Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 22. listopadu 2012 [1]

Věc C-258/11

Peter Sweetman
Irsko
Attorney General
Minister for the Environment, Heritage and Local Government
proti
An Bord Pleanala

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Supreme Court (Irsko)]

„Životní prostředí — Zvláštní oblasti ochrany — Posouzení důsledků plánu nebo projektu pro chráněnou lokalitu — Nepříznivý účinek na celistvost lokality“

Úvod

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 6 směrnice o stanovištích [2]. Konkrétní otázka před Supreme Court se týká správného výkladu odstavce 3 tohoto článku, jenž se týká plánů nebo projektů, které s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo nejsou pro péči o ni nezbytné. Toto ustanovení se použije v případě, kdy plán nebo projekt bude mít „pravděpodobně“ na lokalitu „významný vliv“. V tomto případě pak musí dojít k odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu. Příslušné vnitrostátní orgány mohou tento plán nebo projekt schválit teprve poté, co se ujistí, že nebude mít „nepříznivý účinek na celistvost lokality“. Vnitrostátní soud žádá o objasnění významu tohoto posledního slovního spojení.

Právní rámec

Právní předpisy Evropské unie („EU“)

2. Článek 1 směrnice obsahuje následující definice:

„a) ‚ochranou‘ [se] rozumí všechna opatření, která jsou potřebná pro zachování nebo obnovu přírodních stanovišť a populací volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v příznivém stavu z hlediska jejich ochrany, jak stanoví definice v písmenech e) a i);

[…]

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — 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“).

d) ‚prioritními typy přírodních stanovišť' [se] rozumí typy přírodních stanovišť ohrožené vymizením, které se vyskytují na území uvedeném v článku 2 a za jejichž ochranu má Společenství zvláštní odpovědnost vzhledem k podílu jejich přirozeného areálu rozšíření na území uvedeném v článku 2; tyto prioritní typy přírodních stanovišť jsou v příloze I označeny hvězdičkou (*);

e) ‚stavem přírodního stanoviště z hlediska ochrany' [se] rozumí souhrn vlivů, které působí na přírodní stanoviště a na jeho typické druhy, jež mohou ovlivnit jeho dlouhodobé přirozené rozšíření, strukturu a funkce, jakož i dlouhodobé přežívání jeho typických druhů na území uvedeném v článku 2.

Stav přírodního stanoviště z hlediska ochrany se považuje za ‚příznivý', pokud:

— jeho přirozený areál rozšíření a plochy, které v rámci tohoto areálu pokrývá, jsou stabilní nebo se zvětšují a

— specifická struktura a funkce, které jsou nezbytné pro jeho dlouhodobé zachování, existují a budou pravděpodobně v dohledné době i nadále existovat a

— stav jeho typických druhů z hlediska ochrany je podle definice uvedené v písmenu i) příznivý;

[…]

i) ‚stavem druhu z hlediska ochrany' [se] rozumí souhrn vlivů působících na příslušný druh, které mohou ovlivnit jeho dlouhodobé rozšíření a početnost jeho populací na území uvedeném v článku 2;

Stav druhu z hlediska ochrany bude považován za ‚příznivý', jestliže:

— údaje o populační dynamice příslušného druhu naznačují, že se dlouhodobě udržuje jako životaschopný prvek svého přírodního stanoviště;

— přirozený areál rozšíření druhu není a pravděpodobně nebude v dohledné budoucnosti omezen,

— existují a pravděpodobně budou v dohledné době i nadále existovat dostatečně velká stanoviště k dlouhodobému zachování jeho populací;

j) ‚lokalitou' [se] rozumí zeměpisně určené území, jehož plocha je jasně vymezena;

k) ‚lokalitou významnou pro Společenství' [‚LVS'] [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."

3. Článek 2 stanoví:

„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."

4. Článek 3 odst. 1:

„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.

[…]"

5. Článek 4 stanoví postup pro vyhlášení lokalit stanovišť podle směrnice. Tento postup v zásadě zahrnuje přípravu seznamu vhodných lokalit každým členským státem, jenž je poté předložen Komisi (čl. 4 odst. 1). Na základě poskytnutých informací Komise po dohodě s každým členským státem vypracuje návrh seznamu lokalit významných pro Společenství („LVS"), jehož účelem je určit lokality, v nichž se vyskytuje jeden nebo více prioritních typů přírodních stanovišť nebo přírodních druhů. Seznam vybraných lokalit musí následně formálně přijmout Komise (čl. 4 odst. 2). Jakmile je lokalita přijata jako LVS postupem podle odstavce 2, dotčený členský stát ji nejpozději do šesti let vyhlásí jako zvláštní oblast ochrany („ZOO") (čl. 4 odst. 4). Jakmile je lokalita zařazena do seznamu LVS přijatého Komisí, vztahuje se na ni ustanovení čl. 6 odst. 2, 3 a 4 (čl. 4 odst. 5).

6. Článek 6 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 vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů [jakož i] vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.

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

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

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. Příloha 1 směrnice obsahuje následující položku:

— „8240 * Vápencové chodníky“.

Vnitrostátní předpisy

8. Silniční projekty v Irsku upravuje silniční zákon z roku 1993 (Roads Act 1993, v pozměněném znění). Články 50 a 51 tohoto zákona spolu s nařízením z roku 1999 (ve znění změn a doplňků) o posuzování vlivu na životní prostředí v Evropských společenstvích [European Communities (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations 1999] upravují stavební řízení pro tyto projekty. Toto řízení vyžaduje provedení posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice 85/337[3].

9. Kromě toho, bude-li mít silniční projekt pravděpodobně významný vliv na některé lokality významné z hlediska životního prostředí, bude se na něj vztahovat nařízení z roku 1997 o přírodních stanovištích v Evropských společenstvích (ve znění změn a doplňků) [European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997, dále jen „nařízení“], které směrnici provádí do vnitrostátního práva.

10. Článek 2 nařízení vymezuje „evropskou lokalitu“ tak, že zahrnuje lokality, které Irsko navrhuje předložit Komisi k vyhlášení za ZOO. Článek 4 upravuje postup vyhlašování lokalit v rámci Irska. Tyto lokality se následně zařadí na seznam předložený Evropské komisi podle čl. 4 odst. 1 směrnice.

11. Článek 30 nařízení (dále jen „článek 30 nařízení“) stanoví:

„1. Pokud navrhovaný silniční projekt, v souvislosti s nímž byla podána žádost o schválení ministrem životního prostředí v souladu s článkem 51 silničního zákona z roku 1993, s evropskou lokalitu přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, ale samostatně nebo v kombinaci s jinými projekty na ni pravděpodobně bude mít významný vliv, ministr životního prostředí zabezpečí provedení odpovídajícího posouzení důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany.

