



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 20. června 2013¹

Věc C-301/12

Cascina Tre Pini s.s.
proti
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare a další

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Consiglio di Stato (Itálie)]

„Směrnice 92/43/EHS — Ochrana přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin — Lokality významné pro Společenství — Zrušení klasifikace — Vlastnictví — Přezkoumání na návrh — Konzultace — Příslušné orgány“

I – Úvod

1. Evropský soudní dvůr se již opakovaně musel zabývat vytvořením sítě Natura 2000, sítě evropských chráněných území, jakož i ochranou těchto území. Na rozdíl od toho se projednávaná věc týká otázky, za jakých podmínek je možné status ochrany chráněných lokalit zrušit.

2. Směrnice o přírodních stanovištích² sice uvádí možnost zrušení klasifikace zvláštní oblasti ochrany, ale předmětem sporu v projednávané věci je to, jaká práva přísluší v této souvislosti *vlastníkům* dotýčných pozemků. Tato otázka má velký význam pro uznání ochrany na evropské úrovni. Při zodpovídání této otázky budou pro provedení směrnice o přírodních stanovištích vnitrostátní správou důležitá ustanovení obecného unijního práva, tedy především základní právo na vlastnictví a právo být vyslechnut.

¹ — Původní jazyk: němčina.

² — Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 207, s. 7; zvl. vyd. 15/11, s. 114), ve znění směrnice Rady 2006/105/ES ze dne 20. listopadu 2006, kterou se z důvodu přistoupení Bulharska a Rumunska upravují směrnice 73/239/EHS, 74/557/EHS a 2002/83/ES v oblasti životního prostředí (Úř. věst. L 363, s. 368).

II – Právní rámec

A – *Unijní právo*

3. Článek 3 odst. 1 první pododstavec směrnice o přírodních stanovištích definuje Naturu 2000, evropskou síť zvláštních oblastí ochrany:

„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.“

4. Výběr oblastí, které mají být chráněny, je upraven v článku 4 směrnice o přírodních stanovištích. Podle čl. 4 odst. 1 každý členský stát navrhne na základě určitých kritérií seznam lokalit. Na základě dalších kritérií Komise podle čl. 4 odst. 2 vybere ze seznamů všech členských států ty lokality, které budou zařazeny do seznamu lokalit významných pro Společenství (dále jen „LVS“).

5. Je třeba zdůraznit čl. 4 odst. 1 čtvrtou větu směrnice o přírodních stanovištích, která se týká změny seznamu:

„Kde je to vhodné, mohou členské státy navrhnout úpravu seznamu na základě výsledků sledování uvedeného v článku 11.“

6. Článek 4 odst. 4 a 5 se týká ochrany LVS:

„4. Jakmile je lokalita významná pro Společenství přijata postupem podle odstavce 2, vyhlásí příslušný členský stát co nejdříve a nejpozději do šesti let tuto lokalitu jako zvláštní oblast ochrany a podle významu lokality stanoví priority pro uchování nebo obnovu příznivého stavu z hlediska ochrany u typu přírodního stanoviště uvedeného v příloze I nebo druhu uvedeného v příloze II a pro ekologickou soudržnost sítě Natura 2000 a také podle toho, jak jsou tyto lokality ohroženy postupným znehodnocováním nebo zničením.

5. Jakmile je určitá lokalita zařazena do seznamu uvedeného v třetím pododstavci odstavce 2, vztahuje se na ni ustanovení čl. 6 odst. 2, 3 a 4.“

7. Článek 6 odst. 2, 3 a 4 směrnice o přírodních stanovištích upřesňuje ochranu území:

„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.

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.

[...]“

8. Článek 9 směrnice o přírodních stanovištích stanoví možnost zrušit ochranu některých zvláštních oblastí ochrany:

„Komise v souladu s postupem stanoveným v článku 21 pravidelně přezkoumává, jak síť NATURA 2000 přispívá k dosažení cílů stanovených v člancích 2 a 3. V této souvislosti může být zvažováno zrušení klasifikace určité lokality jako zvláštní oblasti ochrany v případě, kde je to zabezpečeno přírodním vývojem zjištěným jako výsledek sledování podle článku 11“

9. Článek 11 směrnice o přírodních stanovištích ukládá členským státům povinnost, aby sledovaly stav druhů a přírodních stanovišť, které mají být podle směrnice chráněny:

„Členské státy sledují stav přírodních stanovišť a druhů zmíněných v článku 2 z hlediska jejich ochrany se zvláštním zřetelem na prioritní typy přírodních stanovišť a prioritní druhy.“

10. Podle článku 17 směrnice o přírodních stanovištích předloží členské státy každých šest let Komisi zprávu obsahující mimo jiné hlavní výsledky sledování podle článku 11 směrnice.

B – Italské právo

11. Článek 3 odst. 4a Decreto del Presidente della Repubblica (nařízení prezidenta republiky, dále jen DPR) č. 357/1997 ze dne 8. září 1997 o provedení směrnice 92/43/EHS do vnitrostátního práva, upravuje vnitrostátní příslušnost pro přezkum sítě Natura 2000.

„Za účelem účinného provedení [...] [směrnice o přírodních stanovištích] regiony přistoupí [...] na základě opatření vyplývajících ze sledování [...] k pravidelnému hodnocení způsobilosti lokalit k dosažení cílů směrnice, na jehož základě mohou podat k Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio (ministerstvo životního prostředí a ochrany krajiny, dále jen „ministerstvo životního prostředí“) návrh na aktualizaci seznamu lokalit, jejich vymezení a informačního listu o každé z nich. Ministerstvo životního prostředí tento návrh předá Komisi za účelem přezkoumání stanoveného v článku 9 uvedené směrnice.“

III – Skutkový základ a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

12. Cascina Tre Pini s.s. je společností občanského práva a vlastní pozemek o rozloze přibližně 22 hektarů nacházející se na území obce Somma Lombardo v blízkosti letiště Milano – Malpensa. Tento pozemek je součástí oblasti „Brughiera del Dosso“ o celkové rozloze 455 hektarů, kterou Komise pod číslem IT2010012³ zařadila do seznamu LVS⁴.

