Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

21. prosince 2016 *

„Řízení o předběžné otázce — Životní prostředí — Směrnice 2001/42/ES — Posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí — Článek 3 odst. 3 — Plány a programy, které vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí pouze tehdy, stanoví-li členské státy, že mohou mít významný vliv na životní prostředí — Platnost s ohledem na Smlouvu o FEU a Listinu základních práv Evropské unie — Pojem využití ‚menších oblastí na místní úrovni' — Vnitrostátní právní úprava, která odkazuje na plochu dotyčných oblastí"

Ve věci C-444/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regionální správní soud regionu Veneto, Itálie) ze dne 16. července 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 17. srpna 2015, v řízení

Associazione Italia Nostra Onlus

proti

Comune di Venezia,

Ministero per i beni e le attività culturali,

Regione Veneto,

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero della Difesa – Capitaneria di Porto di Venezia,

Agenzia del Demanio,

za přítomnosti:

Società Ca' Roman Srl,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení L. Bay Larsen, předseda senátu, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (zpravodaj) a D. Šváby, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

* * Jednací jazyk: italština

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Associazione Italia Nostra Onlus F. Mantovan, P. Mantovanem a P. Pivou, avvocati,

— za Comune di Venezia A. Iannottou, M. Ballarinem a N. Ongaro, avvocati,

— za Società Ca' Roman Srl G. Zagem, avvocato,

— za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. Grassem, avvocato dello Stato,

— za Evropský parlament A. Tamásem a M. Menegattim, jako zmocněnci,

— za Radu Evropské unie M. Simm a S. Barbagallo, jako zmocněnkyněmi,

— za Evropskou komisi L. Pignataro a C. Hermesem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 8. září 2016,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká platnosti čl. 3 odst. 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), jakož i výkladu čl. 3 odst. 2 a 3 této směrnice.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Associazione Italia Nostra Onlus (Itálie) na straně jedné a Comune di Venezia (město Benátky, Itálie), Ministero per i Beni e le Attività Culturali (ministerstvo kultury a kulturního dědictví, Itálie), Regione Veneto (region Veneto, Itálie), Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ministerstvo infrastruktury a dopravy, Itálie), Ministero della Difesa – Capitaneria di Porto di Venezia (ministerstvo obrany – úřad přístavu v Benátkách, Itálie) a Agenzia del Demanio (úřad pro správu státního majetku, Itálie) na straně druhé ve věci povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice 2001/42 v případě projektu stavebních prací na ostrově v Benátské laguně (Itálie).

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 92/43/EHS

3 Článek 1 písm. k) a l) 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; Zvl. vyd. 15/02, s. 102, dále jen „směrnice o stanovištích“) obsahuje následující definice:

„k) ‚lokalitou významnou pro Společenství‘ [se] rozumí lokalita, která v biogeografické oblasti nebo oblastech, k nimž náleží, významně přispívá k udržení nebo obnově stavu přírodního stanoviště uvedeného v příloze I nebo druhu uvedeného v příloze II z hlediska jejich ochrany a může též významně přispívat k soudržnosti sítě NATURA 2000 uvedené v článku 3 a/nebo významně přispívá k udržení biologické rozmanitosti příslušné biogeografické oblasti nebo oblastí;

[…]

l) ‚zvláštní oblastí ochrany‘ [se] rozumí lokalita významná pro Společenství a vyhlášená členskými státy prostřednictvím právního, správního a/nebo smluvního aktu, u které jsou pro přírodní stanoviště a/nebo populace druhů, pro něž je lokalita určena, uplatněna ochranná opatření nezbytná k jejich zachování nebo obnově ve stavu z hlediska jejich ochrany příznivém.“

4 Podle článku 2 této směrnice:

„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.“

5 V článku 3 odst. 1 uvedené směrnice je stanoveno:

„Pod názvem NATURA 2000 bude vytvořena spojitá evropská ekologická síť zvláštních oblastí ochrany. Tato síť složená z lokalit s přírodními stanovišti uvedenými v příloze I a stanovišti druhů uvedenými v příloze II 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 [Rady] 79/409/EHS [ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. 1979, L 103, s. 1; Zvl. vyd. 15/01, s. 98)].“

6 Článek 6 směrnice o stanovištích stanoví:

„1. Pro zvláštní oblasti ochrany stanoví členské státy nezbytná ochranná opatření zahrnující v případě potřeby odpovídající plány péče vypracované speciálně pro dané lokality nebo integrované do jiných plánů rozvoje a vhodná opatření právního, správního nebo smluvního charakteru, která odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů uvedených v příloze II, jež se na těchto lokalitách vyskytují.

