Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 17. novembra 2011 [1]

Vec C-567/10

Inter-Environnement Bruxelles ASBL,
Pétitions-Patrimoine ASBL,
Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL
proti
Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Cour constitutionnelle (Belgicko)]

„Smernica 2001/42/EG — Posudzovanie vplyvov niektorých plánov a programov na životné prostredie — Uplatniteľnosť na úplné alebo čiastočné zrušenie územného plánu — Plány a programy, ktoré vyžadujú legislatívne, regulatívne alebo správne predpisy“

I – Úvod

1. Belgický Ústavný súd predložil dve otázky týkajúce sa rozsahu 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 2001/42/ES“). Po prvé je potrebné objasniť, či sa daná smernica vzťahuje iba na vydávanie a zmeny plánov a programov, alebo aj na ich zrušenie. Po druhé nie je jasné, či je posúdenie vplyvov na životné prostredie nutné len v prípade vydania plánov a programov, ktoré musia byť vydané, alebo či je posúdenie vhodné aj v prípade, ak je stanovenie právnymi predpismi iba upravené, ale nie je záväzné.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2001/42/ES z 27. júna 2001 o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie (Ú. v. ES L 197, s. 30; Mim. vyd. 15/006, s. 157).

II – Právny rámec

A – *Smernica 2001/42/ES*

2. Ciele smernice 2001/42/ES vyplývajú predovšetkým z článku 1:

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

3. 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 zákony, iné právne predpisy alebo správne opatrenia.“

4. Článok 3 stanovuje, ktoré plány a programy 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) …

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.

6. …“

B – *Belgická právna úprava*

5. Relevantné ustanovenia sú obsahom Bruselského zákonníka o územnom plánovaní (Code bruxellois de l'aménagement du territoire, ďalej len „CoBAT“). Ústavný súd ich uvádza takto:

6. Postup prípravy osobitných plánov využívania územia predpokladá uskutočnenie verejného prerokovania, konzultácie rôznych správnych orgánov a inštancií, ako aj v zásade vypracovanie správy o vplyvoch na životného prostredie (články 43 až 50 CoBAT). Ustanovenia CoBAT o príprave osobitných plánov využívania územia sú uplatniteľné na zmenu týchto plánov (článok 52 CoBAT). Tieto ustanovenia však nie sú uplatniteľné na konanie o zrušení osobitných plánov využívania územia.

7. Články 25 a 26 nariadenia zo 14. mája 2009, ktoré boli napadnuté v konaní vo veci samej, doplnili konanie o zrušení zo strany obecnej rady, ktoré existovalo predtým, o konanie, ktoré umožňuje vláde vykonať zrušenie, ale nestanovuje povinnosť posúdiť vplyvy na životné prostredie.

8. Podľa článku 40 CoBAT „každá obec regiónu prijme, z vlastného podnetu alebo v lehote, ktorú jej stanoví vláda, osobitné plány využívania územia“. Toto ustanovenie zrejme vyžaduje prijímanie takýchto plánov. Preberá však skoršie ustanovenie, z ktorého existencie odvodzuje Ústavný súd možnosť, že nejestvuje povinnosť schváliť uvedené plány. Okrem toho uvádza, že obecná rada – keď sa zaoberá návrhom občanov – môže odmietnuť vypracovať osobitný plán využívania územia (článok 51 CoBAT).

9. V konaní vo veci samej ide okrem toho o plány pamiatkovej starostlivosti o určité objekty. Článok 30 písm. c) a článok 101 nariadenia zo 14. mája 2009 zavádzajú ustanovenia upravujúce uvedené plány. Možno ich požadovať predtým, ako sa udelí povolenie potrebné podľa CoBAT, a vypracúvajú sa na žiadosť vlády alebo tretiny vlastníkov. Posúdenie vplyvov na životné prostredie nie je potrebné.

III – Návrh na začatie prejudiciálneho konania

10. V konaní vo veci samej kritizujú rôzne mimovládne organizácie – Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Petitions-Patrimoine ASBL a Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL (ďalej len „Inter-Environnement Bruxelles a i.“) ustanovenia bruselského nariadenia zo 14. mája 2009, ktoré v rôznych bodoch menia a dopĺňajú CoBAT. Okrem iného nesúhlasia s tým, že novelizačné ustanovenia nepožadujú, aby sa na účely zrušenia osobitných plánov využívania územia a vypracovania plánov pamiatkovej starostlivosti uskutočnilo posúdenie vplyvov na životné prostredie podľa smernice 2001/42/ES.

