľ čo projekty uvedené v prílohe II podliehajú posudzovaniu iba vtedy, keď pravdepodobne môžu mať významný vplyv na životné prostredie [20].

54. Nie je preto potrebné vykonať samostatné posúdenie možnosti významných vplyvov na životné prostredie.

B — *O prvej otázke*

55. Štátna rada formulovala svoju prvú otázku tak, aby sa dozvedela, či podľa článku 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP akčný program Valónskeho regiónu podlieha environmentálnemu posudzovaniu. V súlade s týmto ustanovením a s výnimkou uvedenou v odseku 3 sa environmentálne posudzovanie vykonáva pre

18 — Rozsudky zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Zb. 2004, p. I-7405, bod 45) a z 13. decembra 2007, Komisia/Írsko (C-418/04, Zb. 2007, s. I-10947, bod 238).

19 — Rozsudok Komisia/Írsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 259.

20 — Pozri rozsudky citované v poznámke pod čiarou 12.

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 a ktoré stanovujú rámec pre budúce povoľovanie projektov uvedených v prílohách I a II k smernici PVŽ.

56. Je nepopierateľné, že nariadenie Valónskeho regiónu bolo pripravené v sektore poľnohospodárstva, pretože sa týka hospodárenia s dusíkom v poľnohospodárstve. Týka sa rovnako hospodárenia s vodou, pretože jeho zámerom je ochrana kvality vôd. Napokon je zjavné, že na akčný program sa nevzťahuje doložka *de minimis,* ktorá je uvedená v článku 3 ods. 3 smernice SEP.

57. Názory účastníkov konania sa napriek tomu rozchádzajú v otázke, či nariadenie stanovuje rámec pre budúce povoľovanie projektov uvedených v prílohách I a II smernice PVŽ.

58. Belgicko sa predovšetkým domnieva, že program týkajúci sa aplikácie hnojiva nie je projektom, ktorého zlučiteľnosť s ochranou životného prostredia treba posudzovať. Štátna rada sa naopak domnieva, že je možné, že nariadenie stanovuje rámec pre budúce povoľovanie projektov zariadení na intenzívny chov uvedených v prílohe I bode 17 alebo v prílohe II bode 1 písm. e) smernice PVŽ a projektov na využitie neskultivovanej zeme alebo poloprírodných oblastí na intenzívnu poľnohospodársku výrobu uvedených v prílohe II bode 1 písm. b).

59. Akčný program v zmysle článku 5 smernice o dusičnanoch má nepopierateľne význam pre takéto projekty, pretože chov produkuje odpady, konkrétne organické dusíkaté hnojivo, ktoré treba zneškodniť a pretože tieto odpady možno použiť vtedy, keď sa neskultivovaná zem alebo poloprírodné oblasti využijú na intenzívnu poľnohospodársku výrobu. Treba si však predsa položiť otázku, či tento význam stačí pre stanovenie *rámca, v* ktorom možno v budúcnosti povoľovať takéto projekty.

1. O pojme „rámec“

60. Pojem „rámec“ musí zohľadniť cieľ, ktorý smeruje k tomu, aby ekologické vplyvy každého rozhodnutia, ktoré obsahuje podmienky neskoršieho povoľovania projektov, boli brané do úvahy už v kontexte tohto rozhodnutia [21].

21 — Pozri bod 29 a nasl. vyššie.

61. Miera, v akej požiadavky plánov a programov musia ovplyvňovať individuálne projekty na to, aby sa bolo možné domnievať, že tieto plány a programy stanovujú rámec, však nie je jasná.

62. Počas legislatívneho procesu Holandsko a Rakúsko navrhli, aby sa spresnilo, že rámec musí *určovať* miesto, povahu alebo veľkosť projektov, ktorých zlučiteľnosť s ochranou životného prostredia musí byť predmetom posúdenia [22]. Na spustenie environmentálneho posudzovania by teda boli potrebné veľmi špecifické vyčerpávajúce požiadavky. Keďže tento návrh neuspel, pojem „rámec" sa neobmedzuje na tieto konkrétne údaje týkajúce sa polohy, povahy alebo veľkosti projektu.

