Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

22. února 2022*

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2001/42/ES – Posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí – Článek 2 písm. a) – Pojem ‚plány a programy' – Článek 3 odst. 2 písm. a) – Akty připravené v určitých odvětvích a stanovící rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 2011/92/EU – Článek 3 odst. 4 – Akty stanovící rámec pro budoucí schvalování záměrů – Vyhláška o ochraně krajiny přijatá místním orgánem"

Ve věci C-300/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) ze dne 4. května 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 7. července 2020, v řízení

Bund Naturschutz in Bayern eV

proti

Landkreis Rosenheim,

za účasti:

Landesanwaltschaft Bayern,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, L. Bay Larsen, místopředseda, A. Arabadžev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis a J. Passer (zpravodaj), předsedové senátů, M. Ilešič, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra a L. S. Rossi, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: D. Dittert, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. června 2021,

* Jednací jazyk: němčina.

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Bund Naturschutz in Bayern eV F. Heß, Rechtsanwältin,

– za Landkreis Rosenheim Q. Zallingerem, jako zmocněncem,

– za Landesanwaltschaft Bayern M. Egner, J. Vogelem a M. Höflerem, jako zmocněnci,

– za německou vládu původně J. Möllerem, D. Klebsem a S. Heimerl, poté J. Möllerem a D. Klebsem, jako zmocněnci,

– za českou vládu M. Smolkem, J. Vláčilem a L. Dvořákovou, jako zmocněnci,

– za Irsko M. Browne, J. Quaney, M. Lane a A. Joycem, jako zmocněnci, ve spolupráci s S. Kingston, SC, a A. Carroll, BL,

– za Evropskou komisi C. Hermesem a M. Noll-Ehlersem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 16. září 2021,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 3 odst. 2 písm. a) a odst. 4 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 Bund Naturschutz in Bayern eV (dále jen „Bund Naturschutz“) a Landkreis Rosenheim (okres Rosenheim, Německo) ve věci legality vyhlášky o chráněné krajinné oblasti.

Právní rámec

Unijní právo

3 Článek 1 směrnice 2001/42, 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.“

4 Článek 2 této směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se:

a) ‚plány a programy' rozumějí plány a programy včetně těch, které jsou spolufinancovány [Evropskou unií], 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;

[…]"

5 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti", v odstavcích 1 až 4 stanoví:

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

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; Zvl. vyd. 15/01, s. 248)] nebo

b) u kterých je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 směrnice [Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102)] s ohledem na možný vliv na území.

3. Plány a programy uvedené v odstavci 2, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni, a menší změny plánů a programů uvedených v odstavci 2 vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí pouze tehdy, stanoví-li členské státy, že mohou mít významný vliv na životní prostředí.

4. Členské státy určí, zda plány a programy neuvedené v odstavci 2, které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, mohou mít významný vliv na životní prostředí."

6 Příloha II směrnice 2001/42, která určuje „[k]ritéria pro stanovení možné závažnosti vlivů uvedených v čl. 3 odst. 5", uvádí mezi těmito kritérii v bodě 1 „[c]harakteristiky plánů a programů", a zejména v první odrážce tohoto bodu „míru, v jaké plán nebo program stanoví rámec pro záměry a jiné činnosti, buď s ohledem na místo, povahu, velikost a provozní podmínky, nebo přidělením zdrojů".

7 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), která vstoupila v platnost dne 17. února 2012, zrušila a nahradila směrnici 85/337.

8 Podle čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2011/92 se pro účely této směrnice „záměrem“ rozumí „provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl“, jakož i „jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin“.

9 Podle čl. 14 druhého pododstavce směrnice 2011/92 se „[o]dkazy na [směrnici 85/337] […] považují za odkazy na [směrnici 2011/92]“.

Německé právo

BNatSchG

10 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny) ze dne 29. července 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2542), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „BNatSchG“), v § 20 odst. 2 stanoví:

„Části přírody a krajiny lze chránit

[…]

4. v souladu s § 26 jakožto chráněnou krajinnou oblast,

[…]“

11 V ustanovení § 26, nadepsaném „Chráněné krajinné oblasti“, BNatSchG stanoví:

„(1) Chráněné krajinné oblasti jsou právně závazným způsobem určené oblasti, v nichž je zvláštní ochrana přírody a krajiny nezbytná

1. k zachování, rozvoji nebo obnově životaschopné a účinné přírodní rovnováhy nebo schopnosti regenerace a trvale udržitelné využitelnosti přírodních zdrojů, včetně ochrany stanovišť a biotopů určitých druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů,

2. z důvodu rozmanitosti, zvláštnosti a krásy nebo zvláštního kulturněhistorického významu krajiny nebo

3. z důvodu zvláštního významu pro rekreační využití.