13. Podle standardního dotazníku se na tomto území⁵ vyskytují především staré acidofilní doubravy s dubem letním (*Quercus robur*) na písčitých rovinách (kód 9190) a zčásti též evropská suchá vřesoviště (kód 4030), jakož i celkem 14 druhů zapsaných do přílohy II směrnice o přírodních stanovištích, především italský skokan Latasteův (*Rana latastei*) a italská ostroretka lombardská (*Chondrostoma soetta*). Prioritní druhy nebo přírodní stanoviště nejsou v dotazníku uvedeny.

3 — V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je číslice napsána v opačném pořadí čísel.

4 — Rozhodnutí Komise ze dne 7. prosince 2004, kterým se přijímá seznam lokalit významných pro Společenství v kontinentální biogeografické oblasti podle směrnice Rady 92/43/EHS (Úř. věst. L 382, s. 1).

5 — <http://natura2000.eea.europa.eu>.

14. V mezidobí bylo rozšířeno letiště Malpensa. Jeho rozvoj byl stanoven v „Piano d’Area Malpensa“ (plán oblasti Malpensa), schváleném regionálním zákonem z roku 1999. Podle společnosti Cascina Tre Pini tento plán stanoví, že plochy nacházející se mimo jiné na území obce Somma Lombardo jsou určeny k „obchodním a průmyslovým účelům“.

15. Trvalý nárůst letecké dopravy na letišti Malpensa podle společnosti Cascina Tre Pini v průběhu doby vedl k postupnému poškozování životního prostředí tohoto území. Proto v roce 2005 požádala Consorzio Parco lombardo Valle del Ticino, orgán spravující oblast „Brughiera del Dosso“, aby přijal nezbytná opatření k zamezení poškozování životního prostředí na jejích pozemcích. Tato žádost podle informací společnosti Cascina Tre Pini zůstala bez odpovědi.

16. Společnost Cascina Tre Pini v roce 2006 požádala italské ministerstvo životního prostředí, aby vyjmul její pozemek z oblasti „Brughiera del Dosso“, protože podle jejího názoru již nadále nesplňoval faktické a právní předpoklady stanovené příslušnou právní úpravou, a zejména podmínky stanovené v příloze III směrnice o přírodních stanovištích. Ministerstvo životního prostředí se rozhodnutím z 2. května 2006 prohlásilo za nepřislušné a navrhovatelku odkázalo na region Lombardie (Regione Lombardia).

17. Společnost Cascina Tre Pini následně k regionu Lombardie podala žádost, která byla zamítnuta 26. července 2006 z toho důvodu, že „[...] návrh obsažený v žádosti [...] by bylo možné vzít v úvahu pouze tehdy, pokud by ministerstvo životního prostředí požádalo regiony, aby zahájily řízení podle čl. 3 odst. 4a DPR č. 357/97.“

18. Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (správní soud regionu Lombardie) v prvním stupni zamítl žalobu, kterou společnost Cascina Tre Pini podala proti tomuto rozhodnutí. V současnosti odvolání této společnosti projednává Consiglio di Stato (dále jen „Státní rada“). Tento orgán pokládá Soudnímu dvoru následující otázky:

- „1. Brání články 9 a 10 směrnice 92/43/EHS vnitrostátnímu právnímu předpisu (čl. 3 odst. 4a DPR č. 357/1997), který na regiony a autonomní provincie přenáší pravomoc navrhnout *ex officio* změnu klasifikace lokalit významných pro Společenství, aniž stanov[uje] povinnost těchto územněsprávních celků tuto pravomoc uplatnit v případě, kdy jim byla za účelem uplatnění této pravomoci předložena odůvodněná žádost soukromých vlastníků ploch zahrnutých do LVS, a to ani v případě, kdy tito soukromí vlastníci tvrdí, že došlo k poškození životního prostředí?
2. Brání články 9 a 10 směrnice o přírodních stanovištích vnitrostátnímu právnímu předpisu (čl. 4a DPR č. 357/1997), který na regiony a autonomní provincie přenáší pravomoc navrhnout *ex officio* na základě pravidelného přezkoumání změnu klasifikace LVS, aniž by stanovil, v jakých intervalech se má toto přezkoumání provádět (např. jednou za dva nebo tři roky.), a aniž stanov[uje], že zahájení pravidelného přezkoumání bude zveřejněno s cílem umožnit dotčeným osobám, aby předložily připomínky nebo návrhy?
3. Brání články 9 a 10 směrnice o přírodních stanovištích vnitrostátnímu právnímu předpisu (čl. 3 odst. 4a DPR č. 357/1997), který na regiony a autonomní provincie přenáší pravomoc navrhnout změnu klasifikace LVS, aniž takovou pravomoc přiznává státu alespoň podpůrně, pro případ nečinnosti regionů a autonomních provincií?
4. Brání články 9 a 10 směrnice o přírodních stanovištích vnitrostátnímu právnímu předpisu (čl. 3 odst. 4a DPR č. 357/1997), který regionům a autonomním provinciím stanoví pravomoc, navrhnout na základě zcela volného uvážení *ex officio* změnu klasifikace LVS, aniž jim stanov[uje] povinnost využít této pravomoci, a to ani v případě, že dojde – k formálně zjištěnému – znečištění nebo poškození životního prostředí?“

19. Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že odkaz na článek 10 směrnice o přírodních stanovištích v těchto otázkách je výsledkem chyby v psaní. Státní rada ve skutečnosti odkazuje na článek 11.