63. Reštriktívny výklad pojmu „rámec" je rovnako základom stanoviska Českej republiky, v súlade s ktorým musia byť určité projekty výslovne alebo implicitne zahrnuté v predmete plánu alebo programu.

64. Plány a projekty však môžu ovplyvňovať povoľovanie konkrétnych projektov rôznymi spôsobmi a mať tak dopad na vhodné zohľadnenie vplyvov na životné prostredie. Smernica SEP teda predpokladá veľmi široký pojem rámca.

65. To vyplýva zvlášť jasne z kritéria, ktoré členské štáty zohľadňujú pri posudzovaní pravdepodobného rozsahu vplyvov, ktoré plány a programy môžu mať na životné prostredie v súlade s článkom 3 ods. 5. Musia totiž zohľadniť *mieru*, v akej dotknutý plán alebo program stanovuje rámec pre projekty alebo iné činnosti, so zreteľom na miesto, povahu, veľkosť a prevádzkové podmienky alebo alokáciou [23] zdrojov (príloha II bod 1 prvá zarážka). Pojem „rámec" sa teda vykladá flexibilne. Nevyžaduje žiadne vyčerpávajúce pravidlo, ale zahŕňa aj formy vplyvu, ktoré ešte ponechávajú určitú voľnosť pri vypracovaní.

66. Na rozdiel od toho, čo si myslí Belgicko, výpočet rôznych charakteristík v prílohe II bode 1 prvej zarážke nemožno považovať za kumulatívny, aspoň nie v tom zmysle, že rámec by sa mal týkať všetkých týchto charakteristík. Pri posudzovaní rozsahu vplyvov na životné prostredie sa totiž všetky charakteristiky vymenované v piatich zarážkach v prílohe II bode 1 musia zohľadniť iba „najmä". Ak nie je úplný celkový zoznam, potom

22 — Dokument Rady č. 12967/99 zo 17. novembra 1999, poznámka pod čiarou 10: „by determining their location, nature or size".

23 — Táto poznámka pod čiarou nemá z hľadiska slovenského prekladu návrhov význam.

si na úplnosť nemôžu nárokovať ani čiastkové zoznamy. Navyše, takéto kumulatívne uplatňovanie individuálnych charakteristík by bolo nezlučiteľné s použitím pojmu „miera“ v bode 1 prílohy II. Z tejto formulácie vyplýva, že rôzne charakteristiky môžu byť dotknuté s rôznou intenzitou, teda že môžu celkom dobre nebyť dotknuté vôbec. Iba to zodpovedá cieľu, ktorým je podrobiť environmentálnemu posudzovaniu všetky prípravné rozhodnutia, ktoré predchádzajú schváleniu projektu v prípade, keď tieto rozhodnutia pravdepodobne môžu mať významný vplyv na životné prostredie.

67. V súhrne treba skonštatovať, že plán alebo program stanovuje rámec vtedy, pokiaľ sú prijaté rozhodnutia, ktoré ovplyvňujú prípadné neskoršie povoľovanie projektov, najmä so zreteľom na miesto, povahu, veľkosť a prevádzkové podmienky alebo alokáciou zdrojov.

2. Uplatnenie na akčné programy

68. Treba teda preskúmať, či predbežné podmienky akčného programu prijatého podľa článku 5 smernice o dusičnanoch môžu ovplyvniť povoľovanie projektov zariadení na intenzívny chov uvedených v prílohe I bode 17 alebo v prílohe II bode 1 písm. e) smernice PVŽ alebo povoľovanie projektov na využitie neskultivovanej zeme alebo poloprírodných oblastí na intenzívnu poľnohospodársku výrobu v zmysle prílohy II bodu 1 písm. b).

69. Belgicko sa domnieva, že nejde o tento prípad, pretože obsah akčných programov je určovaný smernicou o dusičnanoch. Táto námietka by mohla uspieť v prípade, ak by smernica o dusičnanoch nenechávala členským štátom žiadnu voľnú úvahu pri príprave ich akčných programov. Ak by tomu tak bolo, potom by akčný program poskytoval iba rámec stanovený smernicou o dusičnanoch. Environmentálne posudzovanie by už viac nemohlo ovplyvniť prebratie týchto záväzných podmienok uložených smernicou, ale malo by predchádzať jej prijatiu.

