



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

JULIANE KOKOTT

přednesené dne 18. prosince 2025¹

Věc C-771/24

Fédération belge du stationnement ASBL,

Interparking SA

proti

Région de Bruxelles-Capitale

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podala Conseil d'État (Státní rada, Belgie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Životní prostředí – Posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí – Povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí – Plán nebo program v odvětví dopravy, územního plánování nebo využívání půdy – Vyhláška o podmínkách provozování parkovišť – Zachování účinků“

„Nuž ten, kdo na věky se váže, nechť důkladně se táže“²

I. Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Conseil d'État (Státní rada, Belgie), poskytuje Soudnímu dvoru příležitost upřesnit dva aspekty související se směrnicí o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí³ (dále jen „směrnice SEA“, přičemž SEA znamená „strategické posuzování vlivů na životní prostředí“).

2. Toto upřesnění se zaprvé týká otázky, co je třeba rozumět dvojicí pojmů „plány a programy“ a za jakých podmínek musí tyto „plány a programy“ podléhat strategickému posouzení vlivů na životní prostředí. Výklad této dvojice pojmů má zásadní význam pro určení oblasti působnosti směrnice SEA, avšak dosavadní judikatura Soudního dvora ho zatím ještě dostatečně nevyjasnila. V rámci tohoto řízení o předběžné otázce je zejména třeba objasnit, zda dvojice pojmů „plány a programy“ vyžaduje určitou plánovací či programovou dimenzi ve smyslu územně plánovacího právního předpisu.

3. Zadruhé je Soudní dvůr opětovně žádán, aby se vypořádal se svou judikaturou týkající se podmínek, za kterých lze výjimečně zachovat účinky vnitrostátních právních ustanovení, která byla přijata v rozporu s procesními pravidly unijního práva.

¹ – Původní jazyk: němčina.

² – *Píseň o zvonu*, Friedrich Schiller.

³ – 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).

II. Právní rámec

4. Cíle směrnice SEA vyplývají zejména z článku 1:

„Cílem směrnice je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a přispět k zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí plánů a programů s cílem podporovat udržitelný rozvoj stanovením, aby v souladu s touto směrnicí některé plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí.“

5. Plány a programy jsou definovány v čl. 2 písm. a) směrnice SEA:

„Pro účely této směrnice se:

a) ‚plány a programy‘ rozumějí plány a programy včetně těch, které jsou spolufinancovány Evropským společenstvím, a rovněž jejich veškeré změny:

- které podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a
- které jsou vyžadovány právními a správními předpisy“.

6. Povinnost provést strategické posouzení vlivů na životní prostředí je upravena v článku 3 směrnice SEA:

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

2. S výhradou odstavce 3 se posouzení vlivů na životní prostředí provádí u všech plánů a programů,

a) které se připravují v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy a které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II [směrnice EIA⁴] nebo

b) [...]“

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

7. Vláda Région de Bruxelles-Capitale (region Brusel – hlavní město, Belgie) stanovila vyhláškou ze dne 25. února 2021⁵, napadenou v původním řízení, obecné provozní podmínky pro krytá a nekrytá parkoviště.

⁴ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1), naposledy pozměněná směrnicí 2014/52/EU (Úř. věst. 2014, L 124, s. 1).

⁵ – Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 2021 fixant des conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parking (vyhláška vlády regionu Brusel – hlavní město ze dne 25. února 2021, kterou se stanoví obecné a zvláštní provozní podmínky parkovišť), *Moniteur belge* ze dne 3. března 2021, s. 18655.

8. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se napadená vyhláška vztahuje na parkoviště s více než deseti parkovacími místy. V části nadepsané „Obecné podmínky pro provozování krytých a nekrytých parkovišť“ stanoví podmínky pro užívání, uspořádání a značení, podmínky pro údržbu a kontrolu, podmínky pro dobíjecí stanice pro elektrická vozidla a podmínky pro parkovací místa pro jízdní kola.

9. Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce dále vyplývá, že napadená vyhláška v části nadepsané „Zvláštní provozní podmínky pro nekrytá parkoviště“ stanoví podmínky péče o zeleň, používání posypové soli a údržby vsakovacích zařízení srážkových vod a umělého osvětlení a v části nadepsané „Zvláštní provozní podmínky pro krytá parkoviště“ mimo jiné podmínky pro uspořádání parkoviště, bezpečnost, normy kvality ovzduší a mechanického a přirozeného větrání.

10. Dále napadená vyhláška vyžaduje, aby byly na nových parkovištích zřízeny dobíjecí body pro elektrická motorová vozidla a parkovací místa pro jízdní kola. Vytápění krytých parkovišť je v zásadě zakázáno.

11. Kritéria a podmínky stanovené v napadené vyhlášce jsou podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce pro správní orgány závazné, pokud jde o rozhodování o environmentálních povoleních pro parkoviště, ledaže se použijí určité výslovně stanovené výjimky. V souladu s tím se takové povolení udělí nebo prodlouží pouze tehdy, jsou-li dodrženy provozní podmínky.

12. Každý, kdo hodlá vybudovat parkoviště nebo byt jen změnit účel budovy či podstatně změnit profil terénu, potřebuje kromě environmentálního povolení získat územní povolení, jehož vydání je podmíněno dodržením požadavků stanovených v plánech a předpisech týkajících se územního plánování.

13. Napadená vyhláška podle svého článku 1 částečně provádí směrnici (EU) 2018/844⁶ (dále jen „změny směrnice o budovách“⁷), která byla přijata na základě článku 194 SFEU a jejímž cílem je zlepšit energetickou účinnost budov.

14. Legislativní oddělení Conseil d'État (Státní rada) v rámci postupu přijímání napadené vyhlášky ve svém stanovisku č. 68.487/1 ze dne 12. ledna 2021 uvedlo, že pokud zamýšlená vyhláška může mít významný vliv na životní prostředí, vyžaduje podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA posouzení vlivů na životní prostředí. Je třeba mít za to, že vyhláška vymezuje rámec, v němž bude nutné nebo možné uskutečňovat záměry v oblasti infrastruktury, které spadají do oblasti působnosti bodu 10 písm. b) přílohy II směrnice EIA. Tato vyhláška totiž obsahuje provozní podmínky a postupy rozhodování o environmentálních povoleních pro parkoviště v celém regionu Brusel-hlavní město.