2. Členské státy přijmou vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany [ve zvláštních oblastech ochrany] vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů ani k vyrušování [a 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.

Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.“

7 Článek 7 této směrnice zní takto:

Povinnosti vyplývající z ustanovení čl. 6 odst. 2, 3 a 4 této směrnice nahrazují povinnosti vyplývající z první věty čl. 4 odst. 4 směrnice [79/409], 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 [79/409], podle toho, které datum je pozdější.“

Směrnice 2001/42

8 Body 9 a 10 odůvodnění směrnice 2001/42 uvádějí:

„(9) Tato směrnice se týká postupů, a proto by její požadavky měly být začleněny buď do stávajících postupů v členských státech, nebo zahrnuty do zvlášť vytvořených postupů. Za účelem vyloučení opakovaného posuzování by členské státy měly vzít případně v úvahu skutečnost, že posuzování bude prováděno na různých úrovních hierarchie plánů a programů.

(10) Všechny plány a programy, které se připravují pro určitý počet odvětví a které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí [(Úř. věst. 1985, L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248), ve znění směrnice Rady 97/11/ES

ze dne 3. března 1997 (Úř. věst. 1997, L 73, s. 5; Zvl. vyd. 15/03, s. 151)], a všechny plány a programy, které podle směrnice [o stanovištích] vyžadují posouzení, mohou mít významný vliv na životní prostředí a měly by zpravidla podléhat systematickému posouzení vlivů na životní prostředí. Stanoví-li využití malých oblastí na místní úrovni nebo představují-li menší změny výše uvedených plánů nebo programů, měly by být posuzovány pouze tehdy, pokud členské státy stanoví, že by mohly mít významný vliv na životní prostředí.“

9 Článek 1 směrnice 2001/42, nadepsaný „Cíle“, uvádí:

„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.“

10 Článek 2 písm. a) a b) této směrnice obsahuje následující definice:

„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;

b) ‚posouzením vlivů na životní prostředí‘ rozumí příprava zprávy o vlivech na životní prostředí, provádění konzultací, vzetí v úvahu uvedené zprávy a výsledků konzultací při rozhodování a poskytování informací o rozhodnutí v souladu s články 4 až 9.“

11 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„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 [85/337] nebo

b) u kterých je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 směrnice [o stanovištích] s ohledem na možný vliv na území.

3. Plány a programy uvedené v odstavci 2, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni, a menší změny plánů a programů uvedených v odstavci 2 vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí pouze tehdy, stanoví-li členské státy, že mohou mít významný vliv na životní prostředí.

4. Členské státy určí, zda plány a programy neuvedené v odstavci 2, které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, mohou mít významný vliv na životní prostředí.

5. Členské státy určí, zda plány nebo programy uvedené v odstavcích 3 a 4 mohou mít významný vliv na životní prostředí buď přezkoumáním jednotlivých případů, nebo stanovením druhů plánů a programů, nebo kombinací obou přístupů. Za tímto účelem vezmou členské státy ve všech případech v úvahu příslušná kritéria stanovená v příloze II, aby se zajistilo, že se na plány a programy s možným významným vlivem na životní prostředí vztahuje tato směrnice.

[…]“

12 Článek 4 směrnice 2001/42, nadepsaný „Obecné povinnosti“, stanoví:

„1. Posouzení vlivů na životní prostředí uvedené v článku 3 se provádí během přípravy plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předáním k legislativnímu procesu.

2. Požadavky této směrnice se buď zahrnou do stávajících postupů pro přijímání plánů a programů v členských státech, nebo se začlení do postupů zavedených k dosažení souladu s touto směrnicí.

3. Tvoří-li plány a programy část hierarchie, vezmou členské státy za účelem zamezení opakovaného posuzování v úvahu skutečnost, že posuzování bude v souladu se směrnicí prováděno na různých úrovních hierarchie. Za účelem mimo jiné zamezení opakovaného posuzování uplatňují členské státy čl. 5 odst. 2 a 3.“

13 Článek 5 této směrnice, nadepsaný „Zpráva o vlivech na životní prostředí“, v odstavcích 1 a 2 stanoví:

„1. Pokud je podle čl. 3 odst. 1 vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí, vypracuje se zpráva o vlivech na životní prostředí, ve které se určí, popíšou a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu. Informace vyžadované za tímto účelem jsou uvedeny v příloze I.

