

## Předběžná otázka C-727/22 Friends of the Irish Environment

### Podklad MŽP k písemnému vyjádření

Položené předběžné otázky jsou formulované obecně a rozsudek tak může mít s vysokou pravděpodobností vliv i na českou praxi. Není totiž vyloučeno, že by (jako již několikrát) mohla být ustanovení směrnice SEA vykládána v širším smyslu, než je jejím účelem či jaký byl záměr zákonodárce. Riziko spatřujeme především ve věci, které se týká druhá předběžná otázka. Ta má tendenci k tomu, aby plány, které dle dostupných informací zřejmě nejsou koncepcí dle čl. 2 písm. a) směrnice SEA a dále také naplňují dikci čl. 3 odst. 8 (jsou finančními a rozpočtovými plány, které směrnici nepodléhají), byly předmětem SEA, a to jen proto, že úzce souvisí s jiným plánem, který předmětem SEA je. Jinými slovy, aby pro posouzení, zda plán podléhá směrnici SEA, byly rozhodné důvody, které směrnice SEA nepředpokládá, nikoli kritéria uvedená ve směrnici SEA,

K odpovědím na otázky doporučujeme přistoupit z pohledu obecného výkladu dotčených ustanovení směrnice SEA, k vyhodnocení souladu obou sporných plánů není podle našeho názoru ve shrnutí předkládajícího soudu dostatek informací a nemáme tak jednoznačnou odpověď.

#### **K první otázce:**

1. Musí být čl. 2 písm. a) směrnice SEA ve spojení s čl. 3 odst. 2 písm. a) vykládán v tom smyslu, že opatření přijaté výkonou mocí členského státu z důvodů jiných, než právního nebo správního donucení, a nikoli na základě jakéhokoli správního nebo právního opatření, může představovat plán nebo program, na který se směrnice vztahuje, pokud takto přijatý plán nebo program stanoví rámec pro následné schválení nebo odmítnutí záměru, a tedy splňuje test podle čl. 3 odst. 2 směrnice?

Rozhodování o tom, zda je plán či program předmětem strategického posuzování, a zda je tedy nutné postupovat podle směrnice SEA či nikoli, vychází ze systematiky směrnice, kterou je nutné respektovat. Pokud daný plán nenaplnuje požadavky čl. 2 písm. a), není koncepcí ve smyslu směrnice SEA, a již není účelné zabývat se otázkou, zda naplňuje některé charakteristiky vymezené čl. 3 směrnice. Nelze tedy postupovat obráceně – naplnění požadavku v čl. 3 nemůže přebít/mít navrch před nenaplněním čl. 2 písm. a) směrnice SEA

V tomto smyslu se již vyjádřil i Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-321/18 *Terre wallone*, ve kterém připomněl, „(...) že plány a programy, které odpovídají požadavkům čl. 2 písm. a) směrnice SEA mohou být předmětem posouzení vlivů na životní prostředí, pokud se jedná o některý z plánů a programů uvedených v článku 3 směrnice SEA. Článek 3 odst. 1 směrnice SEA totiž stanoví, že posouzení vlivů na životní prostředí se provádí u plánů a programů uvedených v odstavcích 2 až 4, které mohou mít významný vliv na životní prostředí“ [bod 36].<sup>1</sup> (Pozn. do tohoto řízení jsme se za ČR zapojili a Soudní dvůr tímto náš názor potvrdil.)

Nejprve je tak třeba posoudit, zda se v daném případě jedná o plán nebo program ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice SEA.

Podle čl. 2 písm. a) směrnice SEA se plány nebo programy rozumí plány a programy, které splňují dvě kumulativní podmínky, a sice zaprvé jsou připravovány nebo přijaty orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a zadruhé jsou vyžadovány právními a správními předpisy. Soudní dvůr vyložil toto ustanovení v tom smyslu, že za „vyžadované“ ve smyslu a pro použití směrnice SEA, a proto

<sup>1</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-321/18 *Terre wallone* (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=214887&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=firts&part=1&cid=4283630>).

podléhající posuzování jejich vlivů na životní prostředí za podmínek stanovených touto směrnicí, musí být považovány plány a programy, jejichž přijímání je upraveno ustanoveními vnitrostátního práva, která určí orgány příslušné pro jejich přijímání, jakož i postup jejich přípravy. (C-567/10 Inter-Environnement Brusel a další, bod 31; C-160/17 Thybaut, bod 43, C-321/18 Terre wallone, body 34 a 35)

Posouzení ne/naplnění těchto požadavků ponecháváme na Soudním dvoru, resp. předkládajícím soudu. Nicméně platí, že pokud nejsou splněny obě kumulativní podmínky stanovené v čl. 2 písm. a) směrnice SEA, nejedná se o plán či program vyžadující posouzení vlivů v souladu s touto směrnicí, a to bez ohledu na čl. 3 odst. 2 směrnice SEA.