(2) V chráněné krajinné oblasti je se zvláštním zřetelem k § 5 odst. 1 a v souladu s podrobnějšími zvláštními ustanoveními zakázáno jakékoli jednání, které mění charakter oblasti nebo je v rozporu s účelem její zvláštní ochrany.“

BayNatSchG

12 Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) (bavorský zákon o ochraně přírody, péči o krajinu a rekreaci ve volné přírodě) ze dne 23. února 2011 (GVBl., s. 82), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „BayNatSchG“), v čl. 12 odst. 1 stanoví:

„Ochrana částí přírody a krajiny podle § 20 odst. 2 bodů 1, 2, 4, 6 a 7 BNatSchG se provádí vyhláškou, nestanoví-li tento zákon jinak. […]“

13 Článek 51 odst. 1 BayNatSchG stanoví:

„Příslušné jsou

[…]

3. Landkreise (okresy) a kreisfreien Gemeinden (obce s pravomocemi okresu) pro přijímání vyhlášek o chráněných krajinných oblastech podle § 26 BNatSchG,

[…]“

Vyhláška o CHKO Inntal Süd

14 Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“ (vyhláška okresu Rosenheim o Chráněné krajinné oblasti „Inntal Süd“) ze dne 10. dubna 2013 (dále jen „vyhláška o CHKO Inntal Süd“) v § 1, nadepsaném „Předmět ochrany“, stanoví:

„Krajina na východ a na západ od řeky Inn mezi státní hranicí s Rakouskem v obci Kiefersfelden a hranicí města Rosenheim se chrání jako chráněná krajinná oblast ‚Inntal Süd‘.

Ochrana se vztahuje na tok řeky Inn včetně jejího povodí a mokřadů.“

15 Ustanovení § 3 vyhlášky o CHKO Inntal Süd, nadepsaného „Účel ochrany“, stanoví:

„Účelem ochrany Chráněné krajinné oblasti ‚Inntal Süd‘ je

1. zajištění účinné přírodní rovnováhy, zejména zachování, podpora a obnova lužních lesů a mrtvých ramen, jakož i životních podmínek typických druhů živočichů a rostlin přizpůsobených životu v nich a jejich společenstev,

2. udržení rozmanitosti, zvláštnosti a krásy krajiny, a zejména posilování charakteru říční krajiny a zachování venkovské kulturní krajiny,

3. udržení a optimalizace životaschopnosti hydrologické rovnováhy a také podpora spojitosti toku řeky Inn a jejich přítoků a plošného zadržování vody, a

4. zajištění a zachování významných částí krajiny pro veřejnost k rekreačním účelům s co největším ohledem na přírodu a krajinu a usměrňování dopravy související s rekreačními činnostmi.“

16 Ustanovení § 4 této vyhlášky, nadepsaného „Zákazy“, zní:

„V chráněné krajinné oblasti se zakazuje jakékoli jednání, které mění charakter oblasti nebo je v rozporu s účelem ochrany (§ 3).“

17 Ustanovení § 5 uvedené vyhlášky, nadepsaného „Povinnost získat povolení“, stanoví:

„(1) Povolení Landratsamt Rosenheim [(okresní úřad Rosenheim, Německo)] jakožto orgánu ochrany přírody nižšího stupně (čl. 43 odst. 2 bod 3 BayNatSchG) musí získat každý, kdo v chráněné krajinné oblasti zamýšlí

1. stavět, přestavovat nebo měnit účel stavebního díla jakékoli povahy [čl. 2 odst. 1 Bayerische Bauordnung (bavorský stavební zákon)], i když pro tato díla není vyžadováno stavební povolení; do této kategorie patří mimo jiné

a) budovy, jako například obytné objekty, zemědělské a lesnické provozní objekty, rekreační objekty, přístřešky pro lodě, kabiny na koupalištích, kůlny na nářadí, prodejní stánky. […];

b) ohrady a jiné zábrany;

c) mola a stavby na březích;

d) změny terénu výkopy nebo tvorbou náspů, zejména zřizování a provoz nových kamenolomů, štěrkoven, pískoven, hlinišť či jílovišť a jiných povrchových těžišť, jakož i výsypek. Uvedené se nevztahuje na náspy nebo výkopy o rozloze do 500 m^2 a o výšce či hloubce do 0,3 m provedené za účelem meliorace půdy již využívané k zemědělským účelům;

