ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

21. července 2011 *

Ve věci C-2/10,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Itálie) ze dne 23. září 2009, došlým Soudnímu dvoru dne 4. ledna 2010, v řízení

Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl,

Eolica di Altamura Srl

proti

Regione Puglia,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič (zpravodaj) a E. Levits, soudci,

* Jednací jazyk: italština.

generální advokát: J. Mazák,
vedoucí soudní kanceláře: A. Impellizzeri, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. února 2011,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl a Eolica di Altamura Srl S. Profetou a C. Ruciretou, avvocati,

– za Regione Puglia L. A. Clariziem, L. Francesconim a M. Libertim, avvocati,

– za Evropskou komisi K. Herrmann a D. Recchia, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. dubna 2011,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí předběžné otázky se týká výkladu 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. L 140, s. 16), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES ze dne 27. září 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou (Úř. věst. L 283, s. 33; Zvl. vyd. 12/02, s. 121), směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102, dále jen „směrnice o stanovištích"), jakož i směrnice Rady ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 103, s. 1, dále jen „směrnice o ochraně ptáků").

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl (dále jen „Azienda Agro-Zootecnica Franchini") a Eolica di Altamura Srl (dále jen „Eolica di Altamura") na jedné straně a Regione Puglia na straně druhé ohledně zamítnutí žádosti o povolení umístění větrných turbín, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, na pozemcích nacházejících se v obvodu národního parku Alta Murgia, chráněného území označeného za lokalitu významnou pro Společenství (dále jen „LVS"), a zvláště pro chráněnou oblast (dále jen „ZCHO"), která je součástí evropské ekologické sítě Natura 2000 (dále jen „síť Natura 2000"), ačkoli nebylo provedeno žádné předchozí posouzení důsledků projektu pro životní prostředí v konkrétně dotčené lokalitě.

Právní rámec

Unijní právní úprava

Směrnice o ochraně ptáků

3 Článek 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně ptáků ukládá členským státům označit jako zvláště chráněné oblasti území odpovídající ornitologickým kritériím stanoveným těmito ustanoveními.

4 Článek 4 odst. 4 uvedené směrnice stanoví:

„S ohledem na ochranu oblastí uvedených v odstavcích 1 a 2 přijmou členské státy vhodná opatření pro předcházení znečišťování nebo poškozování stanovišť nebo jakýchkoli rušivých zásahů, které negativně ovlivňují ptáky, pokud by mohly být významné z hlediska cílů tohoto článku. Členské státy musí rovněž usilovat o předcházení znečišťování nebo poškozování stanovišť mimo tyto chráněné oblasti."

5 Článek 14 směrnice o ochraně ptáků stanoví že „[č]lenské státy mohou zavést přísnější ochranná opatření, než stanoví tato směrnice".

Směrnice o stanovištích

6 Třetí bod odůvodnění směrnice o stanovištích stanoví:

„vzhledem k tomu, že hlavním cílem této směrnice je podpořit ochranu biologické rozmanitosti s ohledem na hospodářské, sociální, kulturní a regionální požadavky, představuje tato směrnice příspěvek k obecnému cíli udržitelného rozvoje; že zachování biologické rozmanitosti může v určitých případech vyžadovat udržování nebo přímo podporu určitých lidských činností“.

7 Článek 2 směrnice o stanovištích zní takto:

„1. Cílem této směrnice je přispět k zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin na evropském území členských států, na které se vztahuje Smlouva.

2. Cílem opatření přijímaných na základě této směrnice je zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Společenství.

3. Opatření přijímaná na základě této směrnice musí brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky.“

8 Článek 3 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Pod názvem NATURA 2000 bude vytvořena spojitá evropská ekologická síť zvláštních oblastí ochrany. Tato síť […] umožní zachovat příslušné typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit.

Síť NATURA 2000 zahrne i zvláště chráněná území označená členskými státy podle směrnice [o ochraně ptáků]“.

9 Článek 4 směrnice o stanovištích upravuje postup vytvoření sítě Natura 200, jakož i označování zvláštních oblastí ochrany ze strany členských států.

10 Článek 6 směrnice o stanovištích, který upravuje ochranná opatření v uvedených oblastech, stanoví:

„[…]

2. Členské státy přijmou vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů[, jakož i] vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.

3. Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.

4. Pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn, a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi.

[…]“

11 Podle článku 7 směrnice o stanovištích:

„Povinnosti vyplývající z ustanovení čl. 6 odst. 2, 3 a 4 této směrnice nahrazují povinnosti vyplývající z první věty čl. 4 odst. 4 směrnice [o ochraně ptáků], pokud jde o území označená podle čl. 4 odst. 1 nebo obdobně uznaná podle čl. 4 odst. 2 uvedené směrnice, a to ode dne provádění této směrnice nebo ode dne označení nebo uznání členským státem podle směrnice [o ochraně ptáků], podle toho, které datum je pozdější“.

Směrnice 2001/77

12 Druhý bod odůvodnění směrnice 2001/77 uvádí:

„Podpora elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie je významnou prioritou [Unie], […] z důvodů bezpečnosti a diverzifikace zásobování elektřinou, ochrany životního prostředí a sociální a hospodářské soudržnosti. […]“

13 Podle článku 1 směrnice 2001/77 je jejím „[ú]čelem […] podporovat zvýšení příspěvku obnovitelných zdrojů energie k výrobě elektřiny na vnitřním trhu s elektřinou a vytvořit základnu pro odpovídající budoucí rámec Společenství“.

14 Článek 6 uvedené směrnice, nadepsaný „Správní postupy“, stanoví v odstavci 1, že:

„Členské státy nebo příslušné subjekty jmenované členskými státy vyhodnotí stávající právní a správní rámec s ohledem na povolovací řízení nebo jiné postupy stanovené v článku 4 směrnice 96/92/ES, které platí pro výrobní zařízení vyrábějící elektřinu z obnovitelných zdrojů energie, za účelem

– snížení regulativních a neregulativních překážek při zvyšování výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie,

– zjednodušení a urychlení postupů na vhodné správní úrovni a

– zajištění objektivních, průhledných a nediskriminačních pravidel a zohlednění zvláštností různých technologií u obnovitelných zdrojů energie.“

Směrnice 2009/28

15 Článek 13 směrnice 2009/28, nadepsaný „Správní postupy a předpisy“, stanoví v odstavci 1:

„1. Členské státy zajistí, aby vnitrostátní předpisy týkající se postupů schvalování, vydávání osvědčení a povolení, které se uplatňují na podniky na výrobu elektřiny, tepla nebo chlazení z obnovitelných zdrojů energie a na související infrastruktury přenosových a distribučních sítí a na proces přeměny biomasy na biopaliva nebo jiné energetické výrobky, byly přiměřené a nezbytné.

Členské státy zejména učiní příslušné kroky zajišťující, aby:

[…]

c) správní postupy probíhaly rychle a byly vyřizovány na příslušné úrovni správních orgánů;

d) pravidla týkající se schvalování, vydávání osvědčení a povolení byla objektivní, transparentní, přiměřená, nediskriminovala žadatele a plně zohledňovala specifické aspekty jednotlivých technologií pro energii z obnovitelných zdrojů;

[…]

f) pro menší projekty a případně i decentralizovaná zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů byly zavedeny zjednodušené schvalovací postupy představující menší zátěž, včetně prostého ohlášení, pokud to umožňuje příslušný regulační rámec."

16 Směrnice 2009/28 článkem 26 zrušila s účinností od 1. dubna 2010 článek 2, čl. 3 odst. 2 a články 4 až 8 směrnice 2001/77. Posledně uvedená směrnice byla v plném rozsahu zrušena od 1. ledna 2012.

17 Článek 27 odst. 1 směrnice 2009/28 stanoví:

„Aniž jsou dotčeny čl. 4 odst. 1, 2 a 3, uvedou členské státy v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 5. prosince 2010.

[…]".

Vnitrostátní právní úprava

18 Směrnice 2001/77 byla provedena do italského práva legislativním nařízením č. 387 (decreto legislativo n. 387) ze dne 29. prosince 2003 (GURI č. 25 ze dne 31. ledna 2004, běžný doplněk GURI č. 17) ve znění zákona č. 244 (legge n. 244) ze dne 24. prosince 2007 (GURI č. 300 ze dne 28. prosince 2007, běžný doplněk GURI č. 285), jehož článek 12 provádí obsah článku 6 uvedené směrnice, týkající se povolovacích řízení platných pro zařízení vyrábějící energii z obnovitelných zdrojů.

