

Věc C-300/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

7. července 2020

Předkládající soud:

Bundesverwaltungsgericht (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

4. května 2020

Navrhovatel v řízení o opravném prostředku „Revision“:

Bund Naturschutz in Bayern e. V.

Odpůrce v řízení o opravném prostředku „Revision“:

Landkreis Rosenheim

Další účastníci řízení:

Landesrechtsanwaltschaft Bayern a Vertreter des Bundesinteresses beim
Bundesverwaltungsgericht

Předmět původního řízení

Přípustnost a opodstatněnost návrhu sružení na ochranu životního prostředí na
přezkum vnitrostátní vyhlášky o chráněné krajinné oblasti

Předmět a právní základ předběžné otázky

Rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU k vyjasnění otázky,
zda unijní právo před přijetím vyhlášky v oblasti ochrany přírody, kterou se
vyhláší chráněná krajinná oblast, vyžaduje strategické posouzení vlivů na
životní prostředí nebo alespoň rozhodnutí členského státu o provedení takového
posouzení

Předběžné otázky

- 1) Musí být čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (Úř. věst. 2001, L 197, s. 30; Zvl. vyd. 15/06, s. 157) vykládán v tom smyslu, že ke stanovení rámce pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 2011/92/EU (směrnice o posuzování vlivů) dochází již v okamžiku, kdy vyhláška na ochranu přírody a krajiny stanoví obecné skutkové podstaty zákazů s možností výjimek a povinnosti získat povolení, které nemají specifickou vazbu na záměry uvedené v přílohách ke směrnici o posuzování vlivů?
- 2) Musí být čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES vykládán v tom smyslu, že plány a programy byly v oblastech zemědělství, lesnictví, využívání půdy atd. připraveny tehdy, 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 přezkoumány ve schvalovacím 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/ES 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 popsanych 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 projekty?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice o SEA“), zejména body 10 a 11 odůvodnění a článek 3

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice o posuzování vlivů“) (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1), zejména přílohy I a II

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Verwaltungsgerichtsordnung (soudní řád správní, dále jen „VwGO“), § 47

Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbefehlen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/ES (zákon o doplnění

právních předpisů o opravných prostředcích v otázkách ochrany životního prostředí podle směrnice 2003/35/ES, zkráceně „Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz“, dále jen „UmwRG“), § 1 a 2.

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, dále jen „UVPG“), § 2 a 35

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (zákon o ochraně přírody a péči o krajinu, zkráceně „Bundesnaturschutzgesetz“, dále jen „BNatSchG“), § 20 a 26

Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (bavorský zákon o ochraně přírody, péči o krajinu a obnově volné přírody, zkráceně „Bayerisches Naturschutzgesetz“, dále jen „BayNatSchG“), články 12, 18 a 51

Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“ vom 10. April 2013 (vyhláška okresu Rosenheim o chráněné krajinné oblasti „Inntal Süd“ ze dne 10. dubna 2013, dále jen „vyhláška LSG“), § 1, 3, 4, 5 a 7

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

- 1 Uvedené otázky vyvstávají ve sporu vedeném mezi sdružením uznaným podle UmwRG (navrhovatel) a okresem Rosenheim (odpůrce) o účinnosti vyhlášky, kterou se zřizuje chráněná krajinná oblast.
- 2 Odpůrce přijal s účinností k 27. dubnu 2013 vyhlášku LSG. V řízení o přijetí vyhlášky připustil navrhovatele jako účastníka řízení, neprovedl však strategické posouzení vlivů na životní prostředí ani šetření pro takové posouzení.
- 3 Vyhláškou LSG se stanoví ochrana oblasti o rozloze zhruba 4 021 hektarů. V chráněné krajinné oblasti jsou zakázány všechny činnosti, které mění charakter oblasti a jsou v rozporu s účelem ochrany chráněné krajinné oblasti.
- 4 Navrhovatel podal proti vyhlášce LSG návrh na přezkum právní normy. Návrh byl v předchozím soudním stupni zamítnut jako nepřijatelný. Předkládající soud rozhoduje o opravném prostředku „Revision“.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