2. Zpráva o vlivech na životní prostředí vypracovaná podle odstavce 1 obsahuje informace, které lze rozumně vyžadovat, s přihlédnutím ke stávajícím znalostem a metodám posuzování, obsahu a úrovni podrobnosti plánu nebo programu, jeho fázi v procesu rozhodování a k rozsahu, ve kterém lze některé aspekty vhodněji posuzovat na různých úrovních, aby se zabránilo opakovanému posuzování.“

14 Příloha II směrnice 2001/42 vyjmenovává kritéria pro stanovení možné závažnosti vlivů na životní prostředí uvedených v čl. 3 odst. 5 této směrnice.

Italské právo

15 Směrnice 2001/42 byla do italského právního řádu provedena decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale (legislativní nařízení č. 152 o právních předpisech v oblasti životního prostředí) ze dne 3. dubna 2006 (běžný doplněk GURI č. 88 ze dne 14. dubna 2006).

16 Článek 6 tohoto nařízení, ve znění účinném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení, stanoví:

„1. Strategické posouzení vlivů na životní prostředí se týká plánů a programů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí a kulturní dědictví.

2. S výhradou odstavce 3 se posouzení vlivů provádí u všech plánů a programů:

a) které se připravují pro posuzování a řízení kvality ovzduší v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy a které stanoví referenční rámec pro schvalování, povolování, umístění nebo realizaci záměrů uvedených v přílohách II, III a IV tohoto nařízení;

b) u kterých je vzhledem k důsledkům, které mohou mít na cíle ochrany lokalit označených jako zvláště chráněná území pro účely ochrany volně žijících ptáků a lokalit označených jako lokality významné pro Společenství pro účely ochrany přírodních stanovišť, jakož i volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, považováno za nezbytné provést posouzení vlivů ve smyslu článku 5 nařízení prezidenta republiky č. 357 ze dne 8. září 1997 a jeho pozdějších změn.

3. Plány a programy uvedené v odstavci 2, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni, a menší změny plánů a programů uvedených v odstavci 2 vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí pouze tehdy, stanoví-li příslušný orgán, že mají významný vliv na životní prostředí v souladu s ustanoveními článku 12 […].

3a. Příslušný orgán v souladu s ustanoveními článku 12 posoudí, zda plány a programy neuvedené v odstavci 2, které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, mohou mít významný vliv na životní prostředí.

[…]“

Skutkové okolnosti v původním řízení a předběžné otázky

17 V Benátské laguně, v jižním cípu ostrova Pellestrina, se nachází ostrov zvaný „Ca’ Roman“, který spadá pod Comune di Venezia. Vzhledem k hodnotě jeho přírodního prostředí je biotop Ca’ Roman mimo jiné zařazen do sítě Natura 2000.

18 Tento biotop je nejjižnější částí lokality významné pro Společenství (dále jen „LVS“) a zvláště chráněného území (dále jen la „ZCHÚ“) zapsaných pod označením „pobřeží Benátek: pobřežní biotopy“ (kód IT 3250023) a přiléhá k LVS a ZCHÚ zapsaným pod označením „Benátská laguna“ (kód IT 3250046), jakož i k LVS zapsané pod označením „střední a dolní Benátská laguna“ (kód IT 3250030). Podle předkládajícího soudu se v Ca’ Roman nachází oblast přilehlá k těmto LVS a ZCHÚ, v níž se nacházejí budovy, jež jsou v současnosti opuštěné.

19 Právní úprava použitelná v oblasti urbanismu na území Comune di Venezia umožňuje provádět renovace, a to prostřednictvím demolice a rekonstrukce nemovitostí s žádnou hodnotou, jejichž určení bude změněno na základě vypracování prováděcího plánu, který vymezí městské uspořádání, co se týče infrastruktury a architektury místa.

20 Společnost Ca’ Roman vypracovala takový prováděcí plán pro opuštěné budovy uvedené v bodě 18 tohoto rozsudku. Tato společnost plánuje postavit na jejich místě 84 bytových jednotek, rozmístěných ve 42 budovách a rozdělených do pěti skupin budov na celkové ploše o rozloze 29 195 m^2.

21 Rozhodnutím ze dne 31. května 2012 městská rada Comune di Venezia schválila dotčený plán, který byl předmětem posouzení důsledků na životní prostředí na základě směrnice o stanovištích. Toto posouzení skončilo příznivě, avšak tento plán byl předmětem četných závazků na ochranu dotyčných LVS a ZCHÚ.