19 Tento článek 12, nadepsaný „Racionalizace a zjednodušení povolovacích řízení", stanoví následující:

„[…]

Výstavba a provoz zařízení vyrábějících elektřinu z obnovitelných zdrojů […] podléhají jedinému povolení, vydávanému regionem nebo pověřenou provincií, v souladu s platnou právní úpravou v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany krajiny a historického a uměleckého dědictví, které případně představuje výjimku z právní úpravy v oblasti územního plánování […].

[…]

[…] Na základě pokynů [k provádění postupu podle odstavce 3] mohou regiony určit oblasti a lokality, které jsou pro určité typy zařízení nevhodné […]"

20 Článek 1 odst. 1226 finančního zákona č. 296 (legge finanzaria n. 296) ze dne 27. prosince 2006 (GURI č. 299 ze dne 27. prosince 2006, běžný doplněk GURI č. 244) přiznává ministru životního prostředí a ochrany pevniny a moře pravomoc stanovit nařízením minimální jednotná kritéria, na základě kterých mají regiony přijmout ochranná opatření.

21 Nařízením ministerstva životního prostředí a ochrany pevniny a moře ze dne 17. října 2007, nazvaným „Minimální jednotná kritéria pro definování ochranných opatření týkajících se oblastí zvláštní ochrany (OZO) a zvláště chráněných oblastí (ZCHO)" (GURI č. 258 ze dne 6. listopadu 2007, dále jen „nařízení ze 17. října 2007"), byla regionům a autonomním provinciím uložena povinnost zakázat výstavbu nových větrných elektráren, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, ve všech ZCHO.

22 Nařízení ze 17. října 2007 v čl. 5 odst. 1, nadepsaném „Minimální jednotná kritéria pro definování ochranných opatření u všech ZCHO", stanoví:

„Pro všechny ZCHO stanoví regiony a autonomní provincie aktem podle čl. 3 odst. 1 tohoto nařízení následující zákazy:

[…]

l) výstavba nových větrných turbín, s výjimkou těch, u nichž ke dni přijetí tohoto aktu již bylo předložením projektu zahájeno řízení o povolení. Příslušné orgány musí po konzultaci INFS (národní institut pro volně žijící živočichy) posoudit vlivy projektu, [a] přihlédnou [přitom] k biologickým cyklům druhů, pro něž je lokalita určena.

Na zásahy spočívající ve výměně a modernizaci, a to i technologií, které nezvyšují vliv na lokalitu z hlediska ochranných cílů ZCHO, a na větrné turbíny, které jsou určeny pro vlastní spotřebu, o celkovém výkonu do 20 kW se tento zákaz nevztahuje […]“

Právní úprava Regione Puglia

23 Článek 2 regionálního zákona č. 31 ze dne 21. října 2008 o pravidlech pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů, o omezení znečišťujících imisí a o otázkách životního prostředí (dále jen „regionální zákon č. 31“) stanoví:

„[…]

(6) V souladu s články 6 a 7 směrnice [o stanovištích] ve spojení s články 4 a 6 prováděcího nařízení schváleného dekretem prezidenta republiky č. 357 ze dne 8. září 1997, ve znění pozdějších změn [...], je zakázáno umisťovat větrné turbíny, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, v LVS a ZCHO, které jsou součástí […] sítě Natura 2000 [...].

(8) Zákaz uvedený v [odstavcích] 6 a 7 výše se vztahuje i na nárazníkovou zónu v šíři 200 metrů.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

24 Společnost Eolica di Altamura uvádí, že od společnosti Alburni Srl získala práva k projektu výstavby větrného parku, který není určen pro vlastní spotřebu, na pozemcích společnosti Azienda Agro-Zootecnica Franchini, které se nacházejí v obvodu národního parku Alta Murgia, chráněného území označeného za LVS a ZCHO „pSIC/ZPS IT 9120007 Murgia Alta".

25 Jak žádost o předběžné potvrzení ze strany orgánu pověřeného správou parku, že nemá námitky, tak žádost o posouzení slučitelnosti se životním prostředím, podaná k Regione Puglia, byly zamítnuty, a to rozhodnutím orgánu pověřeného správou parku ze dne 1. září. 2006 a rozhodnutím Regione Puglia ze dne 4. července 2007.

26 Zamítavé rozhodnutí posledně uvedeného regionu bylo odůvodněno odkazem na relevantní regionální ustanovení, podle nichž jsou zaprvé LVS a ZCHO stanovené podle směrnic o stanovištích a o ochraně ptáků při volbě umístění větrných turbín považovány za zcela „nevhodné", a zadruhé jsou tyto lokality při neexistenci územního plánu pro větrné turbíny považovány za „nevhodné".