2. nejde-li již o stavební díla ve smyslu bodu 1,

a) umisťovat plochy s obrazy či nápisy, včetně zejména reklamních ploch, o velikosti větší než 0,5 m^2, nejde-li o označení obytných a komerčních objektů umístěná na obytných a komerčních objektech;

b) pokládat podzemní nebo nadzemní drátové, kabelové či potrubní vedení a stavět sloupy;

c) stavět nebo podstatným způsobem měnit silnice, stezky nebo prostranství, zejména kempinky, sportoviště, hřiště a koupaliště nebo podobná zařízení;

d) parkovat pojízdné prodejny nebo zřizovat, umisťovat a provozovat prodejní místa a automaty;

3. jezdit jakýmkoli motorovým vozidlem nebo parkovat takové vozidlo mimo veřejné pozemní komunikace a prostranství; […]

4. odebírat povrchovou vodu ve větším rozsahu, než je běžně dovoleno, nebo podzemní vodu, měnit vodní toky či plochy, jejich břehy či koryta a dna, přítok či odtok vody nebo hladinu podzemních vod, vytvářet nové vodní toky či plochy nebo budovat odvodňovací systémy;

5. odvodňovat, vysušovat nebo jakýmkoli jiným způsobem ničit nebo závažně poškozovat biotopy zvláštního ekologického významu ve smyslu § 30 BNatSchG a článku 23 BayNatSchG, zejména slatiny, bažiny, rákosiny, společenstva vysokých ostřic, trvale podmáčené ostřicové a sítinové

louky, květnaté louky, prameniště, slatinové, trvale nebo střídavě vlhké a lužní lesy, jakož i přírodní a polopřírodní oblasti tekoucích nebo stojatých vnitrozemských vod včetně jejich břehů a k nim náležející nábřežní přírodní nebo polopřírodní vegetace a přírodních nebo polopřírodních náplavových oblastí, mrtvých ramen a pravidelně zaplavovaných oblastí; […]

6. orat, hnojit nebo zalesňovat louky k podestýlání, měnit je na mnohosečné louky nebo je využívat k pastvě dobytka;

7. pronásledovat, odchytávat nebo usmrcovat volně žijící živočichy, odstraňovat místa jejich rozmnožování nebo jejich stanoviště a sbírat jejich vejce;

8. klučit, kácet nebo jinak odstraňovat na volném prostranství a mimo les jednotlivé stromy, keře, živé ploty, plochy porostlé houštím nebo polní keře, které jsou významné z krajinotvorného hlediska; […]

9. částečně nebo úplně klučit lesní porosty, provádět prvotní zalesňování nebo odlesňování na souvislé ploše větší než 0,5 ha, měnit listnaté, smíšené nebo lužní lesy na převážně jehličnaté lesy nebo zakládat kultury zvláštního určení (například lesní školky);

10. ničit nebo zásadně měnit břehové porosty, rákosinu či rákosové porosty nebo porosty vodních rostlin podél vodních toků a ploch, pronikat do rákosových porostů nebo do porostů vodních rostlin a používat chemické prostředky k odstraňování rákosových porostů nebo k čištění příkopů; […]

11. ukládat na jiná než k tomu určená místa odpad, suť a jiné předměty, pokud se na ně již nevztahují předpisy o odpadech, a to i tehdy, když účelem takového jednání není vytvoření násypu ve smyslu stavebněprávních předpisů;

12. tábořit, odstavovat obytné přívěsy (včetně sklápěcích přípojných vozidel) nebo obytná motorová vozidla na jiných než k tomu určených místech nebo umožnit takové jednání;

13. vzlétat a přistávat s letadly ve smyslu Luftverkehrgesetz (zákon o letectví) mimo povolená letiště.

(2) Povolení se udělí, aniž jsou dotčena ustanovení jiných předpisů, pokud zamýšlené opatření nevyvolá žádný z dopadů vyjmenovaných v § 4 nebo pokud lze takové dopady kompenzovat prostřednictvím dodatečných podmínek.

[…]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

18 Dne 10. dubna 2013 přijal okres Rosenheim vyhlášku o CHKO Inntal Süd, aniž předtím provedl posouzení vlivů na životní prostředí v souladu s čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42, nebo alespoň posouzení za účelem určení, zda tato vyhláška může mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 3 odst. 4 této směrnice.

19 Touto vyhláškou byla zavedena ochrana oblasti o rozloze přibližně 4 021 ha, tedy oblasti o přibližně 650 ha menší, než byla oblast dotčená dřívějšími vyhláškami přijatými v letech 1952 a 1977, jež uvedená vyhláška zcela nebo částečně zrušila.