22 Naproti tomu tento plán nebyl předmětem posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice 2001/42. Stanoviskem ze dne 4. června 2013 totiž příslušná regionální komise dospěla k závěru, že dotčený plán se týká pouze využití menších oblastí na místní úrovni a že plány týkající se takových oblastí nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí, pokud nemají významný vliv na životní prostředí.

23 Rozhodnutím ze dne 2. října 2014, přijatým v rámci pravomoci městské rady, commissario straordinario (zvláštní komisař) Comune di Venezia poté, co ověřil, zda bylo důvodné provést posouzení vlivů na životní prostředí na základě směrnice 2001/42, schválil dotčený plán, aniž by provedl jakoukoli změnu oproti verzi plánu, který byl předtím schválen.

24 Sdružení Associazione Italia Nostra Onlus, jehož cílem je přispívat k ochraně a zhodnocení italského historického, uměleckého a kulturního dědictví, podalo žalobu k Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regionální správní soud regionu Veneto, Itálie) proti tomuto rozhodnutí o schválení a proti dalším aktům, ve které zejména v podstatě zpochybňuje platnost čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 s ohledem na unijní právo.

25 Podle předkládajícího soudu je toto ustanovení neplatné s ohledem na článek 191 SFEU a článek 37 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) v tom, že stanoví, že plány a programy, které vyžadují posouzení důsledků na životní prostředí podle článků 6 a 7 směrnice o stanovištích, nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice 2001/42.

26 Pouhé ověření, zda určitý plán nebo program musí být předmětem takového posouzení vlivů na životní prostředí, na rozdíl od povinného a systematického posouzení vlivů na životní prostředí, by totiž pro vnitrostátní správní orgány představovalo příležitost obejít cíle ochrany životního prostředí sledované směrnicí o stanovištích a směrnicí 2001/42.

27 Mimoto čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 porušuje „zásadu přiměřenosti“ vzhledem k nepřiměřené a nedostatečné úrovni ochrany, kterou toto ustanovení stanoví s ohledem na cíle sledované směrnicí o stanovištích, jakož i odkazem na čistě kvantitativní kritérium plochy dotčené plány nebo programy spadajícími do uvedeného ustanovení.

28 V této souvislosti předkládající soud tvrdí, že lokality spadající do sítě Natura 2000 jsou s ohledem na své charakteristiky citlivé na sebemenší změny vyplývající ze zásahů do fauny, flóry, půdy a vody. Dopad změn na takové lokality, jejichž cílem může být zejména ochrana vzácných druhů nebo druhů ohrožených vyhynutím, tedy nesouvisí s plochou oblasti dotčené plánem nebo programem. Tento dopad se týká výlučně kvalitativních aspektů, jako je povaha a místo zásahu nebo přiměřenost či nepřiměřenost zamýšlených podstatných nevratných změn.

29 Předkládající soud odkazuje na judikaturu Soudního dvora, podle které členský stát, který stanoví kritéria nebo prahové hodnoty pouze se zřetelem k rozsahu záměrů, aniž by vzal rovněž v úvahu jejich povahu a jejich umístění, překračuje prostor pro uvážení, kterým disponuje (pokud jde o směrnici 85/337, viz rozsudky ze dne 21. září 1999, Komise v. Irsko, C-392/96, EU:C:1999:431, body 64 až 67, a ze dne 16. března 2006, Komise v. Španělsko, C-332/04, nezveřejněný, EU:C:2006:180, body 76 až 81).

30 Není tudíž odůvodněné, aby plány a programy, jichž se týká směrnice 2001/42, byly vyňaty z povinného a systematického posouzení vlivů na životní prostředí na základě takového čistě kvantitativního kritéria, jako je kritérium využití „menších oblastí na místní úrovni“ ve smyslu čl. 3 odst. 3 této směrnice.

31 Předkládající soud dodává, že pokud by Soudní dvůr konstatoval, že toto ustanovení není neplatné s ohledem na Smlouvu o FEU a Listinu, pak vyvstává otázka, zda tento pojem „menší oblasti na místní úrovni“ může být definován vnitrostátní právní úpravou pouze z kvantitativního hlediska, jak je tomu v případě Itálie.

32 Italský zákonodárce totiž nedefinoval výraz „menší oblasti na místní úrovni“ a vnitrostátní judikatura vzala za referenční bod zejména následující prvky: pro projekty rozvoje nových či stávajících rozšiřujících se městských oblastí projekty o ploše do 40 ha a pro projekty obnovy nebo rozvoje městských oblastí v rámci stávajících městských oblastí projekty o ploše do 10 ha. Tyto čistě kvantitativní prvky představují velmi vysoké prahové hodnoty, které působí obtíže s ohledem na směrnici 2001/42.