27 Společnosti Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura podaly k Tribunale amministrativo regionale per la Puglia žalobu proti zamítavým rozhodnutím a relevantním předpisům Regione Puglia.

28 Rozhodnutím ze dne 17. září 2008 tento soud uvedené žalobě vyhověl a v důsledku toho zrušil uvedené předpisy, kterými Regione Puglia stanovil úplný zákaz výstavby větrných turbín v LVS a ZCHO, stanovených podle směrnic o stanovištích a ochraně ptáků.

29 Avšak v průběhu řízení, které bylo ukončeno uvedeným rozhodnutím, přijal Regione Puglia regionální nařízení č. 15 ze dne 18. července 2008, které rovněž upravovalo ochranná opatření ve smyslu uvedených směrnic a dekretu č. 357.

30 V původním řízení probíhajícím před předkládajícím soudem se tak společnosti Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica Altamura domáhají zrušení čl. 5 odst. 1 písm. n) a čl. 5 odst. 4 a odst. 4a regionálního nařízení č. 15, podle něhož je v podstatě zakázána výstavba nových větrných turbín ve všech ZCHO, které jsou součástí sítě Natura 2000, a to včetně nárazníkové zóny v šíři 500 metrů. Tyto společnosti poukazují zejména na porušení zásad stanovených směrnicí 2001/77.

31 Regione Puglia navrhuje odmítnout žalobu jako nepřípustnou nebo ji zamítnout jako neopodstatněnou.

32 V průběhu původního řízení nabyl účinnosti regionální zákon č. 31. Ten v čl. 2 odst. 6 stanoví zákaz výstavby nových větrných turbín, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, ve všech lokalitách sítě Natura 2000, tedy rovněž v lokalitách významných pro Společenství označených v souladu se směrnicí o stanovištích.

33 Předkládající soud má za to, že čl. 2 odst. 6 uvedeného regionálního zákona je přímo použitelný na projekt větrného parku předložený společnostmi Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura. Toto ustanovení se totiž vztahuje na žádost o povolení a posouzení slučitelnosti s životním prostředím podanou těmito společnostmi ode dne nabytí účinnosti regionálního zákona č. 31 (tedy od 8. listopadu 2008), bez ohledu na jakékoli konkrétní posouzení vlivu nebo účinku na životní prostředí.

34 Za těchto podmínek se Tribunale amministrativo regionale per la Puglia rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Jsou ustanovení čl. 1 odst. 1226 zákona č. 296 […] ve spojení s ustanovením čl. 5 odst. 1 nařízení […] ze dne 17. října 2007 a ustanovením čl. 2 odst. 6 [regionálního] zákona […] č. 31 […] slučitelná s [unijním] právem, a zejména se zásadami vyplývajícími ze směrnic 2001/77[…] a 2009/28[…] a ze směrnic [o ochraně ptáků] a [o stanovištích], v rozsahu, v němž zakazují absolutně a bez rozdílu umísťování větrných turbín, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, v [LVS] a [ZCHO], které jsou součástí [sítě Natura 2000], namísto provedení odpovídajícího posouzení důsledků pro životní prostředí, které by analyzovalo vliv každého jednotlivého projektu na konkrétní dotčenou lokalitu?“

K předběžné otázce

35 Úvodem je třeba připomenout, že ačkoli Soudní dvůr nemůže v rámci řízení o předběžné otázce rozhodovat o slučitelnosti vnitrostátního opatření s unijním právem, může nicméně vnitrostátnímu soudu poskytnout veškeré poznatky k výkladu unijního práva, které mu umožní posoudit tuto slučitelnost za účelem rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena (viz zejména rozsudky ze dne 21. září 2000, Borawitz, C-124/99, Recueil, s. I-7293, bod 17; ze dne 8. června 2006, WWF Italia a další, C-60/05, Sb. rozh. s. I-5083, bod 18, a ze dne 22. května 2008, citiworks, C-439/06, Sb. rozh. s. I-3913, bod 21).

36 Z tohoto hlediska je třeba mít za to, že podstatou otázky předkládajícího soudu položené Soudnímu dvoru je, zda směrnice o stanovištích, směrnice o ochraně ptáků a směrnice 2001/77 a 2009/28 mají být vykládány v tom smyslu, že brání právní

úpravě, která zakazuje umísťování větrných turbín, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, v lokalitách patřících do sítě Natura 2000, bez jakéhokoli předchozího posouzení důsledků projektu pro životní prostředí v konkrétní dotčené lokalitě.

