NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 9. júna 2005 [1]

I — Úvod

1. V tomto konaní o nesplnení povinnosti Komisia namieta, že Spojené kráľovstvo neprebralo dostatočne rozličné ustanovenia smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (ďalej len „smernica o biotopoch") [2].

2. Komisia preto najskôr podľa článku 226 ES uskutočnila konanie pred podaním žaloby a potom zaslala 18. júla 2001 Spojenému kráľovstvu odôvodnené stanovisko, v ktorom stanovila poslednú lehotu dvoch mesiacov na splnenie povinností vyplývajúcich zo smernice o biotopoch.

3. Keďže Komisia nepovažuje medzičasom uskutočnené opatrenia Spojeného kráľovstva za dostatočné, navrhuje:

— určiť, že Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska si nesplnilo svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, tým, že neprebralo riadne požiadavky tejto smernice,

— zaviazať Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania.

4. Vláda Spojeného kráľovstva navrhuje:

— určiť, že Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska si splnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice Rady 92/43 z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, a

— zaviazať Komisiu na náhradu trov konania.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.
2 — Ú. v. ES L 206, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102.

5. Návrhu britskej vlády treba rozumieť tak, že smeruje k zamietnutiu žaloby. Ak by mal návrh podľa jeho znenia prekračovať tento rozsah a smerovať ku konštatovaniu správania sa v súlade so smernicou, tak by bol do tej miery neprípustný, pretože právo Spoločenstva takúto žalobu neupravuje.

II — Skúmanie žalobných dôvodov

6. Komisia napáda prebratie rôznych článkov smernice o biotopoch. Vláda Spojeného kráľovstva sa na jednej strane obhajuje argumentmi týkajúcimi sa jednotlivých ustanovení a na druhej strane uvádza, že všetky prípadné medzery sú nepodstatné, pretože dodržiavanie smernice zabezpečujú všeobecné ustanovenia.

A — *O prebratí prostredníctvom všeobecného ustanovenia*

7. Britská vláda sa najprv odvoláva na judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa potrebnej presnosti prebratia smernice. Podľa nej prebratie smernice do vnútroštátneho práva nevyžaduje nevyhnutne, aby jej ustanovenia boli prebraté formálne a doslovne do výslovného a špecifického právneho ustanovenia. Podľa obsahu smernice môže skôr postačovať všeobecný právny rámec, ak tento efektívne zabezpečuje plné uplatnenie smernice dostatočne jasným a presným spôsobom tak, aby — pokiaľ zo smernice vznikajú nároky jednotlivcov — sa oprávnené osoby mohli dozvedieť o svojich právach a tieto aj uplatniť pred vnútroštátnymi súdmi. [3]

8. V britskom práve takýto všeobecný rámec existuje. Príslušné úrady sú zo zákona povinné vykonávať svoje oprávnenia tak, aby zabezpečili dodržiavanie smernice o biotopoch. Pre Anglicko a Wales, ako aj Škótsko to vyplýva z Regulations 3(2) a 3(4) Conservation (Natural Habitats, &c) Regulations 1994 [ďalej len „C(NH)R 1994"], pre Severné Írsko z Regulations 3(2) a 3(4) Conservation (Natural Habitats, etc.) Regulations (Northern Ireland) 1995 [ďalej len „C (NH)R(NI) 1995"] a pre Gibraltár zo Section 17 A Nature Protection Ordinance 1991 v znení z roku 1995 (ďalej len „NPO"). Táto povinnosť podľa názoru britskej vlády zabezpečuje, že prípadné nejasnosti alebo nedostatky špecifických prebratých ustanovení nespochybnia uskutočnenie cieľov smernice.

3 — Rozsudok z 30. mája 1991, Komisia/Nemecko, C-59/89, Zb. s. I-2607, bod 18.

Tento výklad výslovne potvrdil anglický High Court.[4]

9. Komisia oproti tomu namieta, že Súdny dvor trval opakovane na tom, že „ustanovenia smernice musia [by mali] byť prebraté s nespochybniteľnou záväznosťou a s presnosťou, určitosťou a jasnosťou potrebnými preto, aby boli splnené požiadavky právnej istoty.“[5] Práve pri smernici o biotopoch je nutné konkrétne prebratie, pretože predpísané opatrenia sa vzťahujú na špecifické ciele na zachovanie územia, biotopu alebo druhu. Podľa logiky britskej vlády naopak postačuje prebrať smernicu iba takýmto všeobecným ustanovením.

10. Súdny dvor zhrnul naposledy svoju judikatúru o potrebnej presnosti prebratia smernice takto:

„Aj keď je... nevyhnutné, aby právny stav, ktorý vyplýva z vnútroštátnych opatrení na prebratie, bol dostatočne určitý a jasný, aby umožnil jednotlivcom poznať rozsah ich práv a povinností, nič to nemení na tom, že členské štáty môžu podľa znenia článku 249 tretieho odseku ES zvoliť formu a metódy prebratia, ktoré môžu najlepšie zaručiť výsledok, ktorý má smernica dosiahnuť, a že z tohto predpisu vyplýva, že prebratie smernice do vnútroštátneho práva nevyžaduje nevyhnutne v každom členskom štáte konanie zákonodarcu. Preto Súdny dvor opakovane rozhodol, že formálne prebratie ustanovení smernice do výslovne špecifického právneho predpisu sa nevyžaduje vždy, pretože k prebratiu smernice môže podľa jej obsahu postačovať všeobecný právny kontext.“[6]

11. Osobitne v súvislosti so smernicou Rady 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva[7] (ďalej len „smernica o ochrane vtáctva“) však Súdny dvor rozhodol, že presnosť prebratia má osobitný význam do tej miery, pokiaľ je správa spoločného dedičstva pre príslušné územie zverená členským štátom.[8] Táto úvaha platí rovnako aj pre smernicu o biotopoch.[9]

4 — Britská vláda sa odvoláva na rozsudok Friends of the Earth v. Enviromental Agency and Able [2003] EWHC 3193, body 57 a 59.

5 — Komisia sa pritom odvoláva na rozsudky Súdneho dvora Komisia/Nemecko, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, body 18 a 24; z 19. mája 1999, Komisia/Francúzsko, C-225/97, Zb. s. I-3011, bod 37, a zo 17. mája 2001, Komisia/Taliansko, Zb. s. I-4007, bod 32.

6 — Rozsudok z 20. novembra 2003, Komisia/Francúzsko, C-296/01, Zb. s. I-13909, bod 55.

7 — Ú. v. ES L 103, s. 1; Mim. vyd. 15/001, s. 98.

8 — Rozsudky z 8 júla 1987, Komisia/Taliansko, 262/85, Zb. s. I-3073, bod 9; z 13. októbra 1987, Komisia/Holandsko, Zb. s. I-3989, bod 5, a zo 7. decembra 2000, Komisia/Francúzsko, C-38/99, Zb. s. I-10941, bod 53.

9 — Návrhy, ktoré predniesli generálny advokát Fennelly 16. septembra 1999 vo veci Komisia/Francúzsko, C-256/98, Zb. s. I-2487, bod 20, a generálny advokát Tizzano 29. januára 2002 vo veci Komisia/Luxembursko, C-75/01, Zb. s. I-1585, bod 38.

12. Všeobecné ustanovenia môžu byť preto uznané ako dostatočné opatrenia na prebratie len v prípade, ak je pre vnútroštátne subjekty aplikácie práva a dotknuté osoby vylúčená akákoľvek pochybnosť týkajúca sa požiadaviek smernice o biotopoch. Či je tomu tak aj v tomto prípade, nemožno určiť abstraktne, ale len na základe jednotlivých ustanovení na prebratie.

B — *O jednotlivých žalobných dôvodoch*

13. Komisia napáda konkrétne prebratie článku 6 ods. 2, článku 6 ods. 3 a 4, článkov 11 a 12 ods. 1 písm. d), článku 12 ods. 4, článku 14 ods. 2 a článkov 15 a 16 smernice o biotopoch, ako aj chýbajúcu úpravu uplatnenia smernice o biotopoch mimo teritoriálnych vôd.

1. O článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch — zákaz poškodenia

14. Článok 6 ods. 2 smernice o biotopoch znie:

„Členské štáty podniknú primerané kroky, aby sa na osobitne 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 vo vzťahu k cieľom tejto smernice."

15. Obaja účastníci konania vychádzajú z toho, že Spojené kráľovstvo prijalo ustanovenia potrebné na prebratie tohto predpisu týkajúce sa kontroly potenciálne rušiacich činností.