20. Státní rada mimoto předkládá otázku položenou společností Cascina Tre Pini:

„5. Je třeba postup stanovený v článku 9 směrnice 92/43/EHS upravený vnitrostátním zákonodárcem v čl. 3 odst. 4a DPR č. 357/97 považovat za postup, který musí být nutně ukončen správním aktem, nebo se jedná o postup, jehož uzavření je ponecháno na volném uvážení? Má se „postupem, který musí být nutně ukončen správním aktem“ rozumět postup, na jehož základě „ministr životního prostředí a ochrany krajiny předá Evropské komisi návrh regionu, pokud jsou splněny podmínky“, bez ohledu na to, zda tento postup může být zahájen pouze *ex officio*, nebo zda může být zahájen i na návrh jednotlivce?“

21. Nakonec žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obsahuje šest otázek regionu Lombardie, které však podle názoru Státní rady nejsou přípustné⁶. Proto od položení těchto předběžných otázek upouští.

22. Písemná vyjádření předložily společnost Cascina Tre Pini, Italská republika, Česká republika a Evropská komise. S výjimkou České republiky všichni účastníci řízení přednesli ústní vyjádření na jednání konaném dne 16. května 2013.

IV – Právní posouzení

A – K přípustnosti otázek obsažených v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

23. Výše uvedené otázky Státní rady číslo 1 až 4⁷ jsou bezpochyby přípustné, a v důsledku toho je třeba na ně odpovědět.

24. Česká republika má naopak pochybnosti o přípustnosti postoupených otázek účastníků původního řízení. Článek 267 SFEU totiž zavádí přímou spolupráci mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy na základě nesporného řízení, které nijak nezávisí na podnětu zúčastněných stran a během něhož jsou strany pouze vyzvány k tomu, aby předložily svá vyjádření. Podle tohoto ustanovení se na Soudní dvůr mohou obrátit pouze vnitrostátní soudy, a nikoliv strany sporu v původním řízení⁸. Ačkoliv uvedený soud může vyzvat strany sporu, jenž mu byl předložen, k navržení formulace předběžných otázek, nic to nemění na tom, že pouze jemu samému přísluší v konečné fázi rozhodnout jak o jejich formě, tak o jejich obsahu⁹.

25. Na rozdíl od předchozích případů nejsou otázky zúčastněných stran v projednávané věci uvedeny v jejich vyjádřeních, ale vnitrostátní soud je již sám oznámil Soudnímu dvoru ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Jak uvedla Komise, v rámci řízení podle článku 267 SFEU přísluší pouze vnitrostátnímu soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci relevantnost otázek, které klade Soudnímu dvoru. V důsledku toho, jestliže se položené otázky týkají výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout¹⁰.

6 — K tomuto tématu viz dále, bod 27.

7 — Bod 18.

8 — Rozsudky ze dne 9. prosince 1965, Singer (44/65, Recueil, s. 1268, 1275); ze dne 6. července 2000, ATB a další (C-402/98, Recueil, s. I-5501, bod 29), a ze dne 15. října 2009, Hochtief a Linde-Kca-Dreseden (C-138/08, Sb. rozh. s. I-9889, body 20 a násl.).

9 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. července 2011, Kelly (C-104/10, Sb. rozh. s. I-6813, bod 65).

10 — Rozsudky Soudního dvora ze dne 15. prosince 1995, Bosman (C-41/93, Recueil, s. I-4921, bod 59); ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, bod 39).

26. Existuje tedy domněnka relevantnosti otázek, které vnitrostátní soudy položily v rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce¹¹. Tato domněnka musí platit i pro otázky, které vnitrostátní soud předá Soudnímu dvoru poté, kdy je navrhli účastníci původního řízení.

27. Domněnka může být vyloučena pouze výjimečně, pokud je zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jedná-li se o hypotetický problém nebo také nedisponuje-li Soudní dvůr skutkovými či právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny¹².

28. Pátá otázka, navržená společností Cascina Tre Pini, však úzce souvisí se sporem v původním řízení, což je zřejmé i z toho, že se překrývá s otázkami Státní rady. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obsahuje též informace potřebné k jejímu zodpovězení.

29. Naopak šest otázek regionu Lombardie má hypotetickou povahu. Podle informací Státní rady se týkají právní úpravy, která v současnosti v italském právu neexistuje, a proto jsou nepřipustné¹³.

B – K odpovědi na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

30. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká procesních otázek souvisejících s možným zrušením režimu ochrany oblasti, kterou Komise zařadila na seznam lokalit významných pro Společenství.

31. Předběžné otázky je vhodné přeskupit následovně: odpovědi na první, čtvrtou a pátou otázku je třeba objasnit, zda jsou příslušné orgány povinny na základě článku 9 a 11 směrnice o přírodních stanovištích posoudit na základě odůvodněné žádosti dotčených majitelů pozemků změnu klasifikace LVS, a to především tehdy, pokud se tito majitelé odvolávají na zhoršení lokality evropského významu nebo toto zhoršení prokážou (viz dále oddíl 1). Druhá otázka se týká určení, zda příslušné orgány musí v určitých časových intervalech znovu posoudit změnu klasifikace LVS (viz dále oddíl 2) a zda přitom případně musí umožnit účast veřejnosti (viz dále oddíl 3). Konečně, třetí otázka se týká vnitrostátního rozdělení pravomocí, konkrétně potřeby přiznat ústředním správním orgánům podpůrnou pravomoc k přezkoumání změny klasifikace LVS (viz dále oddíl 4).