33 Za těchto okolností se Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regionální správní soud regionu Veneto) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 v části, ve které odkazuje i na případ upravený v odst. 2 písm. b) téhož článku, platný s ohledem na pravidla na ochranu životního prostředí upravená ve Smlouvě o FEU a Listině, v rozsahu, v němž osvobozuje od systematického podrobení strategickému posuzování vlivu na životní prostředí plány a programy, pro které je považováno za nezbytné posouzení důsledků podle článků 6 a 7 směrnice o stanovištích?

2) Musí být čl. 3 odst. 2 a 3 směrnice 2001/42 ve spojení s bodem 10 odůvodnění téže směrnice, podle kterého ‚všechny plány a programy, které podle směrnice [o stanovištích] vyžadují posouzení, mohou mít významný vliv na životní prostředí a měly by zpravidla podléhat systematickému posouzení vlivů na životní prostředí‘, vykládán v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, jako je vnitrostátní právní úprava, která pro definování pojmu ‚menší oblasti na místní úrovni‘ použitého v čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 odkazuje na čistě kvantitativní kritéria?

3) Musí být čl. 3 odst. 2 a 3 směrnice 2001/42 ve spojení s bodem 10 odůvodnění téže směrnice, podle kterého všechny plány a programy, které podle směrnice [o stanovištích] vyžadují posouzení, mohou mít významný vliv na životní prostředí a měly by zpravidla podléhat systematickému posouzení vlivů na životní prostředí‘, vykládán v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, jako je vnitrostátní právní úprava, která osvobozuje veškeré projekty rozvoje nových či stávajících rozšiřujících se městských oblastí o ploše do 40 hektarů a projekty obnovy nebo rozvoje městských oblastí v rámci stávajících městských oblastí o ploše do 10 hektarů od automatického a povinného podrobení strategickému posuzování vlivu na životní prostředí, i když vzhledem k možným dopadům na lokality pro ně již bylo považováno za nezbytné posouzení důsledků podle článků 6 a 7 směrnice o stanovištích?“

K předběžným otázkám

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

34 Comune di Venezia a Società Ca’ Roman tvrdí, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřípustná.

35 Namítají, že oblast, které se týká plán dotčený v původním řízení, se nachází mimo LVS a ZCHÚ zmíněné v bodě 18 tohoto rozsudku. Pokud jde o tuto oblast, posouzení důsledků na životní prostředí podle článků 6 a 7 směrnice o stanovištích tedy není vyžadováno s tím důsledkem, že posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice 2001/42 není nezbytné vzhledem k tomu, že podmínky stanovené v čl. 3 odst. 2 písm. b) posledně uvedené směrnice nejsou splněny. Za těchto podmínek není odpověď na otázky položené předkládajícím soudem relevantní pro výsledek sporu v původním řízení.

36 V tomto ohledu je třeba připomenout, že na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí na vlastní odpovědnost a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, se vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí rozhodnout o žádosti podané vnitrostátním soudem ze strany Soudního dvora je možné pouze tehdy,

pokud je zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (viz zejména rozsudky ze dne 13. března 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, bod 39, a ze dne 21. září 2016, Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, bod 27).

37 V projednávaném případě, jak uvedla generální advokátka v bodě 22 svého stanoviska, nelze vyloučit, že plán dotčený v původním řízení – i v případě, že se přímo dotýká jen jedné oblasti mimo LVS nebo ZCHÚ zmíněné v bodě 18 tohoto rozsudku – vyžaduje posouzení důsledků na životní prostředí podle článků 6 a 7 směrnice o stanovištích. Plán nebo program týkající se oblasti mimo LVS nebo ZCHÚ totiž na ně může mít za určitých okolností vliv.

38 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že v projednávané věci má předkládající soud, který uvádí, že se plán dotčený v původním řízení týká oblasti přilehlé k LVS a ZCHÚ zmíněným v bodě 18 tohoto rozsudku, za to, že tomu tak je, což Soudnímu dvoru nepřísluší ověřovat.

39 Za těchto podmínek není zjevné, že by požadovaný výklad směrnice 2001/42 neměl vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení.

K první otázce

40 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda je čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 platný s ohledem na ustanovení Smlouvy o FEU a Listiny.

41 Úvodem je třeba poukázat na to, že směrnice 2001/42 je založena na čl. 175 odst. 1 ES, který se týká činností, které má Evropská unie vyvíjet v oblasti životního prostředí, aby bylo dosaženo cílů uvedených v článku 174 ES.