20 Bund Naturschutz – spolek, jehož posláním je ochrana životního prostředí a jenž se podílel na přípravě vyhlášky o CHKO Inntal Süd – napadl tuto vyhlášku žalobou k Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (vrchní správní soud Bavorska, Německo), který žalobu odmítl jako nepřípustnou.

21 Bund Naturschutz podal proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek „Revision“ k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo).

22 Podle předkládajícího soudu je tento opravný prostředek přípustný pouze za předpokladu, že okres Rosenheim měl na základě směrnice 2001/42 povinnost provést před přijetím vyhlášky o CHKO Inntal Süd posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 2 písm. a) této směrnice nebo alespoň posouzení za účelem určení, zda tato vyhláška může mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 3 odst. 4 uvedené směrnice. V takovém případě by bylo rovněž třeba vyhovět opravnému prostředku ve věci samé.

23 V této souvislosti má předkládající soud za to, že vyhláška o CHKO Inntal Süd představuje plán nebo program ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42.

24 Má ovšem pochybnosti zaprvé o tom, zda je třeba mít za to, že tato vyhláška vymezuje rámec pro budoucí schvalování záměrů ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) citované směrnice. Poukazuje na to, že uvedená vyhláška sice stanoví obecné zákazy a povinnosti získat povolení pro velký počet záměrů a užití, avšak neobsahuje zvláštní pravidla pro schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 2011/92, nýbrž v první řadě slouží k zamezení jejich realizace nebo každopádně k tomu, aby tyto záměry byly v souladu s ochranou přírody. Vyvstává proto otázka, zda je nezbytné, aby plán nebo program k tomu, aby spadal do působnosti čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42, vykazoval konkrétní zaměření, resp. specifickou vazbu na tyto záměry, nebo zda postačí, aby plán nebo program, například z důvodu rozsahu své oblasti působnosti (i náhodou) zahrnoval také tyto záměry, aniž by sám s těmito záměry počítal nebo jejich schvalování cíleně upravoval.

25 Zadruhé si předkládající soud klade otázku, zda „příprava“ plánu nebo programu ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 vyžaduje cílené zaměření na jedno z odvětví uvedených v tomto ustanovení, nebo zda postačí, aby dotyčný plán nebo program měl skutečný vliv na některá z těchto odvětví, jako je zemědělství, lesnictví nebo využívání půdy, ačkoli byl připraven pro jiné odvětví, které není uvedené v citovaném ustanovení, jako je ochrana přírody a péče o krajinu, což je případ v projednávané věci.

26 Zatřetí pro případ, že by bylo třeba mít za to, že okres Rosenheim neměl podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 povinnost provést u vyhlášky o CHKO Inntal Süd posouzení vlivů na životní prostředí, se předkládající soud táže, zda i čl. 3 odst. 4 této směrnice vyžaduje pro svou použitelnost konkrétní vazbu plánu nebo programu na záměry. V případě kladné odpovědi je nezbytné vyjasnit, jak konkrétní musí tato vazba být.

27 Za těchto podmínek se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice [2001/42] vykládán v tom smyslu, že ke stanovení rámce pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice [2011/92] dochází již v okamžiku, kdy vyhláška na ochranu přírody a krajiny stanoví obecné zákazy s možností výjimek a povinnosti získat povolení, které nemají specifickou vazbu na záměry uvedené v přílohách směrnice [2011/92]?

2) Musí být čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice [2001/42] vykládán v tom smyslu, že plány a programy byly v oblastech zemědělství, lesnictví, využívání půdy atd. připraveny, pokud je jejich cílem stanovit referenční rámec právě pro jedno nebo několik těchto odvětví? Nebo postačuje, pokud jsou za účelem ochrany přírody a krajiny upraveny obecné zákazy a povinnosti získat povolení, které musí být zkoumány v povolovacím řízení pro velký počet záměrů a užití a mohou mít nepřímý (‚reflexní') účinek na jedno nebo několik těchto odvětví?

3) Musí být čl. 3 odst. 4 směrnice [2001/42] vykládán v tom smyslu, že se stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, pokud vyhláška přijatá na ochranu přírody a krajiny stanoví pro velký počet abstraktně popsaných záměrů a opatření v chráněné oblasti obecné zákazy a povinnosti získat povolení, avšak konkrétní záměry nejsou v dohledné době po jejím přijetí plánovány ani zamýšleny, a neexistuje tedy specifická vazba na konkrétní záměry?“

28 Německá vláda požádala na základě čl. 16 třetího pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie, aby Soudní dvůr zasedal ve velkém senátu.