K relevantnosti předběžných otázek

- 5 Podle vnitrostátního práva je navrhovatelem podaný opravný prostředek „Revision“ nepřijatelný. Navrhovatel není oprávněn návrh na přezkum právní normy podle VwGO předložit, neboť neuplatňuje žádné porušení práva. Návrh na přezkum právní normy týkající se životního prostředí není přípustný, neboť vyhláška LSG není rozhodnutím ve smyslu UmwRG. Podle vnitrostátního práva

totiž pro přijetí této vyhlášky není povinnost provést strategické posouzení vlivů na životní prostředí nebo šetření stanovena.

- 6 Odpověď na předložené otázky by mohla vést k úspěchu navrhovatele. První dvě otázky mají pomoci vyjasnit, zda čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA stanoví ohledně vyhlášky LSG povinnost provést strategické posouzení vlivů na životní prostředí. V tomto případě by byl opravný prostředek podle UmwRG přípustný. V případě, že podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA bylo před přijetím vyhlášky LSG nutno provést strategické posouzení vlivů na životní prostředí, byl by opravný prostředek „Revision“ podaný navrhovatelem úspěšný také, pokud jde o rozhodnutí ve věci samé. V tomto případě by předkládající soud zřejmě musel vyhlášku LSG prohlásit za neúčinnou, neboť byl opomenut krok nezbytný k jejímu přijetí.
- 7 Třetí otázka, týkající se čl. 3 odst. 4 směrnice SEA, je pro rozhodnutí také relevantní. V případě, že vyhláška LSG stanoví rámec pro budoucí schvalování projektů ve smyslu čl. 3 odst. 4 směrnice SEA, pak odpůrce měl podle vnitrostátního práva podrobit vyhlášku LSG šetření a tedy přezkoumání jednotlivého případu ve smyslu čl. 3 odst. 5 směrnice SEA. V tomto případě by byl opravný prostředek při přiměřeném použití UmwRG přípustný. Tento opravný prostředek by byl každopádně opodstatněný v případě, že by z šetření vyplynula povinnost provést strategické posouzení vlivů na životní prostředí. V takovém případě by vyhláška LSG musela být prohlášena za neúčinnou.
- 8 Předkládající soud upozorňuje na skutečnost, že dané otázky mají zásadní význam jdoucí nad rámec tohoto konkrétního případu. Ve Spolkové republice Německo se v praxi dosud vycházelo z toho, že vyhlášení chráněných oblastí, včetně vyhlášení zvláštních chráněných oblastí podle směrnice 92/43/EHS, nebylo nutno podrobovat strategickému posouzení vlivů na životní prostředí ani příslušnému šetření. Z tohoto důvodu se taková posouzení neprováděla. V případě, že z odpovědí Soudního dvora Evropské unie na předložené otázky vyplyne povinnost provádění strategického posouzení vlivů na životní prostředí podle unijního práva nebo každopádně povinnost provést šetření podle vnitrostátního práva, bylo by zřejmě velmi mnoho vyhlášení chráněných oblastí, k nimž došlo po uplynutí lhůty pro provedení směrnice SEA (21. července 2004), stíženo procesní vadou. Důsledkem takové procesní vady je podle vnitrostátního práva neúčinnost příslušné vyhlášky. Určení povinnosti strategického posouzení vlivů na životní prostředí nebo šetření by úroveň, které bylo v Německu v ochraně přírody a krajiny dosaženo, podstatně snížila [viz naposledy v tomto ohledu také stanovisko generálního advokáta M. Campos Sánchez-Bordony ve věci A a další (větrné elektrárny v obcích Aalter a Nevelle), C-24/19, EU:C:2020:143].

K první otázce

- 9 Předkládající soud má pochybnosti, zda z čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA vyplývá povinnost provést před vydáním vyhlášky o chráněné krajinné oblasti strategické posouzení vlivů na životní prostředí.