11. Belgický Ústavný súd preto predložil Súdnemu dvoru tieto otázky:

„1. Má sa definícia ‚plány a programy' v článku 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 vykladať tak, že z pôsobnosti tejto smernice vylučuje konanie o úplnom alebo čiastočnom zrušení takého plánu, ako je osobitný plán využívania územia v zmysle článkov 58 až 63 Bruselského zákonníka o územnom plánovaní?

2. Má sa slovo ‚vyžadujú' uvedené v článku 2 písm. a) tej istej smernice chápať tak, že z definície ‚plánov a programov' vylučuje také plány, ktoré sú síce stanovené právnymi predpismi, ale ich prijatie nie je povinné, ako sú osobitné plány využívania územia uvedené v článku 40 Bruselského zákonníka o územnom plánovaní?"

12. Písomne sa vyjadrili Inter–Environnement Bruxelles a i., Belgické kráľovstvo, Česká republika, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska a Európska komisia. S výnimkou Spojeného kráľovstva sa zúčastnili aj na pojednávaní 27. októbra 2011.

IV – Právne posúdenie

13. Najprv sa budem venovať analýze druhej otázky, pretože výsledok môže mať vplyv na nevyhnutnosť odpovede na prvú otázku. Zrušenie osobitných plánov využívania územia, o ktorom sa hovorí v prvej otázke, môže totiž patriť do pôsobnosti smernice 2001/42/ES len v prípade, ak sa daná smernica vzťahuje aj na vytvorenie uvedených plánov. Posledná možnosť je však predmetom druhej otázky.

A – *O druhej otázke – Nevyhnutnosť právnej povinnosti vypracovať plány a programy*

14. Z hľadiska odpovede na druhú otázku je nutné objasniť, či plány alebo programy, ktoré sú síce upravené v právnych normách, ale ich prijatie nie je povinné, patria do pôsobnosti smernice 2001/42/ES, alebo či sa smernica uplatní len vtedy, ak existuje právna povinnosť vypracovať plán.

15. Takmer vo všetkých jazykových verziách článku 2 písm. a) druhej zarážky smernice 2001/42/ES sa hovorí o plánoch alebo programoch, ktoré sa vyžadujú alebo ktoré sú nevyhnutné. Na legislatívne upravené plány alebo programy, od ktorých vydania sa môže upustiť, by sa toto ustanovenie nevzťahovalo. Ako správne zdôrazňuje Spojené kráľovstvo, Súdny dvor na uvedenom základe rozhodol v rozsudku vo veci Terre wallonne [3].

16. Iným spôsobom by sa dala vykladať iba talianska jazyková verzia. Uvádzajú sa v nej plány a programy, ktoré právne predpisy „predvídajú" („previsti"). Sem by bolo možné zahrnúť aj opatrenia, ktoré sú síce právne upravené, ale nutne nemusia byť vydané.

17. Ten istý text predpisov Spoločenstva v rozličných jazykových verziách sa má vykladať jednotne, a teda v prípade rozdielov medzi týmito jazykovými verziami sa dotknuté ustanovenie má vykladať v kontexte celkovej systematiky a účelu právnej úpravy, ktorej je súčasťou. [4] Predpis, ktorého jazykové verzie sa líšia, vyžaduje, aby bol vykladaný podľa skutočnej vôle zákonodarcu. [5] Z prípravných prác na článku 2 písm. a) druhej zarážke smernice 2001/42/ES vyplýva, že podľa skutočnej vôle zákonodarcu má aj talianska jazyková verzia zahŕňať len plány a programy, ktoré musia byť vypracované.

3 — Rozsudok zo 17. júna 2010, C-105/09 a C-110/09, Zb. s. I-5611, bod 35 a nasl. Pozri aj moje návrhy zo 4. marca 2010 v tejto veci, bod 37 a nasl. a bod 41.

