Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 22. novembra 2012 [1]

Vec C-258/11

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Supreme Court (Írsko)]

„Životné prostredie — Osobitné chránené územia — Posúdenie vplyvu plánu alebo projektu na chránenú lokalitu — Nepriaznivý vplyv na integritu lokality“

Úvod

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 6 smernice o biotopoch [2]. Konkrétna vec predložená Súdnemu dvoru sa týka správneho výkladu odseku 3 tohto článku týkajúceho sa plánov alebo projektov, ktoré priamo nesúvisia so správou lokality biotopu alebo nie sú pre ňu potrebné. Toto ustanovenie sa uplatňuje, ak takýto plán alebo projekt „pravdepodobne bude mať významný vplyv“ na lokalitu. V takom prípade sa musí vykonať primerané posúdenie vplyvu na lokalitu. Príslušné vnútroštátne orgány môžu odsúhlasiť tento plán alebo projekt len vtedy, ak sa po tomto posúdení presvedčia, že „nepriaznivo neovplyvní integritu príslušnej lokality“. Vnútroštátny súd žiada o usmernenie v súvislosti s významom poslednej z týchto viet.

Právny rámec

Právne predpisy Európskej únie

2. Článok 1 smernice obsahuje tieto definície:

„a) *ochrana* znamená súbor opatrení vyžadovaných na zachovanie alebo obnovu prirodzených biotopov a populácií druhov divokej fauny a flóry v priaznivom stave, ako je definovaný v písm. e) a písm. i);

…

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102, ďalej len „smernica“).

d) *prioritné typy prirodzených biotopov* znamenajú typy prirodzených biotopov, ktorým hrozí vymiznutie, ktoré existujú na území uvedenom v článku 2 a za zachovanie ktorých má spoločenstvo mimoriadnu zodpovednosť z hľadiska pomeru ich prirodzeného rozsahu, ktorý patrí do územia uvedeného v článku 2; tieto prioritné typy prirodzených biotopov sú v prílohe I označené hviezdičkou (*);

e) *stav ochrany prirodzeného biotopu* znamená súbor vplyvov pôsobiacich na prirodzený biotop a jeho typické druhy, ktoré môžu ovplyvniť jeho dlhodobé prirodzené rozdelenie, štruktúru a funkcie, ako aj dlhodobé prežitie jeho typických druhov v rámci územia uvedeného v článku 2.

Stav ochrany prirodzeného biotopu sa bude považovať za ‚priaznivý', keď:

— jeho prirodzený rozsah a územie, ktoré pokrýva, zostávajú stabilné alebo sa zväčšujú a

— existuje špecifická štruktúra a funkcie, ktoré sú potrebné na jeho dlhodobé udržanie, a je pravdepodobné, že budú ďalej existovať v dohľadnom čase, a

— stav ochrany jeho typických druhov je priaznivý, ako je definované v bode i);

…

i) ‚*stav ochrany druhov* [*stav ochrany druhu – neoficiálny preklad*]' znamená súhrn vplyvov pôsobiacich na príslušné druhy [na príslušný druh – *neoficiálny preklad*], ktoré môžu ovplyvniť jeho dlhodobé rozdelenie a prebytok ich populácií [a početnosť jeho populácie – *neoficiálny preklad*] v rámci územia uvedeného v článku 2;

Stav ochrany sa bude považovať za ‚priaznivý', keď:

— údaje o dynamike populácie príslušného druhu indikujú, že sa tento druh sám dlhodobo udržuje vo svojom prirodzenom biotope ako životaschopný komponent, a

— územie prirodzeného pohybu tohto druhu sa ani nezmenšuje, ani sa pravdepodobne v dohľadnej budúcnosti nezmenší a

— existuje a pravdepodobne bude ďalej existovať dostatočne veľký prirodzený biotop na dlhodobé udržanie ich populácií [jeho populácie – *neoficiálny preklad*];

j) *lokalita* znamená geograficky definované územie, ktorého rozsah je jednoznačne vymedzený;

k) *lokalita s európskym významom* znamená lokalitu, ktorá v biogeografickom regióne alebo regiónoch, ku ktorým patrí, prispieva výrazne k udržiavaniu alebo obnoveniu priaznivého stavu ochrany typu prirodzeného biotopu uvedeného v prílohe I alebo druhov uvedených v prílohe II a môže tiež značne prispieť ku koherencii ekologickej sústavy Natura 2000, uvedenej v článku 3, a/alebo významne prispieva k zachovaniu biologickej rôznorodosti v rámci príslušného biogeografického regiónu alebo regiónov.

…

l) *osobitné chránené územie* znamená lokalitu európskeho významu, označenú členskými štátmi štatutárnym, administratívnym a/alebo zmluvným aktom [zákonným, správnym a/alebo zmluvným aktom – *neoficiálny preklad*], kde sa uplatňujú ochranné opatrenia potrebné na zachovanie alebo obnovu prirodzených biotopov a/alebo populácií druhov, pre ktoré je lokalita vymedzená, v priaznivom stave ochrany."

3. Článok 2 stanovuje:

„1. Cieľom tejto smernice je prispievať k zabezpečeniu biologickej rôznorodosti prostredníctvom ochrany prirodzených biotopov divokej fauny a flóry [biotopov a divokej fauny a flóry – *neoficiálny preklad*] na európskom území členských štátov, ktoré sú stranami zmluvy [na ktorom sa uplatňuje zmluva – *neoficiálny preklad*].

2. Navrhnú sa opatrenia prijaté podľa tejto smernice, aby sa zachovali v prirodzenom stave ochrany [v priaznivom stave ochrany – *neoficiálny preklad*] alebo do takéhoto stavu obnovili prirodzené biotopy a druhy divokej fauny a flóry európskeho významu.

3. Opatrenia prijaté podľa tejto smernice berú do úvahy hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky.“

4. Článok 3 ods. 1 stanovuje:

„Vytvorí sa súvislá európska ekologická sústava osobitných chránených území pod názvom Natura 2000. Táto sústava, pozostávajúca z lokalít, v ktorých sa vyskytujú typy prirodzených biotopov uvedených v prílohe I a prirodzené biotopy druhov uvedené v prílohe II, umožní udržanie typov prirodzených biotopov a biotopov druhov a v prípade potreby obnovenie priaznivého stavu ochrany v ich prirodzenom rozsahu.

…“

5. Článok 4 stanovuje postup označovania lokalít biotopov podľa smernice. Tento postup v zásade zahŕňa prípravu zoznamu vhodných lokalít každým členským štátom, ktorý sa následne predloží Komisii (článok 4 ods. 1). Na základe poskytnutých informácií má Komisia následne po dohode s každým členským štátom pripraviť návrh zoznamu lokalít európskeho významu (ďalej len „LEV“), ktorého účelom je určiť lokality, v ktorých sa vyskytuje jeden alebo viac prioritných typov prirodzených biotopov alebo prioritných druhov. Zoznam vybraných lokalít má následne formálne prijať Komisia (článok 4 ods. 2). Po tomto schválení ako lokality európskeho významu v súlade s postupom uvedeným v odseku 2 ju má členský štát označiť najneskôr do šiestich rokov ako osobitné chránené územie (ďalej len „OCHÚ“) (článok 4 ods. 4). Len čo je lokalita zaradená do zoznamu lokalít prijatých Komisiou ako LEV, má podliehať povinnostiam stanoveným v článku 6 ods. 2, 3 a 4 (článok 4 ods. 5).

6. Článok 6 stanovuje:

„1. Pre osobitne [osobitné – *neoficiálny preklad*] chránené územia vytvoria členské štáty potrebné ochranné opatrenia obsahujúce v prípade potreby príslušné plány riadenia, osobitne navrhnuté pre dané lokality alebo začlenené do ďalších plánov rozvoja, a primerané štatutárne, administratívne alebo zmluvné opatrenia [primerané zákonné, správne alebo zmluvné opatrenia – *neoficiálny preklad*], ktoré zodpovedajú ekologickým požiadavkám typov prirodzených biotopov uvedených v prílohe I a druhov uvedených v prílohe II, vyskytujúcich sa v týchto lokalitách.