- 10 Podle čl. 3 odst. 1 směrnice SEA se posouzení vlivů na životní prostředí v souladu s články 4 až 9 směrnice SEA provádí u plánů a programů uvedených v čl. 3 odst. 2 až 4 směrnice SEA, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA se – s výhradou odstavce 3 – posouzení vlivů na životní prostředí provádí u všech plánů a programů, 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 85/337/EHS, nyní směrnice 2011/92/EU (viz čl. 14 odst. 2 směrnice o posuzování vlivů).

Existence plánu nebo programu ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice SEA

- 11 Předkládající soud na základě judikatury Soudního dvora (rozsudky ze dne 11. září 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další*, C-43/10, EU:C:2012:560, body 94 a násl., a ze dne 27. října 2016, *D'Oultremont a další*, C-290/15, EU:C:2016:816, bod 52; viz také rozsudek ze dne 12. června 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, bod 54 a citovaná judikatura; dále rozsudek ze dne 22. března 2012, *Inter-Environnement Bruxelles a další*, C-567/10, EU:C:2012:159, bod 41) vychází z toho, že vyhláška LSG je plánem nebo programem ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice SEA.

Stanovení rámce pro schvalování záměrů

- 12 Podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA plán nebo program stanoví rámec pro budoucí schvalování projektů uvedených v přílohách I a II směrnice o posuzování vlivů. Podle judikatury Soudního dvora se pojem „plány a programy“ týká veškerých aktů, kterými se stanovením pravidel a postupů vymezuje podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více z projektů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí (rozsudky ze dne 11. září 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další*, C-43/10, EU:C:2012:560, body 94 a násl., ze dne 27. října 2016, *D'Oultremont a další*, C-290/15, EU:C:2016:816, bod 52, ze dne 8. května 2019, *Verdi Ambiente e Società [VAS] – Aps Onlus a další*, C-305/18, EU:C:2019:384, bod 50, a ze dne 12. června 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, bod 61). Podle rozsudků ze dne 7. června 2018, *Inter-Environnement Bruxelles a další* (C-671/16, EU:C:2018:403, bod 55) a ze dne 7. června 2018, *Thybaut a další* (C-160/17, EU:C:2018:401, bod 55), musí být výraz „podstatný soubor kritérií a podmínek“ chápán kvalitativně. Jejich cílem je zamezit možným strategiím obcházení povinností stanovených ve směrnici SEA, jež mohou mít podobu tříštění opatření, čímž by se snižoval užitečný účinek této směrnice (dále viz rozsudek ze dne 8. května 2019, *Verdi Ambiente e Società [VAS] – Aps Onlus a další*, C-305/18, EU:C:2019:384, bod 51).
- 13 Pro určení, zda plán nebo program stanovuje rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice o posuzování vlivů, je třeba

posoudit obsah a účel tohoto plánu/programu a zohlednit rozsah posouzení vlivů záměrů na životní prostředí, tak jak je stanoven uvedenou směrnicí (rozsudek Soudního dvora ze dne 17. června 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355, bod 45).