70. Ako však zdôrazňuje Komisia, smernica o dusičnanoch ponecháva členským štátom určitú voľnosť, najmä pokiaľ ide o zákaz aplikácie hnojív v určitých obdobiach. Environmentálne posudzovanie môže prispieť k optimálnemu využitiu tejto voľnej úvahy, pretože zlepšuje informovanosť týkajúcu sa ekologických vplyvov rôznych riešení, ktoré sú k dispozícii.

71. Navyše v každom prípade nestačí, aby členské štáty obmedzili akčné programy na špecifické údaje uvedené v smernici o dusičnanoch. Článok 5 ods. 5 tejto smernice im naopak ukladá, aby prijali všetky doplňujúce opatrenia alebo účinnejšie postupy, ktoré považujú za potrebné, ak sa na začiatku alebo na základe skúseností z realizácie akčných programov zistí, že opatrenia uvedené v smernici o dusičnanoch nebudú postačujúce na zníženie znečistenia vôd zapríčineného alebo vyvolaného dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov alebo na zabránenie ďalšiemu znečisťovaniu tohto druhu. Environmentálne posudzovanie môže ukázať potrebu takýchto opatrení.

72. Napokon článok 176 ES (teraz článok 193 ZFEU) ponecháva členským štátom pri príprave ich akčných programov slobodu prijať prísnejšie opatrenia.

73. Požiadavky, ktoré stanovuje smernica o dusičnanoch v oblasti akčných programov, teda nevylučujú, aby tieto programy stanovovali rámec pre budúce povoľovanie projektov.

74. Valónsky región uvádza, že podľa použiteľného vnútroštátneho práva nemá aplikácia prípravkov na hnojenie nič spoločné s povoľovaním projektov na intenzívny chov. Ide o samostatné správne konania, ktoré sú navzájom nezávislé. Akčný program preto nemôže ovplyvniť projekty intenzívneho chovu.

75. Tento argument ma nepresvedčil.

76. Akčný program musí zabrániť tomu, aby poľnohospodárstvo používalo viac dusíka, ako ho môžu rastliny absorbovať, pretože nadbytočné množstvá dusíka znečisťujú vody. Reguluje teda v prvom rade aplikáciu dusíkatých prípravkov na hnojenie, predovšetkým povolené množstvá a obdobia, počas ktorých sa tieto prípravky môžu aplikovať, ako aj spôsob, ktorým sa tak môže stať. Zároveň však akčné programy vyžadujú, aby poľnohospodárske podniky disponovali vhodnými kapacitami postačujúcimi na uskladnenie odpadu vyprodukovaného počas obdobia, počas ktorého je jeho aplikácia na poliach zakázaná.

77. Pokiaľ ide o prevádzkové podmienky, už smernica o dusičnanoch vyžaduje, aby akčné programy stanovili rámec pre povoľovanie projektov využitia neskultivovanej zeme alebo poloprírodných oblastí na intenzívnu poľnohospodársku výrobu. Tento rámec vyplýva priamo z pravidiel používania dusíkatých prípravkov na hnojenie, ktoré treba dodržiavať pri využívaní týchto plôch.

78. Okrem toho treba predpokladať, že prinajmenšom pravidlá týkajúce sa skladovacích kapacít budú mať vplyv na povoľovanie projektov intenzívneho chovu, a to aj v režime zavedenom Valónskym regiónom, pretože chránené zariadenia musia obsahovať dostatočné skladovacie kapacity. Napokon však o to nejde.

79. Z ustanovení práva Únie už totiž vyplýva, že akčné programy stanovujú rámec pre povoľovanie takýchto projektov. K minimálnym podmienkam vplyvu stanoveným smernicou PVŽ sa pridávajú ešte prísnejšie obmedzenia, ktoré pre časť dotknutých typov projektov vyplývajú zo smernice Rady 96/61/ES z 24. septembra 1996 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia [24] (ďalej len: smernica IPKZ).