[…]

3. Ministr životního prostředí na základě závěrů posouzení učiněného podle odstavce 1 schválí navrhovaný silniční projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné evropské lokality.

[…]

3 — Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248).

5. Ministr životního prostředí může navzdory negativnímu výsledku posouzení, pokud se přesvědčí, že neexistují alternativní řešení, rozhodnout, že schválí silniční projekt, pokud se navrhovaný silniční projekt musí uskutečnit z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu.

6. a) Aniž by bylo dotčeno písmeno b), naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu zahrnují důvody sociálního a ekonomického charakteru.

   b) Jestliže se v dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť nebo prioritní druhy, jedinými důvody převažujícího veřejného zájmu jsou důvody související

      i) s ochranou lidského zdraví nebo veřejné bezpečnosti,

      ii) s nesporně příznivými důsledky pro životní prostředí nebo

      iii) jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.“

12. Podle vnitrostátního soudu vnitrostátní předpisy mají za účinek to, že na lokalitu se bude ode dne, kdy byl návrh na zařazení této lokality do seznamu, který se má předložit Komisi, oznámen dotčeným vlastníkům a uživatelům vztahovat ochrana rovnocenná ochraně stanovené podle čl. 6 odst. 2, 3 a 4 směrnice. Takováto ochrana se tedy bude uplatňovat před zařazením lokality do seznamu LVS přijatého Komisí podle článku 4 směrnice.

Skutečnosti, řízení a předběžné otázky

13. Komise rozhodnutím 2004/813[4] přijala návrh seznamu LVS podle čl. 4 odst. 2 směrnice. V tomto seznamu byla uvedena lokalita zahrnující Lough Corrib a okolní území, které se nachází v hrabství Galway (Irsko). Celková rozloha lokality činila přibližně 20 582 hektarů.

14. Komise zrušila rozhodnutí 2004/813 rozhodnutím 2008/23[5] a přijala první aktualizovaný seznam LVS. V tomto seznamu byla uvedena lokalita Lough Corrib, přičemž její rozloha zůstala nezměněna.

15. V prosinci 2006 příslušný ministr oznámil v Irsku rozšířenou lokalitu Lough Corrib o přibližné rozloze 25 253 hektarů. Rozšíření činilo přibližně 4 760 hektarů. Rozšířená lokalita zahrnuje 270 hektarů vápencového chodníku, který je prioritním typem přírodního stanoviště uvedeným v příloze I směrnice.

16. V prosinci 2007 byla rozšířená lokalita zařazena do seznamu lokalit, který Irsko předložilo Komisi podle čl. 4 odst. 1 směrnice.

17. Komise zrušila rozhodnutí 2008/23 rozhodnutím 2009/96[6] a přijala druhý aktualizovaný seznam LVS. V tomto seznamu byla uvedena rozšířená lokalita Lough Corrib.

4 — Rozhodnutí Komise 2004/813/ES ze dne 7. prosince 2004, kterým se přijímá seznam lokalit významných pro Společenství v atlantské biogeografické oblasti podle směrnice Rady 92/43/EHS (Úř. věst. 2004, L 387, s. 1).

5 — Rozhodnutí Komise 2008/23/ES ze dne 12. listopadu 2007, kterým se přijímá první aktualizovaný seznam lokalit významných pro Společenství v atlantské biogeografické oblasti podle směrnice Rady 92/43/EHS (Úř. věst. 2008, L 12, s. 1).

6 — Rozhodnutí Komise 2009/96/ES ze dne 12. prosince 2008, kterým se přijímá druhý aktualizovaný seznam lokalit významných pro Společenství v atlantské biogeografické oblasti podle směrnice Rady 92/43/EHS (Úř. věst. 2009, L 43, s. 466).

18. An Bord Pleanala (irský Úřad pro územní plánování, dále jen „Úřad“), který je příslušným vnitrostátním orgánem v Irsku ve smyslu článku 6 směrnice, v mezidobí přijal dne 20. listopadu 2008 rozhodnutí (dále jen „sporné rozhodnutí“) o schválení projektu výstavby silnice procházející přes část lokality Lough Corrib. Navrhovaná silnice je známá jako „N6 Galway City Outer Bypass road scheme“ (silniční systém vnějšího obchvatu města Galway N6). Část lokality, přes niž má silnice procházet, patří do rozšířené oblasti o rozloze 4 760 hektarů uvedené v bodě 15 výše.

19. V případě uskutečnění silničního projektu dojde k trvalé ztrátě 1,47 hektaru vápencového chodníku[7]. K této ztrátě dojde v rozšířené části lokality, která zahrnuje 85 z 270 hektarů vápencového chodníku nacházejících se v celé lokalitě Lough Corrib.

20. Před přijetím sporného rozhodnutí Úřad ustanovil znalce pro posouzení důsledků (mimo jiné) silničního projektu pro životní prostředí v této lokalitě. Znalec v rámci svých povinností pozoroval lokalitu po dobu devíti měsíců a uspořádal jednání, které trvalo 21 dní a na němž dotčené strany přednesly ústní či předložily písemná vyjádření. Na základě pozorování, informací a tvrzení přednesených na jednání znalec vypracoval zprávu a doporučení, které předal Úřadu. Znalec v uvedené zprávě vyjádřil názor, že ztrátu „řádově 1,5 hektaru“ vápencového chodníku je třeba posuzovat ve vztahu k 85 hektarům chodníku nacházejícím se v rozšířené oblasti – uvedenou rozšířenou oblast je třeba považovat za „samostatnou podoblast“ celé lokality – původní lokality Lough Corrib, a nikoli v kontextu 270 hektarů chodníku nacházejících se v lokalitě brané jako celek. Též poznamenal, že rozloha vápencového chodníku, který by se v důsledku silničního systému musel odstranit, byla podle jeho názoru „výrazně“ snížena (ze 3,8 hektaru na 1,5 hektaru) v důsledku opatření přijatých ke zmírnění ztráty chodníku. Pokud se jedná o samotnou ztrátu, znalec dospěl k závěru, že „tato poměrně malá ztráta – z kvantitativního hlediska – nebude mít nepříznivý účinek na celistvost území“. V souvislosti s otázkami fragmentace a vyrušování znalec dospěl k závěru, že „navrhovaný projekt by neměl významný vliv na dosažení cílů ochrany lokality a neměl by závažný účinek na celistvost lokality“.

