

Věc C-24/19

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

Datum doručení:

15. ledna 2019

Předkládající soud:

Raad voor Vergunningsbetwistingen (Belgie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

4. prosince 2018

Žalobci:

A

B

C

D

E

Žalovaný:

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement
Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen

Předmět původního řízení

Žalobci (A, B, C, D a E) se domáhají zrušení rozhodnutí gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (regionální orgán oblasti Flandry pro územní plánování, oddělení Východní Flandry, Belgie, dále jen „žalovaný“) ze dne 30. listopadu 2016, kterým bylo společnosti NV Electrabel (dále jen „žadatelka“) uděleno podmíněné územní povolení pro výstavbu pěti větrných elektráren na pozemcích podél dálnice E40 na území obcí Aalter a Nevele (Belgie).

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU.

Podstatou otázek předkládajícího soudu je, zda lze ustanovení vyhlášky vlámské vlády (oddíl 5.20.6 VLAREM II) a oběžníku téže vlády považovat za „plán nebo program“ ve smyslu směrnice 2001/42/ES (dále jen „směrnice SEA“) a pokud ano a oba tyto nástroje by s touto směrnicí nebyly v souladu, jaké důsledky předkládající soud jakožto správní soud může, popř. musí z této okolnosti vyvodit.

Předběžné otázky

Musí být článek 99 Besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne [vyhláška vlámské vlády ze dne 23. prosince 2011, kterou se mění vyhláška vlámské vlády ze dne 6. února 1991, kterou se stanoví vlámská pravidla týkající se enviromentálního povolení, a vyhláška vlámské vlády ze dne 1. června 1995, kterou se stanoví obecné a odvětvové předpisy v oblasti hygieny životního prostředí, dále jen „vyhláška ze dne 23. prosince 2011“] o přizpůsobení těchto vyhlášek technickému pokroku vložím oddílu 5.20.6, který se týká zařízení pro výrobu elektřiny pomocí větrné energie, do VLAREM II, a Omzendbrief „Afwegingskader en randvoorwaarden voor de implanting van windturbines“ [oběžník „Rámec pro uvážení a podmínky pro výstavbu větrných elektráren“, dále jen „oběžník“] z roku 2006 [dále společně také jen „předmětné nástroje“], které oba obsahují různá ustanovení o výstavbě větrných elektráren, mj. rovněž bezpečnostní opatření a normy upravující stínění a hladiny zvuku stanovené podle oblastí, kterých se plánování týká, s ohledem na čl. 2 odst. a) a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA kvalifikovány jako „plán nebo program“ ve smyslu výše uvedených ustanovení této směrnice? Je předkládající soud oprávněn zachovat právní účinky předmětných nástrojů, pokud vyjde najevo, že před vydáním těchto nástrojů mělo být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, takže by pak byly v rozporu s právem? V této souvislosti je třeba položit několik dílčích otázek:

1. Lze za „plán nebo program“ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice SEA považovat politické opatření, jako je oběžník, který je předmětem sporu v tomto řízení, u něhož pravomoc k jeho vypracování vyplývá z prostoru příslušného orgánu pro volné uvážení a jeho svobodné politické vůle, takže pro vypracování „plánů nebo programů“ není *stricto sensu* stanoven příslušný orgán, a pro které ani není upraven formální postup jeho vypracování?

2. Dostačuje okolnost, že politické opatření nebo obecný předpis, jako jsou předmětné nástroje, částečně omezují prostor orgánu příslušného pro vydání povolení pro uvážení k tomu, aby byly považovány za „plán nebo program“ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice SEA, a to dokonce i tehdy, když nepředstavují

požadavek, popř. nezbytnou podmínku pro vydání povolení ani nemají stanovit rámec pro budoucí schvalování, ačkoli unijní zákonodárce tento účel považuje za znak pojmu „plány a programy“?

3. Lze za „plán nebo program“ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice SEA považovat politické opatření, jako je oběžník, který je předmětem sporu v tomto řízení, které je vypracováno z důvodu právní jistoty, a tedy zcela dobrovolně, a je takový výklad případně v rozporu s judikaturou Soudního dvora, podle níž se teleologický výklad směrnice nesmí podstatně odchýlit od jednoznačně vyjádřené vůle unijního normotvůrce?

4. Lze za „plán nebo program“ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice SEA považovat oddíl 5.20.6 VLAREM II, který obsahuje pravidla, jejichž vydání nebylo vyžadováno, a je takový výklad případně v rozporu s judikaturou Soudního dvora, podle níž se teleologický výklad směrnice nesmí podstatně odchýlit od jednoznačně vyjádřené vůle unijního normotvůrce?

5. Lze za „plán nebo program“ ve smyslu čl. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 2 směrnice SEA, „kter[ý] stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů“, považovat politické opatření a normativní vládní vyhlášku, jako jsou předmětné nástroje, které mají omezenou informativní povahu nebo přinejmenším nestanoví rámec, ze kterého lze vyvodit právo na provádění záměru, a které nepřiznávají právo na rámec, v němž mohou být povolovány záměry, a je takový výklad případně v rozporu s judikaturou Soudního dvora, podle níž se teleologický výklad směrnice nesmí podstatně odchýlit od jednoznačně vyjádřené vůle unijního normotvůrce?