16. Komisia však zastáva názor, že článok 6 ods. 2 smernice o biotopoch okrem toho vyžaduje zabránenie poškodeniu osobitne chráneného územia v dôsledku nedbanlivosti alebo nečinnosti. Preto musia byť príslušné orgány oprávnené podniknúť primerané kroky na to, aby sa predišlo poškodeniu územia. Toto je zaručené novou úpravou v Anglicku, Walese, Severnom Írsku, ako aj Škótsku, nie však v Gibraltári.

17. Britská vláda súhlasí s Komisiou, pokiaľ ide o obmedzenie, že sa musí predchádzať iba „neprirodzeným" poškodeniam, napríklad v dôsledku zlého hospodárenia, nie však prirodzeným poškodeniam, napríklad v dôsledku zmeny klímy alebo záplav vyvo-

laných stúpaním hladiny mora. V Gibraltári je táto povinnosť dostatočne prebratá, najmä vyššie uvedeným všeobecným ustanovením.

a) O zohľadnení nedbanlivosti a nečinnosti

18. Judikatúra sa pri výklade článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch doteraz väčšinou nezaoberala nedbanlivosťou alebo nečinnosťou. Podľa názoru, ktorý predniesol generálny advokát Fennelly, obsahuje toto ustanovenie zákaz určitých činností, ktoré by mohli viesť k poškodeniu chránených prirodzených biotopov, ako aj k rušeniu chránených druhov. [10] Aj predmetom rozsudku Owenduff-Nephin Beg Complex bola činnosť, ktorej sa malo zabrániť, konkrétne nadmerná pastva a zalesňovanie. [11] Len generálny advokát Léger videl v tomto prípade porušenie článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch aj v tom, že neboli uskutočnené žiadne opatrenia, ktoré by boli spôsobilé odstrániť škody zapríčinené týmito činnosťami. [12]

19. Znenie článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch skutočne hovorí o povinnosti podniknúť primerané kroky, aby sa na osobitne chránených územiach predišlo poškodeniu. Podľa tohto ustanovenia musia členské štáty predchádzať poškodeniu. To, či musia byť zakázané určité formy správania alebo uskutočnené udržiavacie opatrenia pre zabránenie poškodeniu, môže vyplývať len z očakávaného poškodenia. [13] Preto Komisia vychádza právom z toho, že môžu byť potrebné tak ochranné opatrenia — napríklad zákazy [14] — proti externým poškodeniam spôsobenými ľuďmi a porušeniam, ako aj opatrenia zabraňujúce prirodzenému vývoju, ktorý môže zhoršiť stav druhov a biotopov.

20. Toto vyplýva aj z potrieb jednotlivých typov chránených biotopov. Otvorené biotopy zarastaním často strácajú svoje špecifické vlastnosti, ak sa tomu nezabráni ľudskými zásahmi. Pri biotopoch „nížinné kosné lúky (psiarka lúčna/*Alopecurus pratensis*, krvavec lekársky/*Sanguisorba Officinalis*)" (Natura 2000 Code 6510) a „horské kosné lúky" (Natura 2000 Code 6520)

10 — Návrhy vo veci C-256/98, už citované v poznámke pod čiarou 9, bod 25.

11 — Rozsudok z 13. júna 2002, Komisia/Írsko, C-117/00, Zb. s. I-5335, bod 22 a nasl.

12 — Návrhy generálneho advokáta zo 7. marca 2002, Komisia/Írsko, C-117/00, Zb. s. I-5337, bod 77.

13 — Porovnaj pre výnimočnú situáciu pri povolení zámeru, ktorý sa nepovažuje ani za plán, ani za projekt, moje návrhy z 29. januára 2004 vo veci Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee a Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, C-127/02, Zb. s. I-7405, bod 118.

14 — Takáto je interpretácia článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch, ktorú podal generálny advokát Fennelly vo svojich návrhoch vo veci C-256/98 (už citovaných v poznámke pod čiarou 9, bod 25).

vyplýva nutnosť ľudských zásahov — tu kosenia — už priamo alebo nepriamo [15] z ich označenia.

21. V rozpore s názorom britskej vlády nie je pojem poškodenie obmedzený ani na „neprirodzené" poškodenia. Práve uvedené zarastanie je totiž prirodzené poškodenie. Príklady britskej vlády — zmena hladiny mora, zmena klímy — ukazujú, že jej úvahy smerujú menej k prírode vo všeobecnosti, než k štrukturálnym zmenám životného prostredia, ktoré spochybňujú podmienky existencie chránených biotopov a druhov na dotknutých územiach Natura 2000. Riešenie takýchto zmien má určite veľký význam, avšak prekračuje rámec tohto konania. Komisia totiž vôbec nevytýka Spojenému kráľovstvu, že neprijala pre tento prípad žiadnu úpravu.

b) O prebratí smernice

22. Jediné konkrétne ustanovenie, ktoré by sa mohlo v Gibraltári týkať pozitívnych opatrení na zabránenie poškodeniam, je Section 17G Ordinance, ktorý povoľuje príslušným úradom uzatvoriť s vlastníkom alebo držiteľom pozemkov dohodu o ich udržiavaní. Toto oprávnenie však nie je viazané na cieľ zabrániť poškodeniu. Nie je ani zrejmé, aké opatrenia by mali byť uskutočnené, ak vlastníci alebo držitelia nie sú ochotní uzavrieť potrebnú dohodu.

23. Tento nedostatok nemôže byť napravený ani všeobecným ustanovením v Section 17A ods. 2 NPO. Tu upravené povinnosti vykonávať všetky oprávnenia podľa NPO tak, aby zaistili rešpektovanie smernice o biotopoch, nezakladá dostatočné oprávnenia príslušných orgánov na zásah pri nedostatočnej kooperácii zo strany vlastníkov alebo držiteľov, a títo sa nemôžu ani dostatočne jasne oboznámiť so svojimi povinnosťami [16] vyplývajúcimi z článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch.

24. Článok 6 ods. 2 smernice o biotopoch preto nebol v Gibraltári dostatočne prebratý.

15 — Anglické a holandské označenie sa síce nevzťahuje na kosenie, ale na seno, čo však predpokladá kosenie.

16 — Toto hľadisko zdôrazňuje generálny advokát Fennelly vo svojich návrhoch vo veci C-256/98 (už citovaných v poznámke pod čiarou 9, bod 19).

2. O článku 6 ods. 3 a 4 smernice o biotopoch — odhad dosahov

25. Odseky 3 a 4 článku 6 smernice o biotopoch znejú takto:

„3. Akýkoľvek plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou územia alebo nie je potrebný pre ňu, ale môže pravdepodobne významne ovplyvniť túto lokalitu, či už samotne, alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi, podlieha primeranému odhadu jeho dosahov na danú lokalitu z hľadiska cieľov ochrany územia. Na základe výsledkov zhodnotenia dosahov na lokalitu a podľa ustanovení odseku 4 príslušné vnútroštátne orgány súhlasia s plánom alebo projektom iba po presvedčení sa, že nepriaznivo neovplyvní integritu príslušnej územia, a v prípade potreby po získaní stanoviska verejnosti.

4. Ak sa aj napriek negatívnemu odhadu dosahov na lokalitu a pri neexistencii alternatívnych riešení plán alebo projekt musí realizovať z dôvodov vyššieho verejného záujmu, 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 a/alebo prioritný druh, jediné dôvody, ktoré môžu prichádzať do úvahy, sú tie, ktoré sa týkajú zdravia alebo bezpečnosti ľudí, priaznivých dôsledkov primárneho významu na životné prostredie alebo tiež stanoviska Komisie k ďalším nevyhnutným dôvodom vyššieho verejného záujmu."

26. Komisia namieta, že tri druhy plánov nepodliehajú požiadavkám článku 6 ods. 3 a 4 smernice o biotopoch, totiž určité plány a projekty na odber vody (Water abstraction plans and projects), územného plánovania (Land Use Plans) a — čo sa týka Gibraltáru — kontroly existujúcich povolení na výstavbu (Review of existing planning rights).

a) O plánovaní a projektovaní odberu vody

27. Táto výhrada Komisie sa netýka všetkých plánov a projektov na odber vody, ale len tých, ktoré sú povolené podľa kapitoly 12 druhej časti Water Resources Act 1991. Prebratie vo vzťahu k iným (väčším) vodohospodárskym projektom Komisia nenapáda.

28. Britská vláda sa v podstate odvoláva na systém stanovenia potenciálne škodiacich činností na území v spojení s vyššie uvedeným všeobecným ustanovením. Systém vyplýva pre Anglicko a Wales, ako aj Škótsko z Regulations 18 – 27 C(NH)R 1994, pre Severné Írsko z Regulations 15 – 18 C(NH)R (NI) 1995 a v Gibraltári zo Sections 17J, 17K, 17M,17N a 17P NPO.