4 — Rozsudky z 5. decembra 1967, van der Vecht, 19/67, Zb. s. 462, 473; z 27. októbra 1977, Bouchereau, 30/77, Zb. s. 1999, body 13 a 14; zo 14. júna 2007, Euro Tex, C-56/06, Zb. s. I-4859, bod 27, a z 21. februára 2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, Zb. s. I-685, bod 25.

5 — Rozsudky z 12. novembra 1969, Stauder, 29/69, Zb. s. 419, bod 3; zo 7. júla 1988, Moksel Import a Export, 55/87, Zb. s. 3845, bod 49; z 20. novembra 2001, Jany a i., C-268/99, Zb. s. I-8615, bod 47; z 27. januára 2005, Junk, C-188/03, Zb. s. I-885, bod 33, a z 22. októbra 2009, Zurita García a Choque Cabrera, C-261/08 a C-348/08, Zb. s. I-10143, bod 54.

18. Ani pôvodný návrh Komisie [6], ani jeho zmenené a doplnené znenie [7] neobsahovali podmienku, aby plány a programy, na ktoré sa vzťahuje smernica, museli byť právne nevyhnutné. Po tom, ako sa návrh v tomto smere nepresadil, Komisia s podporou Belgicka a Dánska navrhla, aby sa do smernice zahrnuli aspoň tie plány a programy, ktoré „sú upravené na základe právnych predpisov alebo sa opierajú o právne či správne predpisy“ [8]. Normotvorca však neprijal ani tieto návrhy.

19. Rada naproti tomu objasnila konečnú prijatú právnu úpravu, voči ktorej nemal Parlament námietky, aj v talianskej jazykovej verzii spoločného stanoviska v tom zmysle, že dotknuté sú iba predpísané („prescritti“) plány a programy. [9] Preto treba taliansku jazykovú verziu smernice chápať v tom zmysle, že sa vzťahuje iba na plány alebo projekty, ktoré sú povinne stanovené na základe právneho predpisu.

20. Vzhľadom na znenie článku 2 písm. a) druhej zarážky smernice 2001/42/ES a na históriu jej vzniku nevedie k inému výkladu ani určujúci cieľ európskej environmentálnej politiky, ktorým je zabezpečenie vysokej úrovne ochrany (článok 3 ods. 3 ZEÚ, článok 37 Charty základných práv Európskej únie a článok 191 ods. 2 ZFEÚ), ani osobitný cieľ smernice, ktorý spočíva v tom, aby sa posudzovanie vplyvov na životné prostredie vzťahovalo na plány a programy, ktoré majú pravdepodobne významné účinky na životné prostredie (článok 1). [10] Plány a programy, v prípade ktorých nebola na základe právneho predpisu stanovená povinnosť na vypracovnie, síce môžu mať významný vplyv na životné prostredie, možno dokonca väčší ako obligatórne plány, ale normotvorca zjavne nemal v úmysle, aby sa uvedené opatrenia podrobili posúdeniu vplyvov na životné prostredie.

21. Spojené kráľovstvo a Česká republika na to uvádzajú pochopiteľný dôvod: existovali by obavy, že úrady by sa zriekli vypracovávania uvedených dobrovoľných plánov z dôvodu náročnosti spojenej s vykonaním posúdenia vplyvov na životné prostredie. Mnohé svedčí aj v prospech domnienky, že dobrovoľné plány prispievajú vo väčšej miere k tomu, aby sa zohľadnili aspekty životného prostredia a aby sa verejnosti pri plánovaní umožnila skôr účasť, ako upustenie od plánu. Je možné, že tento odhad sa v budúcnosti zmení na základe pozitívnych skúseností s uskutočňovaním posudzovania vplyvov na životné prostredie, ale nedá sa to predpovedať v rámci výkladu, ktorý je v rozpore so zdokumentovaným zámerom normotvorcu.

22. Na pojednávaní sa Inter–Environnement Bruxelles a i. odvolali aj na účasť verejnosti, ktorá je zakotvená v článku 7 Aarhuského dohovoru [11] a v článku 2 smernice 2003/35/ES [12]. Podľa Aarhuského dohovoru sa uvedená účasť týka všetkých environmentálnych plánov a programov, správa o vplyvoch na životné prostredie sa však výslovne nepožaduje. Pokiaľ by smernica 2001/42/ES na úrovni Únie prebrala túto povinnosť vyplývajúcu z medzinárodného práva v celom rozsahu, vznikol by dôvod na to, aby sa uplatňovala nad rámec jej znenia, a to na všetky plány a programy, ktoré sa týkajú životného prostredia.