2. Členské štáty podniknú primerané kroky, aby sa na osobitne [osobitných – *neoficiálny preklad*] chránených územiach predišlo poškodeniu prirodzených biotopov a biotopov druhov, ako aj rušeniu druhov, pre ktoré boli územia označené za chránené, pokiaľ by takéto rušenie bolo podstatné [pokiaľ by takéto rušenie mohlo byť podstatné – *neoficiálny preklad*] vo vzťahu k cieľom tejto smernice.

3. Akýkoľvek plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality alebo nie je potrebný pre ňu, ale môže pravdepodobne významne ovplyvniť túto lokalitu [ale pravdepodobne bude mať na túto lokalitu významný vplyv – *neoficiálny preklad*], či už samotne [samostatne – *neoficiálny preklad*], alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi, podlieha primeranému odhadu jeho dosahov [primeranému

posúdeniu jeho vplyvu – *neoficiálny preklad*] na danú lokalitu z hľadiska cieľov ochrany lokality. Na základe výsledkov zhodnotenia dosahov [výsledkov posúdenia vplyvu – *neoficiálny preklad*] na lokalitu a podľa ustanovení odseku 4 príslušné vnútroštátne orgány súhlasia s plánom alebo projektom iba po presvedčení sa, že nepriaznivo neovplyvní integritu príslušnej lokality, a v prípade potreby po získaní stanoviska verejnosti.

4. Ak sa aj napriek negatívnemu odhadu dosahov [negatívnemu posúdeniu vplyvu – *neoficiálny preklad*] na lokalitu a pri neexistencii alternatívnych riešení plán alebo projekt musí realizovať z dôvodov vyššieho verejného záujmu [z naliehavých dôvodov vyššieho verejného záujmu – *neoficiálny preklad*], vrátane záujmov sociálnej a ekonomickej povahy, členský štát prijme všetky kompenzačné opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, že celková koherencia sústavy Natura 2000 bude ochránená. O prijatých kompenzačných opatreniach informuje Komisiu.

Ak sa v príslušnej lokalite vyskytuje prioritný biotop [prioritný typ prirodzeného biotopu – *neoficiálny preklad*] a/alebo prioritný druh, jediné dôvody, ktoré môžu prichádzať do úvahy, sú tie, ktoré sa týkajú zdravia alebo bezpečnosti ľudí [zdravia ľudí alebo verejnej bezpečnosti – *neoficiálny preklad*], priaznivých dôsledkov primárneho významu na životné prostredie [pre životné prostredie – *neoficiálny preklad*] alebo tiež stanoviska Komisie k ďalším nevyhnutným dôvodom vyššieho verejného záujmu [alebo na základe stanoviska Komisie aj iných naliehavých dôvodov vyššieho verejného záujmu – *neoficiálny preklad*].“

7. Príloha 1 smernice obsahuje túto položku:

— „8240 * Vápencové chodníky“.

Vnútroštátne právo

8. Cestné projekty v Írsku upravuje cestný zákon z roku 1993 (Roads Act 1993, v zmenenom a doplnenom znení). Články 50 a 51 tohto zákona spolu s nariadením Európskych spoločenstiev z roku 1999 o (zmene a doplnení) posudzovania vplyvov na životné prostredie [European Communities (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations 1999] stanovujú stavebné konanie pre tieto projekty. Toto konanie si vyžaduje vykonanie posúdenia vplyvov na životné prostredie na účely smernice 85/337[3].

9. Okrem toho, ak cestný projekt pravdepodobne bude mať značný vplyv na niektoré lokality významné z hľadiska životného prostredia, bude sa naň vzťahovať nariadenie Európskych spoločenstiev z roku 1997 o prirodzených biotopoch (v znení zmien a doplnení) [European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997, ďalej len „nariadenie“], ktorým sa smernica preberá do vnútroštátneho práva.

10. Článok 2 nariadenia vymedzuje „európsku lokalitu“ tak, že zahŕňa lokality, ktoré Írsko navrhuje predložiť Komisii na schválenie ako LEV. Článok 4 upravuje postup oznamovania lokalít v rámci Írska. Tieto lokality sa následne zaradia do zoznamu predloženého Európskej komisii podľa článku 4 ods. 1 smernice.

11. Článok 30 nariadenia (ďalej len „článok 30 nariadenia“) stanovuje:

„1. Ak navrhovaný cestný projekt, v súvislosti s ktorým bola podaná žiadosť o schválenie ministra životného prostredia v súlade s článkom 51 cestného zákona z roku 1993, priamo nesúvisí so správou európskej lokality ani nie je pre ňu potrebný, ale samostatne alebo v spojení s inými

3 — Smernica Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248).

projektmi pravdepodobne bude mať na ňu významný vplyv, minister životného prostredia zabezpečí, aby sa vykonalo primerané posúdenie vplyvu na lokalitu z hľadiska cieľov ochrany lokality.

…

3. Minister životného prostredia na základe záverov posúdenia vykonaného podľa odseku 1 schváli navrhovaný cestný projekt, až keď sa presvedčí, že nepriaznivo neovplyvní integritu príslušnej európskej lokality.

…

5. Minister životného prostredia sa môže napriek nepriaznivému posúdeniu, pokiaľ sa presvedčí, že neexistujú alternatívne riešenia, rozhodnúť, že schváli navrhovaný cestný projekt, ak sa navrhovaný cestný projekt musí vykonať z naliehavých dôvodov vyššieho verejného záujmu.

6. a) Bez toho, aby bolo dotknuté písmeno b), naliehavé dôvody vyššieho verejného záujmu zahŕňajú dôvody sociálnej alebo ekonomickej povahy.

b) Ak sa v príslušnej lokalite vyskytuje prioritný typ prirodzeného biotopu alebo prioritný druh, jedinými dôvodmi vyššieho verejného záujmu sú:

i) dôvody týkajúce sa zdravia ľudí alebo verejnej bezpečnosti;

ii) priaznivé dôsledky primárneho významu pre životné prostredie alebo

iii) na základe stanoviska Komisie aj iné naliehavé dôvody vyššieho verejného záujmu.“

12. Podľa vnútroštátneho súdu vnútroštátne predpisy spôsobujú, že na lokalitu sa bude odo dňa upovedomia dotknutých vlastníkov a užívateľov o návrhu na zaradenie tejto lokality do zoznamu, ktorý sa má predložiť Komisii, vzťahovať ochrana rovnocenná ochrane stanovenej podľa článku 6 ods. 2, 3 a 4 smernice. Takáto ochrana sa teda bude uplatňovať pred zaradením lokality do zoznamu prijatého Komisiou ako LEV podľa článku 4 smernice.

Skutkové okolnosti, konanie a položené otázky

13. Komisia rozhodnutím 2004/813[4] prijala návrh zoznamu LEV podľa článku 4 ods. 2 smernice. V tomto zozname bola uvedená lokalita zahŕňajúca Lough Corrib a okolité územia, ktoré sa nachádzajú v grófstve Galway (Írsko). Celková rozloha lokality predstavovala približne 20 582 hektárov.

14. Komisia rozhodnutím 2008/23[5] zrušila rozhodnutie 2004/813 a prijala prvý aktualizovaný zoznam LEV. V tomto zozname bola uvedená lokalita Lough Corrib, pričom jej rozloha zostala nezmenená.

15. V decembri 2006 príslušný minister oznámil v rámci Írska rozšírenú lokalitu Lough Corrib s približnou rozlohou 25 253 hektárov. Rozšírenie predstavovalo približne 4 760 hektárov. Rozšírená lokalita zahŕňa 270 hektárov vápencového chodníka, ktorý je prioritným typom prirodzeného biotopu uvedeným v prílohe I smernice.