29. V podstate všetky tieto úpravy spočívajú na tom, že pre každé jednotlivé územie môžu byť stanovené činnosti, ktoré by mohli poškodiť tam chránené rastliny a živočíchy. Takáto činnosť smie byť vykonávaná len vtedy, ak predtým prebehlo konanie, ktoré — pokiaľ to je zjavné — zodpovedá požiadavkám článku 6 ods. 3 a 4 smernice o biotopoch.

30. Britská úprava nie je v súlade s článkom 6 ods. 3 smernice o biotopoch, ak sú „plány a projekty" v zmysle tohto ustanovenia vylúčené z predpokladaného konania. Je nesporné, že nie všetky tu predmetné predpokladané odbery vody podliehajú konaniu upravenom v článku 6 ods. 3, ale len tie, ktoré boli predtým definované pre príslušnú lokalitu ako potenciálne škodlivé. Preto je potrebné skúmať, či sú sporné predpokladané odbery vody — nezávislé od takéhoto určenia potenciálnej škodlivosti — „plány a projekty" v zmysle článku 6 ods. 3.

31. V rozsudku Waddenzee to bola definícia projektu v článku 1 ods. 2 druhej zarážke smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie [17], na ktorú Súdny dvor pri výklade pojmu „plán a projekt" v zmysle článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch smerodajne odkázal. [18] V jej zmysle sa za projekty považujú zásahy do prírodného prostredia a krajiny, vrátane ťažby nerastných surovín. Aj odber vody môže predstavovať takýto zásah. Skutočnosť, že v tomto prípade nejde o úplne nevýznamné opatrenia, vyplýva už z toho, že pre sporné plány sa podľa kapitoly 2 druhej časti Water Resources Act 1991 vyžaduje povolenie (licence). Ani britská vláda nespochybnila kvalifikovanie sporného plánu ako projektu.

32. Článok 6 ods. 3 prvá veta smernice o biotopoch vyžaduje pre projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou územia alebo nie je potrebný pre ňu, ale môže pravdepodobne významne ovplyvniť túto lokalitu, či

17 — Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248.

18 — Rozsudok zo 7. septembra 2004, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee a Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, C-127/02, Zb. I-7405, bod 24 a nasl.

už samostatne, alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi, primeraný odhad jeho dosahov na danú lokalitu z hľadiska cieľov ochrany územia. Britská obrana vychádza z toho, že všetky plány alebo projekty odberu vody, ktoré spĺňajú tieto predpoklady, sú pre túto lokalitu stanovené vopred ako potenciálne škodlivé. Príslušné orgány preto vopred uskutočnia odhad dosahov jednotlivých projektov pre stanovenie konkrétnych ustanovení pre ochranu územia v rozsahu, v akom vylúčia určité plány tým, že ich neručia za potenciálne škodlivé.

33. Tento systém zabraňuje zbytočným preskúmavaniam projektov a objasňuje užívateľom územia, ktoré projekty by mohli byť problematické. Takéto abstraktné predbežné preskúmanie potenciálnych rizík sa však môže opierať o konkrétne skutočnosti len vo vzťahu k územiu, nie však k projektom. Je preto z povahy veci menej presný ako odhad v jednotlivom prípade, ktorý môže zohľadniť územie, ako aj projekt. Preto existuje riziko, že pri abstraktnom stanovení potenciálne škodlivých aktivít nebudú zachytené projekty, ktoré na základe svojich špecifických vlastností môžu územie podstatne poškodiť.

34. K tomu pristupuje nedostatočná jasnosť britskej úpravy o stanovení potenciálne škodlivých činností týkajúcich sa územia. Regulation 22 C(NH)R 1994, Regulation 15 C(NH)R(NI) 1995 a Section 17H NPO neobsahujú žiadne povinnosti, ale len oprávnenie určiť pre každú lokalitu, či sú možné potenciálne škodlivé činnosti, ktoré nespadajú tak či tak do pôsobnosti úpravy preberajúcej článok 6 ods. 3 a 4 smernice o biotopoch. Nemožno síce vylúčiť, že takto priznaná správna úvaha je prostredníctvom všeobecného ustanovenia uplatniteľného v danom prípade viazaná v tom smere, aby sa dodržala smernica o biotopoch. Pri povrchnom čítaní však nie je zrejmá ani existencia povinnosti, ani jej rozsah. [19] To je o to závažnejšie, že v rámci britského prebratia má stanovenie potenciálne škodlivých činností ústredný význam pre uskutočnenie cieľov smernice o biotopoch a môže mať podstatný vplyv na práva a povinnosti jednotlivcov, ktorí využívajú plochy v dotknutých územiach. Ak príslušné úrady nedodržia povinnosti vo vzťahu ku každému územiu a každej potenciálne škodlivej činnosti, má to za následok nedostatky v ochrane územia.

35. Málo presvedčivý je aj ďalší argument britskej vlády, že pri povolení predpoklada-

19 — V Nemecku existuje porovnateľný ochranný režim pre malé plány a projekty, ktoré mimo chránených území nevyžadujú povolenie. Tu však obsahuje § 33 ods. 3 tretia veta Bundesnaturschutzgesetz výslovnú povinnosť za obsah vyhlásenia a ochrane: „Vhodnými príkazmi a zákazmi, ako aj ochrannými a rozvojovými opatreniami je potrebné zaistiť, aby zodpovedali požiadavkám článku 6 smernice Rady 92/43/EHS."

ného odberu vody boli už na základe všeobecných ustanovení rešpektované podmienky článku 6 ods. 3 a 4 smernice o biotopoch. Vzhľadom na ústredný význam týchto ustanovení pre ochranu územia totiž všeobecné ustanovenia na prebratie nepostačujú. Skôr je potrebná jednoznačnejšia úprava krokov preskúmania, ktoré sa majú vykonať. Ostatne, uvádzané zabezpečenie prostredníctvom všeobecných ustanovení je obmedzené aj tým, že výslovné prebratie procesu preskúmavania pre určité projekty bude pre iné projekty na základe protiargumentu vychádzať z toho, že sa konanie nepoužije.

36. Britská vláda ďalej uvádza, vo vzťahu k určitým chráneným územiam podľa vnútroštátneho práva, takzvaným Sites of Special Scientific Interest (SSSI), že zo Section 28E a Section 28E Wildlife and Countryside Act 1981 vyplýva povinnosť odhadu dosahov porovnateľná s článkom 6 ods. 3 a 4 smernice o biotopoch. Zdá sa, že táto úprava platí pre Anglicko a Wales. Komisia však právom namieta, že — ako oznámila aj britská vláda — nie všetky územia chránené podľa smernice sa uvádzajú ako SSSI. Obsahovo spočíva aj tento ochranný režim na fakultatívnom predbežnom stanovení potenciálne škodlivých činností, a preto preň platia vyššie uvedené námietky. Za už spomenutým systémom zaostáva ešte do tej miery, v akej neobsahuje žiadne výslovné ustanovenia, ktoré by sa mohli chápať ako prebratie článku 6 ods. 3 a 4 smernice o biotopoch. Preto je ešte menej vhodné než vyššie uvedené ustanovenia na zabezpečenie tohto prebratia.

37. V prípade Škótska a Severného Írska sa britská vláda okrem iného odvoláva na ustanovenia, ktoré boli vydané až po 18. septembri 2001. Tieto však v uvedenom prípade nemožno zohľadniť. Výhrada Komisie sa totiž posudzuje na základe stavu pri uplynutí lehoty, ktorá bola stanovená v odôvodnenom stanovisku. [20] Týmto dňom je 18. september 2001.

38. Preto je nutné konštatovať, že Spojené kráľovstvo neprebralo dostatočne článok 6 ods. 3 a 4 smernice o biotopoch vo vzťahu k určitým plánom a projektom na odber vody.

20 — Pozri napríklad rozsudky z 25. mája 2000, Komisia/Grécko, C-384/97, Zb. s. I-3823, bod 35; zo 16. januára 2003, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-63/02, Zb. s. I-821, bod 11, a z 9. septembra 2004, Komisia/Grécko, C-417/02, Zb. s. I-7973, bod 22.

b) O územnom plánovaní

39. Územné plánovanie (Land use plans alebo Development plans) nie je v Spojenom kráľovstve posudzované ako projekt alebo plán v zmysle článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch. Neumožňuje ani vykonanie určitých zámerov. Naopak, vyžaduje sa k tomu ešte vlastné povolenie. Toto povolenie musí byť síce udelené v súlade s plánom, ale len v prípade, ak povoleniu neodporuje žiadna podstatná úvaha (material considerations).