6. Lze za „plán nebo program“ ve smyslu čl. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice SEA, a tudíž za právní akty, jimiž se stanovením pravidel a kontrolních postupů, které se použijí v dotčeném odvětví, vymezuje podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, považovat politické opatření, jako je oběžník EME/2006/01- RO/2006/02, který má čistě informativní povahu, nebo normativní vládní vyhlášku, jako je oddíl 5.20.6 VLAREM II, který pouze stanoví minimální standardy pro vydávání povolení a jinak zcela autonomně slouží jako obecná pravidla, přičemž oba obsahují jen omezené množství kritérií a podmínek, a ani toto opatření, ani tato vládní vyhláška nejsou samy o sobě určující pro některé z těchto kritérií ani pro některou z těchto podmínek, a tudíž by mohlo být namítáno, že vzhledem k objektivním okolnostem lze vyloučit, že mohou mít významný vliv na životní prostředí?

7. Může soud v případě záporné odpovědi na posledně uvedenou otázku k tomuto závěru dospět sám poté, co byla tato vyhláška nebo tyto právní pseudopředpisy (jako jsou v tomto případě normy obsažené ve VLAREM II a oběžník) vydány?

8. Může soud nařídít zachování účinků vyhlášky nebo oběžníku, které jsou v rozporu s právem, pokud tyto protiprávní nástroje přispívají k naplnění cílů v

oblasti ochrany životního prostředí, které sleduje rovněž směrnice ve smyslu článku 288 SFEU, a pokud jsou splněny podmínky stanovené pro takové zachování účinků unijním právem [jak jsou vymezeny v rozsudku ze dne 28. července 2016, *Association France Nature Environnement*, (C 379/15)], jestliže je jeho pravomoc založena pouze nepřímo prostřednictvím námitky, která má účinky *inter partes*, a jestliže z odpovědí na předběžné otázky vyplývá, že předmětné nástroje jsou v rozporu s právem?

9. Může soud v případě, že odpověď na osmou otázku bude záporná, nařídít zachování účinků napadeného záměru, aby tak nepřímo splnil podmínky stanovené unijním právem pro zachování právních účinků plánu nebo programu, který je v rozporu se směrnicí SEA (jak jsou vymezeny v rozsudku *Association France Nature Environnement*)?

Uváděná ustanovení unijního práva

článek 2 písm. a) a 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)

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (Úř. věst. 2009, L 140, s. 16)

směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 1985, 5.7.1985, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248)

článek 3 odst. 3 SEU

článek 191 odst. 2 SFEU a článek 288 SFEU

článek 37 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“)

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (vlámský dekret ze dne 5. dubna 1995, kterým se stanoví obecná ustanovení týkající se politiky v oblasti životního prostředí, dále jen „dekret ze dne 5. dubna 1995“)

Vlaams decreet betreffende de milieuvergunning van 28 juni 1985 (vlámský dekret ze dne 28. června 1985 o enviromentálním povolení, dále jen „dekret ze dne 28. června 1985“)

oddíl 5.20.6 Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (vyhláška vlámské vlády ze dne 1. června 1995, kterou se stanoví obecné a odvětvové předpisy v oblasti hygieny životního prostředí, dále jen „VLAREM II“)

článek 99 vyhlášky vlámské vlády ze dne 23. prosince 2011, kterou se mění vyhláška vlámské vlády ze dne 6. února 1991, kterou se stanoví vlámská pravidla týkající se enviromentálního povolení, a vyhláška vlámské vlády ze dne 1. června 1995, kterou se stanoví obecné a odvětvové předpisy v oblasti hygieny životního prostředí

Omzendbrief R0/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines (oběžník R0/2014/02 ze dne 25. dubna 2014 o rámci pro uvážení a podmínkách pro výstavbu větrných elektráren, dále jen „oběžník“)

článek 4.3.3 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (vlámský zákoník územního plánování, dále jen „VCRO“)

článek 36 Decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (dekret ze dne 4. dubna 2014 o organizaci a procesních pravidlech některých vlámských orgánů správního soudnictví, dále jen „dekret ze dne 4. dubna 2014“)

článek 159 Grondwet (belgická ústava)

zásady řádné správy

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rada pro spory související s povoleními, Belgie, dále jen „předkládající soud“) je nezávislý vlámský orgán správního soudnictví, který rozhoduje o žalobách proti rozhodnutím o registraci a rozhodnutím o vydání nebo zamítnutí územního povolení nebo povolení k dělení nebo scelování pozemků, jakož i o sporech souvisejících s enviromentálními povoleními a vyvlastněním.
- 2 Žalobci se domáhají zrušení územního povolení, které bylo dne 30. listopadu 2016 žadatelce vydáno pro výstavbu několika větrných elektráren podél dálnice E40 na území obcí Aalter a Nevele (dále jen „napadené rozhodnutí“). Pozemky, na kterých by tyto větrné elektrárny měly být postaveny, se podle příslušných územních plánů zčásti nacházejí v zemědělské oblasti a zčásti v krajinářsky hodnotné zemědělské oblasti.
- 3 Žadatelka dne 25. března 2011 u žalovaného podala žádost o územní povolení pro výstavbu osmi větrných elektráren. V průběhu řízení byla žádost ohledně jedné

větrné elektrárny vzata zpět. Nakonec žalovaný vydal povolení pro pět větrných elektráren.