4 — Rozhodnutie Komisie 2004/813/ES zo 7. decembra 2004, ktorým sa prijíma v súlade so smernicou Rady 92/43/EHS zoznam lokalít európskeho významu pre atlantický biogeografický región (Ú. v. EÚ L 387, s. 1).

5 — Rozhodnutie Komisie 2008/23/ES z 12. novembra 2007, ktorým sa podľa smernice Rady 92/43/EHS prijíma zoznam lokalít európskeho významu v Atlantickej biogeografickej oblasti (Ú. v. EÚ L 12, s. 1).

16. V decembri 2007 bola rozšírená lokalita zaradená do zoznamu lokalít, ktorý Írsko predložilo Komisii podľa článku 4 ods. 1 smernice.

17. Komisia rozhodnutím 2009/96[6] zrušila rozhodnutie 2008/23 a prijala druhý aktualizovaný zoznam LEV. V tomto zozname bola uvedená rozšírená lokalita Lough Corrib.

18. An Bord Pleanala (írsky Úrad pre územné plánovanie, ďalej len „úrad"), ktorý je príslušným vnútroštátnym orgánom v Írsku na účely článku 6 smernice, prijal 20. novembra 2008 rozhodnutie (ďalej len „sporné rozhodnutie") o udelení stavebného povolenia na výstavbu navrhovanej cesty cez časť lokality Lough Corrib. Navrhovaná cesta je známa ako „N6 Galway City Outer Bypass road scheme" (cestný systém vonkajšieho obchvatu mesta Galway N6). Časť lokality, cez ktorú má cesta prechádzať, patrí do rozšírenej oblasti s rozlohou 4 760 hektárov uvedenej v bode 15 vyššie.

19. Ak sa cestný projekt uskutoční, dôjde k trvalej strate 1,47 hektára vápencového chodníka.[7] K tejto strate by došlo v rámci rozšírenej oblasti lokality, ktorá obsahuje 85 z 270 hektárov vápencového chodníka nachádzajúcich sa v celej lokalite Lough Corrib.

20. Pred prijatím sporného rozhodnutia úrad ustanovil znalca na vykonanie posúdenia vplyvu (okrem iného) cestného projektu na životné prostredie v lokalite. Znalec v rámci svojich povinností pozoroval lokalitu počas deviatich mesiacov a vykonal vypočutie, ktoré trvalo 21 dní a na ktorom dotknuté osoby predniesli ústne a/alebo písomné pripomienky. Na základe pozorovania, informácií a tvrdení predložených na vypočutí znalec vypracoval správu a odporúčania, ktoré predložil úradu. Znalec v uvedenej správe vyjadril názor, že stratu „približne 1,5 hektára" vápencového chodníka treba posudzovať vo vzťahu k 85 hektárom chodníka nachádzajúcim sa v rozšírenej oblasti pôvodnej lokality Lough Corrib – pričom uvedenú rozšírenú oblasť treba považovať za „samostatnú podoblasť" celej lokality – a nie v kontexte 270 hektárov chodníka nachádzajúcich sa v lokalite posudzovanej ako celok. Tiež poznamenal, že rozloha vápencového chodníka, ktorý by sa musel odstrániť v dôsledku cestného systému, bola podľa jeho názoru znížená „v značnej miere" (z 3,8 hektára na 1,5 hektára) v dôsledku opatrení prijatých na zmiernenie straty chodníka. Pokiaľ ide o samotnú stratu, znalec dospel k záveru, že „táto pomerne malá strata by z kvantitatívneho hľadiska nemala nepriaznivý vplyv na integritu územia". V súvislosti s otázkami fragmentácie a rušenia znalec konštatoval, že „navrhovaný projekt by vážne neovplyvnil dosiahnutie cieľov ochrany lokality a vážne by neovplyvnil integritu lokality".

21. Znalec tiež dospel k záveru, že „posúdenie značného negatívneho rozsahu vplyvu pri zohľadnení vhodných zmierňujúcich opatrení" nebolo neprimerané. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že znalec sa pri použití spojenia „značný negatívny rozsah vplyvu" vo svojej správe riadil usmerneniami, ktoré stanovil Irish National Roads Authority (Írsky národný cestný úrad). Z uvedených usmernení vyplývala požiadavka, aby sa akýkoľvek trvalý vplyv na takú lokalitu, akou je lokalita Lough Corrib, považoval za „značne negatívny". Použitie uvedeného spojenia teda treba vnímať ako odkaz na trvalý charakter vplyvu.

22. Úrad v spornom rozhodnutí súhlasil s posúdením vplyvu projektu na životné prostredie, ktoré vykonal znalec. Úrad dospel k záveru, že „hoci [projekt] má územne obmedzený značný vplyv na [lokalitu] Lough Corrib, nepriaznivo by neovplyvnil integritu [lokality]. Projekt… by preto nemal neprijateľný vplyv na životné prostredie a bol by v súlade s riadnym územným plánovaním a udržateľným rozvojom danej oblasti".

6 — Rozhodnutie Komisie 2009/96/ES z 12. decembra 2008, ktorým sa podľa smernice Rady 92/43/EHS prijíma druhý aktualizovaný zoznam lokalít európskeho významu v atlantickom biogeografickom regióne (Ú. v. EÚ L 43, s. 466).

7 — Komisia tvrdí, že tento údaj je nepresný a nezohľadňuje skutočnú rozlohu vápencového chodníka, ktorá by zanikla. Táto okolnosť však nie je v návrhu na začatie prejudiciálneho konania výslovne ani implicitne uvedená. V rozsahu, v akom sa táto okolnosť týka skutkovej otázky, Súdny dvor sa ňou nemôže zaoberať. V rozsahu, v akom tvrdenia Komisie týkajúce sa tejto okolnosti vyvolávajú výkladové – a teda právne – otázky, tie nespadajú do rámca otázok položených vnútroštátnym súdom a ich zodpovedanie nie je nevyhnutné na zodpovedanie otázok položených vnútroštátnym súdom. Preto sa nimi nebudem bližšie zaoberať.

23. Pán Sweetman napadol sporné rozhodnutie žalobou na High Court (Írsko), pričom najmä tvrdil, že úrad dospel k nesprávnemu záveru, že cestný projekt nepriaznivo neovplyvní integritu lokality Lough Corrib. Po zamietnutí žaloby v prvom stupni pán Sweetman podal odvolanie na Supreme Court, ktorý položil tieto prejudiciálne otázky:

„1. Aké právne kritériá musí príslušný orgán použiť pri posúdení toho, či plán alebo projekt podľa článku 6 ods. 3 [smernice] pravdepodobne ‚nepriaznivo neovplyvní integritu lokality'?

2. Má uplatnenie zásady ochrany za následok, že taký plán alebo projekt nemožno povoliť, pokiaľ by spôsobil trvalú nenahraditeľnú stratu celého dotknutého biotopu alebo jeho časti?

3. Existuje vzťah medzi článkom 6 ods. 4 a prijímaním rozhodnutia podľa článku 6 ods. 3 o tom, či plán alebo projekt nepriaznivo neovplyvní integritu lokality, a ak áno, aký?"

24. Písomné pripomienky predložili pán Sweetman, úrad, Galway County Council (Rada grófstva Galway) a Galway City Council (Rada mesta Galway) (ďalej spoločne len „miestne orgány"), Írsko, vláda Spojeného kráľovstva a Európska komisia. Na pojednávaní 12. septembra 2012 sa zúčastnili a s ústnymi prednesmi vystúpili pán Sweetman, úrad, miestne orgány, Írsko, grécka vláda, vláda Spojeného kráľovstva a Komisia.