23. V smernici 2001/42/ES sa však nenachádza nijaká zmienka o tom, že jej účelom je prebratie článku 7 Aarhuského dohovoru. Z odôvodnenia č. 10 smernice 2003/35 navyše vyplýva, že dohovor sa má v tomto ohľade prebrať, len pokiaľ ide o plány a programy vytvárané na základe právnych predpisov Únie, a to pokiaľ ide o určité opatrenia podľa smernice 2003/35, ale v budúcnosti budú osobitné právne úpravy začlenené do príslušných právnych noriem. Článok 2 ods. 5 smernice 2003/35 vysvetľuje iba to, že ako účasť verejnosti postačuje posúdenie vplyvov na životné prostredie podľa smernice 2001/42/ES. [13]

6 — KOM(96) 511 zo 4. decembra 1996 v konečnom znení (Ú. v. ES C 129, 1997, s. 14).

7 — KOM(1999) 73 z 22. februára 1999 v konečnom znení (Ú. v. ES C 83, s. 13).

8 — Dokument Rady č. 13800/99 z 8. decembra 1999, s. 5, poznámka pod čiarou 5.

9 — Ú. v. ES C 137, 2000, s. 11, 20.

10 — Pozri k tomu aj rozsudok z 22. septembra 2011, Valčiukienė a i., C-295/10, Zb. s. I-8819, bod 46 a nasl., ako aj moje návrhy zo 4. marca 2010, Terre wallonne, už citované v poznámke pod čiarou 3, bod 30.

11 — Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 4); Spoločenstvo ho podpísalo 25. júna 1998 v Aarhuse (Dánsko) a bol prijatý rozhodnutím Rady zo 17. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 124, s. 1).

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

13 — Pozri k tomu rozsudok vo veci Terre wallonne, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bod 37 a nasl.

24. Ciele článku 7 Aarhuského dohovoru nie sú teda dôvodom na taký výklad smernice 2001/42/ES, ktorý by bol v rozpore so zrejmým zámerom normotvorcu.

25. To však ešte nevysvetľuje, ktoré plány a programy sa „vyžadujú“ v zmysle článku 2 písm. a) druhej zarážky smernice 2001/42/ES. Ústavný súd v tejto súvislosti síce nekladie výslovnú otázku, ale o zlučiteľnosti spornej právnej úpravy so smernicou 2001/42/ES môže správne rozhodnúť len vtedy, ak sa objasní aj táto otázka.

26. Ústavný súd pravdepodobne vychádza z predpokladu, že na to, aby bola daná pôsobnosť smernice 2001/42/ES, musí povinnosť v zmysle článku 2 písm. a) druhej zarážky smernice 2001/42/ES v každom prípade zahŕňať vytvorenie predmetného plánu alebo programu. Plány alebo programy, ktoré sa v mnohých prípadoch vypracúvajú dobrovoľne, avšak v iných prípadoch musia byť vypracované, si nevyžadujú, aby bolo uskutočnené posúdenie vplyvov na životné prostredie.

27. V rozsudku vo veci Terre wallone však už Súdny dvor rozhodol, že smernica 2001/42/ES sa vzťahuje aj na programy, ktoré sa vyžadujú len za určitých okolností,[14] konkrétne išlo o akčné programy v zmysle smernice o dusičnanoch[15]. Musia byť vypracované len v prípade, ak existujú ohrozené územia v zmysle danej smernice. Pokiaľ orgány členských štátov dobrovoľne vypracujú akčné plány podľa štandardov smernice o dusičnanoch aj pre iné oblasti, smernica 2001/42/ES by sa nemusela uplatniť.

28. Z hľadiska odpovede na otázku, či sa má uplatniť smernica 2001/42/ES, je v každom konkrétnom prípade potrebné preskúmať, či sa plán alebo program musí vypracovať, alebo či sa vypracúva dobrovoľne.