40. Účastníci konania sa zhodujú v tom, že sporné právne akty sú plánmi v zmysle článku 6 ods. 3 prvej vety smernice o biotopoch. Vedú však spor o tom, či môžu mať podľa smernice o biotopoch podstatný dosah na chránené územia. Britská vláda zastáva názor, že poškodiť chránené územia by mohlo až následné povolenie. Povolenie sa nesmie vydať, ak je v rozpore so smernicou o biotopoch. Preto postačuje, aby sa konanie pre plány a projekty vzťahovalo iba na toto povolenie. V ostatných prípadoch vyššie uvedené všeobecné ustanovenia, ako aj príslušné usmernenia zaväzujú stavebné úrady, aby pri zostavení plánov zohľadnili požiadavky smernice o biotopoch.

41. Odkaz na plány v článku 6 ods. 3 prvej vete smernice o biotopoch poukazuje na to, že prípadná potreba odhadu dosahov sa má zohľadniť už pri predchádzajúcom plánovaní. Plán je samozrejme vzdialenejší od realizácie určitých opatrení ako projekt. V rámci článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch by neprináležala pojmu „plán" vedľa pojmu „projekt" žiadna podstatná vlastná funkcia, ak by išlo iba o posledný úradný súhlas k určitým opatreniam.

42. Judikatúra Súdneho dvora naznačuje tento výklad. Ako už Súdny dvor konštatoval, podľa článku 6 ods. 3 prvej vety smernice o biotopoch požiadavka primeraného odhadu dosahov plánu alebo projektu závisí od toho, či je daná pravdepodobnosť alebo nebezpečenstvo značného poškodenia predmetného územia. [21] Istota poškodenia nie je potrebná. [22] Berúc do úvahy osobitne zásadu obozretnosti, takéto nebezpečenstvo existuje, ak nemôže byť vylúčené na základe objektívnych skutočností, že predmetný plán alebo projekt ovplyvňuje predmetnú lokalitu značným spôsobom. [23]

21 — Rozsudok Waddenzee, už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 43.

22 — Tamže, bod 41.

23 — Tamže, bod 44.

43. Tieto vyjadrenia o potrebnom stupni pravdepodobnosti sa vzťahovali na vedecké nejasnosti o vplyvoch opatrení, ktorých vykonanie bolo isté. Pri týchto uvedených plánoch, ktoré vyžadujú ďalšie povolenia, existuje oproti tomu neistota o tom, či budú vôbec vykonané. Je však naznačená potreba aj v takomto prípade použiť porovnateľné meradlá: v tomto zmysle je smerodajné, či sa na základe objektívnych okolností nemôže vylúčiť, že plán, ktorý vyžaduje k svojej realizácii ďalšie povolenie, podstatne poškodzuje dané územie. O takýto prípade ide určite vtedy, ak — ako je upravené v právnej úprave Spojeného kráľovstva pre tu prejednávané plány — následné povolenie musí byť v zásade v súlade s plánmi.

44. Aj právna úprava Spojeného kráľovstva síce v zásade upravuje, že po negatívnom odhade dosahov plánu sa má odmietnuť povolenie alebo uskutočniť konanie o výnimke podľa článku 6 ods. 4 smernice o biotopoch. Ciele smernice o biotopoch by však mohli byť ohrozené, ak by sa požiadavky ochrany územia voči spornému plánovaniu mohli presadiť v zásade len v poslednom momente ako výnimka z normálneho konania. Pri takejto podobe konania by sa bolo možné obávať, že odhad dosahov plánovania by už nebol vykonaný s otvoreným výsledkom, ale s cieľom uskutočnenia plánu.

45. Zúženie perspektívy na posledné povolenie okrem toho neberie do úvahy, že aj plány, ktorých uskutočnenie predpokladá ďalšie povolenie, môžu *nepriamo* poškodiť územia. Plány totiž spravidla predurčujú ich vykonanie koordináciou rozličných jednotlivých úkonov. To ovplyvňuje predovšetkým skúmanie alternatív, ktoré môže byť potrebné podľa okolností.

46. Preto je najskôr potrebné pomenovať zmarenie potenciálnych — ale pri plánovaní z dôvodu nevykonania odhadu dosahov nezohľadnených — alternatív prostredníctvom iných častí plánu. Ak totiž na úrovni plánu ešte nie je zohľadnené poškodenie, môže realizácia častí plánu, ktoré samy nemajú žiadny priamy vplyv na územie, zmariť možné alternatívy pre časti plánu, ktoré spôsobujú poškodenie. Plán by mohol napríklad predvídať obytnú oblasť bez vplyvu na chránené územie a zároveň súrne potrebný cestný obchvat, ktorý by na predvídanom mieste poškodzoval chránené územie ako také, pričom by mohol byť realizovaný aj namiesto obytnej oblasti bez poškodenia chráneného územia. Ak bude najskôr postavená obytná oblasť, bude pri následnom rozhodnutí o cestnom obchvate chýbať alternatíva. Ochrana územia podľa smernice o biotopoch vyžaduje naopak už pri plánovaní zohľadniť okolnosti, že až realizácia *oboch* čiastočných projektov by viedla k poškodeniu chráneného územia, a preto by vyžadovala odôvodnenie.

47. Predovšetkým pri zámeroch výstavby ciest pre cestnú a železničnú dopravu, ale v zásade aj pri všetkých projektoch týkajúcich sa rozšírenia, prvé etapy zámeru spravidla predurčujú realizáciu ďalších etáp. Ak ani v rámci plánovania, ani pri prvých etapách nebol odhadnutý dosah celkového projektu na chránené územia dotknuté až v neskôr, tak každá etapa obmedzuje počet možných alternatív pre nasledujúce etapy bez toho, aby bolo vykonané zhodnotenie alternatív. Takýto postup je často označovaný pohŕdavo ako salámová taktika.

48. K tomu treba dodať, že včasné zohľadnenie potrieb ochrany územia zabraňuje chybnému plánovaniu, ktoré musí byť prípadne korigované, ak sa až pri konkrétnom povolení ukáže, že projekt nemôže byť realizovaný v tejto forme z dôvodu poškodenia chráneného územia. Preto platí aj v rámci smernice o biotopoch myšlienka, ktorá vznikla pre smernicu 85/337/EHS o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, že odhad dosahov musí byť uskutočnený tak skoro, ako je to možné. [24]

49. Britská vláda právom namieta, že odhad dosahov na úrovni predbežných plánov nemôže zohľadniť všetky vplyvy opatrenia. Spravidla sú mnohé detaily isté až v okamihu posledného povolenia. Nebolo by ani správne vyžadovať väčšiu podrobnosť predbežných plánov alebo odstránenie viacstupňového plánovacieho a povoľovacieho konania, aby mohol byť odhad dosahov koncentrovaný do jedného bodu. Skôr sa musí na každom príslušnom stupni konania posúdiť poškodenie chránených území do tej miery, do akej je to možné na základe presnosti plánovania. Pri nasledujúcich stupňoch konania je potrebné posúdenie aktualizovať s pribúdajúcou konkretizáciou.

50. Stručne povedané, možno preto konštatovať, že plány, ktoré sú predmetom sporu, musia byť v zásade podriadené konaniu podľa článku 6 ods. 3 a 4 smernice o biotopoch, ak by predvídané opatrenia mohli podstatne poškodiť chránené územia. Keďže právna úprava Spojeného kráľovstva toto nezaručuje, je prebratie článku 6 ods. 3 a 4 smernice o biotopoch v tomto bode nedostatočné.

c) O kontrole existujúcich povolení na výstavbu na Gibraltári

51. Komisia namieta, že príslušné úrady Gibraltáru nie sú povinné kontrolovať existujúce povolenia na výstavbu v tom smere,

24 — Porovnaj v tomto zmysle rozsudok Súdneho dvora zo 7. januára 2004, Dalena Wells, C-201/02, Zb. s. I-723, bod 49 a nasl.

či by poškodili chránené územia. Britská vláda sa oproti tomu odvoláva na Section 34 Town and Planning Ordinance, ktoré oprávňuje príslušné orgány zmeniť existujúce povolenie. V tomto smere treba zohľadniť požiadavky článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch buď ako výsledok skúmaných plánov, alebo ako rozhodujúce úvahy (material considerations).

52. V tomto bode je potrebné predovšetkým konštatovať, že britskou vládou opísaná právna úprava platná pre Gibraltár neobsahuje Komisiou vyžadovanú *povinnosť* kontroly existujúcich povolení na výstavbu, ale len oprávnenie na preskúmanie. Na rozdiel od Gibraltáru existujú povinnosti požadované Komisiou v Anglicku a Walese, ako aj v Škótsku [Regulation 50 C(NH)R 1994, ale aj v Severnom Írsku (Regulation 45 C(NH)R (NI) 1995].