Analýza

O prípustnosti

25. V čase vydania predmetného rozhodnutia o stavebnom povolení rozšírená oblasť lokality Lough Corrib bola oznámená v rámci Írska podľa článku 4 nariadenia, ale ešte nebola zaradená do zoznamu lokalít prijatých Komisiou ako LEV. Na uvedenú oblasť sa teda vzťahovala ochrana stanovená v článku 30 nariadenia, ale nie ochrana podľa článku 6 ods. 2, 3 a 4 smernice.[8] Som si istá, že Supreme Court si pri podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania plne uvedomoval túto skutočnosť. Miestne orgány však tvrdia, že položené otázky sa preto týkajú výlučne výkladu vnútroštátneho práva a nepatria do právomoci Súdneho dvora. Súdny dvor by teda mal odmietnuť odpovedať na ne.

26. Taký úzky výklad článku 267 ZFEÚ podľa môjho názoru nie je odôvodnený.

27. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že Súdny dvor má právomoc vydať prejudiciálne rozhodnutia vo veciach, ktoré sa týkajú vnútroštátnych právnych predpisov prijatých s cieľom vykonať právo Únie, aj keď sa situácia, o ktorú ide v konaní vo veci samej, ako taká nespravuje právom Únie.

28. Bude to tak v prípade, ak sporné vnútroštátne ustanovenia smerujú k prijatiu rovnakých riešení, ako sú riešenia prijaté v práve Únie, pokiaľ sú predmetné ustanovenia podľa vnútroštátneho práva priamo a bezpodmienečne uplatniteľné. Právne predpisy musia obsahovať dostatočne presné údaje, z ktorých možno vyvodiť, že vnútroštátny zákonodarca chcel odkázať na obsah ustanovení práva Únie. Súdny dvor odôvodnil tento výklad článku 267 ZFEÚ tým, že aby sa predišlo budúcim rozdielom vo výklade, ustanovenia alebo pojmy prebraté z práva Únie sa majú vykladať jednotným spôsobom bez ohľadu na podmienky, za ktorých sa majú uplatniť.[9]

8 — Sporné rozhodnutie bolo vydané 20. novembra 2008. Rozhodnutie Komisie o zaradení rozšírenej lokality do aktualizovaného zoznamu LEV bolo prijaté 12. decembra 2008, čiže asi tri týždne po vydaní sporného rozhodnutia.

9 — Pozri všeobecne v tejto súvislosti rozsudok z 21. decembra 2011, Cicala (C-482/10, Zb. s. I-14139, body 17 až 19).

29. To neznamená, že Súdny dvor vyhlási, že má právomoc rozhodnúť v každej veci, ktorá sa týka uplatňovania vnútroštátnych predpisov založených na práve Únie. Vo veci Kleinwort Benson [10] Súdny dvor konštatoval, že návrh na začatie prejudiciálneho konania je neprípustný z dôvodu, že sporná vnútroštátna právna úprava neobsahovala „priamy a bezpodmienečný odkaz“ na ustanovenia práva Spoločenstva s cieľom začleniť ich do vnútroštátneho právneho poriadku, ale namiesto toho použila tieto ustanovenia len ako vzor. Hoci niektoré ustanovenia vnútroštátnych právnych predpisov boli navyše takmer doslovne prebraté z ich európskeho ekvivalentu, iné sa od neho odchyľovali a bolo výslovne stanovené, aby orgány dotknutého členského štátu prijali zmeny „určené na dosiahnutie odklonu“ od tohto ekvivalentu.

30. Hoci pôsobnosť článku 30 nariadenia je obmedzená na návrhy cestných projektov, a teda je užšia ako pôsobnosť článku 6 ods. 3 a 4 smernice, je zrejmé, že cieľom článku 30 nariadenia je prijať za týchto okolností rovnaké riešenia, aké predpokladá článok 6 ods. 3 a 4 smernice. Uplatnenie článku 30 nariadenia je tak priame, ako aj bezpodmienečné. Z názvu nariadenia je zrejmé, že bolo prijaté s cieľom prebrať európske predpisy do vnútroštátneho práva. [11]

31. Za týchto okolností zastávam názor, že potreba predísť budúcim rozdielom vo výklade článku 30 nariadenia a článku 6 ods. 3 smernice má rozhodujúci význam. Len čo lokalita bude zaradená do zoznamu lokalít prijatých Komisiou ako LEV, je zrejmé, že článok 30 nariadenia sa pri jeho uplatnení na túto lokalitu bude musieť vykladať v súlade s článkom 6 ods. 3. Článok 30 nariadenia sa tiež musí vykladať a uplatňovať koherentne podľa vnútroštátneho práva bez ohľadu na to, či predmetná lokalita (už) bola takto prijatá. Írske súdy si preto pri výklade článku 30 nariadenia v prípade, v ktorom sa článok 6 ods. 3 (ešte) neuplatňuje, musia byť isté, že následne nebudú musieť zmeniť tento výklad v prípade, v ktorom sa článok 6 ods. 3 uplatní. [12]

32. Miestne orgány tvrdia, že chýba nevyhnutný európsky rozmer: keďže lokalita v relevantnom čase nepatrila do pôsobnosti článku 6 ods. 3, Komisia by nemala právomoc vydať stanovisko na účely článku 6 ods. 4. Táto okolnosť je podľa môjho názoru irelevantná. Nijako neovplyvňuje potrebu predísť rozdielom vo výklade uvedeným v bode 31 vyššie. Okrem toho, ak sa (pri správnom výklade článku 30 nariadenia, vykladaného z hľadiska smernice) projekt môže uskutočniť len na základe článku 6 ods. 4 smernice, domnievam sa, že Írsko by bolo povinné buď vyňať túto lokalitu zo zoznamu lokalít uvedeného v bode 16 vyššie (hoci nie je jasné, ako by to urobilo), alebo počkať, kým lokalita nebude označená, a potom sa obrátiť na Komisiu podľa článku 6 ods. 4. Je to však len logický dôsledok zosúladenia vnútroštátneho práva s požiadavkami smernice pred samotným okamihom vytvorenia sústavy Natura 2000.

33. Vzhľadom na vyššie uvedené sa domnievam, že Supreme Court úplne správne podal návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor a je vhodné, aby Súdny dvor o ňom rozhodol.

O prvej otázke

34. Touto otázkou vnútroštátny súd žiada o usmernenie týkajúce sa výkladu článku 6 ods. 3 a najmä spojenia „nepriaznivý vplyv na integritu lokality“.

10 — Rozsudok z 28. marca 1995 (C-346/93, Zb. s. I-615, bod 16).

11 — Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 22. decembra 2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, Zb. s. I-10627, bod 22).

12 — Ako sa teraz skutočne uplatňuje na rozšírenú lokalitu Lough Corrib.

35. Ako úrad uviedol na pojednávaní, tento prípad je nezvyčajný, keďže veľká časť doterajšej judikatúry Súdneho dvora sa týka situácií, v ktorých nebolo vykonané nijaké primerané posúdenie v zmysle tohto ustanovenia, a otázkou je, či je také posúdenie nevyhnutné.[13] V prejednávanej veci naopak posúdenie bolo vykonané a nič nenasvedčuje tomu, že nebolo vykonané riadne – v skutočnosti všetko nasvedčuje tomu, že bolo vykonané veľmi dôsledne.[14] Vec sa týka skôr záveru, ktorý bol vyvodený z tohto posúdenia a na základe ktorého úrad prijal sporné rozhodnutie.

36. Hoci sa otázka týka len jedného spojenia použitého v článku 6 ods. 3, toto spojenie sa musí vykladať so zreteľom na kontext, v ktorom bolo použité. Preto najprv posúdim ciele, ktoré sa majú podľa smernice dosiahnuť, a potom sa budem zaoberať povinnosťami stanovenými v článku 6 ako celku.

Ciele smernice

37. V článku 2 ods. 1 sa uvádza, že cieľom smernice je prispievať k zabezpečeniu biologickej rôznorodosti prostredníctvom ochrany prirodzených biotopov a divokej fauny a flóry v členských štátoch. Článok 2 ods. 2 ďalej stanovuje, že opatrenia prijaté podľa smernice musia byť navrhnuté tak, aby sa *zachovali v* priaznivom stave ochrany *alebo* do takéhoto stavu *obnovili* prirodzené biotopy a druhy divokej fauny a flóry „európskeho významu“.

