

## Věc C-411/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

27. května 2019

**Předkládající soud:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Itálie)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

16. ledna 2019

**Žalobci:**

WWF Italia o.n.l.u.s. a další

**Žalovaní:**

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS)

**Předmět původního řízení**

Žaloba podaná k Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio) (dále jen „předkládající soud“) a znějící na zrušení aktů, kterými italské orgány prohlásily slučitelnost předběžného projektu silniční stavby s životním prostředím.

**Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU, která se týká možného rozporu italské právní úpravy a správních rozhodnutí, jež v projednávané věci umožnily schválení, z hlediska slučitelnosti s životním prostředím, předběžného projektu silniční stavby, ve vztahu k níž jiný správní orgán, který byl již předtím vyzván k tomu, aby se k tomuto hledisku vyjádřil, naopak vydal negativní stanovisko, s unijním právem.

## Předběžné otázky

1) Brání článek 6 směrnice 92/43/EHS spolu se směrnicí 2009/47/ES, v rozsahu použitelném na projednávanou situaci, takovým primárním vnitrostátním právním předpisům a souvisejícím sekundárním prováděcím předpisům, jako jsou výše uvedené předpisy, které v případě odůvodněného nesouhlasu ministra životního prostředí a ochrany území a moře umožňují orgánu „poslední instance“ příslušnému k přijetí rozhodnutí o slučitelnosti předběžného projektu stavby s životním prostředím přistoupit ke schválení, a tudíž souhlasu s pokračováním postupu, s odkazem na existenci převažujícího veřejného zájmu, a to i v případě prohlášení státního orgánu odpovědného za ochranu životního prostředí ohledně neexistence možnosti vypracovat případné požadavky a zmírňující opatření pro schvalovanou variantu projektu, ve vztahu k níž bylo již vyjádřeno negativní stanovisko EIA?

2) Brání výše uvedené směrnice takovému řešení, jako je přijaté řešení, jež za účelem schválení předběžného projektu stavby podléhající postupu EIA upřednostňuje výše uvedený „převažující veřejný zájem“ před environmentálním zájmem, pokud je založen výlučně na větší hospodárnosti stavby, jeho slučitelnosti také s krajinnou, historickou, kulturní a socioekonomickou ochranou a potřebě dokončit transevropskou silniční síť, v tomto případě TEN-T, která je definována jako „Comprehensive“ podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013, a to i při existenci stávajícího alternativního řešení, které již bylo z hlediska životního prostředí schváleno?

3) Je s výše uvedenými unijními právními předpisy slučitelné takové řešení, jako je přijaté řešení, jež stanovilo jako proveditelné odložit dodatečné analýzy a studie týkající se environmentálního významu silniční trasy, která nebyla schválena ve fázi EIA – včetně posouzení důsledků pro životní prostředí – až na fázi konečného projektu, namísto odkázání navrhovatele na dodatečné analýzy a studie ke zmírnění hospodářských a krajinných vlivů na alternativní trasu, která již naopak byla z environmentálního hlediska schválena?

4) Brání výše uvedené směrnice, při existenci těchto předpokladů a v případě kladné odpovědi na první, druhou a třetí otázku ohledně slučitelnosti [s unijním právem], takovému řešení, jako je přijaté řešení, jež nepovažuje za závazné negativní stanovisko ohledně neslučitelnosti s životním prostředím vydané příslušným orgánem v průběhu schvalovacího postupu předběžného projektu stavby, přičemž odkládá provedení podrobnějšího posouzení vlivů na krajinné a environmentální složky území na fázi konečného projektu, a to s konkrétním odkazem na posouzení důsledků pro životní prostředí a na následné stanovení odpovídajících kompenzačních a zmírňujících opatření těchto důsledků?

5) Brání výše uvedené směrnice takovému řešení, jako je přijaté řešení, v rámci něhož je po navrhovateli zásahu ve fázi přípravy konečného projektu stavby požadováno přijetí požadavků, připomínek a doporučení krajinné a environmentální povahy, které byly vzneseny během meziresortní konference

uskutečněné s odkazem na předběžný projekt, i když s odkazem na tento projekt orgán odpovědný za ochranu životního prostředí zjistil, že neexistuje možnost vypracovat případné požadavky a zmírňující opatření pro schvalovanou variantu projektu?

6) Brání výše uvedené směrnice takovému řešení, jako je přijaté řešení, v rámci něhož bylo po navrhovateli rovněž vyžadováno, aby vypracoval studii důsledků stavby pro životní prostředí, včetně takzvaného „přiměřeného hodnocení“, plně vypracovanou podle požadavků platných právních předpisů, na jejímž základě bude uskutečněno předmětné posouzení důsledků?