53. Povinnosť kontroly existujúcich povolení na výstavbu pritom môže mať pre ochranu územia veľký význam, pretože zabraňuje tomu, aby boli územia poškodzované na základe starého právneho stavu, ktorý vznikol bez zohľadnenia smernice o biotopoch. Do tej miery zodpovedá táto povinnosť cieľom smernice o biotopoch. Článok 6 ods. 3 a ods. 4 smernice o biotopoch však neobsahuje žiadny poukaz na to, že by boli členské štáty povinné dodatočne kontrolovať existujúce povolenia na výstavbu. Tu upravené konanie sa zásadne použije *predtým*, než členské štáty vydajú povolenia na výstavbu, ktorých realizácia by mohla poškodiť územie.

54. Ani názor, ktorý predniesol generálny advokát Fennelly, na ktorý sa odvoláva Komisia, nevedie k odlišnému záveru. Generálny advokát Fennelly právom zdôraznil, že je potrebné odhadnúť dosah všetkých stavebných činností, okrem tých, pri ktorých je nepravdepodobné, že by sami osebe alebo v spojení s inými stavebnými činnosťami podstatne poškodili ciele ochrany územia. [25] To zodpovedá zneniu článku 6 ods. 3 prvej vety smernice o biotopoch. Z toho ale nevyplýva, že je potrebné dodatočne preskúmať existujúce práva vyplývajúce z plánovania.

55. Nemožno vylúčiť, že takúto povinnosť dodatočnej kontroly možno oprieť o článok 6 ods. 2 smernice o biotopoch, resp. odpovedajúce povinnosti ochrany pred stanovením zoznamu Spoločenstvom. V rozsudku Waddenzee poukázal Súdny dvor na to, že sa tieto ustanovenia môžu použiť, ak plán alebo projekt povolený podľa článku 6 ods. 3 môže spôsobiť zhoršenie alebo podstatné poškodenie chráneného územia. [26] Článok 6 ods. 2

25 — Návrhy vo veci C-256/98, už citované v poznámke pod čiarou 9, bod 33.

26 — Rozsudok Waddenzee, už citovaný v poznámke pod čiarou 21, bod 37.

by sa preto mohol použiť, ak by existujúci právny stav mohol vyvolať takéto zhoršenie alebo podstatné poškodenie.[27] Komisia však nemá v tomto smere žiadny argument a predovšetkým v tejto súvislosti neuviedla žiadne porušenie článku 6 ods. 2. Táto možnosť preto nebola v konaní ani prejednaná, a teda nemôže odôvodniť odsúdenie Spojeného kráľovstva.

56. V tomto bode je potrebné žalobu zamietnuť

3. O článkom 11, 12 ods. 4 a článku 14 ods. 2 smernice o biotopoch — povinnosť dohľadu

57. Ustanovenia, ktoré sa mali prebrať, znejú takto:

„Článok 11

Členské štáty vykonávajú dohľad nad stavom ochrany prirodzených biotopov a druhov uvedených v článku 2, s mimoriadnym ohľadom na prioritné typy prirodzených biotopov a prioritných druhov.

Článok 12

1. — 3. ...

4. Členské štáty vytvoria systém monitorovania náhodného odchytu a usmrcovania živočíšnych druhov uvedených v prílohe IV písm. a). Na základe zhromaždených informácií členské štáty zabezpečia ďalší výskum alebo podniknú ochranné opatrenia nevyhnutné na zabezpečenie toho, že náhodný odchyt a usmrcovanie nemá výrazný negatívny vplyv na príslušný druh.

Článok 13

...

Článok 14

1. ...

2. Ak sa tieto opatrenia považujú za potrebné, obsahujú pokračovanie dohľadu stanoveného v článku 11. ...“

27 — Pozri moje návrhy vo veci Waddenzee, už citované v poznámke pod čiarou 21, bod 58.

58. Komisia namieta, že povinnosť dohľadu zakotvená v týchto ustanoveniach nebola do právnej úpravy Spojeného kráľovstva vôbec prebratá. Pokiaľ však tieto povinnosti neboli jasne prenesené na príslušné úrady, nie je Komisia v stave zistiť, či bol takýto dohľad uskutočnený.

59. Britská vláda sa odvoláva na to, že určitým telesám na ochranu prírody, zriadeným na základe zákona — English Nature, Countryside Council for Wales, Scottish Natural Heritage a Department for the Environment in Northern Ireland — boli na základe Sections 132 a 133 Enviromental Protection Act 1990 a príslušných ustanovení pre Škótsko a Severné Írsko zverené úlohy, ktoré by v spojení s vyššie uvedenými všeobecnými ustanoveniami zaistili, že dohľad predpísaný smernicou bude uskutočnený. Tieto úlohy zahrňujú predovšetkým správu národných chránených území, poskytovanie poradenstva vláde pri rozvoji a uskutočňovaní politiky, stanovenie spoločného štandardu dohľadu a realizáciu výskumu. Tieto telesá majú pri svojej činnosti zohľadniť skutočné a možné ekologické zmeny.

60. Články 11, 12 ods. 4 a článok 14 ods. 2 smernice o biotopoch obsahujú všeobecné povinnosti vykonávať stály dohľad nad stavom ochrany prirodzených biotopov a druhov uvedených v článku 2 s mimoriadnym ohľadom na prioritné typy prirodzených biotopov a prioritných druhov. Táto povinnosť nemá priamo ani nepriamo vplyv na práva a povinnosti jednotlivcov. Pre praktickú platnosť smernice má však zásadný význam, pretože takmer všetky opatrenia prikázané podľa smernice môžu byť náležitým spôsobom uskutočnené len na základe znalostí získaných týmto dohľadom. Význam určitého výskytu druhu sa môže posúdiť, len ak existuje prehľad o ostatných výskytoch druhu. Takéto posúdenia sú predpokladmi pre rozhodnutie o ochrane územia, správe územia, poškodenie územia alebo aj pre použitie ustanovení ochrany druhov. Prebratie musí preto zaistiť, aby boli povinnosti dohľadu systematicky a kontinuálne plnené.

61. Britskou vládou opísané úlohy konkrétnych telies nemožno dokonca ani v spojení s vyššie uvedenými všeobecnými ustanoveniami chápať tak, že upravujú dohľad vyžadovaný smernicou. Z okolnosti, že uvedené telesá mali stanoviť spoločný štandard dohľadu, vyplýva skôr naopak ten záver, že samotný dohľad má byť uskutočnený inými úradmi. Tieto úrady však nie sú určené.

62. Ani britskou vládou príkladne uvedené preskúmavanie určitých príloh Wildlife and Countryside Act 1981 podľa Section 24 tohto zákona nepredstavuje žiadny dohľad, ale len návrh zaradiť živočíchy a rastliny do týchto príloh alebo ich odtiaľ vyčiarknuť. Je síce potrebné vychádzať z toho, že návrhy sa zakladajú na výsledkoch monitorovania dotknutých populácií, chýba však odkaz na to, ktorý úrad tento dohľad vykonáva. Ak však žiadnemu britskému úradu nebol tento dohľad zverený, vyznievajú vyššie uvedené všeobecné ustanovenia nadväzujúce na smernicu o biotopoch do prázdna.

63. Pri tomto právnom stave sa možno obávať, že uskutočnené opatrenia dohľadu sa neorientujú na smernicu o biotopoch, ale sledujú iné ciele a tým napĺňajú ciele týchto ustanovení len náhodou. Systematický a kontinuálny dohľad tak nie je zaručený.

64. Opísaný stav v Gibraltári je ešte menej vhodný na prebratie článkov 11, 12 ods. 4 a článku 14 ods. 2 smernice o biotopoch. Dohľad tam má byť zaistený tým, že činnosti, ktoré môžu v chránených územiach pravdepodobne poškodiť rastliny a živočíchy, smú byť uskutočnené až po odhade dosahov. Dohľad predpísaný podľa článkov 11 a 14 ods. 2 smernice o biotopoch sa však nevyčerpáva v presných štúdiách nadväzujúcich na určité zámery, ale musí všeobecne dokumentovať stav ochrany druhov a typov biotopov, aby bolo okrem iného možné zhodnotiť výsledky konkrétnych štúdií v jednotlivých prípadoch.

65. Je teda potrebné konštatovať, že Spojené kráľovstvo neprebralo dostatočne články 11, 12 ods. 4 a článok 14 ods. 2 smernice o biotopoch.