K výkladu směrnic o stanovištích a o ochraně ptáků

37 Za účelem zodpovězení položené otázky je třeba přezkoumat, zda směrnice o ochraně ptáků a směrnice o stanovištích, a konkrétně čl. 6 odst. 3 posledně uvedené směrnice, brání takové právní úpravě, o jakou se jedná ve věci v původním řízení.

38 Podle společností žalujících v původním řízení je tento typ právní úpravy v rozporu se systémem zavedeným směrnicemi o stanovištích a o ochraně ptáků. Poukazují v tomto ohledu na to, že režim ochrany zavedený těmito směrnicemi nezakazuje v oblastech, jež patří do sítě Natura 2000, veškerou činnost, ale pouze podmiňuje povolení uvedených činností provedením předchozího posouzení důsledků pro životní prostředí podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Taková právní úprava, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, stanovující absolutní zákaz umísťování nových větrných turbín v lokalitách, které jsou součástí uvedené sítě, bez jakéhokoli předchozího posouzení důsledků plánu nebo projektu pro konkrétní lokalitu, vede podle názoru žalobkyň k tomu, že systém stanovený směrnicemi o stanovištích a o ochraně ptáků je zbaven veškerého obsahu.

39 Evropská komise a Regione Puglia s touto argumentací nesouhlasí. Tvrdí, že čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích se nepoužije, je-li plán nebo projekt v oblasti, která je součástí sítě Natura 2000, zakázán. V této souvislosti poukazují na to, že skutečnost, že určité činnosti mohou být v lokalitách, jež patří do uvedené sítě, povoleny,

neznamená, že k těmto zásahům musí vždy dojít. Komise mimoto připomíná, že článek 193 SFEU umožňuje členským státům za určitých podmínek zachovat nebo zavést přísnější opatření na ochranu životního prostředí.

40 Úvodem je třeba poukázat na to, jak uvedli účastníci původního řízení, že režim ochrany, který směrnice o stanovištích a o ochraně ptáků přiznávají lokalitám, jež patří do sítě Natura 2000, nezakazuje veškerou lidskou činnost v těchto lokalitách, ale pouze podmiňuje povolení uvedených činností předchozím posouzením důsledků dotčeného projektu pro životní prostředí. Podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích – která se v souladu s článkem 7 uvedené směrnice použije na území označená podle čl. 4 odst. 1 směrnice o ochraně ptáků nebo obdobně uznaná podle čl. 4 odst. 2 této směrnice – jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany.

41 Z ustálené judikatury mimoto vyplývá, že spuštění mechanismu ochrany životního prostředí podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích vyžaduje, aby existovala pravděpodobnost či riziko, že plán nebo projekt bude mít na dotčenou lokalitu významný vliv (viz zejména rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Sb. rozh. s. I-7405, body 40 a 43, a ze dne 4. října 2007, Komise v. Itálie, C-179/06, Sb. rozh. s. I-8131, bod 33).

42 Zdá se tedy, že unijní zákonodárce měl v úmyslu vytvořit ochranný mechanismus, který je spuštěn pouze v případě plánu nebo projektu, které představují riziko pro lokalitu, jež patří do sítě Natura 2000.

43 Právě s ohledem na tyto úvahy je třeba posoudit, zda směrnice o stanovištích a směrnice o ochraně ptáků brání takové vnitrostátní a regionální právní úpravě, o jakou se jedná ve věci v původním řízení.

44 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru přitom vyplývá, že tato právní úprava zahrnuje zákaz výstavby nových větrných turbín, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, v LVP a ZCHO, jež jsou součástí sítě Natura 2000. Tento zákon se vztahuje i na nárazníkovou zónu v šíři 200 metrů.

45 Důsledkem této právní úpravy je automatické zamítnutí jakéhokoli plánu nebo projektu, jehož předmětem je nová větrná elektrárna v některé z těchto lokalit, a to bez provedení jakéhokoli posouzení důsledků konkrétního plánu nebo projektu na životní prostředí v dané lokalitě.

46 Je tedy nutné konstatovat, že taková právní úprava zakládá přísnější režim ochrany lokalit, jež patří do sítě Natura 2000, než je režim zavedený směrnicemi o stanovištích a o ochraně ptáků.