- 4 Napadené rozhodnutí bylo vydáno po přezkoumání podaných námitek a stanovisek. Námitky se mj. týkaly dopadů na ráz daného území, zatížení hlukem, územní plánování, zastínění a bezpečnost.
- 5 V napadeném rozhodnutí byly námitky účastníků sice shledány přípustnými, avšak neopodstatněnými (s výjimkou týkající se jedné větrné elektrárny) a zevrubně v něm byly pojednány posouzení vodních poměrů, zpráva o vlivech na životní prostředí, posouzení řádného územního plánování, jakož i proces konzultací, na němž je založeno. V odůvodnění bylo odkázáno na příslušné vlámské právní předpisy včetně VLAREM II a oběžníku, které jsou důvodem předběžných otázek předkládajícího soudu. Předmětné povolení bylo vázáno na splnění určitých podmínek.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 6 Předkládající soud se ve svém mezitímním rozsudku zabývá pouze třetím žalobním důvodem.
- 7 Z věcného hlediska se žalobci v rámci svého třetího žalobního důvodu dovolávají porušení čl. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA, čl. 4.1.1 § 1 bodu 4 dekretu ze dne 5. dubna 1995, článku 20 dekretu ze dne 28. června 1985, oddílu 5.20.6 VLAREM II, článku 99 vyhlášky ze dne 23. prosince 2011, oběžníku, článku 4.3.3 VCRO, článku 159 belgické ústavy a zásad řádné správy.
- 8 Zejména tvrdí, že tato ustanovení jsou porušena proto, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s odvětvovými podmínkami uvedenými v oddílu 5.20.6 VLAREM II a s oběžníkem, ale tento oddíl 5.20.6 byl přijat bez (povinného) posouzení vlivů na životní prostředí, ačkoli představuje „program“ ve smyslu směrnice SEA. I oběžník, z něhož žalovaný vychází v napadeném rozhodnutí, je takovým „programem“.
- 9 Podle názoru žalobců jsou oddíl 5.20.6 VLAREM II a oběžník v důsledku výše uvedené neslučitelnosti se směrnicí SEA protiprávní a z toho důvodu nemohou být podle článku 159 belgické ústavy uplatňovány. Tato protiprávnost má rovněž dopad na napadené rozhodnutí. Podpůrně se žalobci domáhají, aby předkládající soud Soudnímu dvoru ohledně této záležitosti předložil předběžnou otázku.
- 10 Žalovaný zastává názor, že rozpor oddílu 5.20.6 VLAREM II s právem nevede k protiprávnosti napadeného rozhodnutí, jelikož tento oddíl netvoří jeho právní základ, nýbrž obsahuje pouze odvětvové podmínky, při jejichž splnění může dojít k užívání [větrných elektráren].
- 11 Kromě toho tvrdí, že žalobcům ve vztahu k tomuto žalobnímu důvodu nesvědčí právní zájem. Pokud by byl oddíl 5.20.6 VLAREM II prohlášen za nepoužitelný,

mělo by to za následek, že by se už na větrné elektrárny nevztahovaly žádné odvětvové enviromentální podmínky a že by tak vzniklo právní vakuum, které by pro životní prostředí bylo [ještě] nepříznivější, což by žalobcům nepřineslo žádný prospěch a odporovalo by to cílům směrnice SEA.

- 12 Dále se žalovaný domnívá, že odvětvové enviromentální podmínky nelze považovat ani za „plán nebo program“ ve smyslu směrnice SEA, nýbrž že představují svébytnou normativní úpravu, která pouze uvádí odvětvové podmínky, které musí příslušný provozovatel dodržovat, ale neobsahuje soudržný systém pro záměry větrných elektráren.
- 13 Vypracování odvětvových enviromentálních podmínek není „předepsáno“ právními ani správními předpisy. Nic na tom nemění ani okolnost, že základem těchto odvětvových enviromentálních podmínek je dekret. Odvětvové enviromentální podmínky upravené v oddílu 5.20.6 VLAREM II podle něj neobsahují tak úplný rámec jako valonská právní úprava, která byla předmětem rozsudku Soudního dvora ze dne 26. října 2015 (C-290/15, D'Oultremont) uvedeného žalobci, ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že dotčená valonská právní úprava spadá pod pojem „plány a programy“.
- 14 Navíc je podle názoru žalovaného naplněn cíl směrnice SEA, jelikož účelem povinnosti provést u plánů a programů posouzení vlivů na životní prostředí, která je obsažena v této směrnici, je, aby již před přijetím plánů a programů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, byly vzaty v úvahu důsledky jejich provádění pro životní prostředí. V projednávaném případě odvětvové enviromentální podmínky nezpůsobily „významný“ dopad na životní prostředí, a naopak je prostřednictvím těchto požadavků zajišťována vysoká úroveň ochrany životního prostředí.
- 15 Konečně ani oběžník podle žalovaného nepředstavuje „plán nebo program“, jelikož nemá charakter nařizovacího aktu a lze se od něj odchýlit, takže nepředstavuje rámec pro udělení povolení.
- 16 Podle názoru žalovaného není předložení předběžné otázky pro rozhodnutí sporu v původním řízení nezbytné.
- 17 Žalobci namítají, že jim v souvislosti s jejich návrhem skutečně svědčí právní zájem, jelikož dodržení oddílu 5.20.6 VLAREM II představuje podmínku, na niž je dotčené povolení vázáno, a tato podmínka je s tímto povolením neoddělitelně spjata, v důsledku čehož má protiprávnost oddílu 5.20.6 VLAREM II automaticky dopad na legalitu tohoto povolení. Rozpor odvětvových podmínek s právem také údajně znamená, že jim je odepírána ochrana, na kterou mají nárok: Pokud by pro oba tyto nástroje bylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí (ve smyslu směrnice SEA), byly by možná stanoveny (ještě) přísnější normy.
- 18 V souvislosti s analogií k valonským odvětvovým podmínkám, ke kterým se Soudní dvůr vyjádřil již v rámci jednoho dřívějšího řízení o předběžné otázce, uvádějí, že srovnání s oddílem 5.20.6 VLAREM II nutně vede k závěru, že se

jedná o podobný, téměř souběžný odvětvový rámec týkající se vydávání povolení pro větrné elektrárny. Proto je v projednávané věci rozsudek Soudního dvora ze dne 26. října 2015 (C-290/15, D'Oultremont) relevantní, v důsledku čehož je oddíl 5.20.6 VLAREM II protiprávní.