80. V súlade s článkom 8 smernice PVŽ sa informácie získané počas posudzovania vplyvov na životné prostredie, ktorému projekt povinne podliehal, musia zohľadniť v povoľovacom konaní tohto projektu. Projekty uvedené v prílohe I, a to projekty zriadenia zariadení na intenzívny chov uvedených v bode 17, v každom prípade povinne podliehajú posudzovaniu. V rámci tohto posudzovania nestačí zohľadniť iba bezprostredné účinky plánovaných prác, ale aj vplyvy na životné prostredie, ktoré môžu byť vyvolané používaním a prevádzkou diel, ktoré sú výsledkom týchto prác [25]. To zahŕňa predovšetkým vplyvy, ktoré majú zariadenia na intenzívny chov na kvalitu vody [26]. Pri povoľovaní zriadenia zariadení na intenzívny chov sa teda treba rovnako ubezpečiť, že vyprodukované odpady môžu byť uskladnené a vhodným spôsobom zneškodnené.

81. V rámci tohto zohľadnenia má rámec stanovený akčným programom prinajmenšom za následok to, že prevádzka zariadenia v súlade s ustanoveniami programu musí byť možná. Zároveň však možno len ťažko odmietnuť povolenie kvôli znečisťovaniu vôd dusičnanom z poľnohospodárskych zdrojov v prípade, keď projekt zodpovedá požiadavkám programu. Niektoré náhradné riešenia (škodlivé pre životné prostredie s ohľadom na cieľ akčného programu) sú preto vylúčené a ostatné (ktoré prípadne viac chránia vody) nemožno ani preskúmať ani zohľadniť. Toto sa konkrétne netýka prevádzkových

24 — Ú. v. ES L 157, s. 26; Mim. vyd. 15/003, s. 80, v znení zmenenom a doplnenom nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006 z 18. januára 2006 o zriadení Európskeho registra uvoľňovania a prenosov znečisťujúcich látok, ktorým sa menia a dopĺňajú smernice Rady 91/689/EHS a 96/61/ES, Ú. v. EÚ L 33, s. 1. Smernica 96/61 bola v medziobdobí nahradená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/1/ES z 15. januára 2008 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia (kodifikované znenie, Ú. v. EÚ L 24, s. 8).

25 — Pozri rozsudky už citované v poznámke pod čiarou 12, Abraham a i., bod 43, a Ecologistas en Acción-CODA, bod 39.

26 — Pozri rozsudok z 8. septembra 2005, Komisia/Španielsko (C-121/03, Zb. 2005, p. I-7569, bod 88).

podmienok, ale môže mať rovnako vplyv na polohu. Zriaďovanie zariadení na intenzívny chov možno povoliť iba vtedy, pokiaľ sú tieto zariadenia vybudované na miestach s plochami dostatočnými na aplikáciu odpadov živočíšneho pôvodu.

82. Rámcový účinok akčných programov pre niektoré zariadenia na intenzívny chov je ešte posilnený inou smernicou, a to smernicou IPKZ. Táto smernica sa týka rovnakých typov zariadení ako sú uvedené v prílohe I bode 17 smernice PVŽ, ale znižuje prahové hodnoty (pozri prílohu I bod6.6. smernice IPKZ) tak, že sa vzťahuje na viac zariadení. V súlade s článkom 9 ods. 1 a s článkom 3 písm. a) a b) smernice IPKZ musí povolenie zariadenia tohto typu zabezpečiť, že toto zariadenie bude prevádzkované tak, aby sa prijali všetky vhodné preventívne opatrenia proti znečisťovaniu a aby sa nespôsobilo žiadne významné znečisťovanie. Aplikáciu vyprodukovaných odpadov živočíšneho pôvodu možno pripísať prevádzke týchto zariadení. Akčný program nemusí byť v tomto rámci len zohľadnený, ale musí byť aj povinne dodržaný.

83. Akčné programy tak stanovujú rámec pre povoľovanie zriaďovania zariadení na intenzívny chov uvedených v prílohe I bode 6.6. smernice IPKZ, na ktoré sa vzťahuje buď príloha I bod 17 alebo príloha II bod 1 písm. a) smernice PVŽ.