1. K povinnosti přezkoumat změnu klasifikace LVS

32. Podstatou první a čtvrté otázky Státní rady – které se do značné míry shodují s pátou otázkou společnosti Cascina Tre Pini – je, zda je vnitrostátní právní úprava, podle níž mohou příslušné vnitrostátní orgány navrhnout změnu klasifikace LVS, aniž přitom musí brát v úvahu žádosti soukromých vlastníků pozemků nebo jejich informace o poškození těchto pozemků území, slučitelná s články 9 a 11 směrnice o přírodních stanovištích.

33. K zodpovězení této otázky je nejprve nutné určit podmínky, za kterých podle směrnice o přírodních stanovištích přichází v úvahu změna klasifikace LVS. Tato změna klasifikace není směrnicí o přírodních stanovištích výslovně upravena. Naproti tomu článek 9 druhá věta směrnice o přírodních stanovištích uvádí, že může být zvažováno „zrušení klasifikace určité lokality jako zvláštní oblasti ochrany“. To zároveň znamená změnu klasifikace LVS. Podle čl. 4 odst. 4 totiž členské státy musí vyhlásit všechny LVS jako zvláštní oblasti ochrany. Z toho vyplývá, že tato klasifikace může být zrušena pouze tehdy, pokud již dotčená plochy nepatří mezi LVS.

11 — Rozsudky Soudního dvora ze dne 7. září 1999, Beck a Bergdorf (C-355/97, Recueil, s. I-4977, bod 22); ze dne 15. května 2003, Salzmann / C-300/01, Recueil, s. I-4899, bod 31), a rozsudek Åkerberg Fransson (uvedený výše v poznámce pod čarou 10, bod 40).

12 — Rozsudky Beck a Bergdorf (uvedený výše v poznámce pod čarou 11, bod 22) a Åkerberg Fransson (uvedený výše v poznámce pod čarou 10, bod 40).

13 — Rozsudek Åkerberg Fransson (uvedený výše v poznámce pod čarou 10, bod 41).

34. Při neexistenci zvláštní úpravy se zrušení nebo změna klasifikace LVS musí uskutečnit stejným postupem jako zařazení lokality na seznam. O zařazení území do seznamu LVS rozhoduje Komise na základě čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o přírodních stanovištích na návrh členského státu. Členské státy tedy na základě čl. 4 odst. 1 čtvrté věty případně navrhnou úpravu seznamu s ohledem na výsledky sledování uvedeného v článku 11. Z článku 9 druhé věty vyplývá, že taková úprava může zahrnovat zrušení klasifikace LVS.

35. Ze znění čl. 9 druhé věty směrnice o přírodních stanovištích však není zřejmé, zda existuje povinnost změnit klasifikaci LVS. Toto ustanovení pouze stanoví, že pravomoc Komise změnit seznam LVS zahrnuje i zrušení klasifikace LVS.

36. Naproti tomu návrh úpravy seznamu LVS podle čl. 4 odst. 1 čtvrté věty směrnice o přírodních stanovištích nespadá do *volného* uvážení členských států. I když z ustanovení směrnice upravujících postup, kterým se stanoví lokality, jež mohou být označeny jako zvláštní oblasti ochrany, vyplývá, že u návrhů podle čl. 4 odst. 1 členské státy disponují určitou mírou volného uvážení, musí přitom respektovat kritéria stanovená směrnicí¹⁴. Proto musí předložit příslušné návrhy, když výsledky sledování podle článku 11 nepřipouštějí jiné posouzení – tedy tehdy, vede-li uplatnění volného uvážení na základě skutkových zjištění pouze k návrhu na úpravu seznamu. Anglické znění směrnice je obzvláště jednoznačné, když používá výraz „shall“; stejně tak i nizozemské znění, podle kterého se návrh předkládá, když je „nodig“, tedy nutný.

37. Taková povinnost je nepochybně v souladu s cíli směrnice o přírodních stanovištích, pokud se objeví nové lokality, které musí být zařazeny na seznam¹⁵.

38. Smysl však má i omezení seznamu, pokud již území nemůže přispívat k dosažení cílů směrnice o přírodních stanovištích. V takovém případě neexistuje důvod, aby území nadále podléhalo jejím požadavkům. Pro ochranu druhů a přírodních stanovišť by nebylo přínosné, aby příslušné orgány i nadále na správu takového území používaly omezené zdroje. Mohlo by dojít k nedorozuměním nebo omylům ohledně kvality sítě Natura 2000, pokud by zahrnovala lokality, které nijak nepřispívají k jejím cílům.

39. V projednávané věci je však rozhodující základní právo na vlastnictví. Klasifikace lokality jako částí LVS omezuje možnosti jejího využívání, a tím vlastnické právo vlastníků dotčených pozemků. Pokud existují předpoklady pro ochranu území, tato omezení výkonu vlastnického práva jsou v zásadě odůvodněna cílem ochrany životního prostředí¹⁶. Avšak pokud tyto předpoklady mezitím zanikly, mohlo by další omezení užívání pozemků představovat porušení vlastnického práva. Opatření, která jsou neslučitelná s dodržováním uznaných a zaručených lidských práv, nelze v Unii připustit¹⁷.

40. S výkladem a použitím čl. 4 odst. 1 čtvrté věty směrnice o přírodních stanovištích respektujícím základní práva je proto neslučitelné, aby přezkoumání odůvodněné žádosti vlastníka, jejímž obsahem je návrh změny klasifikace LVS, podléhalo volnému uvážení příslušných orgánů.