K návrhu na znovuotevření ústní části řízení

29 Po přednesení stanoviska generálního advokáta navrhl Bund Naturschutz podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 13. října 2021, aby bylo v souladu s článkem 83 jednacího řádu Soudního dvora nařízeno znovuotevření ústní části řízení.

30 Bund Naturschutz na podporu svého návrhu v podstatě uvedl, že ve stanovisku generálního advokáta je uvedena nová skutečnost – a sice změna německé právní úpravy, k níž došlo po konání jednání – která je relevantní pro odpověď Soudního dvora na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, zejména pro otázku, zda je třeba časově omezit účinky rozsudku, jenž bude vydán. V tomto ohledu Bund Naturschutz odkazuje zejména na body 120, 122, 129, 130 a 132 uvedeného stanoviska.

31 Podle článku 83 jednacího řádu může Soudní dvůr kdykoli po vyslechnutí generálního advokáta nařídit znovuotevření ústní části řízení, zejména má-li za to, že věc není dostatečně objasněna, nebo předložil-li některý z účastníků řízení po ukončení této části řízení novou skutečnost, která může mít rozhodující vliv na rozhodnutí Soudního dvora, anebo má-li být věc rozhodnuta na základě argumentu, který nebyl mezi účastníky řízení nebo zúčastněnými uvedenými v článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie projednán.

32 V projednávané věci má však Soudní dvůr po vyslechnutí generálního advokáta za to, že po ukončení písemné části řízení a po jednání, které se před ním konalo, má k dispozici všechny informace nezbytné pro vydání rozhodnutí a nové skutečnosti uplatněné spolkem Bund Naturschutz nemohou mít rozhodující vliv na rozhodnutí, které má Soudní dvůr vydat.

Poukazuje také na to, že projednávaná věc nemá být rozhodnuta na základě argumentů, které nebyly mezi zúčastněnými projednány. Za těchto podmínek není důvodné nařizovat znovuotevření ústní části řízení.

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

33 Předkládající soud se prostřednictvím položených otázek táže Soudního dvora, zda takové vnitrostátní opatření, jako je vyhláška o CHKO Inntal Süd, jehož cílem je ochrana přírody a krajiny a jež za tímto účelem stanoví obecné zákazy a povinnosti získat povolení, spadá mezi plány a programy uvedené v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42, u nichž musí být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, nebo alespoň mezi plány a programy uvedené v čl. 3 odst. 4 této směrnice, u nichž musí členské státy určit, zda mohou mít významný vliv na životní prostředí.

34 Okres Rosenheim i Landesanwaltschaft Bayern (státní zastupitelství spolkové země Bavorsko, Německo), které je vedlejším účastníkem původního řízení, ovšem zpochybňují předpoklad, z něhož tyto předběžné otázky vycházejí, a sice že taková vyhláška představuje plán nebo program ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42.

35 V této souvislosti je třeba uvést, že čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42 definuje „plány a programy“ ve smyslu této směrnice jako ty, které splňují dvě kumulativní podmínky, jež toto ustanovení obsahuje, a sice jednak že podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo je připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou (první podmínka), a jednak že jsou vyžadovány právními a správními předpisy (druhá podmínka) [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, bod 33].

36 V projednávané věci je první podmínka splněna, protože podle informací od předkládajícího soudu přijal vyhlášku o CHKO Inntal Süd okres Rosenheim, který je místním orgánem.

37 Pokud jde o druhou z uvedených podmínek, 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). S ohledem na účel tohoto ustanovení, kterým je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí, a za účelem zachování jeho užitečného účinku, je třeba mít za to, že plán nebo program je „vyžadován“ tehdy, jestliže ve vnitrostátním právu existuje konkrétní právní základ opravňující příslušné orgány k jeho přijetí, i když toto přijetí není povinné (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).

38 Státní zastupitelství spolkové země Bavorsko sice zpochybňuje správnost této judikatury, avšak je třeba poukázat na to, že Soudní dvůr ji potvrdil v rozsudku ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, body 36 až 52), na základě

úplného přezkumu znění čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42 v jeho různých jazykových verzích, kontextu tohoto ustanovení a historie jeho vzniku, jakož i cílů této směrnice a mezinárodních závazků Unie.

39 V projednávané věci ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že vyhláška o CHKO Inntal Süd byla přijata na základě § 20 odst. 2 bodu 4 a § 26 BNatSchG ve spojení s čl. 12 odst. 1 první větou a čl. 51 odst. 1 bodem 3 BayNatSchG. Druhá podmínka uvedená v čl. 2 písm. a) druhé odrážce směrnice 2001/42 je tedy podle všeho rovněž splněna.