15. Region Brusel-hlavní město však napadenou vyhlášku přijal, aniž posoudil její vlivy na životní prostředí.

16. Dne 30. dubna 2021 podaly Fédération belge du stationnement ASBL a Interparking SA ke Conseil d'État (Státní rada) žalobu na neplatnost napadené vyhlášky.

⁶ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/844 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti (Úř. věst. 2018, L 156, s. 75).

⁷ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov (Úř. věst. 2010, L 153, s. 13).

17. Zastávají názor, že napadená vyhláška představuje plán nebo program ve smyslu směrnice SEA. Vyhláška podle nich ve smyslu judikatury Soudního dvora stanoví podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Záměry týkající se parkovišť totiž lze povolit pouze v případě, že splňují pravidla, kritéria a podmínky stanovené v této vyhlášce, které mohou mít významný vliv na městské prostředí.

18. Region Brusel-hlavní město má naproti tomu za to, že akt spadá pod pojem „plány a programy“ pouze tehdy, pokud má, jak naznačuje tento pojem, plánovací či programovou dimenzi. Tak tomu není, protože napadená vyhláška neplánuje, ani „nestanoví programy“ pro místa, na kterých je možné v regionu Brusel-hlavní město zřídit parkoviště, ani jejich počet. Stanoví pouze (závazná) pravidla, která musí každé parkovací zařízení po svém vybudování splňovat po dobu provozování (vnitřní vybavení, bezpečnost cyklistů, větrání atd.). Sama o sobě tedy nepřispívá k uskutečnění ani umístění záměru. Na základě napadených odvětvových podmínek, které se striktně vážou k provozování parkovišť jako takových poté, co byla povolena, nelze určit umístění ani počet parkovišť, která lze v Bruselu provozovat.

19. Podle Conseil d'État (Státní rada) se judikatura Soudního dvora týká aktů upravujících umístování a provozování zařízení (větrných elektráren), zatímco napadená vyhláška se sice týká provozování parkovišť, ale nestanoví žádná pravidla týkající se jejich umístování. Tato pravidla jsou totiž obsažena v plánech a předpisech týkajících se územního plánování, které již samy o sobě podléhaly strategickému posouzení vlivů na životní prostředí.

20. Podle článku 98 code bruxellois de l'aménagement du territoire (bruselský zákoník územního plánování, zkráceně „CoBAT“) vyžaduje výstavba parkoviště územní povolení (a to vedle environmentálního povolení). Udělení takového povolení je podmíněno dodržáním pravidel stanovených v plánech a předpisech týkajících se územního plánování, a to zejména pravidel, která chrání lokality, na které se vztahuje směrnice o stanovištích⁸, takže tyto plány a předpisy tvoří rámec pro budoucí udělení tohoto povolení.

21. Za těchto podmínek si Conseil d'État (Státní rada) klade otázku, zda lze napadenou vyhlášku, která stanoví pouze podmínky provozování parkovišť, aniž určuje pravidla týkající se jejich umístování nebo jejich maximálního počtu, kvalifikovat jako plán nebo program v odvětví územního plánování nebo využívání půdy. Kromě toho má pochybnosti o tom, zda provozování parkoviště nutně spadá do odvětví dopravy.

22. Conseil d'État (Státní rada) proto Soudnímu dvoru pokládá následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA vykládán v tom smyslu, že taková vyhláška, jako je vyhláška, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která se omezuje na stanovení podmínek provozování parkovišť, aniž stanoví pravidla týkající se jejich umístování nebo jejich maximálního počtu, musí přesto být kvalifikována jako plán nebo program v odvětví dopravy, územního plánování nebo využívání půdy?

⁸ – Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7).

- 2) V případě kladné odpovědi na první otázku, je vnitrostátní soud oprávněn uplatnit ustanovení svého vnitrostátního práva, které mu umožňuje zachovat po omezenou dobu účinky zrušeného právního aktu, kterým se stanovují podmínky provozování parkovišť na území regionu, aby umožnil regionálnímu orgánu provést posouzení vlivů těchto provozních podmínek na životní prostředí před tím, než přistoupí k případnému přepracování tohoto aktu?“

23. Písemná vyjádření předložily žalobkyně v původním řízení, Fédération belge du stationnement ASBL a společnost Interparking SA společně, Belgické království, Lotyšská republika, jakož i Evropská komise. Soudní dvůr na základě čl. 76 odst. 2 jednacího řádu upustil od konání jednání.

IV. Právní analýza

A. První otázka

24. Podstatou první otázky Conseil d'État (Státní rada) je, zda musí být čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA vykládán v tom smyslu, že akt, který stanoví výlučně podmínky provozování parkovišť, vyžaduje strategické posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice SEA.

25. Za účelem odpovědi na tuto otázku je *zprvé* nutno určit, zda tento akt spadá pod definici uvedenou v čl. 2 písm. a) směrnice SEA. *Zadruhé* je třeba prozkoumat, zda dvojice pojmů „plány a programy“ vyžaduje naplnění dalších, nepsaných znaků a zda jsou tyto znaky popřípadě naplněny. Dále je *zatřetí* nutno posoudit, zda příslušný akt splňuje rovněž podmínky stanovené v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA.

1. Plány a programy ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice SEA

26. Podle čl. 2 písm. a) směrnice SEA se „plány a programy“ rozumějí plány a programy, které *zprvé* podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a které jsou *zadruhé* vyžadovány právními a správními předpisy.

27. Z formulace otázky položené Conseil d'État (Státní rada) vyplývá, že o splnění těchto dvou podmínek nemá pochyb. *Zprvé* vyhlášku ze dne 25. února 2021 přijala vláda regionu Brusel-hlavní město. *Zadruhé* sice není zřejmá povinnost stanovit dotčené provozní podmínky, avšak v tomto ohledu postačuje, že jejich přijímání je upraveno ustanoveními vnitrostátního práva, která určí příslušné orgány a postup jejich přípravy⁹. Podle toho, co uvedla Conseil d'État (Státní rada), je právním základem napadené vyhlášky, jak vyplývá z její preambule, čl. 6 odst. 1 první pododstavec, čl. 10 druhý pododstavec a čl. 63 odst. 3 druhý pododstavec nařízení ze dne 5. června 1997 o enviromentálních povoleních¹⁰.