41. Otázkou však je, jaké odůvodnění může vést k nutnosti zahájit přezkum. Pokud by postačoval libovolný důvod, existovalo by nebezpečí, že by příslušné orgány musely přezkoumávat velké množství žádostí, které nemají naději na úspěch, aniž by toto úsilí přineslo odpovídající užitek vlastníkům nebo síti Natura 2000.

14 — Rozsudky ze dne 11. září 2001, Komise v. Irsko (C-67/99, Recueil, s. I-5757, bod 33); Komise v. Německo (C-71/99, Recueil, s. I-5811, bod 26), a Komise v. Francie (C-220/99, Recueil, s. I-5831, bod 30).

15 — Rozsudek ze dne 15. března 2012, Komise v. Kypr (C-340/10, body 24 a 27).

16 — Rozsudek ze dne 15. ledna 2013, Križan a další (C-416/10, body 113 až 115).

17 — Rozsudky ze dne 18. června 1991, ERT (C-260/89, Recueil, s. I-2925, bod 41); ze dne 12. června 2003, Schmidberger (C-112/00, Recueil, s. I-5659, bod 73), a ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, Sb. rozh. s. I-6351, bod 284).

42. Podle čl. 9 odst. 2 druhé věty směrnice o přírodních stanovištích se o zrušení klasifikace LVS může uvažovat (pouze) tehdy, pokud k tomu opravňuje přirozený vývoj zjištěný jako výsledek sledování podle článku 11.

43. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce uvádí dva důvody případné změny klasifikace; zaprvé, provoz letiště Malpensa měl na sporných lokalitách způsobit poškození životního prostředí. Zadruhé, lokalita se nachází v oblasti určené pro „obchodní a průmyslové“ využití.

44. Ani jedna z obou okolností nepředstavuje přírodní vývoj. Proto podle čl. 9 odst. 2 směrnice o přírodních stanovištích nemohou odůvodnit zrušení klasifikace pozemku jako součásti LVS.

45. Směrnice o přírodních stanovištích především neobsahuje žádnou úpravu, která by vysloveně vylučovala změnu klasifikace LVS na základě jiného vývoje. Proto je třeba posoudit, zda směrnice ukládá členským státům povinnost navrhnout změnu klasifikace LVS, když u lokalit došlo k poškození životního prostředí v důsledku lidské činnosti, nebo pokud jsou zamýšleny pro určité aktivity, které nejsou slučitelné s ochranou podle směrnice o přírodních stanovištích.

46. Východiskem v tomto ohledu musí být zásady upravující výběr LVS. Přitom je třeba podle čl. 4 odst. 1 a odst. 2 směrnice o přírodních stanovištích zohlednit pouze požadavky směřující k ochraně přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin nebo k vytvoření sítě NATURA 2000¹⁸. To je nutné k dosažení cíle vytvoření sítě stanoveného v čl. 3 odst. 1 směrnice o přírodních stanovištích. Tato síť je složená z lokalit s přírodními stanovišti uvedenými v příloze I směrnice a stanovišti druhů uvedenými v příloze II směrnice a musí umožnit zachování dotyčných typů přírodních stanovišť a stanovišť druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany, nebo popřípadě umožnit tento stav obnovit¹⁹.

47. Naproti tomu jiné důvody, než jsou důvody ochrany přírody, především hospodářské, společenské a kulturní požadavky, jakož i regionální a místní specifika nemohou být brány v úvahu při výběru LVS²⁰.

48. V důsledku toho je zrušení klasifikace odůvodněné pouze tehdy, pokud již oblast nemůže přispívat k ochraně přírodních stanovišť podle přílohy I směrnice o přírodních stanovištích, jakož i volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin podle přílohy II, nebo k vytvoření sítě Natura 2000²¹.

49. Provoz letiště Malpensa sice nevyhnutelně nemusí způsobit tak závažné poškození sporných pozemků, že již nadále nebudou moci přispět k ochraně odpovídajícím způsobem, avšak lze si to představit. V každém případě je možné pochybovat o tom, že by k takovému účelu mohly přispět, když jsou podle plánu zóny Malpensa určeny na obchodní nebo průmyslové účely.

50. V každém případě ne každé závažné poškození LVS odůvodňuje zrušení její klasifikace. Článek 6 odst. 2 směrnice o přírodních stanovištích totiž členským státům ukládá povinnost chránit LVS před poškozením. Poruší-li členský stát povinnost chránit lokalitu, neodůvodňuje tato skutečnost zrušení její klasifikace²². Naopak, členské státy musí přijmout nezbytná opatření k obnově lokality. Mimoto – zejména po upozornění na poškozování – nemohou zůstat nečinné, ale musí využít příležitosti a postarat se o dostatečnou ochranu lokality, aby se její stav nadále nezhoršoval.

18 — Rozsudky ze dne 7. prosince 2000, *First Corporate Shipping* (C-371/98, Recueil, s. I-9235, bod 16), a ze dne 14. ledna 2010, *Stadt Papenburg* (C-266/08, Sb. rozh. s. I-131, bod 30).

19 — Rozsudky *First Corporate Shipping* (uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 19), a *Stadt Papenburg* (uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 31).

20 — Rozsudek *Stadt Papenburg* (uvedený výše v poznámce pod čarou 18, body 31 a 32).

21 — V tomto smyslu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 13. července 2006, *Komise v. Portugalsko* (C-191/05, Sb. rozh. s. I-6853, bod 13).

22 — V tomto smyslu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 13. prosince 2007, *Komise v. Irsko* (C-418/04, Sb. rozh. s. I-10947, body 83 až 86).