- 19 Podle názoru žalobců se na oběžník vztahovala povinnost provést posouzení vlivu na životní prostředí ve smyslu směrnice SEA, neboť obsahuje různá ustanovení, která je třeba respektovat při vydávání povolení. Z tohoto důvodu se jedná o „plán nebo program“ ve smyslu směrnice SEA.

Stručné shrnutí odůvodnění předběžných otázek

- 20 Podle předkládajícího soudu je zřejmé, že napadené rozhodnutí žalovaného je zčásti založeno na oddílu 5.20.6 VLAREM II a na oběžníku.
- 21 Předkládající soud musí v rámci posouzení opodstatněnosti žaloby v původním řízení přezkoumat legalitu předmětných nástrojů. Je nesporné, že oddíl 5.20.6 VLAREM II a oběžník nebyly podrobeny posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice SEA. Předkládající soud se domnívá, že pokud by se ukázalo, že před vydáním těchto nástrojů bylo potřeba posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice SEA, jsou tyto nástroje nezákonné, a zřejmě tedy nebylo možno použít je jako hlavní základ napadeného rozhodnutí.
- 22 Účastníci původního řízení se různí v názoru na otázku, zda se směrnice SEA vztahuje na oddíl 5.20.6 VLAREM II a oběžník. Předkládající soud má i přes vysvětlení Soudního dvora uvedené mj. v rozsudku D'Oultremont (C- 290/15) pochybnosti o tom, zda se na tyto nástroje vztahuje povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice SEA.
- 23 Podle předkládajícího soudu z unijního práva plyne, že hlavní cíl směrnice SEA spočívá v tom, aby u plánů a programů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, bylo při jejich přípravě a před jejich přijetím provedeno posouzení vlivů na životní prostředí. Dále předkládající soud konstatuje, že z judikatury rovněž plyne, že pokud má být zajištěna vysoká úroveň ochrany životního prostředí (čl. 3 odst. 3 SEU, článek 37 Listiny a čl. 191 odst. 2 SFEU), nelze oblast působnosti této směrnice vykládat restriktivně, a že nelze snižovat užitečný účinek směrnice SEA. Rovněž ustanovení, která stanoví meze působnosti této směrnice, je nutno vykládat široce. Předkládající soud odkazuje zejména na následující rozsudky Soudního dvora: C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles; C-160/17, Thybaut a další; C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles a další; C-290/15, D'Oultremont a další, a C-473/14, Dimos Kropias Attikis.

Nástroje, jejichž slučitelnost s unijním právem je předmětem předběžných otázek

- 24 Oddíl 5.20.6 VLAREM II je nazván „Zařízení pro výrobu elektřiny pomocí větrné energie“. V tomto oddílu jsou postupně uvedeny obecně formulované normy, které se týkají stínění, určitých bezpečnostních hledisek a hluku.
- 25 Oběžník je nazván „Rámec pro uvážení a podmínky pro výstavbu větrných elektráren“ a je určen Colleges van burgemeesters en schepenen (kolegia starostů a radních, Belgie), Provinciegouverneurs (guvernéři provincií, Belgie), Leden van de bestendige (provinciale) deputaties [členové stálých (provinčních) výborů, Belgie] a úředníkům, kteří se zabývají žádostmi o povolení. Oběžník obsahuje zásady politiky vlámské vlády a jeho cílem je snížení dopadů [výstavby větrných elektráren] na různé oblasti (mj. na přírodu, krajinu, prostředí sídel, životní prostředí, hospodářství, hluk, bezpečnost, energetickou výnosnost atd.) a poskytnutí dostatečných možností pro rozvoj využívání větrné energie na pevnině. Pro každou relevantní oblast jsou stanoveny normy, přičemž je – stejně jako v případě norem obsažených ve VLAREM II – podrobně upravena mj. problematika hluku, stínění, bezpečnosti a přírody.
- 26 Oběžník je založen na pilířích udržitelného územního rozvoje, udržitelné spotřeby energie, výhod větrné energie oproti jiným zdrojům energie a přidané hospodářské hodnoty větrné energie. Ústředním prvkem je územní zásada decentralizovaného soustředění, resp. shlukování. Co možná největším soustředěním větrných elektráren má být v silně urbanizovaných Flandrách zaručeno zachování zbývajících volných ploch. Nakonec oběžník popisuje roli tak zvané Windwerkgroep (pracovní skupina pro vítr, Belgie), jejíž úloha spočívá ve výběru stanovišť pro rozsáhlé větrné parky a jejich předložení Minister van Ruimtelijke ordening (ministr pro územní plánování, Belgie). Kromě toho tato pracovní skupina poskytuje poradenství týkající se konkrétních žádostí o povolení, jako je tomu v projednávaném případě.
- 27 V souvislosti se zodpovězením předběžných otázek jsou v mezitímním rozsudku blíže objasněny právní základ a účinky předmětných nástrojů.
- 28 Vyhláška VLAREM II byla vydána k provedení dekretu ze dne 28. června 1985, který má předcházet nepřiměřené zátěži a rizikům vyvolaným určitými zařízeními a zmírňovat je a případně napravit škodu, která byla životnímu prostředí způsobena provozem těchto zařízení nebo provozní činností. V dekretu ze dne 28. června 1985 je uvedeno, že se odvětvové enviromentální podmínky (jako je oddíl 5.20.6 VLAREM II) vztahují na určité typy vyhrazených zařízení a činností.
- 29 Oběžník je založen na politické rozhodovací a diskreční pravomoci, kterou správní orgány disponují při vydávání „enviromentálního povolení“. Obsahuje vodítka, která správní orgán sám bere v úvahu, když musí rozhodnout o konkrétní žádosti o povolení. Kdykoli má správní orgán prostor pro volné uvážení (což je zajisté případ posouzení, zda je žádost slučitelná s požadavky na řádné územní