⁹ – Rozsudky ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 52); ze dne 12. června 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, bod 54); ze dne 12. června 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, bod 34); ze dne 7. června 2018, Thybaut a další (C-160/17, EU:C:2018:401, bod 43), a ze dne 22. března 2012, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10, EU:C:2012:159, bod 31).

¹⁰ – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, s. 30.

2. K výkladu dvojice pojmů „plány a programy“

28. Klíčovou spornou otázkou je výklad dvojice pojmů „plány a programy“, zejména otázka, zda je vyžadováno naplnění dalších znaků nad rámec definice uvedené v čl. 2 písm. a) směrnice SEA.

29. Výchozím bodem je zjištění, že čl. 2 písm. a) směrnice SEA dvojici pojmů „plány a programy“ nedefinuje, nýbrž ho pouze váže na obě právě prozkoumané – dodatečné – podmínky¹¹. To však neznamená, že je *a priori* vyloučeno, že daná dvojice pojmů implikuje další podmínky.

30. Belgie v návaznosti na argumenty, které region Brusel – hlavní město uvedl ve věci v původním řízení, tvrdí, že akt může pod dvojici pojmů „plány a programy“ spadat pouze tehdy, pokud má plánovací či programovou dimenzi. V případě sporné vyhlášky tomu tak není, jelikož neplánuje nebo „neprogramuje“ ani místa, kde lze v regionu Brusel – hlavní město umístit parkoviště, ani počet parkovacích míst přípustných v této oblasti¹². Belgie tak vychází z chápání dvojice pojmů „plány a programy“ v tom smyslu, že tato dvojice pojmů předpokládá územně právní normu v podobě (předběžného) stanovení přípustného využití určitého území.

31. Tento výklad nepovažuji za přesvědčivý. Hovoří proti němu znění, systematika i historie vzniku směrnice. Přesvědčivé nejsou ani ostatní argumenty, které region Brusel – hlavní město a Belgie uvedly na podporu tohoto výkladu [k tomu viz bod a)].

32. Restriktivní výklad dvojice pojmů „plány a programy“ neodůvodňuje ani skutečnost, že požadavek „plánovací či programové dimenze“ navazuje na použití tohoto pojmu v judikatuře. Tato judikatura totiž prostřednictvím „plánovací či programové dimenze“ nestanoví požadavky, které by musely být splněny, aby akty byly považovány za „plány a programy“ [k tomu viz bod b)].

a) Územně plánovací předpisy

33. Belgie má pochybnosti ohledně toho, že se jedná o plán nebo program, především proto, že sporná vyhláška nestanoví žádné územně plánovací předpisy.

34. Výklad, podle kterého dvojice pojmů „plány a programy“ vyžaduje, aby se jednalo o takovýto předpis územně plánovací povahy, však nepovažuji za přesvědčivý.

35. *Zaprvé* znění čl. 2 písm. a) směrnice SEA neobsahuje žádné takové omezení.

36. *Zadruhé* by v případě výkladu dvojice pojmů „plány a programy“ v tom smyslu, že vyžaduje, aby se jednalo o územně plánovací předpis, pozbyl smyslu výčet odvětví uvedený v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA. Podle tohoto ustanovení se posouzení vlivů na životní prostředí provádí u 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*. Odvětví „územní plánování nebo využívání půdy“ je tedy uvedeno jako jedno z *několika* odvětví, ve kterých mohou být připraveny plány a programy ve smyslu směrnice SEA.

¹¹ – Viz již má stanoviska ve věci D'Oultremont a další (C-290/15, EU:C:2016:561, bod 28) a ve spojených věcech Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:120, bod 38).

¹² – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, s. 21; vyjádření Belgického království, bod 21 a 23.

37. *Zatřetí* význam tohoto argumentu týkajícího se systematiky potvrzují dokumenty související se vznikem směrnice SEA. Tyto dokumenty naznačují, že v čl. 2 písm. a) není žádná taková podmínka stanovena *záměrně*.

38. Původní návrh směrnice SEA předložený Komisí totiž v čl. 2 písm. a) ještě obsahoval dovětek „v odvětví územního plánování“¹³. Podle důvodové zprávy k návrhu se směrnice měla omezit na plány a programy v odvětví územního plánování¹⁴.

39. Toto omezení oblasti působnosti ve svém stanovisku zkritizoval výbor Evropského parlamentu pro hospodářské a měnové záležitosti, který navrhl formulaci, „ve které se upouští od přímé vazby na územní plánování“¹⁵. Odůvodnil to tím, že více či méně silný vliv na životní prostředí mohou mít i strategická rozhodnutí, u kterých není hned zřejmé, jaké dopady budou mít na územní plánování. V souladu s tím Parlament do svého legislativního usnesení zahrnul pozměňovací návrh 17, kterým vypustil dovětek „v odvětví územního plánování“¹⁶. Pozměněný návrh Komise z roku 1999 již tento dovětek neobsahoval.¹⁷

40. Komise nicméně trvala na tom, že dané opatření se musí vázat k určitému místu. Článek 2 písm. a) pozměněného návrhu vyžadoval, aby plány a programy stanovily rámec budoucích záměrů s ohledem na *místo a* mimo jiné povahu, velikost nebo provozní podmínky těchto záměrů¹⁸.

41. Společný postoj Rady však nakonec provedl rozlišení definice a oblasti působnosti v souladu s posléze přijatým zněním, v definici vypustil kritérium vazby k určitému místu a v rámci vymezení oblasti působnosti uvedl „územní plánování nebo využívání půdy“ jako jedno z několika možných odvětví, ve kterých lze připravovat plány a programy¹⁹.

42. *Začtvrté* oproti názoru Belgie nelze požadavek, že se musí jednat o územně plánovací předpis, dovodit ani z judikatury Soudního dvora.