51. Povinnost ochrany se však neuplatní tehdy, je-li území poškozeno v důsledku plánu nebo projektu, který byl schválen podle čl. 6 odst. 3 odst. 4 směrnice o přírodních stanovištích²³. Posouzení slučitelnosti opatření s cílem ochrany území podle čl. 6 odst. 3 tak musí poukázat na poškození lokality. Příslušné orgány však na základě čl. 6 odst. 4 musí rozhodnout o tom, že opatření musí být realizována z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a neexistuje jiné alternativní řešení. Navíc je nutné přijmout veškerá kompenzační opatření k tomu, aby byla zajištěna ochrana celkové soudržnosti sítě Natura 2000.

52. Při schvalování plánu zóny Malpensa z roku 1999 se však oblast „Brughiera del Dosso“ ještě nenacházela na seznamu LVS. Proto ještě nebylo možné použít čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o přírodních stanovištích²⁴. Otázka, zda tomu tak je i v případě povolení rozšíření letiště Malpensa, vyžaduje další posouzení vnitrostátního soudu.

53. Od zařazení území na seznam ovšem platí povinnost ochrany území ze strany státu podle čl. 6 odst. 2²⁵. V tomto případě jsou dopady předem schváleného projektu na lokalitu přípustné pouze tehdy, pokud byly posouzeny – případně dodatečně – na základě postupu stanoveného v čl. 6 odst. 3 a byly splněny podmínky stanovené v čl. 6 odst. 4²⁶.

54. Členské státy mohou být navíc na základě čl. 6 odst. 2 rovněž povinny přijmout opatření určená k zamezení přirozenému vývoji, který by mohl zhoršit stav ochrany druhů a přírodních stanovišť ve zvláštních oblastech ochrany²⁷.

55. V důsledku toho je třeba odpovědět na první a čtvrtou předběžnou otázku, jakož i na pátou otázku společnosti Cascina Tre Pini tak, že příslušné vnitrostátní orgány musí na základě čl. 4 odst. 1 čtvrté věty směrnice o přírodních stanovištích na žádost vlastníků pozemků zahrnutých do LVS přezkoumat, zda je třeba Komisi navrhnout vyloučení uvedených lokalit z LVS, pokud je tato žádost založena na skutečnosti, že pozemky, navzdory dodržení čl. 6 odst. 2 až 4 směrnice, nadále nemohou přispívat k ochraně přírodních stanovišť, jakož i volně žijících zvířat a planě rostoucích rostlin, nebo k vytvoření sítě Natura 2000.

2. K nutnosti pravidelného přezkouvání změny klasifikace LVS

56. Podstatou první části druhé předběžné otázky Státní rady je, zda příslušné orgány musí změnu klasifikace LVS ověřovat pravidelně, například v intervalu dvou až tří let.

57. Směrnice o přírodních stanovištích výslovnou úpravu intervalu takového přezkumu neobsahuje. Ze zkoumání první, čtvrté a páté předběžné otázky je možné usuzovat pouze na to, že takový přezkum je třeba provést tehdy, když existují indicie, že LVS nebo její některé části již nesplňují podmínky ochrany životního prostředí.

58. Článek 4 odst. 1 čtvrtá věta a čl. 9 druhá věta směrnice o přírodních stanovištích však ukazují, že sledování podle článku 11 má velký význam pro změnu klasifikace LVS.

23 — Rozsudek Komise v. Irsko (uvedený výše v poznámce pod čarou 22 (body 250 a násl.), a rozsudek ze dne 24. listopadu 2011, Komise v. Španělsko (C-404/09, Sb. rozh. s. I-11853, bod 122).

24 — Viz rozsudky ze dne 13. ledna 2005, Dragaggi a další (C-117/03, Sb. rozh. s. I-167, bod 25), a ze dne 11. září 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias a další (C-43/10, bod 101).

25 — Rozsudky Stadt Papenburg (uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 30), a Komise v. Španělsko (uvedený výše v poznámce pod čarou 23, bod 125).

26 — Rozsudek Komise v. Španělsko (uvedený výše v poznámce pod čarou 23, body 156 a 157).

27 — Rozsudek ze dne 20. října 2005, Komise v. Spojené království (C-6/04, Sb. rozh. s. I-9017, bod 34).

59. Článek 11 směrnice o přírodních stanovištích ukládá členským státům povinnost sledovat stav druhů a přírodních stanovišť, které jsou uvedeny v článku 2. Z toho vyplývá, že členské státy musí sledovat stav *všech* přírodních stanovišť, jakož i *všech* volně žijících druhů nebo planě rostoucích rostlin na svém evropském území. Sledování je přitom třeba zaměřit na dosažení cílů směrnice o přírodních stanovištích, tedy na zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany těchto druhů a přírodních stanovišť.

60. Zařazení uvedeného ustanovení do části směrnice o přírodních stanovištích, která se týká ochrany území, dokazuje, že LVS je věnována mimořádná pozornost. To je v souladu s jejich významem, protože podle čl. 3 odst. 1 mají v zájmu Společenství²⁸ umožnit zachování příslušných typů přírodních stanovišť a stanovišť druhů, tedy přírodních stanovišť a druhů, které musí být zvláště chráněné podle čl. 1 písm. c) a g) směrnice, v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany, nebo popřípadě umožnit tento stav obnovit

61. Sledování LVS musí být především přizpůsobeno tomu, aby jeho pomocí bylo dosaženo priorit stanovených na základě čl. 4 odst. 4 za účelem ochrany nebo obnovení příznivého stavu ochrany druhů a přírodních stanovišť v dané LVS, aby byla provedena konkrétní ochranná opatření stanovená na základě čl. 6 odst. 1 a aby byly splněny povinnosti ochrany podle čl. 6 odst. 2.