38. Pojem „ochrana“ je vymedzený v článku 1 písm. a) ako „súbor opatrení vyžadovaných na zachovanie alebo obnovu prirodzených biotopov… v priaznivom stave“. Podľa článku 1 písm. e) sa stav ochrany prirodzeného biotopu má považovať za „priaznivý“ okrem iného vtedy, keď jeho prirodzený rozsah a územie, ktoré pokrýva, zostávajú *stabilné* alebo *sa zväčšujú* a *existuje* špecifická štruktúra a funkcie, ktoré sú potrebné na jeho dlhodobé udržanie, a *je pravdepodobné, že budú ďalej existovať v* dohľadnom čase.

39. Na tento účel článok 3 ods. 1 vyžaduje vytvorenie súvislej európskej ekologickej sústavy osobitných chránených území pod názvom „Natura 2000“. Táto sústava má okrem iného umožniť zachovanie typov prirodzených biotopov uvedených v prílohe I a v prípade potreby obnovenie priaznivého stavu ochrany v ich prirodzenom rozsahu.

40. Základným cieľom smernice teda je, aby sa prirodzené biotopy zachovali v priaznivom stave ochrany a v prípade potreby obnovili do takéhoto stavu. Takýto cieľ je nevyhnutný za okolností, v ktorých sa – ako sa uvádza vo štvrtom odôvodnení smernice – podmienky týchto biotopov ďalej zhoršujú a je potrebné prijať opatrenia na ich zachovanie. Platí to tým skôr v prípade prioritných typov prirodzených biotopov. Článok 1 písm. d) ich vymedzuje ako „typy prirodzených biotopov, ktorým hrozí vymiznutie“, a stanovuje, že Spoločenstvo má „mimoriadnu zodpovednosť“ za ich zachovanie.

13 — Pozri napríklad rozsudky zo 4. októbra 2007, Komisia/Taliansko (C-179/06, Zb. s. I-8131); zo 4. marca 2010, Komisia/Francúzsko (C-241/08, Zb. s. I-1697); zo 14. januára 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, Zb. s. I-131), a zo 16. februára 2012, Solvay a i. (C-182/10).

14 — Pozri body 20 až 22 vyššie.

Článok 6

41. Článok 6 treba vykladať v tomto kontexte. Pokiaľ ide o prirodzené biotopy, tento článok na jednej strane upravuje potrebné ochranné opatrenia, ktoré sa majú vytvoriť v súvislosti s OCHÚ (článok 6 ods. 1), a kroky, ktoré sa majú prijať, aby sa predišlo poškodeniu týchto biotopov (článok 6 ods. 2), a na druhej strane stanovuje súbor postupov, ktoré sa majú dodržať v prípade plánov alebo projektov, ktoré priamo nesúvisia so správou lokality alebo nie sú pre ňu potrebné (článok 6 ods. 3 a 4). Bez týchto ustanovení by hrozilo, že pojmy zachovanie a obnova, na ktorých je smernica založená, by nemali nijaký praktický účinok.

42. Spomedzi opatrení stanovených článkom 6 opatrenia uvedené v prvom odseku, ktoré sa týkajú vytvorenia ochranných opatrení, nie sú pre túto otázku priamo relevantné. V podstate existujú na to, aby sa zabezpečilo, že viac alebo menej pravidelne sa budú prijímať pozitívne kroky s cieľom zabezpečiť, aby sa stav ochrany predmetnej lokality zachoval a/alebo obnovil.

43. Odseky 2, 3 a 4 článku 6 slúžia inému účelu. Odsek 2 stanovuje všeobecnú povinnosť predchádzať poškodeniu alebo rušeniu. Odseky 3 a 4 následne stanovujú postupy, ktoré sa majú dodržiavať v súvislosti s plánom alebo projektom, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality alebo nie je pre ňu potrebný (a na ktorý sa teda nevzťahuje odsek 1), ale ktorý pravdepodobne bude mať na túto lokalitu významný vplyv. Spoločným cieľom týchto troch odsekov je teda zabrániť poškodeniu lokality alebo (vo výnimočných prípadoch, keď sa poškodenie z naliehavých dôvodov musí tolerovať) minimalizovať toto poškodenie. Preto by sa mali vykladať ako jeden celok.

44. Článok 6 ods. 2 ukladá členským štátom všeobecnú požiadavku zachovávať *status quo*.[15] Súdny dvor ho opísal ako ustanovenie, ktoré „umožňuje vyhovieť zásadnému cieľu udržať a uchrániť kvalitu životného prostredia, spolu s ochranou prirodzených biotopov, ako aj ochranou voľne žijúcich živočíchov a rastlín, a zakotvuje povinnosť všeobecnej ochrany spočívajúcej v predchádzaní poškodeniu, ako aj rušeniu, ktoré by mohli byť podstatné vo vzťahu k cieľom uvedenej smernice“[16]. Povinnosť, ktorú stanovuje článok 6 ods. 2, nie je absolútna v tom zmysle, že toto ustanovenie ukladá povinnosť zabezpečiť, aby nikdy nedošlo k nijakej zmene predmetnej lokality. Treba ju skôr posudzovať s prihliadnutím na ciele ochrany lokality,[17] keďže to je dôvod označenia lokality. Vyžaduje sa teda prijatie všetkých primeraných krokov, aby sa predišlo ohrozeniu týchto cieľov. Skutočný charakter lokality ako prirodzeného biotopu so všetkým, čo z toho vyplýva pre biologickú rôznorodosť životného prostredia, je teda zachovaný. Zhovievavá nedbanlivosť neprichádza do úvahy.

45. Článok 6 ods. 3 sa naopak netýka každodenného fungovania lokality. Uplatní sa len v prípade, ak ide o plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality alebo nie je pre ňu potrebný. Stanovuje dvojstupňové kritérium. V prvom stupni je potrebné určiť, či predmetný plán alebo projekt „pravdepodobne [bude mať na túto lokalitu významný vplyv]“.

46. Na tomto mieste by som chcela poznamenať, že hoci spojenie „*likely to have [an] effect*“ použité v anglickej jazykovej verzii smernice[18] môže okamžite navodiť potrebu preukázať mieru pravdepodobnosti – teda môže sa zdať, že toto spojenie vyžaduje bezprostredné a zrejme aj podrobné určenie prípadného vplyvu predmetného plánu alebo projektu na lokalitu – spojenie použité v iných jazykových verziách je menej výrazné. Napríklad vo francúzskej verzii je použité spojenie „*susceptible d'affecter*“, v nemeckej verzii je použité spojenie „*beeinträchtigen könnte*“, v holandskej verzii sa hovorí

15 — Pozri v tejto súvislosti okrem iného rozsudky zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Zb. s. I-7405, bod 32); zo 14. októbra 2010, Komisia/Rakúsko (C-535/07, Zb. s. I-9483, bod 58), a z 24. novembra 2011, Komisia/Španielsko (C-404/09, Zb. s. I-11853, bod 127).

16 — Pozri rozsudok Stadt Papenburg, už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 49 a citovanú judikatúru.

17 — Pozri v tejto súvislosti rozsudok Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 46.