47 Jak uvedl generální advokát v bodě 33 svého stanoviska, za účelem odpovědi předkládajícímu soudu je tedy třeba určit, zda a za jakých podmínek unijní právo umožňuje členským státům zavést vnitrostátní ochranná opatření, která jsou přísnější než opatření stanovená uvedenými směrnicemi.

48 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že cílem unijní právní úpravy v oblasti životního prostředí není úplná harmonizace (viz zejména rozsudky ze dne 22. června 2000, Fornasar a další, C-318/98, Recueil, s. I-4785, bod 46, a ze dne 14. dubna 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, Sb. rozh. s. I-2753, bod 27).

49 Podle článku 14 směrnice o ochraně ptáků mohou členské státy zavést přísnější ochranná opatření, než stanoví tato směrnice.

50 Směrnice o stanovištích neobsahuje ustanovení odpovídající článku 14 směrnice o ochraně ptáků. Avšak vzhledem k tomu, že tato směrnice byla přijata na základě článku 192 SFEU, je třeba uvést, že článek 193 SFEU umožňuje členským státům přijmout přísnější ochranná opatření. Tento článek podmiňuje uvedená opatření pouze tím, aby byla slučitelná s SFEU a oznámena Komisi. Soudní dvůr tak rozhodl, že „pokud v rámci politiky Společenství v oblasti životního prostředí sleduje vnitrostátní opatření stejné cíle jako směrnice, překročení minimálních požadavků zavedených touto směrnicí je upraveno a povoleno článkem 176 ES za jím stanovených podmínek“ (viz výše uvedený rozsudek Deponiezweckverband Eiterköpfe, bod 58).

51 Jak ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, tak z vyjádření účastníků řízení na jednání přitom vyplývá, že hlavním cílem vnitrostátní a regionální právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení je ochrana oblastí, jež patří do sítě Natura 2000, a zejména ochrana stanovišť volně žijících ptáků před nebezpečími, které pro ně mohou větrné turbíny představovat.

52 Z toho vyplývá, že taková právní úprava, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, která za účelem ochrany populací volně žijících ptáků, kteří žijí v chráněných oblastech, jež patří do sítě Natura 2000, zakazuje absolutně výstavbu nových větrných turbín v uvedených oblastech, sleduje stejné cíle jako směrnice o stanovištích. V rozsahu, v němž stanoví přísnější režim, než je režim zavedený článkem 6 této směrnice, tedy představuje přísnější ochranné opatření ve smyslu článku 193 SFEU.

53 Je pravda, že ze spisu předloženého Soudnímu dvoru nevyplývá, že by italská vláda tato opatření podle článku 193 SFEU oznámila Komisi. Je však třeba uvést, že uvedený článek sice ukládá členským státům povinnost oznámit Komisi přísnější ochranná opatření, která zamýšlejí zachovat nebo zavést, avšak nepodmiňuje provedení zamýšlených opatření souhlasem nebo nevznesením námitek ze strany Komise. Jak uvedl generální advokát v bodě 38 svého stanoviska, v tomto kontextu ani znění, ani účel přezkoumávaného ustanovení neumožňují učinit závěr, že nesplnění oznamovací povinnosti, kterou mají členské státy podle článku 193 SFEU, samo o sobě způsobuje protiprávnost takto přijatých přísnějších ochranných opatření (viz, *per analogiam*, rozsudky ze dne 13. července 1989, Enichem Base a další, 380/87, Recueil s. 2491, body 20 až 23; ze dne 23. května 2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, Recueil s. I-3743, bod 100, jakož i ze dne 6. června 2002, Sapod Audic, C-159/00, Recueil s. I-5031, body 60 až 63).

54 To však nic nemění na tom, že přísnější ochranná opatření zavedená vnitrostátní a regionální právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení musejí rovněž dodržovat ostatní ustanovení Smlouvy o FEU.

55 Žalobkyně v původním řízení v tomto ohledu tvrdí, že cíl rozvoje nových a obnovitelných zdrojů energie, jak jej pro unijní politiku stanoví čl. 194 odst. 1 písm. c) SFEU, by měl mít přednost před cíli ochrany životního prostředí, které sledují směrnice o stanovištích a o ochraně ptáků.

56 V tomto ohledu stačí připomenout, že článek 194 SFEU ve svém odstavci 1 uvádí, že unijní politika v oblasti energetiky musí přihlížet k potřebě chránit a zlepšovat životní prostředí.