21. Znalec též dospěl k závěru, že „posouzení značného negativního vlivu odůvodňujícího přijetí kompenzačních opatření“ nebylo nepřijatelné. Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jasně vyplývá, že se znalec použitím spojení „značný negativní vliv“ ve své zprávě řídil pokyny, které stanovil Irish National Roads Authority (Irský národní silniční úřad). Z uvedených pokynů vyplýval požadavek, aby byl jakýkoli trvalý vliv na takovou lokalitu, jako je Lough Corrib, považován za „značně negativní“. Použití uvedeného spojení je tedy třeba chápat jako odkaz na trvalý charakter tohoto vlivu.

22. Úřad ve sporném rozhodnutí vyjádřil souhlas s posouzením vlivů projektu na životní prostředí, které provedl znalec. Úřad dospěl k závěru, že „ač má [projekt] značný územně omezený vliv na [lokalitu] Lough Corrib, neovlivní nepříznivě celistvost [lokality]. Projekt […] proto nebude mít nepřijatelný vliv na životní prostředí a je v souladu s řádným územním plánováním a udržitelným rozvojem této oblasti“.

7 — Komise tvrdí, že tento údaj je nepřesný a nezohledňuje skutečnou rozlohu vápencového chodníku, která by zanikla. Tato okolnost však není v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce výslovně ani implicitně uvedena. V rozsahu, v němž se tato okolnost týká skutkové otázky, se jí Soudní dvůr nemůže zabývat. V rozsahu, v němž tvrzení Komise týkající se této okolnosti vyvolávají výkladové – a tedy právní – otázky, tyto nespadají do rámce otázek položených vnitrostátním soudem a jejich zodpovězení není k podání odpovědi na otázky položené vnitrostátním soudem nezbytné. Proto se jimi nebudu dále zabývat.

23. Peter Sweetman napadl sporné rozhodnutí žalobou u High Court (Irsko), a zejména tvrdil, že Úřad dospěl k nesprávnému závěru, že silniční projekt nepříznivě neovlivní celistvost lokality Lough Corrib. Po zamítnutí žaloby v prvním stupni se P. Sweetman odvolal k Supreme Court, který položil tyto předběžné otázky:

„1) Jaká právní kritéria má použít příslušný orgán při posuzování pravděpodobnosti toho, zda plán nebo projekt, na který se vztahuje čl. 6 odst. 3 [směrnice], bude mít ‚nepříznivý účinek na celistvost lokality'?

2) Je důsledkem použití zásady obezřetnosti to, že takový plán nebo projekt nemůže být schválen, pokud by způsobil trvalou neobnovitelnou ztrátu celého příslušného stanoviště nebo jeho části?

3) Jaký je vztah, existuje-li takovýto vztah, mezi čl. 6 odst. 4 a přijímáním rozhodnutí podle čl. 6 odst. 3 o tom, že plán nebo projekt nepříznivě neovlivní celistvost lokality?"

24. Písemná vyjádření předložili P. Sweetman, Úřad, Galway County Council a Galway City Council (dále jen společně „místní orgány"), Irsko, vláda Spojeného království a Evropská komise. Na jednání dne 12. září 2012 byli zastoupeni a přednesli řeči P. Sweetman, Úřad, místní orgány, Irsko, řecká vláda, vláda Spojeného království a Evropská komise.

Analýza

K přípustnosti

25. V době vydání sporného rozhodnutí byla rozšířená oblast lokality Lough Corrib v Irsku vyhlášena podle článku 4 nařízení, ale ještě nebyla zařazena do seznamu LVS přijatém Komisí. Na uvedenou oblast se tedy vztahovala ochrana stanovená v článku 30 nařízení, ale nikoliv ochrana podle čl. 6 odst. 2, 3 a 4 směrnice [8]. Jsem přesvědčna o tom, že si Supreme Court při podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce tuto skutečnost plně uvědomoval. Místní orgány však tvrdí, že se položené otázky týkají výlučně výkladu vnitrostátního práva a nespadají do pravomoci Soudního dvora. Soudní dvůr by tedy na ně měl odmítnout odpovědět.

26. Takto úzký výklad článku 267 SFEU podle mého názoru není odůvodněný.

27. Z judikatury Soudního dvora jasně vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc vydat rozhodnutí o předběžné otázce ve věcech, které se týkají vnitrostátních právních předpisů přijatých s cílem implementovat unijní právo, i když se na skutkový stav věci nevztahuje unijní právo.

28. Bude tomu tak v případě, kdy dotčená vnitrostátní ustanovení směřují k přijetí stejných řešení, jako jsou řešení přijatá v unijním právu, pokud jsou dotčená ustanovení podle vnitrostátního práva přímo a bezpodmínečně použitelná. Právní předpisy musí obsahovat dostatečně přesné údaje, z nichž lze vyvodit, že vnitrostátní zákonodárce chtěl odkázat na obsah ustanovení unijního práva. Soudní dvůr odůvodnil tento výklad článku 267 SFEU tím, že aby se předešlo budoucím rozdílům ve výkladu, mají se ustanovení či pojmy převzaté z unijního práva vykládat jednotně bez ohledu na podmínky, za nichž se mají použít [9].

8 — Sporné rozhodnutí bylo vydáno dne 20. listopadu 2008. Rozhodnutí Komise zařadit lokalitu do aktualizovaného seznamu LVS bylo přijato dne 12. prosince 2008, tedy přibližně tři týdny po datu přijetí sporného rozhodnutí.

9 — Obecně v tomto ohledu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Cicala (C-482/10, Sb. rozh. s. I-14139, body 17 až 19).

29. To neznamená, že se Soudní dvůr prohlásí za příslušný rozhodovat v každé věci, která se týká použití vnitrostátních předpisů založených na unijním právu. Ve věci Kleinwort Benson [10] Soudní dvůr uvedl, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřípustná z důvodu, že sporná vnitrostátní právní úprava neobsahovala „přímý a bezpodmínečný odkaz“ na ustanovení práva Společenství s cílem začlenit je do vnitrostátního právního řádu, ale namísto toho použila tato ustanovení jen jako vzor. Ačkoli některá ustanovení vnitrostátních právních předpisů byla téměř doslovně převzata z jejich evropského ekvivalentu, jiná se od něj odchylovala a bylo výslovně stanoveno, aby orgány dotčeného členského státu přijaly změny „určené k dosažení odklonu“ od tohoto ekvivalentu.

30. Ačkoli se působnost článku 30 nařízení omezuje na návrhy silničních projektů, a je tedy užší než působnost čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice, je zřejmé, že cílem článku 30 nařízení je přijmout v tomto kontextu stejné řešení, jaké stanoví čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice. Použití článku 30 nařízení je tak přímé a bezpodmínečné. Název nařízení napovídá, že bylo přijato s cílem provést evropské předpisy do vnitrostátního práva [11].