4. O článku 12 ods. 1 písm. d) smernice o biotopoch — Ochrana miest na párenie a miest na oddych

66. Článok 12 ods. 1 smernice o biotopoch znie:

„Členské štáty prijmú potrebné opatrenia na vytvorenie systému prísnej ochrany živočíšnych druhov uvedených v prílohe IV písm. a)

v prostredí ich prirodzeného pohybu a zakážu:

a) všetky formy úmyselného odchytávania alebo usmrcovania vzoriek týchto druhov vo voľnej prírode;

b) úmyselné rušenie týchto druhov najmä počas obdobia párenia, odchovu mláďat, hibernácie a sťahovania;

c) úmyselné ničenie alebo zbieranie vajec vo voľnej prírode;

d) poškodzovanie alebo ničenie miest na párenie alebo miest na oddych."

67. Komisia napáda prebratie článku 12 ods. 1 písm. d) smernice o biotopoch v dvoch ohľadoch. Po prvé existuje odchýlka medzi anglickým znením tohto ustanovenia a textom predpisov, ktoré ho preberajú. Kde používa smernica pojem „deterioration", obsahuje právna úprava Spojeného kráľovstva sloveso „to damage". Po druhé, na Gibraltári je zakázané len úmyselné poškodenie alebo zničenie miest na párenie alebo miest na oddych.

a) O prebratí pojmu „deterioration"

68. Komisia opiera túto výhradu o to, že smernica používa pojem „deterioration", britská úprava však sloveso „to damage". V priebehu konania pridala Komisia k tomuto rozdielu tri výhrady.

69. Prvá výhrada je uvedená v odôvodnenom stanovisku. Tu Komisia zdôraznila, že použitie „to damage" namiesto „deterioration" vedie k tomu, že nepokrýva dosah zanedbania („neglect"). Naproti tomu v replike objasňuje, že podľa jej stanoviska článok 12 ods. 1 písm. d) nevyžaduje ochranu miest na párenie a miest na oddych predmetných druhov pred poškodzovaním z dôvodu nedbanlivosti („neglect") alebo nečinnosti. Preto Komisia v konaní pred podaním žaloby síce navrhla prejednanie nedbanlivosti, túto výhradu však vo svojej replike vzala späť. O tomto bode nemusí teda Súdny dvor rozhodovať.

70. Druhú výhradu vzniesla Komisia až v žalobe a následne ju prehĺbila v replike. Tvrdí, že prebratie článku 12 ods. 1 písm. d) smernice o biotopoch v Spojenom kráľovstve sa obmedzuje len na úmyselné činy. Žaloba je však v tomto bode prípustná len v prípade, ak bola táto výhrada už predmetom konania

pred podaním žaloby. Námietku, ktorá nebola obsiahnutá v odôvodnenom stanovisku, nemôže Súdny dvor skúmať. [28]

71. Jediný element konania pred podaním žaloby, ktorý by mohol túto výhradu obsahovať, je tvrdenie, že „deterioration" zahŕňa aj „neglect", nie však „to damage". „Neglect" môže znamenať buď „nedbanlivosť", ako aj „porušenie povinnej starostlivosti". Posledne uvedený pojem označuje mieru zavinenia. Vo vzťahu ku Gibraltáru používa preto Komisia pojem „neglect" zámerne ako protiklad ku „deliberately", t. j. úmyselne. [29] Ak však Komisia chcela vzniesť už v odôvodnenom stanovisku výhradu, že použitie pojmu „to damage" implikuje príliš prísnu mieru zavinenia, potom to mala — ako vo vzťahu k Gibraltáru — vyjadriť presnejšie. Pojmy „deterioration" a „to damage" sa totiž neodlišujú podľa ich významu so zreteľom na mieru zavinenia. Ďalším náznakom nedostatočného opisu tejto výhrady v konaní pred podaním žaloby a možno dokonca v žalobe je to, že britská vláda sa v tomto smere obhajuje až v duplike. Preto výhrada obmedzenia sa na úmyselné a zámerné konania smerujúca voči celému Spojenému kráľovstvu nebola predmetom konania pred podaním žaloby. Výhradu týkajúcu sa miery zavinenia preto treba zamietnuť ako neprípustnú.

72. Ak by Súdny dvor naopak považoval túto výhradu za prípustnú, tak je v každom prípade nedôvodná. Článok 12 ods. 1 písm. d) smernice o biotopoch síce vyžaduje, aby nezávisle od úmyslu alebo zámeru boli zakázané všetky činnosti, ktoré vedú k poškodzovaniu alebo ničeniu miest na párenie alebo miest na oddych. Komisia však nepreukázala, že trestné činy existujúce v Spojenom kráľovstve sú obmedzené len na úmyselné alebo zámerné konania. Zatiaľ čo Komisia tvrdí, že trestnosť predpokladá úmysel, britská vláda uvádza, že skutková podstata je takzvaná „strict liability offence", takže nepredpokladá ani úmysel, ani nedbanlivosť. [30] Aj okrem tvrdenia britskej vlády existujú dôležité náznaky toho, že trestné nie

28 — Rozsudok z 24. júna 2004, Komisia/Holandsko, C-350/02, Zb. s. I-6213, bod 20 a ďalšie odkazy. Tento predpoklad prípustnosti žaloby o nesplnení povinnosti členským štátom môže byť preskúmaný *ex offo*: rozsudky z 15. januára 2002, Komisia/Taliansko, C-439/99, Zb. s. I-305, bod 8, a z 31. marca 1992, Komisia/Taliansko, C-362/90, Zb. s. I-2353, bod 8.

29 — Pozri k tejto námietke bod 78 nižšie.

30 — Toto tvrdenie potvrdzujú vysvetlenia škótskeho ministerstva životného prostredia „European Protected Species, Development Sites and the Planning System" (október 2001), http://www.scotland.gov.uk/library3/environment/epsg.pdf, s. 2, č. 12, navštívené 27. mája 2005. Na druhej strane je otázka, či ide o „strict liability offence" v R v Secretary of State for Trade and Industry ex parte Greenpeace Ltd z 5. novembra 1999, *Common Market Law Reports* 2000 (č. 1279), s. 94 (122), ponechaná výslovne otvorene. Porovnaj aj Environmental Audit — Sixth Report z 5. mája 2004, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmenvaud/126/12602.htm, č. 9, navštívené 27. mája 2005, pričom by väčšina trestných činov týkajúcich sa životného prostredia spočívala na „strict liability".

sú len úmyselné činy.[31] Táto nejasnosť zaťažuje Komisiu, ktorá musí preukázať nesplnenie si povinnosti členských štátom.[32] Preto mala v tomto prípade predložiť aspoň presvedčivé podklady pre svoj opis britského práva.

73. Nakoniec Komisia v replike upresňuje ako *tretiu výhradu* — rozdiel, ktorý podľa jej názoru existuje medzi „deterioration" a „to damage" v tom zmysle, že pojem „to damage" v úprave Spojeného kráľovstva zahŕňa len priame poškodenie. Naproti tomu pojem „deterioration", použitý v smernici o biotopoch zahŕňa aj nepriame poškodenie. Tento návrh možno chápať ako vývoj východiska v konaní pred podaním žaloby, pretože sa vzťahuje na údajný rozdiel medzi oboma pojmami a Komisiou zastávaná téza v každom prípade zjavne neodporuje doslovnému významu oboch pojmov. Vo vzťahu k tejto výhrade je teda žaloba prípustná.

74. Je potrebné súhlasiť s Komisiou, že článok 12 ods. 1 písm. d) smernice o biotopoch nezakazuje len priame poškodenie, ale aj činy, ktoré vedú len nepriamo k poškodzovaniu alebo ničeniu miest na párenie alebo miest na oddych. Podľa článku 12 ods. 1 písm. d) je totiž zakázané každé poškodzovanie alebo ničenie miest na párenie alebo miest na oddych. Nerozlišuje sa medzi priamymi a nepriamymi poškodzovaniami.

75. Komisia však napriek námietke britskej vlády nepredložila žiadny dôkaz, že skutočný výklad pojmu „to damage" sa v Spojenom kráľovstve odlišuje od výkladu pojmu „deterioration", ktorý navrhuje. Ani v tomto nepreukázala Komisia nesplnenie povinnosti členským štátom.