62. Tyto cíle musí být povinně vzaty v úvahu pro určení okolností, které mohou vést k tomu, že na základě přezkumu může být nezbytné zrušit klasifikaci LVS

63. Pokud se při sledování objeví odpovídající indicie, musí příslušné orgány přezkoumat nevyhnutelné důsledky. Přitom je třeba v první řadě zvážit dodatečná opatření k ochraně LVS a obnovení poškozených prvků. Pokud by však byly splněny výše popsané podmínky zrušení režimu ochrany, je nutné je rovněž posoudit, aby se zabránilo neoprávněnému omezení vlastnického práva k dotčeným pozemkům.

64. Minimální požadavky na časové odstupy mezi opatřeními sledování vyplývají ze spolupráce s Komisí, která je upravena ve směrnici o přírodních stanovištích. Článek 9 první věta stanoví, že Komise pravidelně přezkouvává, jak síť Natura 2000 přispívá k dosažení cílů směrnice. Podle článku 17 směrnice o přírodních stanovištích členské státy za tímto účelem vypracují každých šest let zprávu určenou Komisi, která mimo jiné obsahuje nejdůležitější výsledky sledování stanoveného v článku 11.

65. Členské státy tak musí své sledování z časového hlediska zorganizovat tak, aby Komisi každých šest let poskytly aktuální informace o přírodních stanovištích a druzích, které musí sledovat, a především o LVS.

66. Členské státy však v zásadě nebudou schopny splnit svoje povinnosti v souvislosti s LVS, pokud je budou kontrolovat pouze v intervalu šesti let. Takovým způsobem není možné zajistit ani žádoucí ochranu území, ani zajištění stanovených priorit nebo uskutečnění ochranných opatření. Povinnost sledování má naopak kontinuální povahu. Podle situace se mění pouze intenzita sledování.

67. V souhrnu je třeba na první část druhé otázky odpovědět tak, že členské státy musí sledování LVS podle článků 11 a 17 směrnice o přírodních stanovištích zorganizovat tak, aby mohly tyto lokality přiměřeně chránit a spravovat a poskytovat Komisi v intervalu nejméně šesti let aktuální informace o stavu LVS, které se týkají rovněž toho, zda LVS přispívají k ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, nebo k vytvoření sítě Natura 2000.

28 — Viz poznámku pod čarou 18.

3. Ke druhé části druhé otázky

68. Druhá část druhé otázky se týká toho, zda příslušné orgány musí při přezkumu změny klasifikace LVS zajistit účast veřejnosti.

69. Směrnice o přírodních stanovištích neobsahuje výslovnou úpravu ani k této otázce. V souvislosti s dotčenými vlastníky pozemků však z obecných zásad unijního práva a především z práva být vyslechnut, vyplývají určité požadavky²⁹.

70. Dodržování práva na obhajobu přitom představuje obecnou zásadu unijního práva, která se použije, jestliže správní orgán zamýšlí přijmout akt proti určité osobě, který nepříznivě zasahuje do jejího právního postavení. Podle této zásady musí být osobám, kterých se týkají rozhodnutí významně ovlivňující jejich zájmy, umožněno užitečně vyjádřit jejich stanovisko ohledně skutečností, na kterých správní orgán zamýšlí založit své rozhodnutí. Za tímto účelem jim musí být stanovena dostatečná lhůta³⁰.

71. Tato povinnost přísluší správním orgánům členských států při přijímání rozhodnutí, která spadají do rozsahu působnosti unijního práva, i když použitelná unijní právní úprava takový požadavek výslovně nestanoví. K provádění této zásady je třeba uvést, že pokud tento požadavek není stanoven unijním právem, jako je tomu ve věci v původním řízení, spadá do působnosti vnitrostátního práva, za předpokladu, že ustanovení vnitrostátního práva jsou stejné povahy jako ta, jež požívají jednotlivci nebo podniky ve srovnatelných situacích vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a dále za předpokladu, že nečiní prakticky nemožným nebo nadměrně obtížným uplatnění práva na obhajobu přiznaného unijním právním řádem (zásada efektivity)³¹.

72. Posouzení, zda je třeba Komisi navrhnout změnu klasifikace LVS, slouží k uplatnění směrnice o přírodních stanovištích a spadá tak do působnosti unijního práva. Vlastníci dotčených pozemků by nebyli adresáty rozhodnutí, kterým by Komisi bylo navrženo zrušení klasifikace nebo zpětvzetí takového návrhu. Toto rozhodnutí by však mohlo citelně narušovat jejich zájmy. Pokud příslušné orgány Komisi nenavrhnou zrušení klasifikace LVS, budou dotyčné pozemky nadále součástí chráněné oblasti, což může významně omezit jejich užívání. Naproti tomu návrh na zrušení klasifikace může negativně ovlivnit zájem na získání finanční podpory na obhospodařování v souladu s cíli ochrany.

73. Proto je třeba odpovědět na druhou část druhé otázky tak, že členské státy musí v rámci přezkumu, zda Komisi navrhnou úpravu seznamu LVS, umožnit vlastníkům dotyčných lokalit předložit své vyjádření.

4. Ke třetí otázce

74. Odpovědí na třetí otázku má být objasněno, zda je s články 9 a 11 směrnice o přírodních stanovištích slučitelné, aby autonomním regionům a provinciím bylo přiznáno oprávnění navrhnout změnu klasifikace LVS bez toho, aby takové oprávnění bylo přiznáno státu alespoň podpůrně, pro případ nečinnosti regionů a autonomních provincií.

75. Nicméně i v této souvislosti však má větší význam čl. 4 odst. 1 čtvrtá věta směrnice o přírodních stanovištích než článek 9. Proto je třeba vzít v úvahu i prvně uvedené ustanovení.