18 — V máji 1992, keď bola smernica prijatá, boli úradnými jazykmi Európskeho spoločenstva dánčina, nemčina, gréčtina, angličtina, španielčina, francúzština, taliančina, holandčina a portugalčina. Znenie smernice je teda záväzné v každej z týchto jazykových verzií.

o pláne alebo projekte, ktorý „*gevolgen kan hebben*“, zatiaľ čo v španielskej verzii je použité spojenie „*pueda afectar*“. Každá z týchto verzií nasvedčuje tomu, že kritérium je stanovené na nižšej úrovni a že jednoducho ide o to, či dotknutý plán alebo projekt môže mať nejaký vplyv. Anglické spojenie „*likely to*“ treba chápať v tomto zmysle. [19]

47. Z toho vyplýva, že *možnosť* existencie významného vplyvu na lokalitu vyvolá potrebu primeraného posúdenia na účely článku 6 ods. 3. [20] Požiadavka v tomto stupni, aby plán alebo projekt pravdepodobne mal významný vplyv, je teda predpokladom povinnosti vykonať primerané posúdenie. Nie je potrebné *preukázať* taký vplyv; ako Írsko poznamenáva, je len potrebné určiť, že k takému vplyvu *môže* dôjsť.

48. Požiadavka, aby bol predmetný vplyv „významný“, má stanoviť prah *de minimis*. Plány alebo projekty, ktoré nemajú citeľný vplyv na lokalitu, sú tak vylúčené. Ak by sa článok 6 ods. 3 vzťahoval na všetky plány alebo projekty, ktoré môžu mať *akýkoľvek* vplyv na lokalitu, hrozilo by, že z dôvodu prehnaných zákonných požiadaviek by činnosti v lokalite alebo v jej blízkosti boli znemožnené.

49. Prah v prvom stupni článku 6 ods. 3 je teda veľmi nízky. Predstavuje len predpoklad na určenie, či sa musí vykonať primerané posúdenie vplyvu plánu alebo projektu na ciele ochrany lokality. Účelom tohto posúdenia je, aby sa predmetný plán alebo projekt dôkladne posúdil na základe toho, čo Súdny dvor označil ako „najlepšie vedecké poznatky v danej oblasti“ [21]. Rovnako možno vyzvať verejnosť, aby sa vyjadrila. Jej názory často môžu poskytnúť cenné praktické poznatky založené na priamom poznaní predmetnej lokality a iné relevantné súvisiace informácie, ktoré osoby, ktoré vykonávajú posúdenie, inak nemusia mať k dispozícii.

50. Kritériom, ktoré sa pri tomto odbornom posúdení musí určiť, je, či predmetný plán alebo projekt má „nepriaznivý vplyv na integritu lokality“, keďže na základe toho musia príslušné vnútroštátne orgány dospieť k svojmu rozhodnutiu. Prah v tomto (druhom) stupni je citeľne vyšší ako prah stanovený v prvom stupni. Je to preto, lebo otázka (jednoduchšie povedané) neznie „treba vôbec vykonať kontrolu?“ (otázka v prvom stupni), ale skôr „čo sa stane s lokalitou, ak sa tento plán alebo projekt uskutoční; a je to v súlade so ‚zachovaním alebo obnovou priaznivého stavu ochrany‘ dotknutého biotopu alebo druhu?“. V prejednávanej veci je nesporné, že ak sa cestný systém zrealizuje, dôjde k trvalej strate časti biotopu. Otázka jednoducho znie, či tento systém možno povoliť bez prekročenia uvedeného prahu a uplatnenia zostávajúcich častí článku 6 ods. 3 (a v prípade potreby článku 6 ods. 4).

51. Je však zrejmé, že prah stanovený v tomto stupni článku 6 ods. 3 nemôže byť nastavený veľmi vysoko, keďže posúdenie sa musí vykonať v prísnom súlade so zásadou ochrany. Táto zásada sa uplatní, ak sú existencia alebo rozsah rizík neisté. [22] Príslušné vnútroštátne orgány môžu povoliť plán alebo projekt *len vtedy, ak sú presvedčené, že nepriaznivo neovplyvní integritu príslušnej lokality*. Ak pretrvávajú pochybnosti o neexistencii nepriaznivého vplyvu, musia odmietnuť povolenie. [23]

52. Ako sa má vykladať odkaz na „integritu“ lokality v tomto spojení?

19 — Pozri rozsudok z 1. apríla 2004, Borgmann (C-1/02, Zb. s. I-3219), pokiaľ ide o potrebu vykladať ustanovenie na základe účelu a celkovej systematiky právnej úpravy, ktorej je súčasťou, ak existuje rozdiel medzi rôznymi jazykovými verziami aktu Únie (bod 25 a citovaná judikatúra). Pozri tiež, pokiaľ ide ťažkosti, ktoré môžu spôsobiť rozdiely v jazykových verziách, návrhy, ktoré som predniesla 6. marca 2007 vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 10. júla 2008, Emirates Airlines (C-173/07, Zb. s. I-5237).

20 — Domnievam sa, že najlepší príklad nejasnosti, ktorú môže tento nedôsledne sformulovaný právny predpis spôsobiť, možno nájsť v rozsudku Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, už citovanom v poznámke pod čiarou 15. Súdny dvor v bode 41 uvádza, že primerané posúdenie sa vyžaduje už v prípade, keď existuje „len pravdepodobnosť“, že dôjde k významnému vplyvu. V bode 43 poukazuje na prípad, keď existuje „pravdepodobnosť alebo nebezpečenstvo“ takého vplyvu. V bode 44 používa pojem „pri pochybnostiach“. Podľa môjho názoru je najvýstižnejšie posledné z týchto spojení.

21 — Rozsudok Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 54.

22 — Rozsudok z 5. mája 1998, National Farmers' Union a i. (C-157/96, Zb. s. I-2211, bod 63).

23 — Pozri v tejto súvislosti rozsudok Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, body 56 až 59.

53. Na tomto mieste je opäť vhodné stručne spomenúť rozdielne jazykové verzie článku 6 ods. 3. Anglická jazyková verzia používa abstraktný pojem (*integrity*), pričom tento prístup je použitý napríklad vo francúzskej verzii (*intégrité*) a talianskej verzii (*integrità*). Niektoré iné jazykové verzie sú konkrétnejšie. Nemecké znenie odkazuje na lokalitu „*als solches*“ (ako takú). V holandskej verzii sa hovorí o „*natuurlijke kenmerken*“ (prirodzené vlastnosti) lokality.

54. Napriek týmto jazykovým rozdielom sa domnievam, že ide o to isté. Relevantná je zásadná jednota lokality. Inak povedané, pojem „integrita“ sa musí chápať tak, že odkazuje na trvalú úplnosť a neporušenosť základných vlastností dotknutej lokality.

55. Integritou, ktorá sa má zachovať, musí byť integrita „lokality“. V kontexte lokality prirodzeného biotopu to znamená, že ide o lokalitu, ktorá bola označená so zreteľom na potrebu zachovať predmetný biotop v priaznivom stave ochrany (alebo obnoviť ho do takého stavu). Má to osobitný význam v prípade, ako je tento, keď predmetná lokalita predstavuje prioritný prirodzený biotop. [24]

56. Z toho vyplýva, že základné vlastnosti lokality, ktoré budú relevantné, sú tie, v súvislosti s ktorými bola lokalita označená, a s nimi súvisiace ciele ochrany. Pri určovaní, či je ovplyvnená integrita lokality, je teda základnou otázkou, ktorú si subjekt, ktorý prijíma rozhodnutie, musí položiť, „prečo bola *táto konkrétna lokalita* označená a aké sú jej ciele ochrany?“. V prejednávanej veci bola lokalita označená aspoň sčasti z dôvodu prítomnosti vápencového chodníka v lokalite, ktorý je prírodným zdrojom, ktorému hrozí vymiznutie, a ktorý v prípade jeho zničenia nemožno nahradiť, a preto je nevyhnutné zachovať ho.

57. Vplyv na integritu lokality musí by napokon „nepriaznivý“. V každom konkrétnom prípade možno pri druhostupňovom primeranom posúdení podľa článku 6 ods. 3 určiť, že vplyv plánu alebo projektu na lokalitu bude neutrálny, či dokonca priaznivý. Ak je však vplyv negatívny, plán alebo projekt sa nemôže zrealizovať – aspoň nie podľa tohto ustanovenia.