43. Pokud jde o to, že Soudní dvůr ve věci *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias* a další sporný akt týkající se odklonění toku řeky nekvalifikoval jako „plán nebo program“, nezakládá se toto posouzení na skutečnosti, že se nejedná o územně plánovací předpis. Je pravda, že Soudní dvůr ve svém odůvodnění podotkl, že daný akt nestanoví ani kritéria a podmínky *územního plánu*, ani pravidla a kontrolní postupy, jimž podléhá provádění jednoho či více projektů²⁰. Soudní dvůr tuto formulaci převzal z rozsudku *Inter-Environnement Bruxelles* a další, zmíněného v prvně uvedeném rozsudku. Odkaz na kritéria a podmínky územního plánu uvedený v rozsudku *Inter-Environnement Bruxelles* a další lze vysvětlit pouze tím, že sporný akt byl skutečně

¹³ – Návrh směrnice Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí ze dne 4. prosince 1996 [COM(96) 511 final, s. 18].

¹⁴ – Návrh směrnice Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí ze dne 4. prosince 1996 [COM(96) 511 final, s. 2].

¹⁵ – Stanovisko výboru pro hospodářské a měnové záležitosti uvedené ve zprávě o návrhu směrnice Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí ze dne 25. června 1998 (A4/1998/245).

¹⁶ – Legislativní usnesení týkající se stanoviska Evropského parlamentu k návrhu směrnice Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí ze dne 20. října 1998 [Úř. věst. 199(8), C 341, s. 22].

¹⁷ – Pozměněný návrh směrnice Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí [COM(1999) 73 final] ze dne 22. února 1999 (Úř. věst. 1999, C 83, s. 15 a 16).

¹⁸ – Pozměněný návrh směrnice Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí [COM(1999) 73 final] ze dne 22. února 1999 (Úř. věst. 1999, C 83, s. 15 a 16).

¹⁹ – Společný postoj přijatý Radou dne 30. března 2000 s ohledem na přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (5685/1/00 REV 1, s. 7 a 8).

²⁰ – Rozsudek ze dne 11. září 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias* a další (C-43/10, EU:C:2012:560, bod 95).

připraven v odvětví územního plánování, jak bez jakýchkoli pochybností vyplývá z bodů tohoto rozsudku předcházejících dané formulaci²¹. Pokud jde o odůvodnění rozsudku ve věci *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias* a další, není tedy rozhodující, že nedošlo ke stanovení podmínek územního plánu, nýbrž spíše to, že nebyla stanovena kritéria týkající se kontroly, tedy skutečnost, že sporný akt nestanoví rámec pro budoucí záměry.

44. Je pravda, že Soudní dvůr ve věci *D'Oultremont* a další konstatoval, že plány a programy se musí vztahovat na určité území²². V tomto ohledu však postačuje již to, že dané opatření se vztahuje na celou oblast působnosti orgánu, který ho přijal²³.

45. Konečně Soudní dvůr již ve spojených věcech *Terre wallonne ASBL* a *Inter-Environnement Wallonie ASBL* pod dvojicí pojmů „plány a programy“ zahrnul právní akt upravující podmínky používání dusíkatých hnojiv²⁴. Ani tento právní akt nestanovil žádné zvláštní územně plánovací předpisy.

46. *Zapáté* neobstojí ani námitka, že tento výklad dvojice pojmů „plány a programy“ přespříliš rozšiřuje oblast působnosti strategického posuzování vlivů na životní prostředí. Podle tohoto výkladu je totiž pod tuto dvojici pojmů třeba zahrnout veškeré akty, které upravují provoz zařízení²⁵.

47. Je sice pravda, že zde zastávaný výklad uvedených pojmů nemůže omezit oblast působnosti strategického posuzování vlivů na životní prostředí v tomto ohledu. Nicméně kvalifikace aktu jako plánu nebo programu ve smyslu směrnice SEA ještě nezakládá povinnost provést strategické posouzení vlivů na životní prostředí. Podmínky, za kterých je to nezbytné, naopak stanoví až článek 3 směrnice SEA. Prostřednictvím kritérií, která jsou v něm stanovena, je příslušným způsobem omezena oblast působnosti strategického posuzování vlivů na životní prostředí²⁶.

b) Plánovací a programová dimenze v judikatuře

48. Rovněž z okolnosti, že Soudní dvůr ve své judikatuře používá pojem programová či plánovací dimenze, nelze vyvodit závěr o existenci požadavků, které by musely být splněny, aby právní akty bylo možné považovat za „plány a programy“.

49. Soudní dvůr tento pojem poprvé použil ve věci *Inter-Environnement Bruxelles* a další, v níž zdůraznil, že sporný akt obsahoval obecná pravidla, vykazoval určitý stupeň abstrakce a sledoval cíl přestavby čtvrti. Tato okolnost svědčila o *programové či plánovací dimenzi* aktu a nebyla na překážku jeho zahrnutí pod pojem „plány a programy“²⁷. Z tohoto konstatování lze při povrchním čtení vyvodit, že pro účely dvojice pojmů „plány a programy“ jsou vyžadovány tyto prvky.

²¹ – Viz rozsudek ze dne 22. března 2012, *Inter-Environnement Bruxelles* a další (C-567/10, EU:C:2012:159, body 28 a 29).

²² – Rozsudek ze dne 27. října 2016, *D'Oultremont* a další (C-290/15, EU:C:2016:816, bod 45).

²³ – Rozsudek ze dne 27. října 2016, *D'Oultremont* a další (C-290/15, EU:C:2016:816, bod 46).

²⁴ – Rozsudek ze dne 17. června 2010, *Terre wallonne* a *Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 a C-110/09, EU:C:2010:355, bod 41 a 42).

²⁵ – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, s. 19; vyjádření Belgického království, bod 43 a 44.

²⁶ – Tato legislativní technika je důsledkem rozlišení definice a oblasti působnosti, ke kterému došlo v průběhu legislativního postupu. Původní i pozměněný návrh Komise definovaly pojem „plány a programy“ za použití podmínek, které v platném znění podle článku 3 směrnice SEA vymezují oblast působnosti. Viz odkazy na dokumenty uvedené v poznámkách pod čarou 10 a 14.

²⁷ – Rozsudek ze dne 7. června 2018, *Inter-Environnement Bruxelles* a další (C-671/16, EU:C:2018:403, bod 60); stejně rozsudek ze dne 25. června 2020, *A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele)* (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 61).