84. Z tohto dôvodu treba odpovedať na prvú otázku tak, že akčné programy prijaté podľa článku 5 smernice o dusičnanoch podliehajú environmentálnemu posudzovaniu v súlade s článkom 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP.

C — *O druhej otázke*

85. Keďže článok 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP už ukladá povinnosť posudzovať vplyvy, ktoré akčné programy pravdepodobne môžu mať na životné prostredie, pre výsledok sporu vo veci samej už nie je rozhodujúce, či povinnosť posudzovania ukladá aj písm. b) tohto ustanovenia [27]. Z tohto dôvodu odpoviem na túto druhú otázku iba subsidiárne.

27 — V praxi však bude treba aj pri posudzovaní vykonávanom na základe článku 3 ods. 2 písm. a) smernice SEP zohľadniť, či sa opatrenie dotýka chránených území, pretože na vplyvy, ktoré sa ich môžu dotýkať, bude treba podľa potreby uplatniť iné kritériá. Spôsob posudzovania však nie je predmetom tohto konania.

86. Štátna rada položila túto otázku, aby sa dozvedela, či vplyvy, ktoré akčné programy pravdepodobne môžu mať na chránené územia v zmysle smernice o biotopoch alebo smernice o vtáctve, musia byť predmetom posudzovania.

87. Článok 3 ods. 2 písm. b) smernice SEP stanovuje, že environmentálne posudzovanie sa vykonáva pre všetky plány a programy, pre ktoré sa posudzovanie vyžaduje podľa článkov 6 a 7 smernice o biotopoch kvôli vplyvom, ktoré pravdepodobne môžu mať na chránené lokality. V súlade s týmito ustanoveniami každý plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality, ani nie je potrebný pre túto správu, ale ktorý môže pravdepodobne významne ovplyvniť túto lokalitu, či už samotne, alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi, podlieha primeranému posúdeniu jeho vplyvov na danú lokalitu s prihliadnutím na ciele jej ochrany.

88. Akčné programy prijaté podľa článku 5 smernice o dusičnanoch ani priamo nesúvisia so správou chránených lokalít, ani nie sú potrebné pre túto správu v súlade s ustanoveniami smernice o biotopoch v spojení s ustanoveniami smernice o ochrane vtáctva. Posudzovanie vplyvov je teda povinné vtedy, keď môže mať akčný program samostatne alebo v spojení s inými plánmi a projektmi významný vplyv na chránené územia.

89. Bude teda potrebné preskúmať, či existuje pravdepodobnosť alebo nebezpečenstvo, že dotknuté opatrenie významným spôsobom ovplyvní dotknutú lokalitu [28]. Predovšetkým so zreteľom na zásadu obozretnosti takéto nebezpečenstvo existuje vtedy, ak nemožno na základe objektívnych skutočností vylúčiť, že tento plán alebo projekt ovplyvní dotknutú lokalitu významným spôsobom [29].

90. Pokiaľ ide o opatrenia týkajúce sa územného plánovania, článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch vyžaduje posudzovanie vtedy, keď takéto opatrenia môžu mať rozhodujúci vplyv na povoľovanie projektov, ktoré pravdepodobne môžu mať významný vplyv na dotknuté chránené lokality [30]. Plány alebo projekty však prekračujú štádium predbežnej správnej úvahy a obsahujú taký stupeň konkrétnosti, že sa vyžaduje environmentálne posudzovanie ich účinkov [31].

91. Povinnosť posudzovania založená na článku 3 ods. 2 písm. b) smernice SEP sa musí v zásade týkať plánov alebo programov, ktoré obsahujú konkrétne projekty ovplyvňujúce

28 — Rozsudky Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 43), z 20. októbra 2005, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-6/04, Zb. 2005, p. I-9017, bod 54) a zo 4. októbra 2007, Komisia/Taliansko (C-179/06, Zb. 2007, p. I-8131, bod 34).

29 — Rozsudky Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 44), Komisia/Spojené kráľovstvo (už citovaný v poznámke pod čiarou 28, bod 54) a Komisia/Írsko (už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 254).

30 — Rozsudok Komisia/Spojené kráľovstvo (už citovaný v poznámke pod čiarou 28, bod 55).