7) Brání výše uvedené směrnice takovému řešení, jako je přijaté řešení, v rámci něhož byl určen třetí subjekt (region Lazio), odlišný od obvykle odpovědného subjektu (Komise EIA-SEA zřízená u ministerstva životního prostředí a ochrany území a moře), za účelem ověření studie důsledků pro životní prostředí připojené ke konečnému projektu stavby a také za účelem určení případných dodatečných zmírňujících a kompenzačních opatření nezbytných k ochraně environmentálních a krajinných složek dotčeného území, přičemž Komisi EIA-SEA zřízené u ministerstva životního prostředí a ochrany území a moře byla, ve smyslu a s účinky stanovenými v čl. 185 odst. 4 a 5 legislativního nařízení č. 163/06, ponechána pouze pravomoc dodatečně vyjádřit své stanovisko ohledně souladu konečného projektu dotčené silniční stavby s požadavky krajinné a environmentální povahy, a to po získání výše uvedeného ověření?

### **Uplatňovaná ustanovení unijního práva a judikatura Soudního dvora**

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (takzvaná „směrnice o stanovištích“). Zejména body 1, 7 a 10 odůvodnění, jakož i čl. 2 odst. 3, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 5 a článek 6.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků. Zejména body 6 a 12 odůvodnění, jakož i článek 2, čl. 3 odst. 2 písm. b) a čl. 4 odst. 4.

Dále je odkazováno na následující rozsudky Soudního dvora Evropské unie: rozsudek ze dne 21. července 2016, Orleans a další, C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, body 32, 35, 36, 39, 40, 43-48, 52-54, 57-64; rozsudek ze dne 3. dubna 2014, Cascina Tre Pini, C-301/12, EU:C:2014:214; rozsudek ze dne 16. února 2012, Solvay a další, C-182/10, EU:C:2012:82, body 68–77; rozsudek ze dne 21. července 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502; rozsudek ze dne 24. listopadu 2011, Komise v. Španělsko, C-404/09, EU:C:2011:768; rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10; rozsudek ze dne 20. září 2007, Komise v. Itálie, C-304/05, EU:C:2007:532; rozsudek ze dne 11. července 1996, Royal Society for the Protection of Birds, C-44/95, EU:C:1996:297.

## Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Legislativní nařízení č. 163 ze dne 12. dubna 2006, kterým se přijímá zákon o veřejných zakázkách na stavební práce, služby a dodávky a kterým se provádějí směrnice 2004/17/ES a 2004/18/ES (dále jen „legislativní nařízení č. 163/06“). Zejména:

- článek 165 odst. 3, který upravuje obsah předběžného projektu infrastruktury, přičemž mimo jiné stanoví, že pokud je stavba předmětem posouzení vlivů na životní prostředí, musí být k předběžnému projektu přiložena také studie vlivů na životní prostředí;
- článek 182 odst. 1 a 2, který zakotvuje závaznou povahu řízení o posouzení vlivů na životní prostředí;
- článek 183 odst. 6, který stanoví, že vláda je orgánem odpovědným za přijímání rozhodnutí o slučitelnosti s životním prostředím v případě odůvodněného nesouhlasu Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio (ministerstvo životního prostředí a ochrany území);
- článek 185 odst. 4 a 5, podle kterého Komise pro posuzování vlivů na životní prostředí EIA-SEA [Environmental Impact Assessment a Strategic Environmental Assessment] vyjádří své stanovisko ohledně souladu konečného projektu s požadavky rozhodnutí o slučitelnosti s životním prostředím.

Legislativní nařízení č. 228 ze dne 29. prosince 2011, kterým se provádí čl. 30 odst. 9 písm. a), b), c) a d) zákona č. 196 ze dne 31. prosince 2009 o posuzování investic souvisejících s veřejnými stavbami (dále jen „legislativní nařízení č. 228/11“). Zejména:

- článek 1 odst. 1, který stanoví, že: „[m]inisterstva mají povinnost vykonávat činnosti posuzování *ex ante* a *ex post* uvedené v tomto nařízení s cílem zajistit racionalizaci, transparentnost, účinnost a efektivitu výdajů (...) určených na realizaci veřejných a veřejně prospěšných staveb (...)“;
- článek 4, který stanoví, že ministerstva vypracují studie proveditelnosti s cílem určit optimální projektová řešení pro dosažení cílů stanovených v posouzení *ex ante*. V případě staveb, jejichž odhadovaná cena přesahuje 10 milionů eur, předloží ministerstva spolu se studiemi proveditelnosti také analýzu rizik;
- článek 8 odst. 1 až 3, podle kterého ministerstva připraví pokyny pro posuzování investic do veřejných staveb v oblastech spadajících do jejich působnosti.