29. Otázka, či sa v rozhodovanom prípade vyžadujú príslušné opatrenia, je z dôvodu absencie ustanovení práva Únie otázkou vnútroštátnej právnej úpravy, na ktorú môže záväzne odpovedať iba Ústavný súd. Napríklad z článku 40 CoBAT vyplýva, že obecná rada môže stanoviť lehotu na prijatie osobitných plánov využívania územia. V tomto prípade by mohla existovať právna povinnosť prijať plán. Naproti tomu uvedená povinnosť zrejme neexistuje v prípade, keď prijatie plánu žiadajú občania. Aj toto ustanovenie však možno chápať v tom zmysle, že obec disponuje určitým priestorom na voľnú úvahu, pokiaľ ide o lehotu na prijatie plánu, ale uvedený plán je v zásade povinná vypracovať. Nie je zrejme vylúčené ani to, že uvedená rozhodovacia právomoc môže byť na základe okolností konkrétneho prípadu veľmi obmedzená.[16]

30. Súhrnne treba teda výraz „vyžadujú“ uvedený v článku 2 písm. a) smernice 2001/42/ES chápať v tom zmysle, že uvedená definícia nezahŕňa plány a programy, ktoré sú síce upravené právnymi predpismi, ale nemusia byť povinne vypracované. Na plány a programy, ktoré môžu byť za určitých podmienok vypracované dobrovoľne, sa táto definícia vzťahuje iba v prípadoch, keď existuje povinnosť vypracovať ich.

B – *O prvej otázke – zrušenie plánov alebo programov*

31. Prostredníctvom prvej otázky by belgický Ústavný súd chcel objasniť, či sa smernica 2001/42/ES vzťahuje na zrušenie plánov alebo programov.

14 — Rozsudok vo veci Terre wallonne, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bod 35.

15 — Smernica Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov (Ú. v. ES L 375, s. 1; Mim. vyd. 15/002, s. 68).

16 — Pozri rozsudok z 25. marca 2010, Komisia/Španielsko, C-392/08, Zb. s. I-2537, bod 14 a nasl.

1. O nevyhnutnosti odpovedať na prvú otázku

32. Česká republika zastáva názor, že uvedená otázka nie je relevantná pre konanie vo veci samej, ak smernica 2001/42/ES platí iba pre plány a programy, ktorých prijatie je povinné. Belgický Ústavný súd vychádza vo svojej druhej prejudiciálnej otázke z predpokladu, že prijatie osobitných územných plánov nie je podľa článku 40 CoBAT povinné. V takom prípade sa smernica 2001/42/ES na uvedené plány nevzťahuje a ich zrušenie nemusí byť podrobené posúdeniu vplyvov na životné prostredie.

33. Ako som však už uviedla, v niektorých prípadoch by predsa len mohla existovať povinnosť vypracovať uvedené plány.[17] Ako zdôrazňuje Komisia, vyplýva to z opisu vnútroštátneho právneho stavu uvedeného v odôvodnení návrhu na začatie prejudiciálneho konania, hoci sa zdá, že znenie druhej prejudiciálnej otázky tomu nenasvedčuje.[18] Nemožno preto s istotou vylúčiť, že Ústavný súd sporné ustanovenia vnútroštátneho práva vyloží v tom zmysle, že existuje povinnosť stanovená právnym predpisom. Prvá otázka navyše nebola položená pre prípad určitej odpovede na druhú otázku. Nezávisle od odpovede na druhú otázku nemožno teda konštatovať, že prvá otázka zjavne nemá nijakú súvislosť s existenciou či s predmetom konania vo veci samej alebo že ide o hypotetický problém.[19]

34. Z toho vyplýva, že Súdny dvor by prvú prejudiciálnu otázku mal zodpovedať.

2. O zrušení plánov a programov

35. Prvá prejudiciálna otázka vychádza z okolnosti, že článok 2 písm. a) smernice 2001/42/ES sa vzťahuje na „plány a programy… a na ich zmeny“, zrušenie v ňom však nie je výslovne uvedené. Najmä Belgicko a Spojené kráľovstvo preto považujú za vylúčené, aby sa úplné zrušenie považovalo za zmenu.