31. Za těchto okolností zastávám názor, že potřeba předejít budoucím rozdílům ve výkladu článku 30 nařízení a čl. 6 odst. 3 směrnice má rozhodující význam. Je zřejmé, že jakmile bude lokalita zařazena do seznamu LVS přijatého Komisí, článek 30 nařízení se při použití na tuto lokalitu bude muset vykládat v souladu s čl. 6 odst. 3. Článek 30 nařízení se též musí vykládat a používat ve vnitrostátním právu konsistentně bez ohledu na to, zda daná lokalita (již) byla vyhlášena jako LVS. Irské soudy si proto při výkladu článku 30 nařízení ve věci, v níž se čl. 6 odst. 3 (ještě) nepoužije, musí ujistit, že následně nebudou muset tento výklad změnit ve věci, v níž se čl. 6 odst. 3 použije [12].

32. Místní orgány tvrdí, že chybí nezbytný evropský rozměr: jelikož lokalita v rozhodném období nespadala do působnosti čl. 6 odst. 3, Komise není oprávněna vydat stanovisko ve smyslu čl. 6 odst. 4. Tato okolnost je podle mého názoru irelevantní. Nijak neovlivňuje nutnost předejít rozdílům ve výkladu uvedenou v bodě 31 výše. Kromě toho, pokud se (při správném výkladu článku 30 nařízení s ohledem na směrnici) projekt může uskutečnit jen na základě čl. 6 odst. 4 směrnice, mám za to, že Irsko by bylo povinno buď vyjmout tuto lokalitu ze seznamu lokalit uvedeného v bodě 16 výše (ač není jasné, jak by to mohlo učinit), anebo vyčkat, až lokalita bude vyhlášena, a poté se obrátit na Komisi podle čl. 6 odst. 4. Je to však jen logický důsledek uvedení vnitrostátního práva do souladu s požadavky směrnice před skutečným okamžikem vytvoření sítě Natura 2000.

33. Vzhledem k výše uvedenému mám za to, že Supreme Court naprosto správně podal Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a je vhodné, aby o ní Soudní dvůr rozhodl.

K první otázce

34. Touto otázkou vnitrostátní soud žádá o pomoc při výkladu čl. 6 odst. 3 a zejména spojení „nepříznivý účinek na celistvost lokality“.

10 — Rozsudek ze dne 28. března 1995 (C-346/93, Recueil, s. I-615, bod 16).

11 — V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, Sb. rozh. s. I-10627, bod 22).

12 — Jak se nyní skutečně použije na rozšířenou lokalitu Lough Corrib.

35. Jak na jednání zdůraznil Úřad, projednávaná věc je neobvyklá tím, že se převážná část judikatury Soudního dvora týká případů, kdy nebylo učiněno odpovídající posouzení podle tohoto ustanovení, a vyvstávala otázka, zda je takové posouzení nezbytné [13]. V projednávaném případě bylo naopak posouzení provedeno a nic nenasvědčuje tomu, že bylo provedeno nesprávně, naopak vše nasvědčuje tomu, že bylo provedeno velmi pečlivě [14]. Otázka se týká spíše závěru, který byl vyvozen z výsledku tohoto posouzení, na jehož základě Úřad přijal sporné rozhodnutí.

36. Ačkoli se otázka týká jediného slovního spojení použitého v čl. 6 odst. 3, toto spojení je nutno chápat s přihlédnutím ke kontextu, v němž je použito. Nyní tedy posoudím cíle, jejichž dosažení směrnice vytyčuje, a poté se budu zabývat povinnostmi stanovenými v článku 6 jako celku.

Cíle směrnice

37. Článek 2 odst. 1 uvádí, že cílem této směrnice je přispět k zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v členských státech. Článek 2 odst. 2 dále uvádí, že cílem opatření přijímaných na základě směrnice je *zachování* nebo *obnova* příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin „v zájmu Společenství“.

38. Pojem „ochrana“ je definován v čl. 1 písm. a) jako „všechna opatření, která jsou potřebná pro zachování nebo obnovu přírodních stanovišť […] v příznivém stavu z hlediska jejich ochrany“. Podle čl. 1 písm. e) se stav přírodního stanoviště z hlediska ochrany považuje za „příznivý“ mimo jiné tehdy, když jeho přirozený areál rozšíření a plochy, které v rámci tohoto areálu pokrývá, jsou *stabilní nebo se zvětšují* a specifická struktura a funkce, které jsou nezbytné pro jeho dlouhodobé zachování, *existují a budou pravděpodobně* v dohledné době i *nadále existovat*.

39. Za tímto účelem čl. 3 odst. 1 vyžaduje vytvoření spojité evropské ekologické sítě zvláštních oblastí ochrany pod názvem „Natura 2000“. Tato síť má mimo jiné umožnit zachování typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany nebo popřípadě obnovení příznivého stavu z hlediska ochrany v jejich přirozeném areálu rozšíření.

40. Základním cílem směrnice tedy je, aby byla přírodní stanoviště zachována a v případě potřeby obnovena do příznivého stavu z hlediska jejich ochrany. Takový cíl je nezbytný za okolností, kdy se – jak se uvádí ve čtvrtém bodě odůvodnění směrnice – podmínky těchto stanovišť dále zhoršují a je třeba přijmout opatření na jejich ochranu. Platí to *a fortiori v* případě prioritních typů přírodních stanovišť. Článek 1 písm. d) je definuje jako „typy přírodních stanovišť ohrožené vymizením“, přičemž uvádí, že „Společenství má zvláštní odpovědnost“ za jejich ochranu.

Článek 6

41. Článek 6 je třeba vykládat v tomto kontextu. Pokud se jedná o přírodní stanoviště, tento článek na jedné straně upravuje potřebná ochranná opatření, která se mají stanovit v souvislosti se ZOO (čl. 6 odst. 1), a kroky, které je třeba přijmout, aby se předešlo poškozování těchto přírodních stanovišť (čl. 6 odst. 2), a na druhé straně stanoví soubor postupů, které je třeba dodržet v případě plánů nebo projektů, které s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo nejsou pro péči o ni nezbytné (čl. 6 odst. 3 a 4). Bez těchto ustanovení by hrozilo, že pojmy zachování a obnova, na nichž je směrnice založena, by neměly žádný praktický účinek.

13 — Viz například rozsudky ze dne 4. října 2007, Komise v. Itálie (C-179/06, Sb. rozh. s. I-8131); ze dne 4. března 2010, Komise v. Francie (C-241/08, Sb. rozh. s. I-1697); ze dne 14. ledna 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, Sb. rozh. s. I-131) a ze dne 16. února 2012, Solvay a další (C-182/10).