76. S ohľadom na prebratie článku 12 ods. 1 písm. d) smernice o biotopoch v celom Spojenom kráľovstve je preto žaloba čiastočne neprípustná, vo zvyšku nedôvodná.

b) O obmedzení na úmyselné činy na Gibraltári

77. Čo sa týka Gibraltáru, Komisia všeobecne namieta, že Section 17T(1)(d) Ordi-

31 — Pozri oba konzultačné dokumenty „Consultation Paper on Legislative Proposals for Integration of the Habitats Directive Provisions on Conservation of European Protected Species into the Land-Use Planning Regime" vlády Walesu, z júna 2002, http://www.wales.org.uk/subienvironment/content/consultations/landuseplan.doc (Section 1, bod 4, navštívené 27. mája 2005), a „Technical Amendments to the Conservation (Natural Habitats &c.) Regulations 1994, A Consultation Paper on Amendments to the Habitats Regulations" škótskej vlády z marca 2003, http://www.scotland.gov.uk/consultations/environment/tacnh.pdf (bod 20, navštívené 27. mája 2005), ako aj rozsudok High Court zo 4. februára 2004, Newsum and others v. Welsh Assembly Government [2004] EWHC 50 (Admin), body 17 a 101.

32 — Rozsudok zo 6. novembra 2003, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-434/01, Zb. s. I-13239, bod 21 a ďalšie odkazy.

nance zakazuje len úmyselné poškodenie alebo zničenie miest na párenie alebo miest na oddych. [33] Ako britská vláda uznáva, toto zaostáva za článkom 12 ods. 1 písm. d) smernice o biotopoch. Vo vzťahu ku Gibraltáru teda nebolo toto ustanovenie správne prebraté.

„Členské štáty podniknú potrebné opatrenia na vytvorenie systému prísnej ochrany druhov rastlín uvedených v prílohe IV písm. b) a zakážu:

a) úmyselné trhanie, zber, rezanie, vykoreňovanie alebo ničenie takýchto rastlín v mieste ich prirodzeného výskytu;

5. O článku 12 ods. 2 a článku 13 ods. 1 smernice o biotopoch

b) držanie, prepravu a predaj alebo výmenu a ponúkanie na predaj alebo výmenu vzoriek takýchto druhov odobratých z voľnej prírody, s výnimkou tých, ktoré boli odobraté legálne pred zavedením tejto smernice."

78. Článok 12 ods. 2 smernice o biotopoch upravuje, že členské štáty pre tieto druhy zakážu držanie, prepravu a predaj alebo výmenu a ponúkanie na predaj alebo výmenu vzoriek odobratých z voľnej prírody, s výnimkou tých, ktoré boli odobraté legálne pred zavedením tejto smernice.

80. Komisia namieta, že ustanovenia Spojeného kráľovstva preberajúce článok 12 ods. 2 smernice o biotopoch obsahujú výnimku pre druhy, ktoré sú legálne odchytávané, usmrcované alebo ponúkané na predaj. Ide o Regulations 39(4) C(NH)R 1994 a 34(4) C (NH)R(NI) 1995, ako aj Section 17T(4) NPO. Aj pre rastliny chránené článkom 13 ods. 1 smernice o biotopoch existuje výnimka, ak bol daný druh legálne predaný. V tomto prípade ide o Regulations 43(5) C(NH)R 1994, 38(5) C(NH)R(NI) 1995, ako aj Section 17X(5) NPO.

79. Článok 13 ods. 1 smernice o biotopoch znie:

33 — Ustanovenie znie: „It is an offence... — (d) deliberately to damage or destroy a breeding site or resisting plage of any such animal."

81. Britská vláda akceptuje, že výnimky nie sú v súlade so smernicou o biotopoch. Existuje však licenčný systém, ktorý zaručuje zachovanie cieľov článku 12 ods. 2 a článku 13 ods. 1.

82. Je potrebné súhlasiť s Komisiou, že článok 12 ods. 2 a článok 13 ods. 1 smernice o biotopoch nepripúšťa žiadne výnimky pre legálne získané exempláre. To zodpovedá zneniu ustanovení a zabraňuje tomu, aby došlo k zneužitiu možnosti legálneho poškodzovania prísne chránených zvierat a rastlín s cieľom, aby sa stali predmetom obchodu.

83. Pokiaľ sa britská vláda odvoláva na svoj licenčný systém, je táto námietka na jednej strane oneskorená, pretože bola prednesená až v duplike, a na druhej strane nedostatočná na to, aby odvrátila výhradu nedostatočného prebratia.

84. Článok 12 ods. 2 a článok 13 ods. 1 smernice o biotopoch preto neboli v Spojenom kráľovstve dostatočne prebraté.

6. O článku 15 smernice o biotopoch — neselektívne prostriedky na odchyt a usmrcovanie

85. Článok 15 smernice o biotopoch znie:

„Pokiaľ ide o odchyt alebo usmrcovanie druhov divokej fauny uvedených v prílohe V písm. a) a v prípadoch, keď sa v súlade s článkom 16 použijú odchýlky na odber, odchyt alebo usmrcovanie druhov uvedených v prílohe IV a), členské štáty zakážu používanie všetkých nevyberaných prostriedkov schopných spôsobiť miestne vyhubenie alebo vážne poškodenie populácií takýchto druhov, najmä:

a) použitie prostriedkov odchytu a usmrcovania uvedených v prílohe VI písm. a);

b) akúkoľvek formu odchytu a usmrcovania z dopravných prostriedkov uvedených v prílohe VI písm. b).“

86. Komisia vzniesla pôvodne v tejto súvislosti dve výhrady. Po prvé Spojené kráľovstvo síce zakázalo metódy výslovne uvedené v prílohe VI písm. a) a písm. b) [34], ale neuviedla žiaden všeobecný zákaz neselektívnych prostriedkov. Po druhé Conservation of Seals Act 1970 zakazuje len dve metódy usmrcovania a umožňuje udelenie licencií za podmienok, ktoré prekračujú výnimky uvedené v smernici o biotopoch.

a) O zákaze všetkých neselektívnych prostriedkov

87. Článok 15 smernice o biotopoch vyžaduje, aby bolo *predovšetkým* zakázané používanie všetkých neselektívnych prostriedkov uvedených v prílohe VI písm. a) a b) a okrem toho aj používanie všetkých neselektívnych prostriedkov schopných spôsobiť miestne vyhubenie alebo vážne poškodenie populácií chránených druhov. Nepostačuje preto, aby sa prebratie obmedzilo len na výslovne uvedené metódy. Skôr musí byť zavedený všeobecný zákaz.

88. Britská vláda sa však domnieva, že jej výpočet zakázaných metód zahŕňa všetky metódy, ktoré by boli zakázané pre Spojené kráľovstvo aj podľa všeobecného zákazu. Ak by boli objavené nové metódy, bol by zoznam doplnený. K tomu sú už podľa vyššie uvedeného všeobecného ustanovenia povinné príslušné úrady. Tento spôsob postupu zaručuje prakticky prebratie článku 15 smernice o biotopoch, zatiaľ čo všeobecný zákaz by bol v rozpore so zásadou právnej istoty.

89. Tieto argumenty nie sú presvedčivé. Možnosť aktualizácie zoznamu zakázaných prostriedkov je menej efektívny než všeobecný zákaz. Omeškanie pri aktualizácii vedie nevyhnutne k medzerám ochrany, ktorým má práve článok 15 smernice o biotopoch prostredníctvom všeobecného zákazu zabrániť.

90. Zásada právnej istoty, ktorej sa dovolávala britská vláda, okrem iného vyžaduje, aby boli právne akty jednoznačné a ich použitie pre adresátov predvídateľné, predovšetkým ak upravujú ich povinnosti. [35] Všeobecný zákaz odchytu alebo usmrcovania chránených druhov pri použití všetkých neselektívnych prostriedkov schopných spôsobiť miestne vyhubenie alebo vážne poškodenie populácií takýchto druhov však týmto požia-

34 — Regulation 41 C(NH)R 1994, Regulation 36(2) C(NH)R(NI) 1995 a Section 17V(2) NPO 1991.

35 — Rozsudky z 15. decembra 1987, Holandsko/Komisia, 326/85, Zb. s. 5091, bod 24; z 22. novembra 2001, Holansko/Rada, C-301/97, Zb. s. I-8853, bod 43, a z 29. apríla 2004, Sudholz, C-17/01, Zb. s. 4243, bod 34.

davkám zodpovedá. Pojem „nevyberané prostriedky" je jednoznačný a predvídateľný. Dodatočnou podmienkou — používanie všetkých nevyberaných prostriedkov schopných spôsobiť miestne vyhubenie alebo vážne poškodenie populácií takýchto druhov — je to ešte viac obmedzené. Je síce pravdou, že výslovný zoznam všetkých zakázaných prostriedkov by bol ešte jasnejší, predsa len nie je táto miera jasnosti predpokladom legálnosti zákazu. Britským úradom nič nebráni ani v tom, aby zaručili jasnosť tým, že vedľa všeobecného zákazu stále včas aktualizujú nevyčerpávajúci zoznam zakázaných prostriedkov.