42 Článek 191 SFEU, který odpovídá článku 174 ES a dříve v podstatě článku 130r Smlouvy o ES, v odstavci 2 stanoví, že politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na „vysokou úroveň ochrany“, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie. V tomtéž smyslu čl. 3 odst. 3 SEU stanoví, že Unie usiluje zejména o „vysoký stupeň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí“.

43 Podle judikatury Soudního dvora dovoluje čl. 191 odst. 1 SFEU přijímání opatření týkajících se jen určitých aspektů životního prostředí, pokud tato opatření přispívají k udržení a ochraně životního prostředí, jakož i ke zlepšení jeho kvality (viz rozsudky ze dne 14. července 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, bod 45, a ze dne 14. července 1998, Bettati, C-341/95, EU:C:1998:353, bod 43).

44 I když je nesporné, že čl. 191 odst. 2 SFEU vyžaduje, aby politika Unie v oblasti životního prostředí byla zaměřena na vysokou úroveň ochrany, taková úroveň ochrany, aby byla slučitelná s tímto ustanovením, nemusí být nutně nejvyšší možná z technického hlediska. Článek 193 SFEU totiž členským státům dovoluje zachovat nebo zavádět přísnější ochranná opatření (viz rozsudky ze dne 14. července 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, bod 49, a ze dne 14. července 1998, Bettati, C-341/95, EU:C:1998:353, bod 47).

45 Je tudíž třeba ověřit, zda je ve světle této judikatury čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 platný s ohledem na článek 191 SFEU.

46 V této souvislosti je třeba upřesnit, že z důvodu nutnosti vyvážení určitých cílů a zásad uvedených v článku 191 SFEU, jakož i z důvodu komplexnosti zavádění kritérií se musí soudní přezkum nutně omezit na to, zda se Evropský parlament a Rada Evropské unie při přijímání čl. 3 odst. 3 směrnice

2001/42 dopustily zjevně nesprávného posouzení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 14. července 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, bod 37; ze dne 14. července 1998, Bettati, C-341/95, EU:C:1998:353, bod 35, a ze dne 15. prosince 2005, Řecko v. Komise, C-86/03, EU:C:2005:769, bod 88).

47 Pokud jde o směrnici 2001/42, je třeba připomenout, že podle jejího článku 1 je jejím cílem 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 uvedenou směrnicí některé plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí.

48 Z článku 3 odst. 2 písm. b) uvedené směrnice vyplývá, že s výhradou odstavce 3 tohoto článku se posouzení vlivů na životní prostředí provádí u všech plánů a programů, u kterých je vyžadováno posouzení důsledků na životní prostředí podle článků 6 a 7 směrnice o stanovištích s ohledem na možný vliv na území.

49 Co se týče čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42, tento článek stanoví, že plány a programy, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni, a menší změny plánů a programů vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí pouze tehdy, stanoví-li členské státy, že mohou mít významný vliv na životní prostředí.

50 Z tohoto ustanovení ve spojení s bodem 10 odůvodnění směrnice 2001/42 vyplývá, že u plánů a programů, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni, musejí příslušné orgány dotyčného členského státu provést předběžné posouzení s cílem ověřit, zda konkrétní plán nebo program může mít významný vliv na životní prostředí, a že tyto orgány musí posléze povinně podrobit tento plán nebo tento program posouzení vlivů na životní prostředí podle této směrnice, dospějí-li k závěru, že uvedený plán nebo uvedený program může mít takový vliv na životní prostředí.

51 Podle čl. 3 odst. 5 směrnice 2001/42 se určení plánů nebo programů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, a vyžadují z tohoto důvodu posouzení vlivů na životní prostředí podle této směrnice, provádí buď přezkoumáním jednotlivých případů, nebo stanovením druhů plánů nebo programů, anebo kombinací obou přístupů. Za tímto účelem musejí vzít členské státy ve všech případech v úvahu příslušná kritéria stanovená v příloze II uvedené směrnice, aby se zajistilo, že se na plány a programy s možným významným vlivem na životní prostředí vztahuje tato směrnice.

52 Cílem mechanismů přezkumu plánů a programů uvedených v čl. 3 odst. 5 směrnice 2001/42 je usnadnit určení plánů a programů, které je třeba posoudit, neboť mohou mít významný vliv na životní prostředí (viz rozsudek ze dne 22. září 2011, Valčiukienė a další, C-295/10, EU:C:2011:608, bod 45).