50. Při pečlivějším čtení však úvahy Soudního dvora tento závěr neumožňují.

51. Soudní dvůr totiž tyto úvahy uvedl slovy „kromě toho“. Byly tedy zmíněny pouze podpůrně. Jejich význam je proto zřejmý až při pohledu na jeho skutečný argument, podle kterého obecně závazná povaha aktu nebrání jeho zařazení pod dvojici pojmů „plány a programy“²⁸. Směrnice SEA totiž na rozdíl od Aarhuské úmluvy²⁹ nerozlišuje mezi „plány a programy“, „politikami“ a „obecně použitelnými právně závaznými ustanoveními“. Soudní dvůr tímto argumentem vyvrátil námitku Belgie, že dotčený právní akt není vzhledem ke své obecně závazné povaze plánem či programem ve smyslu směrnice SEA.

52. Soudní dvůr tudíž v důsledku svých úvah týkajících se programové či plánovací dimenze a uvedených okolností (obecná pravidla, určitý stupeň abstrakce a přetvoření území) nezavedl další podmínku, jejíž splnění je nutné k tomu, aby se jednalo o plán či program.

3. Podmínky stanovené v čl. 3 odst. 1 směrnice SEA

53. Podle čl. 3 odst. 1 směrnice SEA se strategické posouzení vlivů na životní prostředí provádí „pouze“ u plánů a programů uvedených v odstavcích 2 až 4. Podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA se posouzení vlivů na životní prostředí provádí u všech plánů a programů, které splňují dvě kumulativní podmínky. *Zaprvé* musí být dané plány a programy připraveny v jednom z uvedených odvětví a *zadruhé* musí stanovit rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice EIA.

54. Navzdory pochybnostem Conseil d'État (Státní rada)³⁰ byla sporná vyhláška připravena v jednom z uvedených odvětví [k tomu viz bod a)]. Zda vyhláška rovněž stanoví rámec pro budoucí schvalování, bude muset ověřit Conseil d'État (Státní rada). V tomto ohledu je rozhodující, zda vyhláška stanoví kritéria a podmínky, které jsou pro povolovací orgán závazné a mohou mít za následek významný vliv na životní prostředí [k tomu viz bod b)].

a) Příprava v uvedeném odvětví

55. Z odvětví uvedených v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA, ve kterých lze připravovat plány a programy, přicházejí v projednávané věci v úvahu odvětví „doprava“ a „územní plánování nebo využívání půdy“.

56. Předně je třeba poznamenat, že Soudní dvůr vykládá pojem „příprava v odvětví“ v tom smyslu, že postačuje, pokud se plán nebo program „týká“ některého z těchto odvětví nebo se jím „zabývá“³¹. Naproti tomu vymezení jednotlivých odvětví nelze nalézt ani ve směrnici SEA, ani v judikatuře Soudního dvora.

²⁸ – Rozsudek ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16, EU:C:2018:403, bod 60); stejně rozsudek ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 61).

²⁹ – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí z roku 1998 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 4); přijata rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1).

³⁰ – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, s. 36 a 37.

³¹ – Rozsudek ze dne 22. února 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, bod 49) s odkazem na rozsudky ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 66), a ze dne 27. října 2016, D'Oultremont a další (C-290/15, EU:C:2016:816, bod 44).

57. S ohledem na výše uvedené se podmínky provozování parkovišť týkají odvětví „doprava“. Conseil d'État (Státní rada) bohužel neobjasňuje důvody svých pochybností ohledně toho, že je dotčeno toto odvětví. Každopádně mně nejsou zřejmé. Naopak je přímo nasnadě, že podmínky provozování parkovišť se týkají odvětví dopravy, protože upravují podobu a užívání dopravní infrastruktury.

58. Je pravda, že judikatura neobsahuje žádné obecné úvahy týkající se toho, co je třeba rozumět pod odvětvím „doprava“. V doposud jediné relevantní věci Bund Naturschutz in Bayern však Soudní dvůr vycházel z širokého pojetí tohoto odvětví. Bez dalšího odůvodnění dospěl k závěru, že odvětví „dopravy“ je dotčeno i v případě, kdy právní předpis stanovil povinnost obstarat si povolení k jízdě motorovými vozidly a jejich parkování mimo veřejné pozemní komunikace v chráněné krajinné oblasti³².

59. Pokud však Soudní dvůr do odvětví „doprava“ zahrnuje dokonce i parkování motorových vozidel mimo veřejné komunikace, musí tomu tak být i v případě parkovišť, jejichž provozování podléhá zvláštním pravidlům. Bez parkovišť je totiž individuální přeprava osob prakticky nemyslitelná. Parkoviště je tedy jakožto nezbytnou infrastrukturu třeba zahrnout do odvětví „doprava“.

60. Odpověď na otázku, zda se podmínky provozování parkovišť týkají i odvětví „územní plánování nebo využívání půdy“, závisí na konkrétní podobě daných provozních podmínek.

61. Pochybnosti Conseil d'État (Státní rada) ohledně toho, zda je dotčeno odvětví „územní plánování nebo využívání půdy“, patrně pramení ze skutečnosti, že pro výstavbu parkovišť je kromě environmentálního povolení, které vyžaduje dodržení provozních podmínek, zapotřebí i územního povolení, které vyžaduje dodržení územně plánovacích předpisů. Podle informací poskytnutých Conseil d'État (Státní rada) i podle jejího názoru stanoví územně plánovací opatření rámec pro územní povolení k výstavbě parkovišť, a proto byla předmětem strategického posouzení vlivů na životní prostředí³³.

62. Existence územně plánovacího rámce však nevylučuje, že strategické posouzení vlivů na životní prostředí vyžadují i další právní předpisy, které pro daný záměr stanoví závazné požadavky. Rozhodující je, zda dotčené předpisy splňují podmínky stanovené v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA. Jinak by členské státy mohly povinnost provádět strategické posuzování vlivů plánů nebo programů na životní prostředí obcházet tím, že požadavky přijmou v různých aktech, z nichž by měl být předmětem strategického posouzení vlivů na životní prostředí pouze jeden³⁴.

63. Na druhou stranu, pokud jde o výklad dvojice pojmů „územní plánování nebo využívání půdy“, je v této souvislosti nezbytné, aby se jednalo o pravidla, která mají vliv na využívání území.