36. Ako však uvádzajú Ústavný súd, Inter–Environnement Bruxelles a Komisia, pojem „zmena“ možno vykladať aj v tom zmysle, že jeho súčasťou je aj zrušenie plánu alebo programu. V zásade totiž každú zmenu tvorí zrušenie existujúcej úpravy a stanovenie novej úpravy. Zrušenie „v pravom zmysle“ znamená len to, že sa zrušená úprava nenahradí novou úpravou. V takom prípade sa uplatní príslušné všeobecnejšie pravidlo. Aj v takom prípade ide o zmenu.

37. Po zrušení nemeckých územných plánov by napríklad platili ustanovenia nemeckého Baugesetzbuch (Stavebný zákonník) týkajúce sa prípustnosti zámerov v súvisle zastavaných oblastiach (§ 34 Stavebného zákonníka) alebo vo vonkajších oblastiach (§ 35 Stavebného zákonníka). Zrušenie plánu by teda viedlo k zmene rámca úpravy, ktorá sa vzťahovala na tento zámer.

38. Belgicko a Spojené kráľovstvo však zastávajú názor, že smernica 2001/42/ES sa zameriava na stanovenie plánov s novým obsahom. V tejto súvislosti poukazujú predovšetkým na to, že na základe článku 3 ods. 2 a 4 podliehajú plány a programy posúdeniu vplyvov na životné prostredie, ak stanovujú rámec na určité zámery. Zrušením by uvedené obsahy nevznikli.

39. Z hľadiska výkladu smernice 2001/42/ES by skôr ako jej úzke chápanie mal byť relevantný jej účel vymedzený v článku 1, ktorým je posúdenie vplyvov na životné prostredie v prípade plánov a programov, ktoré majú pravdepodobné významné účinky na životné prostredie.[20] Česká republika a Spojené kráľovstvo sa síce domnievajú, že plán alebo program nemôže mať po zrušení nijaký vplyv na životné prostredie, ale tento názor nie je správny.

17 — Pozri bod 29.

18 — Pozri bod 8.

19 — Pozri rozsudok z 15. septembra 2011, Gueye, C-483/09 a C-1/10, Zb. s. I-8263, bod 40.

20 — Pozri odkazy uvedené v poznámke pod čiarou 10.

40. Ako správne zdôrazňuje Ústavný súd, pokiaľ plány a programy určujú rámec zámeru stanovením jeho hraníc, odstránenie uvedených hraníc môže mať významný vplyv na životné prostredie.

41. Príklad, ktorý uviedli Inter-Environnement Bruxelles a i., poukazuje na túto okolnosť: podľa neho bol osobitný plán využívania územia zrušený s cieľom umožniť výstavbu administratívnej budovy s veľkosťou 44 000 m^2, pretože plán umožňoval iba výstavbu budovy s plochou 20 000 m^2. Rámec na povolenie kancelárskych budov bol teda značne rozšírený na základe zrušenia osobitného plánu využívania územia. Je jasné, že odstránenie uvedených obmedzení môže mať vplyv na životné prostredie. Väčšia administratívna budova bude príčinou väčšej dopravy, dokonca môže vyžadovať viac pôdy a môže napríklad výraznejšie ovplyvniť aj lokálnu mikroklímu a spotrebu vody.

42. Pokiaľ účinky takých zámerov spadajú zároveň do pôsobnosti smernice 85/337/EHS [21], nebráni to – naproti názoru Českej republiky – uplatneniu smernice 2001/42/ES. Neexistuje predovšetkým povinnosť uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie dvakrát, pretože pokiaľ boli jej ciele úplne naplnené uskutočnením prvého posúdenia, druhé posúdenie nie je nutné. [22] Ak sa však obe posúdenia vplyvov líšia obsahom alebo rozsahom, má zmysel uskutočniť druhé posúdenie vplyvov. Náročnosť je možné minimalizovať v prípadoch, ako je uvedený príklad, pokiaľ sa konanie o zrušení plánu alebo programu kombinuje alebo aspoň koordinuje s konaním o povolenie zámeru.