57 Mimoto takové opatření, o jaké se jedná ve věci v původním řízení, jež zakazuje pouze umísťování nových větrných turbín, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, v lokalitách, jež patří do sítě Natura 2000, když přitom větrné turbíny určené pro vlastní spotřebu o výkonu nejvýše 20 kW mohou být ze zákazu vyňaty, nemůže vzhledem ke svému omezenému rozsahu ohrozit cíl Unie rozvíjet nové a obnovitelné zdroje energie.

58 Je proto třeba učinit závěr, že směrnice o ochraně ptáků a směrnice o stanovištích, a zejména čl. 6 odst. 3 posledně uvedené směrnice, nebrání přísnějšímu vnitrostátním ochrannému opatření, které stanoví absolutní zákaz výstavby větrných elektráren, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, v oblastech patřících do sítě Natura 2000 bez jakéhokoli posouzení důsledků konkrétního plánu nebo projektu na životní prostředí v dotčené oblasti, jež patří do uvedené sítě.

K výkladu směrnic 2001/77 a 2009/28

59 Je třeba přezkoumat, zda směrnice 2001/77 a 2009/28 mají být vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, o jakou se jedná ve věci v původním řízení.

60 V případě směrnice 2001/77 její článek 1 stanoví, že jejím účelem je podporovat zvýšení příspěvku obnovitelných zdrojů energie k výrobě elektřiny na vnitřním trhu s elektřinou a vytvořit základnu pro odpovídající budoucí rámec Společenství.

61 Za tím účelem čl. 6 odst. 1 směrnice 2001/77 ukládá členským státům povinnost vyhodnotit právní a správní rámec s ohledem na správní postupy, zejména povolovací řízení, jež platí pro zařízení vyrábějící elektřinu z obnovitelných zdrojů energie. Cílem tohoto vyhodnocení je zjednodušení postupů a snížení administrativních překážek a ověření toho, že pravidla vztahující se na tyto typy zařízení jsou objektivní, průhledná a nediskriminační.

62 Zdá se, že předkládající soud vyjadřuje pochybnosti o slučitelnosti vnitrostátní a regionální právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení s uvedenými kritérii. Na jednání žalobkyně v původním řízení mimoto uvedly, že taková právní úprava je diskriminační vůči větrným elektrárnám ve srovnání s jinými průmyslovými činnostmi, které podléhají režimu předchozího posouzení zavedenému článkem 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

63 V tomto ohledu je třeba poukázat především na to, že úplný zákaz výstavby nových větrných turbín v oblastech patřících do sítě Natura 2000, který vyplývá ze zákonného ustanovení, není v rozporu s cíli zjednodušení a snížení administrativních překážek a představuje v principu dostatečně průhledný a objektivní postup.

64 Dále je třeba ohledně diskriminační povahy opatření připomenout, že zákaz diskriminace stanovený v čl. 6 odst. 1 směrnice 2001/77 je pouze specifickým výrazem obecné zásady rovného zacházení, která je součástí základních zásad unijního práva a zakazuje, aby se srovnatelnými situacemi bylo zacházeno odlišně nebo s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (viz zejména rozsudky ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada, C-280/93, Recueil s. I-4973, bod 67; ze dne 3. května 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, Sb. rozh. s. I-3633, bod 56,

a ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, Sb. rozh. s. I-9895, bod 23).

65 V projednávané věci totiž předkládajícímu soudu přísluší ověřit, zda rozdíl v zacházení s projekty výstavby větrných turbín a projekty týkajícími se jiných průmyslových činností navrhovaných v lokalitách, jež patří do sítě Natura 2000, může být založen na objektivních rozdílech mezi těmito dvěma typy projektů.

66 V této souvislosti musí předkládající soud zohlednit specifika větrných elektráren související zejména s riziky, která mohou představovat pro ptáky, jako je riziko kolize, rušení a přemístění, bariérový účinek nutící ptáky změnit směr nebo ztráta či degradace stanovišť.

67 Ke směrnici 2009/28 je třeba uvést, že podle jejího čl. 13 odst. 1 „[č]lenské státy zajistí, aby vnitrostátní předpisy týkající se postupů schvalování, vydávání osvědčení a povolení, které se uplatňují na podniky na výrobu elektřiny, tepla nebo chlazení z obnovitelných zdrojů energie a na související infrastruktury přenosových a distribučních sítí […], byly přiměřené a nezbytné“. Členské státy zejména musejí přijmout příslušná opatření, aby uvedená pravidla byla „objektivní, transparentní, přiměřená, nediskriminovala žadatele a plně zohledňovala specifické aspekty jednotlivých technologií pro energii z obnovitelných zdrojů.“

68 Jak poznamenala Komise ve svém vyjádření, je pravda, že lhůta k provedení směrnice 2009/28, stanovená na 5. prosince 2010, ke dni vydání předkládacího rozhodnutí, tedy 23. září 2009, ještě neuplynula.