plánování), může též uvést, jako s touto politickou rozhodovací a diskreční pravomocí naloží.

- 30 V souvislosti s účinky výše uvedených nástrojů předkládající soud připomíná, že obecné a odvětvové podmínky mají bez ohledu na existenci povolení přímý účinek. Omezují diskreční pravomoc orgánu příslušného pro udělení povolení. Kromě toho může příslušný orgán podmínit provoz zařízení dodržením zvláštních enviromentálních podmínek nebo jako v tomto případě s využitím zásady řádného územního plánování čelit zatěžujícím aspektům tím, že stanoví územně plánovací podmínky, které samy mj. mohou odkazovat na obecné a odvětvové podmínky. Tyto zvláštní enviromentální podmínky, resp. územně plánovací podmínky pak představují podmínku, která se váže k povolení nebo dokladu o ohlášení.
- 31 Splněním obecných a odvětvových podmínek uvedených ve VLAREM II nevzniká nárok na vydání územního nebo enviromentálního povolení. Orgán příslušný pro vydání povolení musí v každém případě přezkoumat nejen dodržení podmínek stanovených ve VLAREM II, ale s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem daného případu i zátěž a rizika pro člověka a životní prostředí a na základě detailních výsledků tohoto přezkumu dojít ke správným závěrům. Povolení, která splňují obecné a odvětvové podmínky, nesmí porušovat ustanovení zákonů, dekretů ani vyhlášek. Podle vnitrostátní judikatury představuje dodržení regulačních norem obsažených ve VLAREM II pro žadatele povinnost dosáhnout určitého výsledku a tyto normy mohou v konkrétních případech poskytnout záruky toho, že se z urbanistického hlediska předejde případným zatěžujícím faktorům, které jsou v nich zohledněny, nebo že se tyto faktory odstraní.
- 32 Oběžník nemá charakter nařizovacího aktu a jeho porušení jako takové tedy nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Poskytuje však rámec pro uvážení, který lze považovat za rámec přezkumu politiky územního plánování ohledně (povolování) větrných elektráren. Jinak tento oběžník ponechává přezkum, který má být proveden podle ustanovení příslušných dekretů a vyhlášek, nedotčen.
- 33 Je nesporné, že oba předmětné nástroje obsahují různá pravidla, mj. rovněž bezpečnostní opatření a normy upravující stínění a hladiny zvuku stanovené podle oblastí, kterých se plánování týká. Dále podle názoru předkládajícího soudu nelze popřít, že se vztahují na „územní plánování a využívání půdy“ ve smyslu judikatury Soudního dvora (C-290/15, D'Oultremont). Je rovněž zřejmé, že se vztahují přinejmenším na odvětví energetiky a podporují záměry uvedené v příloze II směrnice SEA.

Ustanovení unijního práva, která vedla k otázkám předkládajícího soudu

- 34 Předkládající soud odkazuje na čtvrtý bod odůvodnění směrnice SEA, její cíl uvedený v článku 1 téže směrnice, jakož i na různé okolnosti související s

procesem vzniku směrnice SEA. Ustanovení, která jsou pro přezkum prováděný předkládajícím soudem rozhodující, jsou články 2 a 3 výše uvedené směrnice.

- 35 Článek 2 písm. a) směrnice SEA stanoví, že „plány a programy“ musí „podléha[t] přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo [...] [být] připrav[eny] úřad[em] pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou a [...] vyžadovány právními a správními předpisy“ (předkládající soud důrazně upozorňuje, že se jedná o kumulativní podmínky).
- 36 Podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA se posouzení vlivů na životní prostředí systematicky provádí u všech plánů a programů, které se jednak připravují v určitých odvětvích a jednak stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 85/337/EHS (rozsudky ve věcech C-671/16 a C-160/17). Jiné plány a programy takovému posouzení podléhají, pokud „stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů“ a „mohou mít významný vliv na životní prostředí“ (čl. 3 odst. 4 směrnice SEA).