43. Správa o vplyvoch na životné prostredie môže byť navyše pri zrušení opatrenia zbytočná alebo prinajmenšom je možné obmedziť jej rozsah, pokiaľ bola pri vypracovaní primerane preskúmaná. Správa o vplyvoch na životné prostredie totiž podľa prílohy I písm. b) smernice 2001/42/ES obsahuje dôležité aspekty súčasného stavu životného prostredia a ich pravdepodobný vývoj bez vykonávania opatrenia. Pri skúmaní zrušenia plánu sa preto v podstate musia preskúmať zmeny stavu životného prostredia, ku ktorým medzičasom došlo. Od účasti verejnosti však nie je možné upustiť, pretože vyjadrenia týkajúce sa vypracovania plánu alebo programu nemusia byť totožné s vyjadreniami k jeho zrušeniu.

44. Česká republika a Spojené kráľovstvo považujú napokon uplatnenie smernice 2001/42/ES na zrušenie plánov zo systematických dôvodov za vylúčené. Rôzne ustanovenia a odôvodnenia sa podľa nich vzťahujú na schválenie a vypracovanie daného nástroja. Zrušenie sa naopak ani neschvaľuje, ani nevypracúva.

45. Táto argumentácia však nezohľadňuje okolnosť, že príslušnú úpravu možno uplatniť aj na zrušenie plánov a programov. Prijatiu opatrenia, tak ako sa uvádza v rôznych ustanoveniach smernice 2001/42/ES, zodpovedá rozhodnutie o zrušení. Zrušenie tiež vyžaduje aspoň obmedzené vypracovanie, v rámci ktorého sa skúma, v akom rozsahu sa má daný nástroj zrušiť. Posúdenie vplyvov na životné prostredie by sa v tejto súvislosti malo naproti stanovisku Spojeného kráľovstva rozšíriť na preskúmanie, do akej miery môže mať zrušenie určitých obsahov vplyv na životné prostredie. Pokiaľ sa pri tom identifikujú významné vplyvy, možno ich podrobiť monitorovaniu, ktoré sa vyžaduje podľa článku 10.

46. Oproti názoru, ktorý Česká republika predniesla na pojednávaní, sa tento záver nespochybňuje ani na základe porovnania so súdnym zrušením opatrenia, ani príkladom časovo obmedzeného plánu. Ako presvedčivo vysvetlili Komisia a Inter-Environnement Bruxelles a i., smernica 2001/42/ES ani v jednom z oboch prípadov nevyžaduje, aby sa uskutočnilo posúdenie vplyvov na životné prostredie. Súdne rozhodnutia nepatria do definície plánov a programov podľa článku 2 písm. a). [23] Skončenie platnosti časovo obmedzeného opatrenia musí tiež existovať už pri vypracovaní ako súčasť prieskumu.

21 — Smernica Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248).

22 — Rozsudok vo veci Valčiukienė a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 62.

23 — Úvahy, ktoré sa majú vykonať v prípade zrušenia súdom, sú predmetom veci v konaní C-41/11, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, v ktorej majú byť moje návrhy uverejnené 8. decembra 2011.

47. Úplné alebo čiastočné zrušenie plánu alebo programu teda predstavuje zmenu v zmysle článku 2 písm. a) smernice 2001/42/ES.

3. O nevyhnutnosti stanoviť povinnosť meniť alebo rušiť plány alebo programy

48. Komisia okrem toho kladie otázku, či sa smernica 2001/42/ES vzťahuje na zmeny a zrušenia plánov alebo programov len pod podmienkou, že sú založené na povinnosti, ktorá je stanovená právnym predpisom.

49. Znenie článku 2 písm. a) smernice 2001/42/ES nie je v tomto smere jednoznačné. Najmä v anglickej [24] a vo francúzskej [25] jazykovej verzii je toto ustanovenie možné chápať bez problémov v tom zmysle, že platí iba pre povinné zmeny plánov a programov.

50. Je však prinajmenšom tiež možné – aj v nemeckej jazykovej verzii [26] z dôvodu použitia slovesa „vypracovať“, ktoré sa nehodí k pojmu „zmena“ –, dokonca zrozumiteľné, aby sa časť právnej úpravy, ktorá znie „ktoré sa vyžadujú“, vzťahovala výlučne na plány a programy. V tomto zmysle by sa definícia, ktorá je obsahom článku 2 písm. a) smernice 2001/42/ES, vzťahovala na plány a programy, ktoré sa vyžadujú, ako aj na ich zmeny.