53 Prostor pro uvážení, který členské státy mají na základě čl. 3 odst. 5 směrnice 2001/42 ke stanovení určitých druhů plánů nebo programů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, má své meze v povinnosti uvedené v čl. 3 odst. 3 této směrnice vykládaném ve spojení s odstavcem 2 téhož článku, aby plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, zejména z důvodu svých charakteristik, vlivů a oblastí, které by mohly být zasaženy, podléhaly posouzení takových vlivů na životní prostředí (viz rozsudek ze dne 22. září 2011, Valčiukienė a další, C-295/10, EU:C:2011:608, bod 46).

54 Účelem čl. 3 odst. 2, 3 a 5 směrnice 2001/42 je tak to, aby z posouzení vlivů na životní prostředí nebyl vyňat žádný plán nebo program, který může mít významný vliv na životní prostředí (viz rozsudek ze dne 22. září 2011, Valčiukienė a další, C-295/10, EU:C:2011:608, bod 53).

55 Tuto situaci je tudíž třeba odlišit od situace, v níž by čistě kvantitativní prahová hodnota měla za následek, že by v praxi celá určitá kategorie plánů nebo programů byla předem vyňata z posuzování vlivů na životní prostředí podle směrnice 2001/42, přestože by tyto plány nebo programy mohly mít významný vliv na životní prostředí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. září 2011, Valčiukienė a další, C-295/10, EU:C:2011:608, bod 47, jakož i citovaná judikatura).

56 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že jelikož čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 nevyjímá z posouzení vlivů na životní prostředí podle této směrnice žádný plán nebo program, který může mít významný vliv na životní prostředí, je v souladu s cílem sledovaným uvedenou směrnicí, kterým je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí.

57 Předkládající soud však uvádí, že pouhé ověření, zda určitý plán nebo program musí být předmětem posouzení vlivů na životní prostředí, na rozdíl od povinného a systematického posouzení vlivů na životní prostředí, by pro vnitrostátní správní orgány představovalo příležitost obejít cíle ochrany sledované směrnicí o stanovištích a směrnicí 2001/42.

58 Jak nicméně vyplývá ze směrnice 2001/42, jak je vykládána Soudním dvorem, členským státům přísluší, aby v rámci svých pravomocí přijaly veškerá obecná či specifická opatření nezbytná pro to, aby plány nebo programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu této směrnice, byly před svým přijetím předmětem posouzení vlivů na životní prostředí, v souladu s procedurálními podmínkami a kritérii stanovenými uvedenou směrnicí (viz rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, bod 42, jakož i citovaná judikatura).

59 Každopádně pouhé riziko, že vnitrostátní orgány svým jednáním mohou obejít použití směrnice 2001/42, nemůže mít za následek neplatnost čl. 3 odst. 3 této směrnice.

60 V projednávané věci se tedy Parlament a Rada při přijímání čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 nedopustily zjevně nesprávného posouzení s ohledem na článek 191 SFEU. V uvedeném ustanovení směrnice 2001/42 tudíž nevyšla v kontextu projednávané věci najevo žádná skutečnost, kterou by mohla být dotčena jeho platnost s ohledem na článek 191 SFEU.

61 Kromě toho, pokud jde o otázku případné neplatnosti čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 s ohledem na článek 37 Listiny, je třeba připomenout, že tento článek stanoví, že „[v]ysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje“.

62 V této souvislosti je třeba poukázat na to, že čl. 52 odst. 2 Listiny stanoví, že práva uznaná Listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených. To je případ článku 37 Listiny. Jak totiž vyplývá z Vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17) týkajících se tohoto ustanovení, „[z]ásady stanovené v [článku 37 Listiny] jsou založeny na článcích 2, 6 a 174 [ES], které byly nyní nahrazeny čl. 3 odst. 3 [SEU] a články 11 a 191 [SFEU]“.

63 Z toho plyne, že vzhledem k tomu, že – jak bylo konstatováno v bodě 60 tohoto rozsudku – v čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 nevyšla najevo žádná skutečnost, kterou by mohla být dotčena jeho platnost s ohledem na článek 191 SFEU, v tomto ustanovení rovněž nevyšla najevo žádná skutečnost, kterou by mohla být dotčena jeho platnost s ohledem na článek 37 Listiny.

64 Z výše uvedených úvah vyplývá, že přezkum první otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 s ohledem na ustanovení Smlouvy o FEU a Listiny.

Ke druhé a třetí otázce

65 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, kterými je třeba se zabývat společně, je, zda čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 ve spojení s bodem 10 odůvodnění této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „menší oblasti na místní úrovni“ uvedený ve zmíněném odstavci 3 může být definován pouze odkazem na plochu dotyčné oblasti.