Nařízení předsedy vlády ze dne 3. srpna 2012, kterým se provádí čl. 8 odst. 3 [legislativního nařízení č. 228/11]. Zejména čl. 2 odst. 1 písm. b), podle něhož: „*ex ante* posuzování jednotlivých staveb“ je činností posuzování podle článku 4 legislativního nařízení č. 228/2011, která je zpravidla vykonávána prostřednictvím

technik analýzy nákladů a přínosů a která je zaměřena na určení optimálních projektových řešení pro dosažení cílů stanovených při posuzování potřeb infrastruktury“.

Nařízení prezidenta republiky č. 357 ze dne 8. září 1997 - Nařízení, kterým se provádí směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „nařízení č. 357/97“). Zejména:

- článek 5, nadepsaný „Posouzení důsledků“, který stanoví následující: „(...) 2. Navrhovatelé územních plánů (...) připraví (...) studii k určení a posouzení účinků, které může tento plán mít na lokalitu, a to s přihlédnutím k cílům její ochrany. (...)“
- 3. Navrhovatelé zásahů, které přímo nesouvisí nebo nejsou nezbytné pro zachování příznivého stavu ochrany druhů a stanovišť v této lokalitě, avšak mohou mít na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně nebo v kombinaci s jinými zásahy, předloží pro účely posouzení důsledků studii zaměřenou na určení a posouzení (...) hlavních účinků, které tyto zásahy mohou mít na (...) lokalitu významnou pro Společenství nebo na zvláštní oblast ochrany, a to s přihlédnutím k cílům jejich ochrany.
- 4. U projektů podléhajících řízení o posouzení vlivů na životní prostředí (...), které se týkají (...) lokalit významných pro Společenství a zvláštních oblastí ochrany podle tohoto nařízení, je posouzení důsledků zahrnuto do výše uvedeného řízení, které v takovém případě zohledňuje také přímé a nepřímé účinky projektů na stanoviště a na druhy, pro které byly tyto lokality a oblasti určeny. Za tímto účelem musí studie vlivů na životní prostředí připravená navrhovatelem obsahovat prvky týkající se slučitelnosti projektu s cíli ochrany stanovenými v tomto nařízení (...).
- (...)
- 9. 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 možné alternativní řešení, zajistí příslušné orgány veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění celkové soudržnosti sítě „Natura 2000“ a oznámí je ministerstvu životního prostředí a ochrany území (...).
- 10. Jestliže do těchto lokalit spadají prioritní typy přírodních stanovišť nebo prioritní druhy, pak může být plán nebo zásah, jehož vliv na lokalitu významnou pro Společenství byl posouzen jako negativní, uskutečněn pouze s odkazem na potřeby související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti nebo na potřeby mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise“;

- článek 6, nadepsaný „Zvláště chráněné oblasti“, podle něhož: „1. Síť „Natura 2000“ zahrnuje zvláště chráněné oblasti stanovené ve směrnici 79/409/EHS (...).
- 2. Povinnosti vyplývající z článků 4 a 5 se vztahují také na zvláště chráněné oblasti uvedené v odstavci 1“.