64. Je pravda, že Soudní dvůr má za to, že toto odvětví zahrnuje nejen rozdělování ploch do zón a stanovení způsobů využití, které jsou v nich přípustné, ale že je pojato širě, jelikož zmiňuje územní plánování i využívání půdy³⁵. Úvahy Soudního dvora však nelze chápat v tom smyslu, že

³² – Rozsudek ze dne 22. února 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, bod 53).

³³ – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, s. 36 a 37.

³⁴ – Viz rozsudky ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16, EU:C:2018:403, bod 55), a ze dne 27. října 2016, D'Oultremont a další (C-290/15, EU:C:2016:816, bod 48), jakož i má stanoviska ve věci Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16, EU:C:2018:39, bod 25), a ve věci D'Oultremont a další (C-290/15, EU:C:2016:561, bod 55).

³⁵ – Rozsudky ze dne 22. února 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, bod 50) a ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16, EU:C:2018:403, bod 43) a Thybaut a další (C-160/17, EU:C:2018:401, bod 48).

není vyžadován vliv na využívání určitého území. Soudní dvůr oba tyto pojmy „územní plánování“ a „využívání půdy“ naopak staví proti sobě. V této souvislosti přesvědčivě uvádí, že uvedená dvojice pojmů kromě plánování na konkrétní úrovni využívání (využívání půdy) zahrnuje rovněž vyšší úroveň plánování, jako je například usměrňování územního rozvoje nebo ochrana přírody a zdrojů (územní plánování). V souladu s tímto přístupem Soudní dvůr ve své judikatuře, ve které uplatnil uvedený výklad, do odvětví „územní plánování nebo využívání půdy“ zařadil pouze akty, které mají vliv na využívání území³⁶. Je pravda, že z toho sice nelze vyvodit, že takový vliv je nezbytně nutný, úvahy Soudního dvora však tento požadavek každopádně nevylučují.

65. Rovněž dokumenty související se vznikem směrnice SEA naznačují, že dvojice pojmů „územní plánování nebo využívání půdy“ vyžaduje, aby se jednalo o pravidla, která mají vliv na využívání území. V důvodové zprávě k návrhu Komise se výslovně uvádělo, že „plány a programy v odvětví územního plánování stanoví využívání půdy“³⁷. Je pravda, že v průběhu legislativního postupu bylo upuštěno od omezení oblasti působnosti směrnice SEA na odvětví územního plánování. Nezdá se však, že tím unijní normotvůrce zároveň zamýšlel opustit tento výklad pojmu „územní plánování“.

66. Vychází-li se z tohoto pojetí odvětví „územní plánování nebo využívání půdy“, nelze vyloučit, že toto odvětví je dotčeno aktem, který stanoví výlučně podmínky provozování parkovišť, aniž určuje pravidla týkající se jejich umístování nebo maximálního počtu. Zda má takový akt vliv na využívání území, musí posoudit Conseil d'État (Státní rada).

b) Rámec pro budoucí schvalování záměrů podléhajících posouzení vlivů na životní prostředí

67. Odpověď na otázku, zda podmínky provozování parkovišť vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí, tedy rozhodující měrou závisí na tom, zda stanoví kritéria a podmínky, které jsou pro povolovací orgán závazné a mohou mít za následek významný vliv na životní prostředí.

68. Podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA totiž musí dotyčné plány nebo programy rovněž stanovit rámec pro budoucí schvalování záměrů a tyto záměry musí náležet k záměrům uvedeným v přílohách I a II směrnice EIA.

69. Soudní dvůr v této souvislosti pravidelně připomíná, že pojem³⁸ „plány a programy“ se týká všech aktů, kterými se stanovením pravidel a kontrolních postupů, které se použijí v dotčeném odvětví, vymezuje podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí³⁹.

³⁶ – Ve věci Inter-Environnement Bruxelles a další se jednalo o nařízení o oblastním územním plánování; ve věci Thybaut o obvodu městských pozemkových úprav; ve věci Bund Naturschutz in Bayern o vymezení chráněné krajinné oblasti.

³⁷ – Návrh směrnice Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí ze dne 4. prosince 1996 [COM(96) 511 final, s. 2]. Viz rovněž plány a programy uvedené Komisí na straně 3 pro ilustraci oblasti působnosti.

³⁸ – Formulace Soudního dvora je v tomto ohledu poněkud nešťastná, neboť od rozsudku D'Oultremont a další odkazuje na pojem „plány a programy“. Jak vyplývá z kontextu judikatury uvedené v poznámce pod čarou 39, ve skutečnosti dané úvahy upřesňují znak „rámec pro budoucí schvalování záměrů“.

³⁹ – Rozsudky ze dne 9. března 2023, An Bord Pleanála a další (Oblast St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, bod 38); ze dne 22. února 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, body 60), a ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 67).

70. Cílem tohoto výkladu je *na jednu stranu* zajistit, aby byl předběžný rámec („kritéria a podmínky pro schvalování“) stanoven až po posouzení jeho vlivů na životní prostředí⁴⁰. Rozhodující tedy je, zda plán nebo program stanoví – pro povolovací orgán závazný – předběžný rámec pro následné rozhodnutí o povolení.

71. *Na druhou stranu* je však jeho cílem rovněž zabránit ve smyslu pravidla *de minimis* („podstatný soubor“) tomu, aby nutnost provést posouzení vlivů na životní prostředí vyvolalo již izolované stanovení jednotlivých kritérií nebo podmínek, které jsou z hlediska vlivů na životní prostředí bezvýznamné. Klíčovou otázku, zda stanovená kritéria a podmínky překračují prahovou hodnotu podstatného souboru, je třeba zodpovědět na základě kvalitativního posouzení⁴¹. Rozhodující tedy je, zda stanovená kritéria a podmínky mohou mít významný vliv na životní prostředí⁴².

72. Pro účely stanovení závažnosti vlivů na životní prostředí se lze orientovat na základě kritérií – demonstrativně – uvedených v příloze II směrnice SEA. Soudní dvůr proto již rovněž – avšak výslovně neodkázal na bod 1 první odrážky přílohy II – poukázal na skutečnost, že kritéria a podmínky se mohou týkat zejména místa, povahy, velikosti a provozních podmínek záměrů nebo přidělení zdrojů v souvislosti s těmito záměry⁴³.