66 Pokud jde o pojem „menší oblasti na místní úrovni“ ve smyslu čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42, z požadavků jednotného použití unijního práva i ze zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení unijního práva, které za účelem vymezení svého smyslu a rozsahu výslovně neodkazuje na právo členských států, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Unii, přičemž tento výklad je třeba nalézt s přihlédnutím ke kontextu tohoto ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou (viz zejména rozsudky ze dne 18. ledna 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, bod 11, a ze dne 13. října 2016, Mikołajczyk, C-294/15, EU:C:2016:772, bod 44).

67 Vzhledem k tomu, že čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 za účelem vymezení smyslu a rozsahu pojmu „menší oblasti na místní úrovni“ na právo členských států výslovně neodkazuje, musí být tento smysl a rozsah vymezen s přihlédnutím ke kontextu tohoto ustanovení a k cíli této směrnice.

68 V této souvislosti je třeba poukázat na to, že podle znění uvedeného ustanovení musí plán nebo program splňovat dvě kumulativní podmínky. Zaprvé tento plán nebo tento program musí stanovit využití „menší oblasti“ a zadruhé se tato oblast musí nacházet na „místní úrovni“.

69 Pokud jde o pojem „místní úroveň“, je třeba zdůraznit, že výraz „místní úroveň“ je rovněž použit v čl. 2 písm. a) první odrážce směrnice 2001/42. Podle tohoto ustanovení se „plány a programy“ rozumějí plány a programy, včetně těch, které jsou spolufinancovány Unií, 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 jsou vyžadovány právními a správními předpisy.

70 Jak uvedla generální advokátka v bodě 56 svého stanoviska, ze stejně znějící formulace v čl. 2 písm. a) první odrážce a v čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42, jakož i ze systematiky této směrnice vyplývá, že výraz „místní úroveň“ má v obou těchto ustanoveních stejný význam, a sice že odkazuje na správní úroveň v dotyčném členském státě.

71 Aby tedy plán nebo program mohl být kvalifikován jako opatření, které stanoví využití menší oblasti „na místní úrovni“ ve smyslu čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42, tento plán nebo tento program musí být připraven nebo přijat orgánem na místní úrovni, a nikoli orgánem na regionální nebo národní úrovni.

72 Pokud jde o pojem „menší oblast“, přívlastek „menší“ podle obvyklého významu přisuzovaného tomuto slovu v běžném jazyce odkazuje na velikost oblasti. Jak uvedla generální advokátka v bodě 59 svého stanoviska, toto kritérium pro velikost oblasti může být chápáno výlučně tak, že je tvořeno čistě kvantitativním prvkem, a sice plochou oblasti dotčené plánem nebo programem uvedeným v čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42, bez ohledu na vlivy na životní prostředí.

73 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že unijní zákonodárce tím, že použil výraz „menší oblasti na místní úrovni“, zamýšlel vzít za referenční bod rámec územní působnosti orgánu na místní úrovni, který připravil nebo přijal dotyčný plán či program. Kromě toho vhledem k tomu, že kritérium využití „menších oblastí“ musí být splněno doplňkově k požadavku stanovení na místní úrovni, dotyčná oblast musí mít v poměru k této oblasti územní působnosti malou velikost.

74 S ohledem na výše uvedené je třeba na druhou a třetí otázku odpovědět, že čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/42 ve spojení s bodem 10 odůvodnění této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „menší oblasti na místní úrovni“ uvedený ve zmíněném odstavci 3 musí být definován odkazem na plochu dotyčné oblasti za následujících podmínek:

— plán či program je připraven nebo přijat orgánem na místní úrovni, a nikoli orgánem na regionální nebo národní úrovni, a

— tato oblast v rámci územní působnosti orgánu na místní úrovni má v poměru k této oblasti územní působnosti malou velikost.

K nákladům řízení

75 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 (třetí senát) rozhodl takto:

1) Přezkum první předběžné otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 3 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí s ohledem na ustanovení Smlouvy o FEU a Listiny základních práv Evropské unie.

2) Článek 3 odst. 3 směrnice 2001/42 ve spojení s bodem 10 odůvodnění této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „menší oblasti na místní úrovni“ uvedený ve zmíněném odstavci 3 musí být definován odkazem na plochu dotyčné oblasti za následujících podmínek:

— plán či program je připraven nebo přijat orgánem na místní úrovni, a nikoli orgánem na regionální nebo národní úrovni, a

— tato oblast v rámci územní působnosti orgánu na místní úrovni má v poměru k této oblasti územní působnosti malou velikost.

Podpisy