- 14 S ohledem na tuto judikaturu má předkládající soud pochybnosti, zda vyhláška LSG stanoví rámec ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA.
- 15 Vyhláška sice stanoví řadu obecných zákazů a povinností získat povolení pro velký počet záměrů a užívání. Podle ustanovení § 4 vyhlášky LSG jsou v chráněné krajinné oblasti zakázány všechny činnosti, které mění charakter oblasti a jsou v rozporu s účelem ochrany chráněné krajinné oblasti. Ustanovení § 5 odst. 1 a 2 vyhlášky LSG otevírá pro nejrůznější opatření, která jsou podle § 4 vyhlášky LSG zakázána, možnost jejich povolení cestou získání souhlasu. A konečně, § 6 vyhlášky LSG stanoví výjimky z omezení vyhlášky a § 7 vyhlášky LSG možnosti osvobození.
- 16 Je ale nejisté, zda toto postačuje, aby se jednalo o stanovení rámce ve smyslu směrnice. Podle systematiky článku 3 směrnice SEA slouží podmínky skutkové podstaty stanovení rámce pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice o posuzování vlivů a přiřazení do jednoho z odvětví uvedených v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA k vymezení takových plánů a programů, které spadají do čl. 3 odst. 4 směrnice SEA. Takové vymezení je nezbytné, neboť daná ustanovení mají různé právní důsledky. U plánů a programů spadajících do čl. 3 odst. 2 směrnice SEA musí být strategické posouzení vlivů na životní prostředí vždy provedeno. Naopak plány a programy, na které se vztahuje čl. 3 odst. 4 směrnice SEA, musí být strategickému posouzení vlivů na životní prostředí podrobeny pouze v případě, že členské státy na základě ustanovení čl. 3 odst. 5 směrnice SEA stanovily, že tyto mohou mít významný vliv na životní prostředí; v ostatních případech není posouzení vlivů na životní prostředí zapotřebí (viz také bod 11 odůvodnění směrnice SEA).
- 17 Stanovení rámce ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA proto musí podle názoru předkládajícího soudu vykazovat konkrétní zaměření resp. specifickou vazbu na projekty uvedené v přílohách I a II směrnice o posuzování vlivů. Plány a programy musí obsahovat referenční resp. normativní rámec pro pozdější schvalování takových záměrů, které mají podle chápání autora směrnice zpravidla významný vliv na životní prostředí, a jejichž dopady na životní prostředí musí být proto posuzovány na vyšší úrovni, jež je nadřazená schválení konkrétního projektu nebo mu předchází [viz stanovisko generálního advokáta M. Campos Sánchez-Bordony ve věci A a další (větrné elektrárny v obcích Aalter a Nevelle), C-24/19, EU:C:2020:143, body 33, 35 a 74]. Referenční/normativní rámec projektů v tomto smyslu potvrdil Soudní dvůr například v případech, kdy se plán týká technických norem, podmínek provozu, norem v oblasti hluku atd. a v dotčené oblasti tak vymezuje platné podmínky, za nichž mohou být schvalovány konkrétní záměry (viz rozsudek ze dne 27. října 2016, D'Oultremont a další, C-290/15, EU:C:2016:816, bod 50). Na tuto judikaturu navazuje generální advokát

M. Campos Sánchez-Bordona ve svém stanovisku ve věci A a další (větrné elektrárny v obcích Aalter a Nevelle) (C-24/19, EU:C:2020:143, bod 93) a zdůrazňuje, že vlámská právní úprava dotčená v uvedené věci podrobně upravuje požadavky v souvislosti s citlivými otázkami jako je hluk, stínění, bezpečnost a povaha větrných elektráren. Vzhledem k tomu nemůže podle názoru předkládajícího soudu postačovat, že plán nebo program, například z důvodu rozsahu své oblasti působnosti (náhodou) zahrnuje také „záměry uvedené v přílohách I nebo II směrnice 2011/92/EU“, aniž by sám na tyto záměry myslel nebo jejich schvalování cíleně upravoval.

- 18 Je-li nezbytná vazba na záměr, pak vyhláška LSG rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedený v přílohách I nebo II směrnice o posuzování vlivů nestanoví. To vyplývá již z ochranného účelu vyhlášky LSG. Vyhláška krom toho neobsahuje specifické úpravy pro schvalování záměrů ve smyslu příloh I a II směrnice o posuzování vlivů. Taková vyhláška o chráněné krajinné oblasti nereguluje schvalování záměrů, nýbrž v první řadě slouží k zamezení jejich realizace nebo každopádně k tomu, aby tyto záměry byly v souladu s ochranou přírody.