51. Aj uvedené rozdiely v jazykových verziách sú opätovným dôvodom na to, aby sa do úvahy vzali aj história vzniku, systematika a účel úpravy. [27]

52. Pokiaľ ide o túto otázku, relevantná je aj história vzniku. Obmedzenie na „plány a programy… a na ich zmeny, ktoré sa vyžadujú“ bolo podľa odôvodnenia spoločného stanoviska Rady zavedené do smernice 2001/42/ES preto, aby sa vysvetlilo, „že sa tým rozumejú iba plány a programy, ktoré sa vyžadujú na základe právnych alebo správnych predpisov členských štátov“ [28]. Normotvorca sa teda neobmedzil iba na to, aby bolo uplatňovanie obmedzené len na zmeny uvedených plánov a programov.

53. Iba uvedené chápanie je napokon presvedčivé aj z hľadiska systematiky a účelu smernice 2001/42/ES.

54. Ako uvádza Komisia, zo systematického hľadiska by malo k zmenám a zrušeniam plánov alebo programov dochádzať spravidla rovnakou formou, akou boli vypracované. Posúdenie vplyvov na životné prostredie by sa preto malo uskutočniť pri zmene alebo zrušení opatrenia, pokiaľ bolo nutné uskutočnenie pri jeho vypracovaní.

55. Ako Komisia vysvetľuje, ďalej je potrebné predpokladať, že povinnosť meniť plány alebo programy je v právnom predpise stanovená skôr zriedkavo, aj keby sa pôvodné vypracovanie príslušného nástroja zakladalo na uvedenej povinnosti. Treba sa teda obávať toho, že obmedzenie na povinné zmeny a zrušenia by výrazne obmedzilo dosah posúdenia vplyvov na životné prostredie.

56. Takéto obmedzenie by bolo v rozpore s cieľom podrobiť preskúmaniu také plány a programy, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie. Taký vplyv nemusí vyplývať iba z právnych úprav, ktoré boli stanovené už pri vypracovaní plánov a programov, ale aj z úprav, ktoré boli doplnené až na základe zmien alebo sa uplatnia na základe zrušenia existujúcich úprav.

„Plans and programmes…, as well as any modifications to them… which are required….“
„Les plans et programmes…, ainsi que leurs modifications… exigés…“

26 — „Pläne und Programme..., sowie deren Änderungen, die... *erstellt* werden müssen“ (kurzívou zdôraznila generálna advokátka).

27 — Pozri bod 17.

28 — Už citované v poznámke pod čiarou 9.

57. Obmedzenie na povinné zmeny alebo obmedzenia by napokon napomáhalo aj obchádzanie smernice 2001/42/ES. Plán alebo program by najprv bolo možné koncipovať ako „prázdnu schránku“ bez právnych úprav, ktoré si vyžadujú uskutočniť posúdenie vplyvov na životné prostredie, a citlivé úpravy doplniť v nadväznosti na to prostredníctvom „dobrovoľných“ zmien, ktoré by boli oslobodené od posúdenia vplyvov.

4. O odpovedi na prvú otázku

58. Na prvú otázku treba preto súhrnne odpovedať tak, že konanie smerujúce k úplnému alebo čiastočnému zrušeniu plánu alebo programu predstavuje zmenu v zmysle článku 2 písm. a) smernice 2001/42/ES, ak sa týka plánu alebo programu v zmysle tohto ustanovenia.

V – Návrh

59. Navrhujem preto, aby Súdny dvor na návrh na začatie prejudiciálneho konania odpovedal takto:

1. Konanie smerujúce k úplnému alebo čiastočnému zrušeniu plánu alebo programu predstavuje zmenu v zmysle článku 2 písm. a) smernice 2001/42/ES, ak sa týka plánu alebo programu v zmysle tohto ustanovenia.

2. Výraz „vyžadujú“ uvedený v článku 2 písm. a) smernice 2001/42 treba chápať v tom zmysle, že uvedená definícia nezahŕňa plány a programy, ktoré sú síce upravené právnymi predpismi, ale nemusia byť povinne vypracované. Na plány a programy, ktoré môžu byť za určitých podmienok vypracované dobrovoľne, sa táto smernica vzťahuje iba v prípadoch, keď existuje povinnosť vypracovať ich.