29 — Ke vztahu mezi touto zásadou a čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny základních práv viz mé stanovisko ze dne 6. června 2013 ve věci Sabou (C-276/12).

30 — Rozsudky ze dne 24. října 1996, Komise v. Lisrestal a další (C-32/95 P, Recueil, s. I-5373, bod 21); ze dne 18. prosince 2008, Sopopré (C-349/07, Sb. rozh. s. I-10369, body 36 a 37); ze dne 1. října 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. Rada (C-141/08 P, Sb. rozh. s. I-9147, bod 83), a ze dne 22. listopadu 2012, M. M. (C-277/11, body 81 až 87).

31 — Rozsudek Sopopré (uvedený výše v poznámce pod čarou 30, bod 38).

76. V unijním právu existují pravidla, která stanoví požadavky pro správní orgány, které jsou pověřeny jejich provedením³². Pokud však příslušné požadavky ve směrnici chybí, nadále platí, že podle čl. 288 třetího pododstavce SFEU je směrnice závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, a volba formy a prostředků je přitom ponechávána vnitrostátním orgánům³³. To se týká především určení příslušných orgánů. Unijní právo pouze vyžaduje, aby provedení směrnice do vnitrostátního práva, včetně určení příslušných orgánů, zajistilo její úplné uplatnění dostatečně jasným a přesným způsobem³⁴.

77. Příslušnost regionálních orgánů k použití směrnice o přírodních stanovištích a především jejího čl. 4 odst. 1 čtvrté věty se jeví jako zcela smysluplná. Ochrana a správa LVS totiž vyžadují konkrétní znalost místní situace.

78. Unijní právo ani nevyžaduje, aby pravomoc regionálních orgánů byla doplněna podpůrnou pravomocí ústředních státních orgánů. Mimoto je sporné, zda by taková pravomoc byla nezbytná pro náležité provádění těchto ustanovení. Pokud ústřední vláda nemá na daném místě k dispozici příslušné orgány, budou její orgány v hlavním městě stěžejně působit k posouzení toho, jaká opatření jsou nezbytná.

79. Nelze vyloučit, že se příslušné orgány regionu Lombardie v souvislosti se žádostmi společnosti Cascina Tre Pini dopustily porušení směrnice o přírodních stanovištích. Ale i kdyby takové porušení bylo prokázáno, neznamenalo by to, že tyto orgány nebyly schopny zajistit plné použití směrnice.

80. Na třetí otázku je tedy třeba odpovědět tak, že vnitrostátní právní předpis, který pravomoc navrhnout změnu klasifikace LVS přenáší na regiony a autonomní provincie bez toho, aby tato pravomoc byla stanovena též pro stát, a to alespoň podpůrně, pro případ nečinnosti regionů nebo autonomních provincií, nebrání řádnému použití čl. 4 odst. 1 čtvrté věty a článků 9 a 11 směrnice o přírodních stanovištích.

V – Závěry

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

- „1) Příslušné vnitrostátní orgány musí na základě čl. 4 odst. 1 čtvrté věty směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin na žádost vlastníků pozemků zahrnutých do lokality významné pro Společenství přezkoumat, zda je třeba Komisi navrhnout vyloučení uvedených pozemků z lokality významné pro Společenství, pokud je tato žádost založena na skutečnosti, že pozemky, navzdory dodržení čl. 6 odst. 2 až 4 směrnice o přírodních stanovištích, nadále nemohou přispívat k ochraně přírodních stanovišť, jakož i volně žijících zvířat a planě rostoucích rostlin, nebo k vytvoření sítě Natura 2000.
- 2) Členské státy musí sledování lokalit významných pro Společenství podle článků 11 a 17 směrnice o přírodních stanovištích zorganizovat tak, aby mohly tyto lokality přiměřeně chránit a spravovat a poskytovat Komisi v intervalu nejméně šesti let aktuální informace o stavu těchto lokalit, které se týkají rovněž toho, zda tyto lokality přispívají k ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, nebo k vytvoření sítě Natura 2000.

32 — Viz například, pokud jde o čl. 6 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. L 197, s. 30; Zvl. vyd. 15/06, s. 157), rozsudek ze dne 20. října 2011, Seaport a další (C-474/10, Sb. rozh. s. I-10227, body 42 a násl.).

33 — Rozsudek Komise v. Irsko (uvedený výše v poznámce pod čarou 22, bod 157), a rozsudek ze dne 14. října 2010, Komise v. Rakousko (C-535/07, Sb. rozh. s. I-9483, bod 60).

34 — Rozsudky ze dne 27. dubna 1998, Komise v. Francie (C-252/85, Recueil s. 2243, bod 5); ze dne 12. července 2007, Komise v. Rakousko (C-507/04, Sb. rozh. s. I-5939, bod 89), a ze dne 27. října 2011, Komise v. Polsko (C-311/10, bod 40).

- 3) Členské státy musí v rámci přezkumu, zda Komisi v souladu s čl. 4 odst. 1 čtvrtou větou směrnice 92/43 navrhnou úpravu seznamu lokalit významných pro Společenství, umožnit vlastníkům dotyčných lokalit, aby předložili své vyjádření.
- 4) Vnitrostátní právní předpis, který pravomoc navrhnout změnu klasifikace lokality významné pro Společenství přenáší na regiony a autonomní provincie bez toho, aby tato pravomoc byla stanovena též pro stát, a to alespoň podpůrně, pro případ nečinnosti regionů nebo autonomních provincií, nebrání řádnému použití čl. 4 odst. 1 čtvrté věty a článků 9 a 11 směrnice 92/43.“