69 Jak však již Soudní dvůr rozhodl, vzhledem k tomu, že směrnice 2009/28 již v době skutkových okolností v původním řízení vstoupila v platnost, její výklad požadovaný předkládajícím soudem musí být považován za užitečný (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 23. dubna 2009, VTB-VAB a Galatea, C-261/07 a C-299/07, Sb. rozh. s. I-2949, body 29 až 41).

70 Z judikatury totiž vyplývá, že za předpisy, jež patří do působnosti směrnice, mohou být považovány nejen vnitrostátní předpisy, jejichž výslovným účelem je provedení této směrnice, ale od data vstupu v platnost uvedené směrnice rovněž vnitrostátní předpisy existující před tímto datem, jež mohou zajistit dosažení souladu vnitrostátního práva s touto směrnicí (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 7. září 2006, Cordero Alonso, C-81/05, Sb. rozh. s. I-7569, bod 29).

71 Z ustálené judikatury dále v každém případě vyplývá, že v době běhu lhůty k provedení směrnice se členské státy, kterým je daná směrnice určena, musejí zdržet přijímání předpisů, které by mohly vážně ohrozit výsledek stanovený touto směrnicí (rozsudky ze dne 18. prosince 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Recueil, s. I-7411, bod 45; ze dne 8. května 2003, ATRAL, C-14/02, Recueil, s. I-4431, bod 58, a ze dne 22. listopadu 2005, Mangold, C-144/04, Sb. rozh. s. I-9981, bod 67).

72 Z těchto důvodů, a na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, je třeba odpovědět na tu část otázky položené předkládajícím soudem, jež se týká výkladu směrnice 2009/28, a zejména s ohledem na zásadu proporcionality, kterou její článek 13 zavedl v případě správních řízení o povolení zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů.

73 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zásada proporcionality, uvedená v článku 13 směrnice 2009/28, která je součástí obecných zásad unijního práva, vyžaduje, aby opatření přijatá členskými státy v této oblasti nepřekračovala meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, čímž se rozumí, že nabízí-li se volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření, a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (viz zejména rozsudky ze dne 13. listopadu 1990, Fedesa a další, C-331/88, Recueil s. I-4023, bod 13, a ze dne 5. října 1994, Crispoltoni a další, C-133/93, C-300/93 a C-362/93, Recueil s. I-4863, bod 41).

74 Přiměřenost dotčeného vnitrostátního opatření musí posoudit předkládající soud. Uvedený soud musí zejména zohlednit skutečnost, že právní úprava dotčená ve věci v původním řízení se vztahuje pouze na větrné turbíny, a nikoli na ostatní formy výroby energie z obnovitelných zdrojů, jako jsou fotovoltaická zařízení. Zákaz se mimoto vztahuje výlučně na nové větrné elektrárny určené ke komerčním účelům, když přitom větrné turbíny určené pro vlastní spotřebu o výkonu nejvýše 20 kW jsou z působnosti tohoto zákazu vyloučeny.

75 Z výše uvedeného vyplývá, že směrnice o stanovištích, směrnice o ochraně ptáků a směrnice 2001/77 a 2009/28 musejí být vykládány v tom smyslu, že nebrání právní úpravě, která zakazuje umísťování větrných turbín, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, v lokalitách patřících do sítě Natura 2000 bez jakéhokoli předchozího posouzení důsledků projektu pro životní prostředí v konkrétní dotčené oblasti, je-li dodržena zásada zákazu diskriminace a zásada proporcionality.

K nákladům řízení

76 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES ze dne 27. září 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou a 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 musejí být vykládány v tom smyslu, že nebrání právní úpravě, která zakazuje umísťování větrných turbín, které nejsou určeny pro vlastní spotřebu, v lokalitách patřících do evropské ekologické sítě Natura 2000 bez jakéhokoli předchozího posouzení důsledků projektu pro životní prostředí v konkrétní dotčené oblasti, je-li dodržena zásada zákazu diskriminace a zásada proporcionality.

Podpisy.