40 Okres Rosenheim a státní zastupitelství spolkové země Bavorsko nicméně tvrdí, že taková vyhláška, jako je vyhláška o CHKO Inntal Süd, v každém případě nepředstavuje „plán“ ani „program“, protože do působnosti směrnice 2001/42 nemohou spadat obecná a abstraktní ustanovení stanovící obecná pravidla pro neurčitý počet situací.

41 K tomu je ovšem třeba připomenout, že obecná povaha dotčených aktů nebrání tomu, aby tyto akty byly kvalifikovány jako „plány a programy“ ve smyslu čl. 2 písm. a) této směrnice. Jestliže totiž 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 plánovací či programové dimenze a není překážkou jeho zahrnutí pod pojem „plány a programy“ [rozsudek ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, bod 61 a citovaná judikatura].

K první a druhé otázce

42 Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu, jimiž je třeba se zabývat společně, je, zda musí být čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní opatření, jehož cílem je ochrana přírody a krajiny a jež za tímto účelem stanoví obecné zákazy a povinnosti získat povolení, spadá do působnosti tohoto ustanovení.

43 Předně je třeba připomenout, že směrnice 2001/42 má podle svého článku 1 za cíl zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a přispět k zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijímání 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.

44 Dále s ohledem na účel směrnice 2001/42, kterým je zajistit takto vysokou úroveň ochrany životního prostředí, musí být ustanovení vymezující její oblast působnosti, a zejména ustanovení definující opatření, která jsou zamýšlena touto směrnicí, vykládána široce (rozsudek ze dne 12. června 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, bod 36 a citovaná judikatura).

45 Kromě toho Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že pojem „plány a programy“ zahrnuje nejen jejich přípravu, ale také jejich změnu, čímž se má zajistit, aby docházelo k posouzení vlivů na životní prostředí u předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí (rozsudek ze dne 12. června 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, bod 71 a citovaná judikatura).

46 V tomto kontextu z čl. 3 odst. 1 směrnice 2001/42 vyplývá, že posouzení vlivů na životní prostředí musí být provedeno u plánů a programů uvedených v čl. 3 odst. 2 až 4 této směrnice, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.

47 Podle čl. 3 odst. 2 písm. a) téže směrnice musí být takové posouzení vlivů na životní prostředí systematicky prováděno u všech plánů a programů, které splňují dvě kumulativní podmínky, a sice že se připravují v odvětvích uvedených v tomto ustanovení (první podmínka) a že stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 2011/92 (druhá podmínka).

K první podmínce stanovené v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42

48 Podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 musí být plány a programy k tomu, aby spadaly do působnosti tohoto ustanovení, připraveny v odvětví zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy.

49 V souvislosti s požadavkem, aby plány a programy byly „připraveny v“ odvětvích uvedených v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42, Soudní dvůr již rozhodl, že tento požadavek je splněn tehdy, když se dotčený plán nebo program „týká“ některého nebo se „zabývá“ některým z těchto odvětví [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. října 2016, D'Oultremont a další, C-290/15, EU:C:2016:816, bod 44, a ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, bod 66].

50 V tomto ohledu je konkrétně třeba poznamenat, že okolnost, že se čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 vztahuje jak na „územní plánování“, tak na „využívání půdy“, jasně naznačuje, že se odvětví „územní plánování a využívání půdy“ neomezuje na využívání půdy v úzkém slova smyslu, tedy rozdělování ploch do zón a vymezování činností, které lze v těchto zónách provádět, ale že nutně zahrnuje širší oblast (rozsudky ze dne 7. června 2018, Thybaut a další, C-160/17, EU:C:2018:401, bod 48, i ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-671/16, EU:C:2018:403, bod 43).

51 Mimoto skutečnost, že hlavním cílem plánu nebo programu je ochrana životního prostředí, včetně ochrany krajiny, nevylučuje, že se tento plán nebo program může rovněž „týkat“ některého z odvětví vyjmenovaných v čl. 3 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice, a zejména odvětví územního plánování nebo využívání půdy, nebo se takovým odvětvím „zabývat“ (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. září 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, body 20 a 46).

52 Ostatně samotná podstata plánů a programů připravovaných za účelem ochrany životního prostředí, konkrétně opatření s obecnou působností, která stejně jako vyhláška o CHKO Inntal Süd takový účel sledují, spočívá zpravidla právě v regulování lidských činností, které mají významný vliv na životní prostředí, a zejména těch, které spadají do odvětví vyjmenovaných v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 (viz například rozsudky ze dne 17. června 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355, a ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103).