První a druhá předběžná otázka: Článek 2 písm. a) směrnice SEA, pojem „plán nebo program“

- 37 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že se nerozlišuje mezi „plány a programy“ a „obecnými předpisy“ a že obecná dimenze určitého předpisu není překážkou jeho zahrnutí pod pojem „plány a programy“ (rozsudky ze dne 7. června 2018, C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles a další, a ze dne 27. října 2016, C-290/15, D'Oultremont).
- 38 Předkládající soud konstatuje, že pravomoc k vypracování oběžníku vyplývá z prostoru pro volné uvážení a svobodné politické vůle dotčeného správního orgánu. Příslušnému orgánu ani nebylo zadáno, aby připravil „plán“ nebo „program“, ani není stanoven formální postup pro jejich přípravu. Oběžníky mají informativní povahu, neboť se od nich lze odchýlit, a to v mezích spravedlnosti a s náležitým odůvodněním. Pokud na tato pravidla nelze pohlížet jako na právní předpis, nelze je tedy ani napadnout u Raad van State (Státní rada, Belgie) nebo u předkládajícího soudu.
- 39 Předkládající soud nadto konstatuje, že účel předmětných nástrojů nespočívá výlučně ve vypracování rámce pro vydávání povolení. Podle judikatury Soudního dvora se však při výkladu pojmu „plány a programy“ musí vzít v úvahu rovněž odkaz na „rámec pro budoucí schvalování záměrů“ ve smyslu článku 3 směrnice SEA. Tato formulace byla do evropského legislativního postupu zahrnuta teprve v jeho pozdní fázi [návrh směrnice Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí ze dne 4. prosince 1996, COM (1996) 511 final].

Třetí až sedmá předběžná otázka: článek 2 písm. a) a článek 3 směrnice SEA, programy, které „jsou vyžadovány“

- 40 Předkládající soud si klade otázku, zda se v tomto případě jedná o programy, které „jsou vyžadovány“. Za účelem objasnění pochybností týkajících se této otázky předkládající soud odkazuje na judikaturu Soudního dvora, zejména na rozsudek a stanovisko generální advokátky ve výše uvedené věci C-671/16 a na stanovisko generální advokátky ve spojených věcech C-105/09 a C-110/09 (Terre wallonne). Odkazuje rovněž na anglické rozhodnutí – HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor [(2014)UKSC 3]. Restriktivní výklad pojmu „plány a programy“, který z nich zjevně vyplývá, tento pojem omezuje na nástroje vyžadované právními předpisy. Předkládající soud zastává stanovisko, že to může odporovat teleologickému výkladu směrnice, na kterém Soudní dvůr založil jiné své rozhodnutí (C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další).
- 41 Na rozdíl od stanoviska žalovaného předkládající soud zastává názor, že dekret ze dne 28. června 1985 a dekret ze dne 5. dubna 1995 nepřipouštějí závěr, že stanovení odvětvových environmentálních podmínek není „upraveno“. Jinak je tomu, co se týče vypracování oběžníku, jehož cílem je zajištění právní jistoty a který neobsahuje právní ustanovení a není upraven právními předpisy. V jeho případě se jedná o svobodné politické rozhodnutí.
- 42 Ohledně oddílu 5.20.6 VLAREM II a odvětvových podmínek, které jsou v něm stanoveny, předkládající soud konstatuje, že povinnost k jejich stanovení je upravena v dekretu ze dne 28. června 1985, nejsou však vyžadovány ve smyslu unijního práva (jsou sice upraveny, ale nemusí být povinně vypracovány, viz body 14 až 30 stanoviska generální advokátky ve věci C 567/10, Inter-Environnement Bruxelles a další). Stanovení odvětvových podmínek konkrétně pro „zařízení pro výrobu elektřiny pomocí větrné energie“ není nezbytně nutné, a vláda mohla od vydání těchto pravidel upustit.
- 43 Předkládající soud je tudíž názoru, že se v tomto případě jak u odvětvových environmentálních podmínek, tak u oběžníku jedná o „dobrovolné plány“, které by ve spojení s povinností provést posouzení vlivu na životní prostředí mohly mít nepříznivý dopad na cíl směrnice (stanovisko generální advokátky ve věci C-567/10). Vzhledem k tomu, že odvětvové environmentální podmínky autonomně slouží též jako obecná pravidla, nebyla dána povinnost vypracovat tyto nástroje jako rámec přezkumu při vydávání povolení ve smyslu judikatury Soudního dvora.
- 44 Oběžník, který má informativní charakter, i oddíl 5.20.6 VLAREM II, který má autonomní účinky, sice musí být orgánem příslušným pro vydání povolení respektovány a mají normativní sílu omezit diskreční pravomoc tohoto orgánu a tím čelit nepřiměřené zátěži, ale prostor pro volné uvážení není v žádném případě omezen do té míry, že by na úrovni povolení byla přípustná nepřiměřená zátěž. Tyto nástroje představují minimální standard, od kterého se nelze odchýlit, pokud

by to vedlo k nepřiměřené zátěži. Jinými slovy nemění nic na skutečnosti, že povolení nelze vydat, pokud to odporuje zásadě řádného územního plánování nebo – obecněji – pokud by následkem vydání povolení byla nepřiměřená rizika nebo zátěž pro životní prostředí. Ohledně oddílu 5.20.6 VLAREM II je třeba připomenout, že odvětvové environmentální podmínky jsou samostatné do té míry, že není nutno uložit povinnost splnit je jako podmínku povolení, aby byly vymahatelné.