14 — Viz body 20 až 22 tohoto stanoviska.

42. Mezi opatřeními stanovenými článkem 6 nejsou opatření uvedená v prvním odstavci, která se týkají zavedení ochranných opatření, pro tuto otázku přímo relevantní. V podstatě existují proto, aby se zabezpečilo, že se budou více či méně pravidelně činit pozitivní kroky s cílem zajistit, aby se stav ochrany předmětné lokality zachoval a/nebo obnovil.

43. Odstavce 2, 3 a 4 článku 6 slouží k jinému účelu. Odstavec 2 stanoví všeobecnou povinnost předcházet poškozování nebo vyrušování. Odstavce 3 a 4 následně stanoví postupy, které se mají dodržovat v souvislosti s plánem nebo projektem, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný (a na který se tedy nevztahuje odstavec 1), ale který pravděpodobně bude mít na tuto lokalitu významný vliv. Společným cílem těchto tří odstavců je tedy zabránit poškození lokality nebo (ve výjimečných případech, kdy se poškození musí z naléhavých důvodů strpět) toto poškození minimalizovat. Měly by se proto vykládat jako jeden celek.

44. Článek 6 odst. 2 ukládá členským státům obecný požadavek zachovávat *status quo* [15]. Soudní dvůr jej popsal jako ustanovení, které „umožňuje vyhovět zásadnímu cíli udržet a ochránit kvalitu životního prostředí, spolu s ochranou přírodních stanovišť, jakož i ochranou volně žijících živočichů a rostlin, a zakotvuje povinnost všeobecné ochrany spočívající v předcházení poškozování, jakož i vyrušování, která by mohly mít významný vliv ve vztahu k cílům uvedené směrnice“ [16]. Povinnost, kterou stanoví čl. 6 odst. 2, není absolutní v tom smyslu, že toto ustanovení ukládá povinnost zabezpečit, aby nikdy nedošlo k žádné změně dotčené lokality. Je třeba ji spíše posuzovat ve vztahu k cílům ochrany lokality [17], jelikož právě z tohoto důvodu byla lokalita vyhlášena. Vyžaduje se tedy přijetí všech vhodných opatření, aby se předešlo ohrožení těchto cílů. Skutečný charakter lokality jako přírodního stanoviště se vším, co z toho vyplývá pro biologickou rozmanitost životního prostředí, je tudíž zachován. Mírné zanedbávání nepřichází v úvahu.

45. Článek 6 odst. 3 se naopak netýká každodenního správy lokality. Použije se pouze v případě, jedná-li se o plán nebo projekt, který s lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný. Stanoví dvoustupňové kritérium. V prvním stupni je třeba určit, zda dotčený plán nebo projekt „bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv“.

46. Na tomto místě bych chtěla poznamenat, že ačkoli spojení „*likely to have [an] effect*“ použité v anglickém znění směrnice [18] může okamžitě navodit potřebu prokázat míru pravděpodobnosti – tedy může se jevit, že toto spojení vyžaduje bezprostřední a zřejmě i podrobné určení případného vlivu dotčeného plánu nebo projektu na lokalitu – spojení použité v jiných zněních je slabší. Ve francouzském znění se například používá „*susceptible d'affecter*“, v německém znění je použito spojení „*beeinträchtigen könnte*“, *v* nizozemském znění se hovoří o plánu nebo projektu, který „*gevolgen kan hebben*“, zatímco ve španělském znění se používá spojení „*pueda afectar*“. Každé z těchto znění nasvědčuje tomu, že kritérium je stanoveno na nižší úrovni a že jednoduše jde o to, zda dotčený plán nebo projekt může mít nějaký účinek. Anglické spojení „*likely to*“ je třeba chápat v tomto smyslu [19].

15 — V tomto ohledu viz mimo jiné rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Sb. rozh. s. I-7405, bod 32); ze dne 14. října 2010, Komise v. Rakousko (C-535/07, Sb. rozh. s. I-9483, bod 58); ze dne 24. listopadu 2011, Komise v. Španělsko (C-404/09, Sb. rozh. s. I-11853, bod 127).

16 — Viz rozsudek ve věci Stadt Papenburg, uvedený výše v poznámce pod čarou 13, bod 49 a citovaná judikatura.

17 — Viz v tomto smyslu rozsudek Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, uvedený výše v poznámce pod čarou 15, bod 46.

18 — V květnu 1992, kdy byla směrnice přijata, byly úředními jazyky Evropského společenství angličtina, dánština, francouzština, italština, němčina, nizozemština, portugalština, řečtina a španělština. Znění směrnice je tedy závazné v každém z těchto znění.

19 — Viz rozsudek ze dne 1. dubna 2004, Borgmann (C-1/02, Recueil, s. I-3219) pokud jde o potřebu vykládat ustanovení v případě, že existuje rozdíl mezi různými zněními předpisu EU, s ohledem na cíl a celkovou systematiku právní úpravy, jejíž je součástí (bod 52 a citovaná judikatura). Pokud jde o obtíže, které mohou způsobit rozdíly mezi zněními, rovněž viz mé stanovisko ze dne 6. března 2008 ve věci, v níž byl vydán rozsudek dne 10. července 2008, Emirates Airlines (C-173/07, Sb. rozh. s. I-5237).

47. Z toho vyplývá, že *možnost* existence významného vlivu na lokalitu vyvolá potřebu odpovídajícího posouzení ve smyslu čl. 6 odst. 3[20]. Požadavek v tomto stupni, aby plán nebo projekt měl pravděpodobně významný vliv, je tedy předpokladem povinnosti provést odpovídající posouzení. Není třeba tento vliv *prokázat*, jak podotýká Irsko, je pouze třeba určit, že k takovému vlivu *může* dojít.

48. Požadavek, aby byl dotčený vliv „významný", má stanovit práh *de minimis*. Plány nebo projekty, které nemají znatelný vliv na lokalitu, jsou tak vyloučeny. Pokud by se čl. 6 odst. 3 vztahoval na všechny plány nebo projekty, které mohou mít *jakýkoli* vliv na lokalitu, hrozilo by, že z důvodu přehnaných zákonných požadavků by byly činnosti v lokalitě nebo její blízkosti znemožněny.