58. Čo je teda negatívny alebo „nepriaznivý“ vplyv? V tejto súvislosti je vhodné rozlíšiť tri situácie.

59. Plán alebo projekt môže spôsobiť určitú výlučne dočasnú stratu vlastnosti, ktorú možno úplne odstrániť – inak povedané, lokalitu možno v krátkom čase navrátiť do jej riadneho stavu ochrany. Príkladom je vyhĺbenie výkopu v zemi na umiestnenie podzemného potrubia prechádzajúceho cez okraj lokality. *Za predpokladu*, že akékoľvek narušenie lokality možno napraviť, by (podľa môjho názoru) nedošlo k nepriaznivému vplyvu na integritu lokality.

60. Naopak, opatrenia, ktoré spôsobujú trvalé zničenie časti biotopu, v súvislosti s existenciou ktorého bola lokalita označená, treba podľa môjho názoru automaticky považovať za nepriaznivé. Ciele ochrany lokality môžu byť v dôsledku tohto zničenia zásadne – a nezvratne – ohrozené. Skutkové okolnosti prejednávaného návrhu na začatie prejudiciálneho konania spadajú do tejto kategórie.

61. Tretia situácia zahŕňa plány alebo projekty, ktorých vplyv na lokalitu sa bude nachádzať medzi týmito dvoma hraničnými prípadmi. Súdnemu dvoru neboli predložené podrobné vyjadrenia týkajúce sa otázky, či by sa malo (alebo nemalo) konštatovať, že také plány alebo projekty majú „nepriaznivý vplyv na integritu lokality“. Domnievam sa, že je vhodné nechať túto otázku otvorenú na rozhodnutie v neskoršej veci.

24 — Pozri v tejto súvislosti bod 40 vyššie.

62. Predpokladajme, že plán alebo projekt prekročí prah stanovený v druhej vete článku 6 ods. 3. Vtedy je potrebné posúdiť, či ho možno uskutočniť podľa článku 6 ods. 4. Predpokladom uplatnenia tohto ustanovenia je „negatívne posúdenie vplyvu na lokalitu“. Ak článok 6 má mať nejaký význam ako súvislý celok, toto spojenie sa musí vykladať tak, že znamená, že odsek 4 sa uplatní práve vtedy, keď sa prestane uplatňovať odsek 3, čiže keď sa zistí, že predmetný plán alebo projekt nemožno uskutočniť podľa článku 6 ods. 3.

63. Článok 6 ods. 4 je rovnako ako článok 6 ods. 3 rozdelený na dve časti. Prvá sa vzťahuje na každý plán alebo projekt, ktorý nespĺňa požiadavky článku 6 ods. 3. Druhá časť sa uplatní len vtedy, keď sa v príslušnej lokalite vyskytuje prioritný typ prirodzeného biotopu alebo prioritný druh.

64. Pokiaľ ide o prvý – všeobecný – súbor požiadaviek, plán alebo projekt možno uskutočniť len z naliehavých dôvodov vyššieho verejného záujmu a v prípade neexistencie alternatívneho riešenia.[25] Okrem toho dotknutý členský štát musí prijať všetky kompenzačné opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, že celková koherencia sústavy Natura 2000 bude ochránená. Hoci Komisia musí byť informovaná o prijatých kompenzačných opatreniach, ako taká sa nezúčastňuje na tomto postupe. Inak povedané, právna úprava uznáva, že môžu existovať výnimočné okolnosti, v ktorých môže byť nevyhnutné poškodenie alebo zničenie chráneného prirodzeného biotopu, pričom ale tým, že pripúšťa, že by mohlo dôjsť k takému poškodeniu alebo zničeniu, zdôrazňuje, aby sa zabezpečila úplná kompenzácia dôsledkov pre životné prostredie.[26] Je teda zachovaný *status quo* alebo čo najbližší stav k *status quo*, ktorý možno za daných okolností dosiahnuť.

65. Druhá časť je užšia. Dôvody, na základe ktorých plán alebo projekt možno uskutočniť, sú obmedzenejšie a môže byť potrebné, aby príslušné orgány dotknutého členského štátu najprv získali stanovisko Komisie.[27]

66. Hoci požiadavky stanovené v článku 6 ods. 4 sú zámerne prísne, je dôležité poukázať na to, že nepredstavujú neprekonateľné prekážky povolenia. Komisia na pojednávaní uviedla, že spomedzi 15 až 20 žiadostí o vydanie stanoviska podľa tohto ustanovenia, ktoré jej boli doteraz doručené, Komisia len na jednu odpovedala záporne.

67. Domnievam sa, že vzhľadom na tento celkový kontext akýkoľvek výklad článku 6 ods. 3, ktorý poskytuje nižšiu úroveň ochrany, ako je úroveň ochrany, ktorú predpokladá článok 6 ods. 4, nemôže byť správny. Ak by sa od členských štátov vyžadovalo, aby „prijali všetky potrebné kompenzačné opatrenia“, ak sa plán alebo projekt uskutočňuje podľa posledného uvedeného ustanovenia, s cieľom zachovať celkovú koherentnosť sústavy Natura 2000, a zároveň by sa povolilo členským štátom, aby schválili uskutočnenie viacerých menších projektov podľa prvého uvedeného ustanovenia, aj keď môže dôjsť k určitému trvalému alebo dlhodobému poškodeniu alebo zničeniu, bolo by to nezlučiteľné so všeobecnou systematikou článku 6. Takýto výklad by tiež nezabránil javu, ktorý Komisia označuje ako „smrť tisícimi ranami“, čiže kumulatívnej strate biotopov v dôsledku povolenia uskutočnenia mnohých alebo aspoň niekoľkých projektov menšieho rozsahu v tej istej lokalite.[28]

25 — Pozri v tejto súvislosti rozsudok Solvay a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 71 a nasl.

26 — Pokiaľ ide o príklad krokov, ktoré *nepredstavujú* primerané kompenzačné opatrenia, pozri bod 29 návrhov, ktoré som predniesla 3. mája 2007 vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 20. septembra 2007, Komisia/Taliansko (C-388/05 Zb. s. I-7555, nazývaný Valloni e steppe pedegarganiche). Nechávam otvorenú všeobecnú otázku, ako určiť, čo *sú v* konkrétnom prípade primerané kompenzačné opatrenia.

27 — V smernici sa uvádza, že závery Komisie nebudú poskytnuté prostredníctvom rozhodnutia, ale stanoviska. Nebudú teda priamo záväzné pre dotknuté osoby. Komisia však môže podať žalobu o nesplnenie povinnosti voči členskému štátu, ktorý poruší alebo umožní iným porušovať jej stanovisko. Poškodená tretia osoba môže prípadne tiež podať na vnútroštátnom súde návrh na vydanie príslušného rozhodnutia.

28 — Časť diskusie na pojednávaní sa týkala otázky, či tento jav zohral úlohu pri určovaní, či bolo splnené kritérium „nepriaznivého vplyvu na integritu lokality“ podľa článku 6 ods. 3. Domnievam sa, že tento jav nezohráva v tejto súvislosti nijakú úlohu. Relevantnými kritériami v tomto prípade sú kritériá uvedené v bodoch 50 až 60 vyššie. Nie je potrebné ísť nad ich rámec.

68. Vyššie uvedená analýza v podstate podporuje argumentáciu pána Sweetmana, Írska a Komisie. Úrad, miestne orgány a Spojené kráľovstvo zaujali odlišný prístup, ktorý úzko súvisí s doslovným znením článku 6 ods. 3. Zdôrazňujú najmä dvojstupňový postup, ktorý toto ustanovenie stanovuje. Každý stupeň je samostatný a tvrdia, že sa musí chápať tak, že má odlišný význam a účel.