31 — Rozsudok Komisia/Taliansko (už citovaný v poznámke pod čiarou 28, bod 41).

určité chránené územia, ako napríklad plánovanie koridoru na výstavbu cesty, ktorá zasahuje do chráneného územia.

92. Zo smernice o dusičnanoch naopak nevyplýva, že akčný program prijatý podľa jej článku 5 má nevyhnutne vplyv na povoľovanie projektov, ktoré pravdepodobne môžu mať významné vplyvy na chránené územia. Skutočnosť, že projekt je v súlade s akčným programom, totiž ešte nenaznačuje nič o tom, či je dovolený v prípade, keď môže mať vplyv na chránené územie. Pri tomto rozhodovaní je rozhodujúca smernica o biotopoch.

93. Smernicu o biotopoch nemožno chápať ani tak, že akčné programy sú majú význam pre povoľovanie projektov, ktoré zasahujú do chránených území. Článok 6 ods. 3 druhá veta a článok 6 ods. 4 obsahujú iba autonómne kritéria pre povoľovanie plánov a projektov, ktoré priamo nesúvisia s cieľmi akčných programov.

94. V súlade s článkom 6 ods. 3 druhou vetou smernice o biotopoch príslušné vnútroštátne orgány môžu povoliť projekt iba pod podmienkou, že získajú istotu, že tento projekt nepriaznivo neovplyvní integritu dotknutej lokality. Takéto presvedčenie môžu získať iba vtedy, ak z vedeckého hľadiska neexistuje žiadna dôvodná pochybnosť o neprítomnosti takýchto účinkov [32]. Kritériom, ktoré treba uplatniť na tento účel, sú ciele ochrany lokality [33].

95. V prípade, keď takéto nepriaznivé vplyvy nemožno vylúčiť, možno povolenie podľa článku 6 ods. 4 smernice o biotopoch vydať iba v prípade neexistencie alternatívnych riešení, keď sa tento projekt musí realizovať z naliehavých dôvodov vyššieho verejného záujmu a pod podmienkou, že členský štát prijme všetky kompenzačné opatrenia potrebné na zabezpečenie ochrany celkovej koherencie sústavy Natura 2000 [34]. Akčné programy prijaté podľa článku 5 smernice o dusičnanoch sú v tomto ohľade irelevantné.

96. Nemožno však vylúčiť, že akčné programy môžu prispieť k významnému zhoršeniu chránených lokalít.

97. *Po prvé* členský štát môže do svojich akčných programov zahrnúť opatrenia, ktoré idú nad rámec požiadaviek smernice o dusičnanoch a ktorých cieľom je ovplyvniť možnosť

32 — Rozsudok Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 59).

33 — Rozsudok Komisia/Írsko (už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 259).

34 — Rozsudok Komisia/Írsko (už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 260).

povoľovania projektov súvisiacich s chránenými územiami.

98. *Po druhé* cieľ ochrany lokality môže či už výslovne alebo implicitne vytvoriť prepojenie s akčným programom, napríklad keď ide o zabránenie eutrofizácie vôd. Vhodný akčný program by sa mohol považovať za postačujúci na dosiahnutie tohto cieľa. Iba preskúmanie cieľov ochrany chránených lokalít, ktoré sú dotknuté akčným programom, umožní zistiť, či takéto prepojenie existuje.

99. *Po tretie* iné ustanovenia vnútroštátneho práva môžu mať za následok, že akčný program má vplyv na povoľovanie v zmysle článkov 6 a 7 smernice o biotopoch. Aj keď sa môže stať, že takéto prepojenie je nezlučiteľné s požiadavkami, ktoré smernica o biotopoch stanovuje v oblasti povoľovania projektov, nič neumožňuje vylúčiť, aby sa jednotlivci napriek tomu odvolávali na zodpovedajúce vnútroštátne ustanovenia.

100. Iba príslušným vnútroštátnym súdom bude prináležať, aby v prípade potreby vykonali kontrolu toho, či akčný program, cieľ ochrany chránených území alebo iné ustanovenia vnútroštátneho práva, môžu priznávať akčným programom takýto účinok.