53 V projednávané věci, jak v podstatě zdůraznil generální advokát v bodech 65 až 67 svého stanoviska, vyhláška o CHKO Inntal Süd obsahuje pravidla, která se týkají činností spadajících zejména do odvětví zemědělství (§ 5 odst. 1 bod 6), lesnictví (§ 5 odst. 1 body 8 a 9), dopravy (§ 5 odst. 1 body 3 a 13), vodohospodářství (§ 5 odst. 1 bod 4) a územního plánování nebo využívání půdy (§ 5 odst. 1 body 1 a 2).

54 První podmínka stanovená v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 se tedy jeví jako splněná, což ovšem musí ověřit předkládající soud.

Ke druhé podmínce stanovené v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42

55 Z článku 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 vyplývá, že druhá podmínka stanovená tímto ustanovením je splněna tehdy, když dotčené plány nebo programy stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů a když tyto záměry spadají mezi záměry uvedené v přílohách I a II směrnice 2011/92.

56 Zaprvé k otázce, zda se taková vyhláška, jako je vyhláška o CHKO Inntal Süd, vztahuje na záměry vyjmenované v přílohách I nebo II směrnice 2011/92, je třeba uvést, že pojem „záměr“, tak jak je definován v čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2011/92, nelze vztáhnout na některé činnosti, pro které tato vyhláška požaduje povolení, například „parkovat pojízdné prodejny“ [§ 5 odst. 1 bod 2 písm. d)], „pronásledovat, odchytávat nebo usmrcovat volně žijící živočichy“ (§ 5 odst. 1 bod 7) či „vzlétat a přistávat s letadly“ (§ 5 odst. 1 bod 13). Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že tento pojem odpovídá pracím nebo zásahům měnícím fyzický stav daného místa (rozsudek ze dne 9. září 2020, Friends of the Irish Environment, C-254/19, EU:C:2020:680, bod 32 a citovaná judikatura).

57 Nicméně vedle toho, že § 4 vyhlášky o CHKO Inntal Süd zakazuje v chráněné krajinné oblasti „jakékoli jednání, které mění charakter oblasti nebo je v rozporu s účelem ochrany“, § 5 odst. 1 této vyhlášky stanoví, že povolení je nezbytné mimo jiné pro výstavbu nebo podstatnou změnu silnic, stezek nebo prostranství, zejména kempinků, sportovišť, hřišť a koupališť nebo podobných zařízení [bod 2 písm. c)], pro změnu vodních toků či ploch, jejich břehů či koryt a dna, přítoků či odtoků vody nebo hladiny podzemních vod, vytváření nových vodních toků či ploch nebo budování odvodňovacích systémů (bod 4), jakož i pro částečné nebo úplné klučení lesních porostů či prvotní zalesňování nebo odlesňování na souvislé ploše větší než 0,5 ha (bod 9).

58 Takové činnosti přitom mohou spadat pod záměry vyjmenované v přílohách I a II směrnice 2011/92, zejména v bodě 7 písm. b) a c) přílohy I, jakož i v bodě 1 písm. c) a d), v bodě 10 písm. e) a f) a v bodě 12 písm. d) přílohy II.

59 Kromě toho činnosti spočívající ve výstavbě, přestavbě nebo změně účelu stavebního díla jakékoli povahy, uvedené v § 5 odst. 1 vyhlášky o CHKO Inntal Süd, mohou spadat pod několik záměrů uvedených v příloze I i v příloze II směrnice 2011/92.

60 Zadruhé k otázce, zda taková vyhláška, jako je vyhláška o CHKO Inntal Süd, 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 [rozsudek ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, bod 67 a citovaná judikatura].

61 Takový výklad má zajistit posouzení vlivů na životní prostředí u předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí [rozsudek ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, bod 68 a citovaná judikatura].

62 Požadavek stanovený v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42, podle kterého dotyčný plán nebo program musí stanovit rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 2011/92, je tedy třeba považovat za splněný, pokud tento plán nebo program stanoví podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více takových záměrů, zejména s ohledem na místo, povahu, velikost a provozní podmínky těchto záměrů, nebo přidělením zdrojů v souvislosti s těmito záměry.

63 Uvedený požadavek naproti tomu není splněn v případě plánu nebo programu, který se sice týká záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 2011/92, avšak taková kritéria či takové podmínky nestanoví.