69. Tento alternatívny prístup by som zhrnula takto.

70. Pri výklade článku 6 treba rozlíšiť na jednej strane odseky 1 a 2 a na druhej strane odseky 3 a 4. Účelom prvých dvoch uvedených odsekov je upraviť každodennú správu lokality. Posledné dva uvedené odseky sa zasa zaoberajú plánmi alebo projektmi, ktoré nesúvisia s touto správou. Možno ich teda vnímať tak, že stanovujú výnimky z odsekov 1 a 2. Pri posudzovaní takého plánu alebo projektu je potrebné po prvé posúdiť, či pravdepodobne bude mať významný vplyv na lokalitu. Slovo „pravdepodobne“ by sa v tomto kontexte vykladalo tak, že zahŕňa kritérium pravdepodobnosti (aj keď založené na zásade ochrany – podľa môjho názoru táto otázka nie je sporná). Plán alebo projekt, v prípade ktorého sa nekonštatovalo, že pravdepodobne bude mať významný vplyv, sa môže uskutočniť bez toho, aby bolo potrebné vykonať posúdenie jeho vplyvu.

71. Naopak, ak možno taký vplyv predpokladať, vyžadovalo by sa posúdenie. Pri tomto posúdení, a teda pri určovaní, či plán alebo projekt „nepriaznivo ovplyvní integritu lokality“, je potrebné mať na zreteli, že toto spojenie musí znamenať viac ako „nepriaznivo ovplyvní lokalitu“. Rovnako výraz „nepriaznivý vplyv“ treba chápať ako výraz, ktorý má silnejší význam ako spojenie „významný vplyv“ uvedený v prvej vete článku 6 ods. 3. Ak by to tak nebolo, tak by neexistoval rozdiel medzi predpokladom, pri ktorom sa vyžaduje posúdenie (článok 6 ods. 3, prvá veta), a kritériom, na základe ktorého sa určí, či povolenie na realizáciu plánu alebo projektu je potrebné zamietnuť (článok 6 ods. 3 druhá veta).

72. Na základe toho úrad tvrdí, že rozhodnutie o povolení cestného systému, o ktoré ide v konaní vo veci samej, bolo prijaté správne.

73. Vyjadrenia účastníkov konania, ktorí argumentujú v prospech prístupu, ktorý som opísala vyššie, sú dôsledne vypracované. Určite by sa nemali bez ďalšieho zamietnuť.

74. Podľa môjho názoru však tento prístup nie je správny. Osobitne sa zameriava na znenie článku 6 ods. 3 vykladaného izolovane a nezohľadňuje širší kontext, v ktorom sa toto ustanovenie musí vykladať. V dôsledku toho spôsobuje imanentné a neriešiteľné napätie medzi povolením uskutočnenia niektorých projektov podľa článku 6 ods. 3 a skutočnosťou, že projekty, na ktoré sa vzťahuje článok 6 ods. 4, možno uskutočniť len v prípade, ak sa prijmú úplné kompenzačné opatrenia. Tiež sa vôbec nezaoberá tvrdením týkajúcim sa „smrti tisícimi ranami“.

75. Tieto tvrdenia rovnako nemožno zosúladiť s judikatúrou Súdneho dvora stanovenou v rozsudku Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging [29]. Súdny dvor tým, že v bode 35 konštatoval, že článok 6 ods. 3 spôsobuje, že súčasné použitie všeobecnej ochrannej normy stanovenej v článku 6 ods. 2 je nadbytočné, nechcel zdôrazniť rozdiely medzi týmito ustanoveniami. Rozhodol sa skôr zdôrazniť ich *podobnosť*. So zreteľom na túto skutočnosť Súdny dvor ďalej v bode 36 poznamenal, že „povolenie plánu alebo projektu podľa článku 6 ods. 3 [smernice] nevyhnutne predpokladá, že bolo posúdené, že plán alebo projekt nemôže nepriaznivo ovplyvniť integritu dotknutej lokality a ani nie je spôsobilý vyvolať poškodzovanie alebo podstatné rušenie v zmysle článku 6 ods. 2“. Z toho istého dôvodu Súdny dvor v rozsudku Komisia/Španielsko rozhodol, že „cieľom odseku 2 článku 6 [smernice] a odseku 3 tohto článku je zabezpečiť rovnakú úroveň ochrany“ [30].

29 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 15. Ak sa neskôr ukáže, že plán alebo projekt pravdepodobne spôsobí poškodzovanie alebo rušenie, aj keď nedošlo k žiadnemu pochybeniu, za ktoré by zodpovedali príslušné vnútroštátne orgány, článok 6 ods. 2 sa uplatní s cieľom zabezpečiť obnovenie integrity lokality (pozri v tomto zmysle bod 37 rozsudku).

30 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 142.

76. Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné odpovedať na prvú otázku tak, že na stanovenie, či plán alebo projekt, na ktorý sa vzťahuje článok 6 ods. 3 smernice, má nepriaznivý vplyv na integritu tejto lokality, je potrebné určiť, či tento plán alebo projekt bude mať negatívny vplyv na základné prvky dotknutej lokality, a to s prihliadnutím na dôvody, pre ktoré bola lokalita označená, a s nimi súvisiace ciele ochrany. Trvalý alebo dlhodobý vplyv sa musí považovať za „nepriaznivý“. Pri rozhodovaní o tejto otázke sa uplatní zásada ochrany.

O druhej otázke

77. Vnútroštátny súd sa touto otázkou pýta, či zo zásady ochrany vyplýva povinnosť odmietnuť povolenie plánu alebo projektu, pokiaľ by spôsobil trvalú a nenahraditeľnú stratu celého predmetného prirodzeného biotopu alebo jeho časti. V tejto otázke je implicitne vyjadrené, že predmetná zásada môže zohrávať samostatnú úlohu pri posúdení, ktoré majú vykonať vnútroštátne orgány podľa článku 6 ods. 3. To znamená, že táto otázka je založená na predpoklade, že ak sa uvedená zásada neuplatní, možno dospieť k inému výsledku ako v prípade jej uplatnenia.

78. Uplatnenie zásady ochrany som opísala v bode 51 vyššie. Ako poznamenávajú miestne orgány, ide o procesnú zásadu, keďže táto zásada opisuje prístup, ktorý má zaujať subjekt, ktorý prijíma rozhodnutie, a nevyžaduje si konkrétny výsledok.

79. Súdny dvor v rozsudku Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging rozhodol, že zásada ochrany bola začlenená do článku 6 ods. 3.[31] Ako poznamenáva Spojené kráľovstvo, z toho vyplýva, že v systematike tohto článku neexistuje nijaká výkladová medzera, ktorá by sa mala vyplniť uplatnením uvedenej zásady. Rovnako z toho vyplýva, že skutočnosť, že táto zásada je pri jej uplatnení na predmetné ustanovenie relevantná na účely stanovenia, či príslušný orgán môže vylúčiť akýkoľvek nepriaznivý vplyv na integritu lokality, sa netýka predchádzajúcej otázky, čo toto kritérium znamená.

80. Preto nie je potrebné odpovedať na druhú otázku.

O tretej otázke

81. Vnútroštátny súd sa touto otázkou pýta na vzájomný vzťah medzi odsekmi 3 a 4 článku 6.

82. Svoju analýzu tohto vzťahu som uviedla vyššie[32] a nemám k nej čo dodať.

Návrh

83. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky položené vnútroštátnym súdom takto:

Na stanovenie, či plán alebo projekt, na ktorý sa vzťahuje článok 6 ods. 3 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, má nepriaznivý vplyv na integritu tejto lokality, je potrebné určiť, či tento plán alebo projekt bude mať negatívny vplyv na základné prvky dotknutej lokality, a to s prihliadnutím na dôvody, pre ktoré bola lokalita označená, a s nimi súvisiace ciele ochrany. Trvalý alebo dlhodobý vplyv sa musí považovať za „nepriaznivý“. Pri rozhodovaní o tejto otázke sa uplatní zásada ochrany.

31 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 58.

32 — Pozri bod 62 a nasl.