49. Práh stanovený v prvním stupni čl. 6 odst. 3 je tedy velmi nízký. Představuje pouze předpoklad pro určení, zda je nutno vykonat odpovídající posouzení důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. Účelem tohoto posouzení je, aby se dotčený plán nebo projekt důkladně posoudil na základě toho, co Soudní dvůr označil za „nejlepší vědecké poznatky v dané oblasti"[21]. Lze si též opatřit stanovisko široké veřejnosti. Její názory často mohou poskytnout cenné praktické poznatky založené na místní znalosti dotčené lokality a jiné relevantní související informace, které by jinak osoby provádějící posouzení neměly k dispozici.

50. Při tomto odborném posouzení se musí určit, zda dotčený plán nebo projekt má „nepříznivý účinek na celistvost lokality", jelikož na základě tohoto určení musí příslušné vnitrostátní orgány dospět ke svému rozhodnutí. Práh v tomto (druhém) stupni je znatelně vyšší než práh stanovený v prvním stupni. Je tomu tak proto, že otázka (jednodušeji řečeno) nezní „měli bychom se obtěžovat ověřením?" (otázka v prvním stupni), ale spíše „co se stane s lokalitou, když se tento plán nebo projekt uskuteční; a je to v souladu se ‚zachováním nebo obnovou příznivého stavu z hlediska ochrany' dotčeného stanoviště nebo druhu?". V projednávané věci je nesporné, že pokud se silniční systém zrealizuje, dojde k trvalé ztrátě části stanoviště. Otázka jednoduše zní, zda lze tento systém povolit bez překročení uvedeného prahu a použití zbývajících částí čl. 6 odst. 3 (a v případě potřeby čl. 6 odst. 4).

51. Je však zjevné, že práh stanovený v tomto stupni čl. 6 odst. 3 nemůže být nastaven příliš vysoko, jelikož posouzení se musí provést v přísném souladu se zásadou ochrany. Tato zásada se použije, jestliže jsou existence nebo rozsah rizik nejisté[22]. Příslušné vnitrostátní orgány mohou takovou činnost povolit *pouze tehdy, jsou-li přesvědčeny, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost dotčené lokality*. Pokud přetrvávají pochybnosti o neexistenci nepříznivých účinků, musí povolení odmítnout[23].

52. Jak je třeba vykládat odkaz na „celistvost" lokality v tomto spojení?

53. Na tomto místě je opět vhodné stručně připomenout rozdílná znění čl. 6 odst. 3. Anglické znění používá abstraktní pojem (*integrity*), a tento přístup je též použit například ve francouzském znění (*intégrité*) a italském znění (*integrità*). Některá jiná znění jsou konkrétnější. Německé znění odkazuje na lokalitu *als solches* (jako takovou). V nizozemském znění se hovoří o *natuurlijke kenmerken* (přirozených vlastnostech) lokality.

54. Navzdory těmto jazykovým rozdílům se domnívám, že se jedná o totéž. Relevantní je zásadní jednota lokality. Jinak řečeno pojem „celistvost" je nutno chápat tak, že odkazuje na trvalou úplnost a neporušenost základních vlastností dotčené lokality.

20 — Domnívám se, že nejlepší příklad nejasností, které může tento nedůsledně formulovaný právní předpis způsobit, lze najít v rozsudku Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, uvedeném výše v poznámce pod čarou 15. Soudní dvůr v bodě 41 uvádí, že odpovídající posouzení se vyžaduje už v případě, kdy existuje „pouhá pravděpodobnost", že dojde k významnému vlivu. V bodě 43 poukazuje na případ, kdy existuje „pravděpodobnost nebo nebezpečí" takového vlivu. V bodě 44 používá pojem „v případě pochybností". Podle mého názoru je nejvýstižnější poslední z těchto spojení.

21 — Rozsudek Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, uvedený výše v poznámce pod čarou 15, bod 54.

22 — Rozsudek ze dne 5. května 1998, National Farmers' Union a další (C-157/96, Recueil, s. I-2211, bod 63).

23 — V tomto ohledu viz rozsudek Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, uvedený v poznámce pod čarou 15, body 56 až 59.

55. Celistvostí, kterou je nutno zachovat, musí být celistvost „lokality“. V kontextu lokality přírodního stanoviště to znamená, že se jedná o lokalitu, která byla vyhlášena vzhledem k potřebě zachovat dotčené stanoviště v příznivém stavu z hlediska ochrany (anebo jej do takového stavu obnovit). Toto má zvláštní význam v případě, jako je tento, kdy dotčená lokalita představuje prioritní typ přírodního stanoviště [24].

56. Z toho vyplývá, že základní vlastnosti lokality, které budou relevantní, jsou ty, které odůvodňovaly vyhlášení lokality a s nimi související cíle ochrany. Při určování, zda je ovlivněna celistvost lokality, je tedy zásadní otázkou, kterou si subjekt, jenž přijímá rozhodnutí, musí položit, „proč byla *tato konkrétní lokalita* vyhlášena a jaké jsou její cíle ochrany?“. V projednávané věci byla lokalita vyhlášena alespoň částečně z důvodu přítomnosti vápencového chodníku v lokalitě, který je přírodním zdrojem, jemuž hrozí vymizení, a který v případě jeho zničení nelze nahradit, a proto je nezbytné jej zachovat.

57. Účinek na celistvost lokality musí být dále „nepříznivý“. V každém konkrétním případě může z dvoustupňového odpovídajícího posouzení podle čl. 6 odst. 3 vyplynout, že účinek plánu nebo projektu na lokalitu bude neutrální nebo dokonce příznivý. Pokud je však účinek negativní, plán nebo projekt nemůže být uskutečněn – aslepoň ne podle tohoto ustanovení.

58. Co je tedy negativní anebo „nepříznivý“ účinek? V tomto ohledu je vhodné rozlišit tři situace.

59. Plán nebo projekt může způsobit určitou výlučně dočasnou ztrátu vlastnosti, kterou lze úplně odstranit – jinak řečeno, řádný stav ochrany lokality lze urychleně obnovit. Příkladem je vyhloubení výkopu v zemi na umístění podzemního potrubí procházejícího přes okraj lokality. *Za předpokladu*, že jakékoli narušení lokality lze napravit, by (podle mého názoru) nedošlo k nepříznivému účinku na celistvost lokality.

60. Naopak opatření, která způsobují trvalé zničení části přírodního stanoviště, které odůvodňovalo vyhlášení lokality, je třeba podle mého názoru automaticky považovat za nepříznivá. Cíle ochrany lokality mohou být v důsledku tohoto zničení zásadně – a nezvratně – ohroženy. Skutkové okolnosti věci vedoucí k podání projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce spadají do této kategorie.