- 45 Otázkou je, zda výše uvedené nástroje mají takovou normativní sílu a takový účel, aby mohly být považovány za plány nebo programy (stanovisko generální advokátky ve spojených věcech C-105/09 a C-110/09). Účel obou těchto nástrojů nesouvisí se způsobem, jakým musí být záměr prováděn, a tyto nástroje závazně neupravují, v jakém rozsahu ve smyslu rámce pro vydávání povolení lze záměr povolit. Podle výkladu Soudního dvora musí být výraz „vyžadovaný“ v souvislosti s plány a programy vykládán společně se slovy „rámec pro budoucí schvalování“ obsaženými v článku 3 směrnice SEA. S ohledem na proces vzniku této směrnice je pro posouzení pojmu „rámec“ důležitý účel (vůle normotvůrce).
- 46 Pojem „rámec“ musí respektovat cíl, jímž je zohlednění vlivu každého rozhodnutí, které obsahuje požadavky kladené na pozdější schvalování záměrů, na životní prostředí již v souvislosti s tímto rozhodnutím. Plán nebo program stanoví rámec, pokud ovlivňuje případné následné schvalování záměrů, zejména s ohledem na místo, povahu, velikost a provozní podmínky nebo přidělením zdrojů (stanovisko generální advokátky ve spojených věcech C-105/09 a C-110/09).
- 47 Předkládající soud zastává názor, že z judikatury plyne, že vydání kritérií a podmínek pro schvalování a provádění záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, je třeba považovat za podstatný soubor, a tedy za plán nebo program, pokud tento vliv daného záměru na životní prostředí vyplývá z příslušných kritérií a podmínek. Naproti tomu, pokud stanovená kritéria a podmínky nemohou mít za následek významný vliv na životní prostředí, nejedná se o podstatný soubor, a tedy ani o plán nebo program.
- 48 V kontextu úvah o účinku obou sporných nástrojů a o minimálních standardech, které jimi byly vytvořeny, a s ohledem na ně vyvstává otázka, zda normy, které jsou v tomto případě relevantní, mají dostatečný význam a rozsah proto, aby je bylo možno považovat za "podstatný soubor" kritérií a podmínek, jakož i aby bylo možno hovořit o dostatečně soudržném systému a dostatečně úplném rámci pro vydávání povolení. Jinými slovy, zda je dosah takových norem natolik významný, aby vymezovaly podmínky, které se použijí pro dotčené odvětví, a rozhodnutí v oblasti životního prostředí, která jsou v rámci uvedených norem stanovena, a zda přispívají k vymezování podmínek, za nichž mohou být v budoucnu schvalovány konkrétní záměry výstavby a provozu větrných elektráren, a zda je vydání povolení závislé na jejich dodržení. Vyjádřeno ještě jinak: Zda se v tomto případě obdobně jako u rozsudku D'Oultremont jedná o vyhlášku, která obsahuje různá ustanovení týkající se výstavby větrných elektráren, jež je třeba dodržet v rámci vydávání povolení týkajících se umísťování a provozování takových zařízení, a

zda tyto normy mají dostatečný význam a rozsah, aby bylo možno hovořit o nástrojích, které mohou mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice SEA.

- 49 Na základě výše uvedené judikatury Soudního dvora (C-105/09 a C-110/09, C-290/15, C-160/17, C-41/11, C-671/16, C-392/96) si předkládající soud klade otázku, zda předmětné nástroje mohou mít pravděpodobně významný vliv na životní prostředí. Podle výše uvedené judikatury se posouzení, které je třeba v tomto ohledu provést, omezuje na otázku, zda lze na základě objektivních okolností vyloučit, že daný plán nebo projekt významně ovlivní dotčenou oblast.
- 50 V tomto smyslu je také nutno položit otázku, zda vyhláška, jako je vyhláška v původním řízení, vede ke změně referenčního právního rámce, která může mít významný vliv na životní prostředí. Je totiž sporné, zda z předmětných nástrojů vyplývá „možnost dopadů na životní prostředí“ (výraz ze stanoviska generální advokátky ve věci C-160/17), nebo zda se jedná o plány, které jsou rozhodující pro záměry podléhající směrnici 85/337/EHS. Předmětné nástroje jsou stěží způsobilé ohrozit požadavek, že případný významný vliv na životní prostředí musí být podroben posouzení vlivu na životní prostředí.

Osmá a devátá předběžná otázka: možnosti předkládajícího soudu omezit následky případné neslučitelnosti se směrnicí SEA

- 51 Z rozsudku ve věci C-379/15 (Association France Nature Environnement) vyplývá, že Soudní dvůr vnitrostátnímu soudu výjimečně a v jednotlivém případě přiznává možnost upravit účinky zrušení nebo závěru o protiprávnosti vnitrostátního ustanovení, o němž bylo rozhodnuto, že je neslučitelné s unijním právem, a to například tak, že je časově omezí. Vyplývá to z čl. 3 odst. 3 SEU a čl. 191 odst. 1 a 2 SFEU, které zajišťují vysokou úroveň ochrany životního prostředí a zlepšení ochrany životního prostředí. Soudní dvůr však tuto výjimečnou možnost váže na splnění několika podmínek.
- 52 Předkládající soud připomíná, že oba předmětné nástroje na první pohled podporují výstavbu větrných elektráren a úzce souvisí s cíli evropských a vlámských předpisů o energii z obnovitelných zdrojů.
- 53 Předkládající soud má podle čl. 36 odst. 1 a 2 dekretu ze dne 4. dubna 2014 pouze zákonnou pravomoc na návrh jedné ze stran nebo z úřední povinnosti rozhodnout, že právní účinky zcela nebo zčásti zrušeného individuálního rozhodnutí budou zcela nebo zčásti zachovány nebo že budou po určitou dobu prozatímně zachovány. Toto opatření lze nařídit jen za výjimečných okolností, které odůvodňují zásah do zásady legality, a to rozhodnutím odůvodněným zvláštními důvody a po kontradiktorním projednání věci. V rámci tohoto rozhodnutí lze zohlednit zájmy třetích osob.
- 54 Předkládající soud tedy není oprávněn sám nařídit zachování právních účinků nástrojů, kterých se týkají předběžné otázky a které v závislosti na odpovědi na

předběžné otázky (ne)byly vydány řádným způsobem. Ostatně oběžník vzhledem ke své omezené normativní síle nepředstavuje právní akt, který lze napadnout u předkládajícího soudu nebo u Raad van State (Státní rada). Předkládající soud totiž nemůže nařídit zachování právních účinků předmětných nástrojů, jelikož není oprávněn prohlásit tyto nástroje za neplatné, a možnost zachovat je nelze využít, pokud je legalita předmětných nástrojů zkoumána na základě námitky jako předběžná otázka.