### **Stručný popis skutkového stavu a původního řízení**

- 1 V roce 2015 požádala Azienda Nazionale Autonoma Stradale SpA (dále jen „ANAS“) o zahájení řízení o „posuzování vlivů na životní prostředí“ (dále jen „EIA“) u předběžného projektu na dokončení úseku státní silnice č. 675 (dále jen „SS 675“), která spojuje přístav Civitavecchia s intermodálním střediskem v Orte. Tato žádost se týkala nové silniční trasy (nazvaná „zelená trasa“), která měla podle ANAS nižší stavební náklady ve srovnání s jinou trasou (nazvaná „fialová trasa“), která již byla schválena z hlediska vlivů na životní prostředí.
- 2 V roce 2016 Komise pro posuzování vlivů na životní prostředí EIA-SEA (dále jen „Komise EIA-SEA“) zřízená u ministerstva životního prostředí a ochrany území a moře (dále jen „ministerstvo životního prostředí“) zdůraznila některé kritické aspekty „zelené trasy“ z hlediska životního prostředí, přičemž poukázala zejména na to, že tato trasa prostupuje v rozsahu 14,4 km zvláště chráněnou oblastí a nachází se ve vzdálenosti menší než 1 km od lokality významné pro Společenství.
- 3 Dne 20. ledna 2017 vyjádřila Komise EIA-SEA na základě úvah uvedených v předchozím bodě negativní stanovisko k předběžnému projektu „zelené trasy“, přičemž rovněž uvedla, že problémy spojené s vysokými náklady dříve schválené „fialové trasy“ mohly být vyřešeny prostřednictvím rozdělení této trasy na dvě trasy.
- 4 V návaznosti na toto negativní stanovisko Presidenza del Consiglio dei Ministri (úřad předsedy vlády) (dále jen „ÚV“), který se ve smyslu čl. 183 odst. 6 legislativního nařízení č. 163/06 stal orgánem příslušným k přijetí rozhodnutí o slučitelnosti s životním prostředím, požádal ministerstvo životního prostředí, aby provedlo posouzení vlivů na životní prostředí s uvedením případných kompenzačních a zmírňujících opatření. Prostřednictvím stanoviska ze dne 7. července 2017 přijala Komise EIA-SEA nové negativní stanovisko ohledně „zelené trasy“, přičemž zdůraznila, že nebylo možné vypracovat případná kompenzační a zmírňující opatření, jak požadoval ÚV.
- 5 Navzdory tomuto navazujícímu negativnímu stanovisku ÚV rozhodnutím ze dne 1. prosince 2017 přijal rozhodnutí o slučitelnosti „zelené trasy“ s životním prostředím, přičemž toto rozhodnutí založil na „převažujícím veřejném zájmu“, který činil nezbytným dokončení strategických plánů tras spojujících různé silnice I. třídy spadající do transevropské sítě TEN-T, která představuje „globální“ síť ve smyslu nařízení (EU) č. 1315/2013. Tímto rozhodnutím bylo rovněž stanoveno, že ANAS ve fázi vypracování konečného projektu provede studii důsledků

předmětné trasy pro životní prostředí, včetně takzvaného „přiměřeného hodnocení“, na základě které mělo být provedeno následné „posouzení důsledků pro životní prostředí“ (dále jen „VINCA“) ze strany příslušného orgánu v souladu s požadavky, připomínkami a doporučeními krajinné povahy, které zazněly během meziresortní konference, kterou svolalo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ministerstvo infrastruktury a dopravy).

- 6 Některá sdružení na ochranu životního prostředí a některé fyzické osoby (dále jen „žalobci“) podaly proti tomuto rozhodnutí žalobu k předkládajícímu soudu, přičemž se domáhaly zrušení tohoto rozhodnutí.
- 7 Mezitím Comitato interministeriale per la programmazione economica (dále jen „CIPE“)(Meziresortní výbor pro hospodářské plánování) rozhodnutím ze dne 28. února 2018 schválil předběžný projekt „zelené trasy“ a označil Regione Lazio (region Lazio) za subjekt pověřený ověřením studie důsledků pro životní prostředí, která měla být připojena ke konečnému projektu předmětné stavby.
- 8 Toto poslední rozhodnutí bylo ze strany žalobců napadeno prostřednictvím dodatečných důvodů připojených k žalobě uvedené v bodě 6 výše.

### **Základní argumenty účastníků původního řízení**

- 9 Na podporu své žaloby podané k předkládajícímu soudu žalobci tvrdí, že rozhodnutí ze dne 1. prosince 2017, kterým ÚV přijal rozhodnutí o slučitelnosti „zelené trasy“ s životním prostředím, porušuje čl. 6 odst. 4 směrnice 92/43/EHS, který byl do vnitrostátního práva proveden článkem 5 nařízení č. 357/97. Podle tohoto ustanovení mohou být totiž „naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu“ upřednostněny oproti důvodům ochrany životního prostředí pouze při existenci dvou podmínek: „není-li k dispozici žádná alternativní řešení“ a přijetí „veškerých nezbytných kompenzačních opatření“. Ani jedna z těchto podmínek nebyla v projednávané věci splněna, a zejména s odkazem na absenci alternativních řešení žalobci zdůrazňují, že „fialová trasa“, která již navíc byla z hlediska vlivů na životní prostředí schválena ze strany ministerstva životního prostředí a CIPE, představuje alternativu k „zelené trase“, která je schopna naplnit jak veřejný zájem na ochraně životního prostředí, tak veřejný zájem spojený s potřebou realizovat stavbu.
- 10 V dodatečných důvodech předložených jako doplnění k žalobě žalobci zpochybňují legitimitu rozhodnutí CIPE ze dne 28. února 2018, které schválilo předběžný projekt „zelené trasy“, v části, ve které určuje region Lazio jako subjekt pověřený ověřením studie důsledků pro životní prostředí, včetně VINCA, kterou ANAS bude muset předložit společně s konečným projektem, a určením případných dodatečných zmírňujících a kompenzačních opatření. V tomto ohledu žalobci uvedli, že ověření VINCA nemůže provést region Lazio, neboť to spadá do pravomoci Komise EIA-SEA, která se již k tomuto aspektu vyjádřila. Žalobci dále tvrdí, že VINCA, které již bylo výše uvedenou komisí přezkoumáno, nemůže být znovu předloženo v rámci konečného projektu.