61. Třetí situace zahrnuje plány nebo projekty, jejichž vliv na lokalitu se bude nacházet mezi těmito dvěma hraničními případy. Soudnímu dvoru nebyla předložena podrobná vyjádření týkající se otázky, zda by se mělo (nebo nemělo) konstatovat, že takové plány nebo projekty mají „nepříznivý účinek na celistvost lokality“. Domnívám se, že je vhodné nechat tuto otázku otevřenou pro rozhodnutí v pozdější věci.

62. Předpokládejme, že plán nebo projekt překročí práh stanovený ve druhé větě čl. 6 odst. 3. V takovém případě je nutno posoudit, zda jej lze provést podle čl. 6 odst. 4. Předpokladem použití tohoto ustanovení je „negativní výsledek posouzení důsledků pro lokalitu“. Pokud má mít článek 6 nějaký význam jako souvislý celek, toto spojení je nutno vykládat tak, že znamená, že odstavec 4 se použije právě tehdy, když se přestane uplatňovat odstavec 3, tedy když se zjistí, že dotčený plán nebo projekt nelze uskutečnit podle odstavce 3.

63. Článek 6 odst. 4 je stejně jako čl. 6 odst. 3 rozdělen na dvě části. První část se vztahuje na každý plán nebo projekt, který nesplňuje požadavky čl. 6 odst. 3. Druhá část se použije jen tehdy, když se v příslušné lokalitě vyskytuje prioritní typ přírodního stanoviště nebo prioritní druh.

24 — V této souvislosti viz bod 40 výše.

64. Pokud se jedná o první – všeobecný – soubor požadavků, plán nebo projekt lze uskutečnit jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a není-li k dispozici žádné alternativní řešení [25]. Dotčený členský stát musí navíc zajistit veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. Ačkoli Komise musí být informována o kompenzačních opatřeních, sama se tohoto řízení nezúčastňuje. Jinak řečeno právní úprava uznává, že mohou být dány výjimečné okolnosti, za nichž může být poškození nebo zničení chráněného přírodního stanoviště nevyhnutelné, avšak připuštěním, že může dojít k takovému poškození nebo zničení, zdůrazňuje, že je třeba zabezpečit úplnou kompenzaci důsledků pro životní prostředí [26]. Je tedy zachován *status quo* nebo co nejbližší stav ke *statu quo*, jehož lze za daných okolností dosáhnout.

65. Druhá část je užší. Důvody, na jejichž základě je plán nebo projekt možno uskutečnit, jsou omezenější a může být třeba, aby příslušné orgány dotčeného členského státu nejprve získaly stanovisko Komise [27].

66. Ačkoli jsou požadavky stanovené v čl. 6 odst. 4 záměrně přísné, je důležité poukázat na to, že nepředstavují nepřekonatelné překážky povolení. Komise na jednání uvedla, že z 15 až 20 žádostí o vydání stanoviska podle tohoto ustanovení, které jí byly dosud doručeny, odpověděla Komise záporně pouze na jednu .

67. Mám za to, že vzhledem k tomuto celkovému kontextu jakýkoli výklad čl. 6 odst. 3, jenž poskytuje nižší úroveň ochrany, než je úroveň ochrany, kterou stanoví čl. 6 odst. 4, nemůže být správný. Kdyby se od členských států vyžadovalo, aby „přijaly veškerá kompenzační opatření, pokud se plán nebo projekt uskutečňuje podle posledně uvedeného ustanovení, nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000“, a zároveň by se jim povolilo, aby schválily uskutečnění menších projektů podle prvně zmíněného ustanovení, i když může dojít k určitému trvalému nebo dlouhodobému poškození nebo zničení, bylo by to neslučitelné s obecnou strukturou článku 6. Takový výklad by též nezabránil jevu, který Komise označuje jako „pomalé zbavování podstaty“, tedy kumulativní ztrátě přírodních stanovišť v důsledku povolení mnohých nebo alespoň několika projektů menšího rozsahu ve stejné lokalitě [28].

68. Výše uvedená analýza v podstatě podporuje argumentaci P. Sweetmana, Irska a Komise. Úřad, místní orgány a Spojené království zaujaly odlišný přístup, který úzce souvisí s doslovným zněním čl. 6 odst. 3. Zdůrazňují zejména dvoustupňový postup, který toto ustanovení stanoví. Každý stupeň je samostatný a tvrdí, že je třeba jej chápat tak, že má odlišný význam a účel.

69. Tento alternativní přístup bych shrnula takto.

70. Při výkladu článku 6 je třeba odlišit na jedné straně odstavce 1 a 2 a na druhé straně odstavce 3 a 4. Účelem prvních dvou odstavců je upravit každodenní správu lokality. Poslední dva odstavce se zase zabývají plány nebo projekty, které s touto správou nesouvisí. Lze na ně tedy nahlížet tak, že stanoví výjimky z odstavců 1 a 2. Při posuzování tohovéhoto plánu nebo projektu je třeba nejprve posoudit, zda bude pravděpodobně mít významný vliv na lokalitu. Slovo „pravděpodobně“ se v tomto

25 — V tomto ohledu viz rozsudek Solvay a další, uvedený v poznámce pod čarou 13 výše, bod 71 a násl.

26 — Pokud jde o příklad kroků, které *nepředstavují* přiměřená kompenzační opatření, viz bod 29 mého stanoviska ze dne 3. května 2007 ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 20. září 2007, Komise v. Itálie (C-388/05, Sb. rozh. s. I-7555, nazývaný Valloni e steppe pedegarganiche). Ponechávám otevřenou všeobecnou otázku, jak určit, jaká *jsou* v konkrétním případě přiměřená kompenzační opatření.

27 — Právní předpisy odkazují na to, že se Komise vyjádří prostřednictvím stanoviska spíše než rozhodnutí. Pro dotčené strany tedy není přímo závazné. Komise však má možnost zahájit řízení proti členskému státu, který poruší nebo umožní ostatním porušit její stanovisko. Poškozená třetí osoba může případně zahájit řízení před vnitrostátním soudem a domáhat se usnesení s příslušným účinkem.

28 — Část diskuse na jednání se týkala otázky, zda tento jev sehrál roli při určení, zda bylo splněno kritérium „nepříznivého účinku na celistvost lokality“ podle čl. 6 odst. 3. Podle mého názoru to v tomto kontextu nehraje roli. Relevantními kritérii jsou v tomto případě kritéria uvedená v bodech 50 až 60 výše. Není třeba jít nad jejich rámec.

kontextu bude vykládat tak, že zahrnuje kritérium pravděpodobnosti (ač založené na zásadě obezřetnosti – podle mého názoru tato otázka není sporná). Plán nebo projekt, v jehož případě by nebylo zjištěno, že pravděpodobně bude mít významný vliv, se může uskutečnit bez toho, že by bylo třeba provést posouzení jeho vlivu.