64 V projednávané věci je patrné, že § 5 odst. 1 vyhlášky o CHKO Inntal Süd se omezuje na stanovení povinnosti získat povolení pro určité činnosti a záměry, včetně záměrů takové povahy, jakou mají záměry uvedené v přílohách I a II směrnice 2011/92, v chráněné oblasti vymezené v § 1.

65 Je pravda, že toto ustanovení stanoví pro některé z těchto záměrů velikost, nad kterou jejich provedení vyžaduje předchozí schválení. Nicméně ani v takových případech uvedené ustanovení nestanoví kritéria ani podmínky pro schvalování a provádění uvedených záměrů.

66 Co se § 5 odst. 2 vyhlášky o CHKO Inntal Süd týče, z jeho samotného znění vyplývá, že vydání povolení podle něj podléhá, „aniž jsou dotčena ustanovení jiných předpisů“, jediné obecné podmínce, a sice že „zamýšlené opatření nevyvolá žádný z dopadů uvedených v § 4 nebo [že] lze takové dopady kompenzovat prostřednictvím dodatečných podmínek“.

67 V této souvislosti je třeba dodat, že je nesporné, že v § 4 vyhlášky o CHKO Inntal Süd stanovený zákaz „jaké[ho]koli jednání, které mění charakter [chráněné krajinné] oblasti nebo je v rozporu s účelem ochrany [uvedeným v § 3 téže vyhlášky]“, v podstatě odpovídá tomu, co je již stanoveno v § 26 odst. 2 BNatSchG.

68 Dále je nesporné, že § 3 vyhlášky o CHKO Inntal Süd stanoví tento účel ochrany obecně bez přesných kritérií nebo podmínek, kterým by podléhalo schvalování jednotlivých záměrů uvedených v § 5 odst. 1 této vyhlášky.

69 Přijetí takové vyhlášky, jako je vyhláška o CHKO Inntal Süd, tedy může sice mít určitý vliv na umístění záměrů, protože takové umístění je obtížnější uvnitř chráněné oblasti vymezené v jejím § 1 a naopak snazší mimo ni, a to i na pozemcích, které byly zahrnuty do chráněné oblasti vymezené před přijetím uvedené vyhlášky, avšak je patrné, že tato vyhláška nestanoví podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 2011/92, což ovšem musí ověřit předkládající soud.

70 S ohledem na výše uvedené je třeba na první a druhou otázku odpovědět, že čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní opatření, jehož cílem je ochrana přírody a krajiny a jež za tímto účelem stanoví obecné zákazy a povinnosti získat povolení, aniž stanoví dostatečně podrobná pravidla týkající se obsahu, přípravy a provádění záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 2011/92, nespadá do působnosti tohoto ustanovení.

K třetí otázce

71 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 3 odst. 4 směrnice 2001/42 vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní opatření, jehož cílem je ochrana přírody a krajiny a jež za tímto účelem stanoví obecné zákazy a povinnosti získat povolení, spadá do působnosti tohoto ustanovení.

72 Podle uvedeného ustanovení členské státy určí, zda plány a programy neuvedené v čl. 3 odst. 2 směrnice 2001/42, které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, mohou mít významný vliv na životní prostředí.

73 Povinnost stanovená v čl. 3 odst. 4 směrnice 2001/42 tedy závisí na podmínce, která odpovídá druhé podmínce stanovené v čl. 3 odst. 2 písm. a) této směrnice, a sice že dotčený plán nebo program musí stanovit rámec pro budoucí schvalování záměrů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. června 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, bod 60).

74 S ohledem na úvahy týkající se této podmínky uvedené v bodech 60 až 69 tohoto rozsudku je proto třeba na třetí otázku odpovědět, že čl. 3 odst. 4 směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní opatření, jehož cílem je ochrana přírody a krajiny a jež za tímto účelem stanoví obecné zákazy a povinnosti získat povolení, aniž stanoví dostatečně podrobná pravidla týkající se obsahu, přípravy a provádění záměrů, nespadá do působnosti tohoto ustanovení.

K nákladům řízení

75 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 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 musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní opatření, jehož cílem je ochrana přírody a krajiny a jež za tímto účelem stanoví obecné zákazy a povinnosti získat povolení, aniž stanoví dostatečně podrobná pravidla týkající se obsahu, přípravy a provádění záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí nespadá do působnosti tohoto ustanovení.

2) Článek 3 odst. 4 směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní opatření, jehož cílem je ochrana přírody a krajiny a jež za tímto účelem stanoví obecné zákazy a povinnosti získat povolení, aniž stanoví dostatečně podrobná pravidla týkající se obsahu, přípravy a provádění záměrů, nespadá do působnosti tohoto ustanovení.

Podpisy