73. Jak naznačuje žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, vliv na životní prostředí by mohla mít zejména pravidla týkající se umělého osvětlení a vsakovacích zařízení srážkových vod, stanovená pro nekrytá parkoviště, jakož i požadavky týkající se dobíjecích bodů a parkovacích míst pro jízdní kola. Posouzení otázky, zda tato nebo jiná pravidla obsažená ve sporné vyhlášce naplňují kritéria pro existenci rámce pro budoucí schvalování (závazné stanovení podstatného souboru kritérií), však přísluší Conseil d'État (Státní rada). Zejména bude muset přezkoumat, zda tato pravidla mohou mít s ohledem na místní situaci v Bruselu významný vliv na životní prostředí.

74. Její úvahy týkající se závažnosti provozních podmínek, uvedené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, mě mimoto vedou k následující poznámce: Podle toho, co uvedla Conseil d'État (Státní rada), stanoví provozní podmínky možnost, aby se povolovací orgán odchýlil od některých ustanovení. Jak se Conseil d'État správně domnívá, možnost odchýlení se relativizuje závaznost provozních podmínek. Rozhodující proto je, pro která ustanovení provozní podmínky tuto možnost stanoví. Pokud by se totiž stanovené potenciální odchylky týkaly právě kritérií a podmínek, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, nemusí být právě tato ustanovení pro povolovací orgán závazná.

4. Dílčí závěry

75. Článek 2 písm. a) a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice SEA tedy musí být vykládány v tom smyslu, že vnitrostátní opatření, které stanoví výlučně podmínky provozování parkovišť, aniž stanoví pravidla týkající se jejich umístění nebo maximálního počtu, musí být kvalifikováno jako plán

⁴⁰ – Rozsudky ze dne 22. února 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, bod 61), a ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 68).

⁴¹ – Rozsudky ze dne 8. května 2019, Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus a další (C-305/18, EU:C:2019:384, bod 51); 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); viz již mé stanovisko ve věci Inter-Environnement Bruxelles a další (C-671/16, EU:C:2018:39, bod 26).

⁴² – Rozsudky ze dne 22. února 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, bod 61), a ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 68).

⁴³ – Rozsudek ze dne 22. února 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, bod 62).

nebo program v odvětví dopravy. Odpověď na otázku, zda je u takového plánu nebo programu třeba provést posouzení vlivů na životní prostředí, však závisí na tom, zda stanoví kritéria a podmínky, které jsou pro povolovací orgán závazné a mohou mít významný vliv na životní prostředí.

B. Druhá otázka

76. Podstatou druhé otázky Conseil d'État (Státní rada) je, zda je vnitrostátní soud oprávněn uplatnit ustanovení svého vnitrostátního práva, které mu umožňuje zachovat po omezenou dobu účinky zrušeného právního aktu, kterým se stanovují podmínky provozování parkovišť na území regionu, aby regionálnímu orgánu umožnil provést dodatečné posouzení vlivů těchto provozních podmínek na životní prostředí předtím, než přistoupí k případnému přepracování tohoto aktu.

77. Je pravda, že právní akt, který byl přijat v rozporu se směrnicí SEA v zásadě musí být pozastaven nebo zrušen (k tomu viz bod 1), Soudní dvůr však za určitých podmínek výjimečně připouští, aby vnitrostátní soudy účinky takového právního aktu zachovaly (k tomu viz bod 2). Na závěr je namístě několik poznámek týkajících se uplatňování těchto podmínek (k tomu viz bod 3).

1. Obecná povinnost pozastavit nebo zrušit právní akt

78. Za účelem odpovědi na tuto předběžnou otázku je nejprve třeba připomenout, že směrnice SEA neobsahuje ustanovení o důsledcích porušení v ní obsažených procesních ustanovení⁴⁴.

79. Členské státy jsou však na základě zásady loajální spolupráce stanovené v čl. 4 odst. 3 SEU povinny odstranit protiprávní důsledky porušení unijního práva⁴⁵. Příslušné vnitrostátní orgány, včetně vnitrostátních soudů, kterým byla předložena žaloba proti aktu vnitrostátního práva přijatému v rozporu s unijním právem, mají povinnost přijmout v rámci svých pravomocí veškerá opatření nezbytná k nápravě neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí⁴⁶.

80. Vnitrostátní soud tedy musí v rámci své pravomoci pozastavit či zrušit plány nebo programy přijaté v rozporu s povinností provést posouzení vlivů na životní prostředí⁴⁷.

2. Výjimečně zachování účinků právního aktu

81. Vzhledem k tomu, že pozastavení nebo zrušení vnitrostátního ustanovení, které je v rozporu s unijním právem, může mít nepříznivé důsledky, připustil Soudní dvůr výjimky z této zásady.

⁴⁴ – Rozsudky ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 82), a ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 42).

⁴⁵ – Rozsudky ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 83), a ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 43).

⁴⁶ – Rozsudky ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 83), a ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 44 a násl.).

⁴⁷ – Rozsudky ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 83), a ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 46).

82. Poté, co za tímto účelem nejprve stanovil čtyři podmínky⁴⁸, je v rozsudku A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) – správně – omezil na jejich klíčové prvky: Zachování účinků musí být nezbytné k zajištění naléhavého zájmu, konkrétně dalšího provádění unijního aktu, jehož cílem je chránit životní prostředí⁴⁹ nebo zabránění významnému narušení dodávek energie v členském státě⁵⁰. Účinky aktu proto nesmí být zachovány déle, než je nezbytné ke zhojení procesní vady vzniklé při přijímání dané právní úpravy prostřednictvím dodatečně provedeného posouzení vlivů na životní prostředí⁵¹.

83. Žádost, kterou podala Conseil d'État (Státní rada), skýtá příležitost připomenout, že Soudní dvůr ve věci A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) nevychází z rozsahu nepříznivých dopadů na životní prostředí, aby odůvodnil naléhavý zájem na zachování, nýbrž z deficitu při provádění unijního právního aktu chránícího životní prostředí⁵². Existuje-li tedy povinnost provést unijní akt, jehož cílem je ochrana životního prostředí, a členský stát při jeho provádění porušil procesní pravidla stanovená směrnicí SEA, mohou být účinky prováděcího aktu zachovány, pokud jinak vznikne implementační deficit.

84. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podala Conseil d'État (Státní rada), navazuje na formulaci, kterou Soudní dvůr použil ve starších věcech Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne a Association France Nature Environnement. V těchto věcech ještě zastával názor, že právní vakuum je pro životní prostředí ještě nepříznivější v tom smyslu, že zrušení má za následek menší ochranu životního prostředí a je tak v rozporu se samotným základním cílem směrnice, která má být provedena⁵³.

85. Ve věci A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) již Soudní dvůr na tuto formulaci správně nenavázal. Kritérium implementačního deficitu je totiž mnohem jasnější než otázka, zda je zrušení v rozporu se samotným základním cílem unijního aktu. Vede proto k větší právní jistotě, a kromě toho vnitrostátním soudům usnadňuje uplatňování práva.

86. V důsledku toho mohou k zachování účinků vnitrostátního právního aktu postačovat i jen nevýznamné, prostorově a věcně omezené nepříznivé dopady na životní prostředí.

3. Poznámky k uplatňování kritérií

87. Ověření, zda jsou dané podmínky v projednávaném případě splněny, přísluší Conseil d'État (Státní rada). V tomto ohledu je třeba poznamenat následující:

88. Podle toho, co uvedla Conseil d'État (Státní rada), napadený právní akt *částečně* provádí změny směrnice o budovách. Conseil d'État (Státní rada) na tomto základě vznáší otázku, zda je v rozporu se samotným základním cílem této právní úpravy, pokud v regionu Brusel – hlavní město nebude po dobu několika měsíců v odvětví provozování parkovišť zajištěno provedení

⁴⁸ – Rozsudky ze dne 28. července 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, bod 43), a ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 63).

⁴⁹ – Rozsudek ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 90).

⁵⁰ – Rozsudek ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 92).

⁵¹ – Rozsudek ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 94).

⁵² – Rozsudek ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 90).

⁵³ – Rozsudky ze dne 28. července 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, bod 41), a ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 61).

směrnice o budovách⁵⁴. Zdá se, že Conseil d'État (Státní rada) ze skutečnosti, že napadený právní akt *částečně* slouží k provedení změn směrnice o budovách, mlčky vyvozuje, že se jedná o opatření k provedení unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí.

89. Tento závěr Conseil d'État (Státní rada) je příliš povšechný.

90. Předně je třeba uvést, že změny směrnice o budovách je třeba zařadit do unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí. Je pravda, že stejně jako samotná směrnice o budovách nejsou založeny na pravomoci Unie v oblasti životního prostředí, článek 192 SFEU, nýbrž na její pravomoci v oblasti energetiky, článek 194 SFEU. Podle bodu 3 odůvodnění směrnice o budovách je však cílem této směrnice rovněž ochrana klimatu, a tudíž ochrana životního prostředí, a změny směrnice o budovách podle jejího prvního bodu odůvodnění tento cíl sdílejí⁵⁵.

91. Conseil d'État (Státní rada) však bude muset ověřit, zda ustanovení, jejichž účinky zamýšlí zachovat, provádějí změny směrnice o budovách. Otázka, zda je zrušení sporného aktu v rozporu s provedením změn směrnice o budovách, kterou vnesla Conseil d'État (Státní rada), vyvstává pouze v tomto rozsahu.

92. K provedení změn směrnice o budovách podle všeho slouží pouze ustanovení týkající se zřízení dobíjecích bodů.

93. Mimoto se jako pochybný jeví již závěr Conseil d'État (Státní rada), že případné zrušení provozních podmínek by nutně vedlo ke vzniku právního vakua⁵⁶. V tomto ohledu bude třeba ověřit, zda vzniku právního vakua při provedení nemůže zabránit taková praxe povolování, která existovala před přijetím provozních podmínek. Podle vyjádření Belgie a diskusí probíhajících při přijímání sporného právního aktu, popsanych v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, totiž příslušné orgány před jeho přijetím stanovily provozní podmínky, které jsou v něm upraveny, v každém (jednotlivém) povolení⁵⁷. Na tuto praxi by, přinejmenším dočasně, bylo možno navázat, pokud jde o budoucí povolení.

4. Dílčí závěry

94. V případě, že je nezbytné zajistit další provádění unijního aktu, jehož cílem je chránit životní prostředí, tedy vnitrostátní soud může použít ustanovení svého vnitrostátního práva, které mu po omezenou dobu umožňuje zachovat účinky právního aktu přijatého v rozporu s procesními pravidly stanovenými směrnicí SEA. Může se tak stát pouze na dobu, kterou příslušný orgán potřebuje k provedení posouzení vlivů daného právního aktu na životní prostředí předtím, než přistoupí k jeho případnému přepracování.

⁵⁴ – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, s. 42.

⁵⁵ – Podobně rozsudek ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalter a v Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 91).

⁵⁶ – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, s. 42.

⁵⁷ – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, s. 20; vyjádření Belgického království, body 37 až 39.

V. Závěry

95. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl takto:

- „1) Článek 2 písm. a) a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí musí být vykládány v tom smyslu, že vnitrostátní opatření, které stanoví výlučně podmínky provozování parkovišť, aniž stanoví pravidla týkající se jejich umístění nebo maximálního počtu, musí být kvalifikováno jako plán nebo program v odvětví dopravy. Odpověď na otázku, zda je u takového plánu nebo programu třeba provést posouzení vlivů na životní prostředí, však závisí na tom, zda stanoví kritéria a podmínky, které jsou pro povolovací orgán závazné a mohou mít významný vliv na životní prostředí.
- 2) V případě, že je nezbytné zajistit další provádění unijního aktu, jehož cílem je chránit životní prostředí, může vnitrostátní soud použít ustanovení svého vnitrostátního práva, které mu po omezenou dobu umožňuje zachovat účinky právního aktu přijatého v rozporu s procesními pravidly stanovenými směrnicí 2001/42. Může se tak stát pouze na dobu, kterou příslušný orgán potřebuje k provedení posouzení vlivů daného právního aktu na životní prostředí předtím, než přistoupí k jeho případnému přepracování.“