71. Naopak, pokud by se takový účinek předpokládal, bylo by posouzení nutné. Při tomto posouzení a tedy při určení, zda plán nebo projekt bude mít „nepříznivý účinek na celistvost lokality“, je třeba mít na zřeteli, že toto spojení musí znamenat víc než „nepříznivý účinek na lokalitu“. Výrazu „nepříznivý účinek“ musí být rovněž přisouzen silnější význam než výrazu „významný vliv“ použitému v první stádiu podle článku 6 odst. 3. V opačném případě by nebyl rozdíl mezi předpokladem, kdy je třeba provést posouzení (čl. 6 odst. 3 první věta), a kritériem pro určení, zda je třeba odmítnout povolit uskutečnění plánu nebo projektu (čl. 6 odst. 3 druhá věta).

72. Na základě toho Úřad tvrdí, že dotčené rozhodnutí o povolení silničního systému bylo přijato správně.

73. Vyjádření účastníků řízení, kteří argumentují ve prospěch přístupu, který jsem popsala výše, jsou důsledně propracována. Určitě by neměla být bez dalšího zamítnuta.

74. Podle mého názoru však tento přístup není správný. Soustředí se obzvláště na znění čl. 6 odst. 3 vykládané izolovaně a nezohledňuje širší kontext, v němž je nutno toto ustanovení vykládat. V důsledku toho způsobuje imanentní a neřešitelné napětí mezi povolením provedení některých projektů podle čl. 6 odst. 3 a skutečností, že projekty, na které se vztahuje čl. 6 odst. 4, je možno uskutečnit pouze v případě, že budou přijata úplná kompenzační opatření. Též se vůbec nezabývá tvrzením týkajícím se „pomalého zbavování podstaty“.

75. Tato tvrzení též nejsou slučitelná s judikaturou Soudního dvora stanovenou v rozsudku Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging [29]. Soudní dvůr tím, že v bodě 35 shledal, že čl. 6 odst. 3 činí současné použití normy všeobecné ochrany zbytečným, nechtěl zdůraznit rozdíly mezi těmito ustanoveními. Rozhodl se spíše zdůraznit jejich *podobnost*. S přihlédnutím k této skutečnosti Soudní dvůr dále v bodě 36 poznamenal, že „povolení plánu nebo projektu odsouhlaseného na základě čl. 6 odst. 3 [směrnice] nezbytně předpokládá, že se na tento plán nebo projekt pohlíží tak, že nemůže mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a proto nemůže způsobit poškozování nebo významná narušování ve smyslu odstavce 2 téhož článku“. Z téhož důvodu Soudní dvůr v rozsudku Komise v. Španělsko rozhodl, že „účelem druhého odstavce šestého článku [směrnice] a jeho třetího odstavce je zajišťovat stejnou úroveň ochrany“ [30].

76. Vzhledem k výše uvedenému je třeba na první otázku odpovědět tak, že ke stanovení, zda plán nebo projekt, na který se vztahuje čl. 6 odst. 3 směrnice, má nepříznivý účinek na celistvost této lokality, je třeba určit, zda tento plán nebo projekt bude mít negativní účinek na základní prvky dotčené lokality s přihlédnutím k důvodům, proč byla lokalita vyhlášena, a s nimi souvisejícím cílům ochrany. Účinek, který je trvalý nebo dlouhodobý, musí být považován za nepříznivý. Při rozhodování o této otázce se použije zásada obezřetnosti.

29 — Uvedený v poznámce pod čarou 15 výše. Jestliže se později prokáže, že plán nebo projekt pravděpodobně povede k poškozování nebo narušování, i když nedošlo k žádnému pochybení, za které by nesly odpovědnost příslušné vnitrostátní orgány, čl. 6 odst. 2 se použije s cílem zabezpečit obnovu celistvosti lokality (v tomto smyslu viz bod 37 tohoto rozsudku).

30 — Uvedený v poznámce pod čarou 15, bod 142.

Ke druhé otázce

77. Vnitrostátní soud se touto otázkou táže, zda ze zásady obezřetnosti vyplývá povinnost zamítnout plán nebo projekt, pokud by způsobil trvalou neobnovitelnou ztrátu celého příslušného stanoviště nebo jeho části. V této otázce je implicitně vyjádřeno, že dotčená zásada může sehrát samostatnou úlohu při posouzení, které mají provést vnitrostátní orgány podle čl. 6 odst. 3. To znamená, že tato otázka je založena na předpokladu, že jestliže se uvedená zásada nepoužije, je možno dospět k jinému výsledku než v případě jejího použití.

78. Použití zásady obezřetnosti jsem popsala v bodě 51 výše. Jak poznamenávají místní orgány, jedná se o procesní zásadu, jelikož tato zásada popisuje přístup, který má zaujmout subjekt, jenž přijímá rozhodnutí, a nepožaduje konkrétní výsledek.

79. Soudní dvůr v rozsudku Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging rozhodl, že zásada obezřetnosti byla začleněna do čl. 6 odst. 3 [31]. Z toho vyplývá, jak poznamenává Spojené království, že ve struktuře tohoto článku neexistuje žádná výkladová mezera, která by se měla použitím uvedené zásady vyplnit. Z toho též vyplývá, že skutečnost, že tato zásada je relevantní pro účely stanovení, zda příslušný orgán může vyloučit nepříznivý účinek na celistvost lokality, se netýká předchozí otázky, co toto kritérium znamená.

80. Na druhou otázku tedy není třeba odpovědět.

Ke třetí otázce

81. Touto otázkou se vnitrostátní soud táže na vzájemný vztah mezi odstavci 3 a 4 článku 6.

82. Svou analýzu tohoto vztahu jsem uvedla výše [32] a nemám k ní co dodat.

Závěry

83. S přihlédnutím k předcházejícím úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené vnitrostátním soudem následovně:

„Ke stanovení, zda plán nebo projekt, na který se vztahuje čl. 6 odst. 3 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a rostlin, má nepříznivý účinek na celistvost této lokality, je třeba určit, zda tento plán nebo projekt bude mít negativní vliv na základní prvky dotčené lokality, s přihlédnutím k důvodům, proč byla lokalita vyhlášena, a s nimi souvisejícím cílům ochrany. K tomu, aby byl daný účinek považován za „nepříznivý“, musí být trvalý nebo dlouhodobý. Při rozhodování o této otázce se použije zásada obezřetnosti.“

31 — Uvedeno v poznámce pod čarou 15, bod 58.

32 — Viz body 62 a násl.