Ke druhé otázce

- 19 Druhá otázka se týká dalších podmínek stanovených čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA, podle nějž se musí vypracovat plány a programy v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy. Předkládající soud má pochybnosti o tom, že se v projednávané věci jedná o takový případ, neboť vyhláška LSG byla vytvořena v oblasti ochrany přírody a péče o krajinu a tedy nikoliv v jednom z výše uvedených odvětví.
- 20 S ohledem na bod 10 odůvodnění směrnice SEA lze ze specifikace odvětví v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA usuzovat, že v uvedených odvětvích dochází typicky k významným vlivům na životní prostředí a takové plány by tedy měly být v zásadě podrobeny strategickému posouzení vlivů na životní prostředí. To předpokládá, že plán nebo program lze jednoznačně přiřadit do některého z těchto odvětví. Článek 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA to vyjadřuje tím, že plán nebo program musí být v tomto odvětví „připravován“, tedy vytvořen cíleně a účelově pro toto odvětví. Tento závěr potvrzuje článek 5 směrnice SEA. Podle tohoto ustanovení se ve zprávě o vlivech na životní prostředí zohlední, určí, popíší a posoudí mj. možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení (odstavec 1), jakož i uvedou informace týkající se fáze plánu nebo programu v procesu rozhodování (odstavec 2). Tyto požadavky jsou uzpůsobené plánům a programům z odvětví uvedených v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA, nehodí se však pro vyhlášky, které slouží ochraně přírody a péči o krajinu. Vzhledem k tomu je logické, že odvětví ochrany přírody a péče o krajinu nejsou v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA uvedena.
- 21 Judikatura Soudního dvora se podmínkou „přípravy“ v určitém odvětví dosud zabývala jen málo (např. rozsudek ze dne 12. června 2019, CFE, C-43/18,

EU:C:2019:483, body 61 a násl.; viz také, k odvětvím územního plánování a využívání půdy, rozsudek ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-671/16, EU:C:2018:403, body 43 a násl.). Podle názoru předkládajícího soudu je proto zapotřebí, aby Soudní dvůr vyjasnil, zda „příprava“ vyžaduje cílené a účelové zaměření na jedno z odvětví uvedených v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA, nebo zda postačuje, že plány a programy mají skutečný vliv na jedno z uvedených odvětví (v projednávané věci zemědělství, lesnictví, využívání půdy), ačkoliv byly připraveny pro jiné odvětví neuvedené v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA (v projednávané věci ochrana přírody a péče o krajinu). Vyjasnění této otázky má mimořádný význam, neboť „příprava“ pro určité odvětví odlišuje plány a programy ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA od plánů a programů podle čl. 3 odst. 4 směrnice SEA.

Ke třetí otázce

- 22 Třetí otázka se týká výkladu čl. 3 odst. 4 směrnice SEA. Tato otázka vyvstává pouze pro případ, že by Soudní dvůr Evropské unie považoval za nezbytnou vazbu na konkrétní záměry uvedené v přílohách I a II směrnice o posuzování vlivů (první otázka) nebo potvrdil nezbytnost cílené a účelové přípravy v jednom z odvětví uvedeném v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA (druhá otázka). V tom případě by bylo nutno vycházet z toho, že vyhláška LSG nemusela být podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA podrobena strategickému posuzování vlivů na životní prostředí.
- 23 Podle čl. 3 odst. 4 směrnice SEA členské státy v souladu s čl. 3 odst. 5 směrnice SEA určí, zda plány a programy neuvedené v čl. 3 odst. 2 směrnice SEA, které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměru, mohou mít významný vliv na životní prostředí. Podle judikatury Soudního dvora musí být znak skutkové podstaty „stanovení rámce“ v čl. 3 odst. 4 směrnice SEA vykládán stejně jako tento znak použitý v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA (viz rozsudek 12. června 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, bod 60). Vzhledem k tomu aspekty formulované první otázkou vyvstávají také s ohledem na čl. 3 odst. 4 směrnice SEA. V souladu s výše uvedenými úvahami proto musí být i zde požadována konkrétní vazba plánů a programů na „záměry“, pro něž se stanoví rámec. Bez takové vazby by totiž – s výjimkou plánů nebo programů obsahujících pouze podmínky pro projekty, které nevyžadují povolení (rozsudek ze dne 12. června 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, bod 65) – v podstatě neexistovaly žádné plány nebo programy, které by nespádaly do oblasti působnosti směrnice SEA. To by bylo v rozporu s bodem 11 odůvodnění směrnice SEA.
- 24 Prostřednictvím třetí otázky se má proto vyjasnit, jak konkrétní musí být vazba plánů a programů na „projekty“, pro které se stanoví rámec.