### **Ke druhé otázce**

**2(a).** Musí být čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 8 a 9 směrnice SEA vykládán v tom smyslu, že plán nebo program, který obsahuje konkrétní, byť označené za „orientační“, ustanovení o přidělení finančních prostředků za účelem vybudování určitých infrastrukturních projektů s cílem podpory strategie územního rozvoje jiného plánu, který sám tvoří základ navazující strategie územního rozvoje, by sám mohl být plánem nebo programem ve smyslu směrnice SEA?

**2(b).** Je-li odpověď na otázku 2(a) kladná, je třeba plán, jehož cílem je přidělení zdrojů, považovat za rozpočtový plán ve smyslu čl. 3 odst. 8?

Tato otázka, jak je položena, nereflektuje výše uvedenou systematiku směrnice SEA. Tzn. obecně, dotčený plán může být koncepcí ve smyslu směrnice SEA, pokud naplňuje ustanovení čl. 2 písm. a). Je-li splněna tato podmínka, pak teprve lze řešit soulad s odstavci čl. 3 směrnice SEA.

Pokud by tedy byl dotčený plán schvalován samostatně (ne jako příloha uvedené strategie územního rozvoje) a zároveň šlo o koncepci dle čl. 2 písm. a) směrnice SEA, dle uvedeného popisu se domníváme, že by se jednalo o finanční plán ve smyslu čl. 3 odst. 8, za podmínky, že samostatně nenaplňuje ustanovení čl. 3 odst. 2 až 5.

Avšak pokud by takový plán byl předkládán ke schválení a schvalován společně s koncepcí splňující podmínky podle čl. 2 písm. a) směrnice SEA jako jeden balíček souvisejících dokumentů či jako jeho příloha, pak by byly oba předmětem SEA.

### **Ke třetí otázce**

**3(a).** Musí být článek 5 a příloha 1 směrnice SEA vykládány v tom smyslu, že je-li požadováno posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 1, zpráva o vlivech na životní prostředí, která je v něm stanovena, by měla, jakmile jsou k upřednostňované možnosti identifikována rozumná náhradní řešení, provést na srovnatelném základě posouzení upřednostňované možnosti a rozumných náhradních řešení?

**3(b).** Je-li odpověď na otázku (a) kladná, je požadavek směrnice splněn, pokud jsou rozumná náhradní řešení posouzena na srovnatelném základě před výběrem upřednostňované možnosti a poté je posouzen návrh plánu nebo programu a úplnější posouzení vlivů na životní prostředí je následně provedeno pouze s ohledem na upřednostňovanou možnost?

Obecně můžeme na tuto otázku odpovědět v tom smyslu, že je-li koncepce navržena v několika variantách a takto předložena k vyhodnocení (SEA), je třeba posoudit její varianty ve srovnatelném rozsahu a kvalitě.

Tento výklad není podle nás v rozporu s vyjádření MMR a souhlasíme s tím, že směrnice SEA nevyžaduje posuzování všech do úvahy přicházejících /náhradních řešení. Nicméně je třeba rozlišovat pojmy „náhradní řešení“ a „varianty“<sup>2</sup>, tedy odlišit zvažovaná řešení od variant, které jsou součástí koncepce, a tedy i předmětem posuzování.

V případě řešení v tomto řízení o předběžné otázce byly navrženy varianty předmětem posuzování (viz body 38 až 40 žádosti), a proto mají být vlivy všech těchto variant vyhodnoceny, a to ve stejném rozsahu, a stejně tak mají být pro všechny tyto varianty, resp. jejich negativní vlivy, navržena zmírňující opatření.

Důvodem je, že výstupy procesu SEA jsou podkladem pro rozhodování a schvalovací orgán může vybrat i jinou variantu než tu, která je zprávou SEA doporučena, výstup procesu SEA proto musí nabídnout srovnatelnou analýzu všech variant a také u všech variant ošetřit (zmírňujícími opatřeními) jejich identifikované negativní vlivy.