- 11 Žalovaní v rámci své obhajoby zdůrazňují následující okolnosti: a) že napadená rozhodnutí jsou odůvodněna veřejným zájmem; b) že ÚV využil pravomoci, kterou mu jakožto orgánu poslední instance v této věci přiznává zákon; c) že v předběžném projektu „zelené trasy“ byla provedena analýza nákladů a přínosů stavby, která má být realizována; d) že u „fialové trasy“ došlo k neudržitelnému nárůstu nákladů v takové míře, která ji činí neuskutečnitelnou; e) že ANAS použil inovativní a revoluční přístup v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, který je schopný objektivně měřit vliv nové stavby na jednotlivé environmentální, krajinné, historické, kulturní a socioekonomické složky.

### **Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 12 Předkládající soud má pochybnosti o tom, že postup posuzování vlivů „zelené trasy“ na životní prostředí je v souladu s výše uvedenými unijními právními předpisy.
- 13 V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že rozhodnutí o slučitelnosti s životním prostředím a následné schválení předběžného projektu předmětné trasy byly přijaty:
- 14 s určením převažujícího, oproti environmentálnímu hledisku, veřejného zájmu vyplývajícího z nižších nákladů na stavbu a z dokončení strategických plánů tras spojujících silnice I. třídy spadající do transevropské sítě TEN-T;
- 15 bez zohlednění skutečnosti, že příslušný státní orgán (Komise EIA-SEA) se vyjádřil v zásadě negativním smyslu, přičemž zdůraznil, že nebylo možné vypracovat případné požadavky a zmírňující opatření pro variantu „zelené trasy“, a uvedl, že existuje alternativa, kterou představuje „fialová trasa“, již schválená z environmentálního hlediska, jejíž náklady lze snížit jejím rozdělením na dvě trasy;
- 16 s umožněním pokračování postupu projektování a realizace předmětné dopravní stavby a odložení uskutečnění podrobnějších posouzení ohledně vlivů stavby na životní prostředí až na vypracování konečného projektu, a to se zvláštním odkazem na VINCA a následné stanovení (pouze) kompenzačních a zmírňujících opatření těchto dopadů;
- 17 s uvedením, v souladu s čl. 5 odst. 2 nařízení č. 357/97, regionu Lazio jako příslušného orgánu k ověření studie důsledků pro životní prostředí přiložené ke konečnému projektu, a to i za účelem určení případných dodatečných zmírňujících a kompenzačních opatření nezbytných k ochraně environmentálních a krajinných složek dotčeného území, a s ponecháním na Komisi EIA-SEA zřízené u ministerstva životního prostředí, ve smyslu čl. 185 odst. 4 a 5 legislativního nařízení č. 163/06, pouze formulaci vlastního stanoviska ohledně dodržování, v konečném projektu, výše uvedených požadavků krajinné a environmentální povahy;



- 18 se stanovením toho, že při přípravě konečného projektu stavby ANAS přijme požadavky, připomínky a doporučení krajinné a environmentální povahy vznesené během meziresortní konference uskutečněné s odkazem na předběžný projekt, přičemž také připraví studii důsledků předmětné stavby pro životní prostředí, na jejímž základě se uskuteční VINCA.
- 19 Předkládající soud rovněž odkazuje na hlavní argumenty předložené žalovanými a zejména na skutečnost uvedenou v bodě 11 písm. e) výše, totiž že ANAS použil inovativní a revoluční přístup v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí. S ohledem na tento inovativní přístup a vzhledem k neexistenci konkrétní judikatury týkající se této problematiky považuje předkládající soud za nezbytné položit Soudnímu dvoru otázky uvedené v této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

PRACOVNÍ DOKUMENT