- 55 Ve vlámském právu je ovšem upravena možnost soudu nevyvodit s ohledem na zásadu právní jistoty z protiprávnosti žádné důsledky. Předkládající soud si klade otázku, zda lze z hlediska unijního práva této možnosti zachovat právní účinky využít tak, že by i v rámci předběžného přezkumu legality, který by jinak vedl ke zjištění, že daná norma je nepoužitelná, mohl prozatímně zachovat účinky plánu nebo programu, jestliže 1) jsou splněny podmínky uvedené v rozsudku ve věci C-379/15 a dané opatření se týká unijního práva, jakož i 2) jsou splněny podmínky stanovené v čl. 36 odst. 1 a 2 dekretu ze dne 4. dubna 2014 (s výjimkou požadavku, aby došlo ke zrušení rozhodnutí), přičemž je zaručena výjimečná povaha zachování [účinků právního aktu] a jeho trvání lze omezit na dobu nezbytně nutnou pro zhojení [jeho] protiprávnosti.
- 56 V této souvislosti předkládající soud poznamenává, že prosté zjištění nepoužitelnosti, ke kterému je oprávněn na základě výše uvedeného předběžného přezkumu legality (podle článku 159 belgické ústavy), by na první pohled mělo za následek, že by se neuplatnily odvětvové environmentální podmínky vztahující se zejména na větrné elektrárny. K tomuto zjištění dále může dojít nejen v rámci sporu týkajícího se povolení, ale i mimo tento rámec, jelikož odvětvové environmentální podmínky představují závazné minimální normy pro zařízení a činnosti. Zjištění nepoužitelnosti těchto norem by nadto zpochybnilo legalitu všech povolení, která byla vydána od 31. března 2012 a která v rozhodující míře vycházejí z těchto nástrojů. Protiprávnost těchto povolení lze namítnout rovněž v občanskoprávních věcech nebo v právních sporech o zachování účinků souvisejících s trestním a správním právem. Výše uvedené zjištění nepoužitelnosti by se rovněž nepříznivě dotklo právní jistoty ohledně rámce pro posuzování větrných elektráren a tím i cíle v oblasti výroby energie z obnovitelných zdrojů.
- 57 Nepříznivým dopadům na životní prostředí, vyplývajícím ze zjištění nepoužitelnosti, na první pohled nelze zabránit ani vydáním a vstupem nové vnitrostátní právní úpravy v platnost, neboť novou vyhlášku obsahující odvětvové normy pro větrné elektrárny zásadně nelze vydat se zpětným účinkem a byl by zpochybněn provoz stávajících větrných elektráren.
- 58 Podle předběžného posouzení by důsledkem zjištění nepoužitelnosti předmětných nástrojů bylo rovněž vytvoření právního vakua v oblasti provádění předpisů Unie o ochraně životního prostředí, které by pro životní prostředí bylo ještě nepříznivější. V této souvislosti předkládající soud poukazuje na okolnost, že oba předmětné nástroje jsou v souladu s cíli směrnice 2009/28/ES o podpoře

využívání energie z obnovitelných zdrojů a přispívají k jejímu provedení ve Flandrách.

- 59 Závěr, že odvětvové normy a oběžník jsou nepoužitelné, by též mohl vést ke značné právní nejistotě ohledně účinnosti atd. enviromentálních povolení aktuálně provozovaných větrných elektráren.
- 60 Předkládající soud nad rámec výše uvedeného konstatuje, že ho dekret sice nezmocňuje k prozatímnímu zachování legality předmětných nástrojů, ale že je v případě zrušení povolení záměru podle čl. 36 odst. 1 a 2 dekretu ze dne 4. dubna 2014 oprávněn prozatímně zachovat právní účinky tohoto povolení. Jak bylo uvedeno výše, vztahuje se na tento postup několik závazných podmínek. Předkládající soud si tedy klade otázku, zda pro případ, že by Soudní dvůr na osmou otázku odpověděl záporně, v případě zjištění protiprávnosti v důsledku porušení směrnice SEA může na základě podmínek stanovených vlámským a unijním právem pro prozatímní zachování platnosti prozatímně zachovat právní účinky zrušeného individuálního rozhodnutí.
- 61 Zachování právních účinků předmětných nástrojů vede k tomu, že není zpochybněna legalita individuálních záměrů a regionálnímu normotvůrci je poskytnut čas nezbytně nutný k vydání nové úpravy, která je v souladu se směrnicí SEA. Prozatímní zachování právních účinků individuálního záměru po nezbytně nutnou dobu, kterou regionální normotvůrce potřebuje pro přijetí nové právní úpravy, která by byla v souladu se směrnicí SEA, má naproti tomu dopad na legalitu tohoto individuálního záměru a nutí příslušného žadatele, aby po uplynutí této doby podal novou žádost. To má mimoto za následek, že předkládající soud může v rámci sporů o povolení právní vakuum odstranit jen *ad hoc*, tj. jen co se napadeného rozhodnutí o povolení týče.