Povinnost posoudit všechny předkládané varianty (tedy varianty, mezi kterými bude vybíráno při schvalování koncepce) ve stejném rozsahu vyplývá z ustanovení čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, které staví posuzování vlivů koncepce a variant na stejnou úroveň: „... ve které se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumných variant s přihlédnutím k cílům...“.<sup>3</sup>

Účelem procesu SEA a vyhodnocení je zajistit informované rozhodování, tj. poskytnout srovnatelné informace o všech předkládaných variantách, aby bylo možné na jejich základě vybrat tu nejvhodnější. Pokud by bylo vyžadováno důkladné posouzení jen jednoho řešení a ostatní řešení by v tomto směru byla upozaděna (zejm. neposkytnutím srovnatelných a úplných informací), znamenalo by to zkreslení pohledu na tyto varianty a jejich vlivy a v důsledku i zkreslení vyhodnocení a výběru nejvhodnější varianty z hlediska vlivů na životní prostředí.

V tomto smyslu se posuzování variant věnuje také implementační guidance směrnice SEA<sup>4</sup> (pracovní překlad z AJ originálu):

Z bodu 5.6.: (...) *Úkolem zprávy [tj. vyhodnocení SEA] je určit, popsat a vyhodnotit pravděpodobné významné vlivy plánu nebo programu a jeho přiměřených variant na životní prostředí. Příloha I obsahuje další ustanovení o tom, jaké informace musí být o těchto vlivech poskytnuty. Zkoumání variant je důležitým prvkem posuzování a směrnice požaduje, aby bylo toto posouzení komplexnější, než jak to vyžaduje směrnice EIA.*

Posuzování variant je dále řešeno v bodech 5.11. až 5.14.:

5.11. *Povinnost identifikovat, popsat a vyhodnotit přiměřené varianty je třeba chápat v kontextu cíle směrnice, kterým je zajistit, aby byly vlivy implementovaných plánů a programů zohledněny během jejich přípravy a před jejich přijetím.*

5.12. *V požadavku, aby byly identifikovány, popsány a vyhodnoceny pravděpodobné významné vlivy rozumných variant na životní prostředí, směrnice nerozlišuje mezi požadavky na posouzení navrhovaného plánu nebo programu a variant. Podstatné je, aby pravděpodobné významné vlivy plánu nebo programu a variant byly identifikovány, popsány a vyhodnoceny srovnatelným způsobem. Požadavky čl. 5 odst. 2 týkající se rozsahu a úrovně podrobnosti informací ve zprávě [vyhodnocení SEA] se vztahují i na hodnocení variant. Je nezbytné, aby orgán nebo parlament odpovědný za přijetí plánu nebo programu, jakož i orgány a veřejnost, s nimiž se konzultovalo, dostaly přesný obraz o tom, jaké rozumné varianty existují a proč se nepovažují za nejlepší možnost. Informace uvedené v příloze I by tedy měly být poskytovány pro vybrané varianty. To zahrnuje např. informace pro náplň přílohy I*

<sup>2</sup> I z tohoto důvodu bylo k českému znění přijato corrigendum znění čl. 5 odst. 1 ze dne 14. 7. 2022.

<sup>3</sup> V anglické verzi je možná jasnější: „...in which the likely significant effects on the environment of implementing the plan or programme, and reasonable alternatives taking into account the objectives and the geographical scope of the plan or programme, are identified, described and evaluated.“

<sup>4</sup> Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (<https://circabc.europa.eu/rest/download/7527027a-126a-49e2-92ef-3aac8159fb6?ticket=>).

*písm. b) o pravděpodobném vývoji současného stavu životního prostředí bez realizace dané varianty. Tento vývoj může být jiný než ten, který se týká plánu nebo programu v případech, kdy se týká různých oblastí nebo aspektů.*

Právě pojem „vybrané varianty“ lze chápat v souladu s výše uvedeným; zjednodušeně – většinou se dělá předvýběr z širší škály zvažovaných řešení ve fázi přípravy koncepce, ke schvalování, a tedy i do procesu SEA, se předloží užší výběr v podobě variant a ty pak musí být plnohodnotně posouzeny.

Pro úplnost/dokreslení situace dodáváme, že v rámci ČR je nejčastější praxe taková, že se varianty týkají některých opatření navrhovaných koncepcí a koncepce se tak posuzuje jako celek s ohledem na tyto dílčí varianty (to popisuje i bod 5.13 implementačního guidance. Rozhodující je podoba, v jaké je návrh koncepce, včetně variant, předložen ke schválení danému orgánu, a v takové podobě návrh koncepce podléhá posouzení v procesu SEA. Vyhodnocení vlivů pak odpovídá obsahu a úrovni podrobnosti koncepce (čl. 5 odst. 2 směrnice SEA). Podobu návrhu koncepce určuje předkladatel/pořizovatel koncepce.