101. Ak Súdny dvor bude rozhodovať o druhej otázke, potom sa domnievam, že by mal odpovedať tak, že v súlade s článkom 3 ods. 2 písm. b) smernice SEP akčný program prijatý podľa článku 5 smernice o dusičnanoch podlieha posudzovaniu jeho vplyvov na životné prostredie vtedy, keď môže prispieť k významnému zhoršeniu chránených území a to kvôli svojim vlastným pravidlám, kvôli cieľom ochrany chránených území alebo na základe iných ustanovení vnútroštátneho práva.

D — *O tretej otázke*

102. Tretia otázka sa týka povinnosti vykonávať environmentálne posudzovanie plánov a programov v súlade s článkom 3 ods. 4 smernice SEP. Podľa tohto ustanovenia členské štáty určia, či iné plány alebo programy, ako sú uvedené v odseku 2, ktoré stanovujú rámec pre budúce povoľovanie projektov, majú pravdepodobne významné vplyvy na životné prostredie.

103. Tento článok je zberným ustanovením, ktoré neprichádza do úvahy v prípade, keď už existuje povinnosť posudzovania. Tak je tomu v tomto prípade.

104. Ak by však Súdny dvor napriek tomu dospel k záveru, že akčný program skutočne stanovuje rámec pre projekty, ale že žiadny z týchto projektov sa nenachádza v prílohe I alebo II smernice PVŽ a že netreba vykonať žiadne posudzovane vplyvov na životné prostredie podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch, potom by mal preskúmať, či akčný program pravdepodobne môže mať významné vplyvy na životné prostredie.

105. Belgicko popiera, že akčný program Valónskeho regiónu by mohol mať takéto významné vplyvy na životné prostredie. Jeho cieľom je znížiť znečisťovanie vôd a tak prispieť k zlepšeniu životného prostredia.

106. Ako som už uviedla, domnievam sa, že v zásade iba priaznivé účinky, ktoré môže mať projekt na životné prostredie, nie sú významnými vplyvmi v zmysle smernice PVŽ. Ciele smernice, predovšetkým vysoká úroveň ochrany životného prostredia, ktorú smernica sleduje (článok 1), nevyžadujú vykonávať posudzovanie len preto, že projekt môže významným spôsobom zlepšiť stav životného prostredia [35]. Súdny dvor však odmietol tento názor [36]. Ešte aj ďalšie veci v rámci smernice SEP nabádajú k tomu, aby sa priaznivé účinky na životné prostredie považovali za významné. Ako to zdôraznil Inter-Environnement Wallonie, príloha I písm. f) poznámka pod čiarou 1 totiž výslovne vyžaduje, aby environmentálne posudzovanie zahŕňalo aj priaznivé vplyvy.

107. Napokon, v tomto prípade nie je potrebné odpovedať na túto otázku, pretože akčné programy pravdepodobne môžu mať významné škodlivé vplyvy na životné prostredie. Aj keď ich cieľom môže byť zlepšenie kvality životného prostredia, nutne na neho nemajú iba priaznivé účinky. Určujú, v akej miere je dovolená činnosť, ktorá môže mať nepriaznivé vplyvy na životné prostredie, a to používanie dusíkatých hnojív v poľnohospodárstve. Chybné akčné programy by teda mohli mať významné škodlivé vplyvy na životné prostredie.

108. Akčné programy prijaté podľa článku 5 smernice o dusičnanoch tak môžu mať významné vplyvy na životné prostredie v zmysle článku 3 ods. 4 smernice SEP.

35 — Návrhy z 30. apríla 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Zb. 2008, p. I-6097, bod 50). Je možné, že v tomto zmysle treba chápať aj rozsudok zo 6. novembra 2008, Komisia/Nemecko (C-247/06, bod 50), ktorý je v tomto bode nejasný.

36 — Rozsudok Ecologistas en Acción-CODA (už citovaný v poznámke pod čiarou 12, bod 41).

V — Návrh

109. Z týchto dôvodov navrhujem Súdnemu dvoru, aby na prejudiciálne otázky odpovedal takto:

Akčné programy prijaté podľa článku 5 smernice Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov podliehajú environmentálnemu posudzovaniu v súlade s článkom 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.