91. Spojené kráľovstvo preto neprebralo dostatočne článok 15 smernice o biotopoch.

b) O Conservation of Seals Act

92. Keďže Komisia v replike vzala výhradu týkajúcu sa Conservation of Seals Act 1970 späť, ale potom počas ústnej časti konania uviedla, že ju predsa chce uplatniť, je najprv potrebné preskúmať prípustnosť tejto výhrady.

93. Správanie Komisie sa dá vysvetliť tým, že Spojené kráľovstvo vo vyjadrení k žalobe oznámilo svoj zámer zmeniť tento zákon v zmysle názoru Komisie. Po späťvzatí tohto žalobného dôvodu však britská vláda v duplike objasnila, že počká na výsledok konania v prejednávanej veci a zmeny právnych predpisov vykoná len do tej miery, ako budú potrebné v zmysle rozhodnutia Súdneho dvora. V nadväznosti na to Komisia počas ústnej časti konania uviedla, že trvá na tejto výhrade, keďže jej späťvzatie bolo výsledkom omylu. Britská vláda sa k tomuto tvrdeniu nevyjadrila.

94. Z pohľadu procesného práva sa majú úkony Komisie kvalifikovať takto: vyjadrenie, že nebude ďalej uplatňovať výhradu, je jednoznačné a bezpodmienečné. Ide preto o *čiastočné späťvzatie* žaloby. Neexistuje právny základ pre následné odvolanie tohto procesného úkonu, alebo pre jeho napadnutie z dôvodu omylu. Preto vyjadrenie Komisie počas ústnej časti konania v zmysle, že predsa trvá na tejto výhrade, predstavuje nový dôvod na napadnutie repliky.

95. Pre konanie pred Súdnym dvorom upravuje článok 42 ods. 2 rokovacieho poriadku podmienky zmeny predmetu konania pomocou nového návrhu. V jeho zmysle „uvádza-

nie nových dôvodov je prípustné počas konania len vtedy, ak sú tieto dôvody založené na nových právnych a skutkových okolnostiach, ktoré vyšli najavo v priebehu konania".

96. Takáto skutková okolnosť je v prejednávanej veci daná. Späťvzatie žalobného dôvodu sa totiž opieralo o prísľub vlády Spojeného kráľovstva, ktorý bol neskôr odvolaný. Tento prísľub nebol z pohľadu svojho obsahu právne záväzný, ale Komisia sa mohla už na základe zásady lojálnej spolupráce spoliehať na to, že vláda Spojeného kráľovstva sa bude aspoň snažiť o jeho splnenie. To, že vláda Spojeného kráľovstva sklamalo túto dôveru, mohla Komisia zistiť až po prečítaní si dupliky. Ide preto o skutkovú okolnosť, ktorá vyšla najavo až v priebehu konania.

97. Uvádzanie nových dôvodov v konaní o nesplnení povinnosti členským štátom však podlieha dodatočným obmedzeniam. Konkrétne, Komisia nemôže počas konania o nesplnení povinnosti členským štátom rozšíriť predmet konania. Toto určil Súdny dvor najmä pre prípad, že výhrada bola uvedená vo výzve, ale nie v odôvodnenom stanovisku.[36] Tým sa má zaručiť, aby bol predmet konania určený jednoznačne a dotknutý členský štát sa mohol účinne obhajovať.

36 — Rozsudok vo veci C-350/02, už citovaný v poznámke pod čiarou 28, bod 18 a nasl.

98. Keďže určitosť predmetu konania v konaní pred Súdnym dvorom upravuje už článok 42 ods. 2 rokovacieho poriadku, ktorý neodporuje návrhu Komisie, ide teraz o to, či dôjde k zásahu do práva Spojeného kráľovstva na obhajobu, ak sa pripustí výhrada týkajúca sa Conservation of Seals Act 1970. Keďže táto istá výhrada bola predtým, ako bola medzičasom vzatá späť, už predmetom konania pred podaním žaloby a konania pred Súdnym dvorom, vláda Spojeného kráľovstva sa mohla účinne obhajovať proti všetkým výhradám Komisie. Okrem toho, táto vláda zjavne nemá žiadne námietky voči preskúmaniu tejto výhrady. Jej mlčanie k opätovnému predneseniu tejto výhrady počas ústnej časti konania a jej vyjadrenie v duplike poukazujú na to, že mlčky súhlasí s opätovným uplatnením tejto výhrady, aby bol teraz rozhodnutý spor týkajúci sa Conservation of Seals Act.

99. Je preto výnimočne odôvodnené pripustiť výhradu týkajúcu sa Conservation of Seals Act napriek tomu, že medzičasom bola vzatá späť.

100. Vo veci samej je potrebné predovšetkým konštatovať, že článok 15 smernice o biotopoch sa vzťahuje na lov druhov tuleňov uvedených v prílohe IV, t. j. tuleňa *Monachus monachus* a tuleňa jazera Saima *Phoca hispida simensis*, ale podľa prílohy V aj

na lov všetkých ostatných druhov „pravých tuleňov" alebo rodiny *Phocidae*.[37] V Spojenom kráľovstve sa vyskytuje napr. *Phoca vitulina* a *Halichoerus grypus*.

101. Conservation of Seals Act 1970 sa vzťahuje na všetky druhy tuleňov. Výslovne zakazuje otrávenie tuleňov a lov pomocou určitých strelných zbraní. Príslušné úrady sú okrem toho oprávnené, aby za určitých okolností vydali licencie na použitie jedov na usmrtenie tuleňov.

102. Komisia namieta, že tieto požiadavky zaostávajú za článkom 15 smernice o biotopoch. Conservation of Seals Act 1970 zakazuje iba dve metódy usmrcovania a umožňuje vydanie licencie za takých podmienok, ktoré prekračujú výnimky uvedené v smernici o biotopoch.

103. Britská vláda odpovedá, že požiadavky tohto zákona dopĺňajú všeobecné pravidlá preberajúce článok 15 smernice o biotopoch. Regulation 41 C(NH)R 1994 zabezpečuje ochranu vyžadovanú smernicou. Prípadné licencie podľa Conservation of Seals Act 1970 musia byť podľa tohto všeobecného ustanovenia v súlade so smernicou o biotopoch.

104. Toto tvrdenie nie je presvedčivé, pokiaľ ide o povolené metódy usmrcovania. Conservation of Seals Act 1970 vyvoláva u nezaujatého čitateľa dojem, že pri usmrcovaní tuleňov sú zakázané iba obe tam uvedené metódy. Môže síce byť pravdou, že okrem toho platia aj zákazy podľa Regulation 41 C(NH)R 1994, existuje však významné riziko, že tieto zákazy budú prehliadnuté so zreteľom na zjavne uplatniteľný Conservation of Seals Act 1970. Preto je úprava metód usmrcovania v Conservation of Seals Act 1970 nezlučiteľná s článkom 15 smernice o biotopoch.

105. Na druhej strane však treba vychádzať z toho, že príslušné úrady Spojeného kráľovstva pri rozhodovaní o licenciách podľa Conservation of Seals Act 1970 vedia, že zároveň musia rešpektovať záväzky vyplývajúce z príslušných ustanovení preberajúcich články 15 a 16 smernice o biotopoch. V tomto smere by síce bol želateľný výslovnejší zákonný odkaz, nezdá sa však nevyhnutne potrebné objasniť právne záväzky odborného úradu. Preto sa v tomto rozsahu nedá určiť porušenie smernice o biotopoch.

37 — Okrem rodiny *Phocidae* existuje aj rodina *Otariidae*.

7. O článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch — Výnimky z ochrany druhu

106. Článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch znie:

„Za predpokladu, že neexistuje uspokojivá alternatíva a výnimka nespôsobuje zhoršenie stavu ochrany populácie príslušného druhu na území jeho prirodzeného výskytu, členské štáty môžu udeliť výnimku z ustanovení článkov 12, 13, 14 a 15 písm. a) a b):

a) záujme ochrany divokej fauny a flóry a ochrany prirodzených biotopov;

b) pre zabránenie vážneho poškodenia, najmä úrody, hospodárskych zvierat, lesov, rybného a vodného hospodárstva a iných typov majetku;

c) v záujme zdravia a bezpečnosti ľudskej populácie alebo z iných nevyhnutných dôvodov vyššieho verejného záujmu, vrátane tých, ktoré majú spoločenský alebo hospodársky charakter a priaznivé dôsledky primárneho významu na životné prostredie;

d) na účely výskumu a vzdelávania, oživovania a obnovy týchto druhov a pre operácie rozmnožovania potrebné na tieto účely, vrátane umelého pestovania rastlín;

e) aby sa za podmienok prísneho dohľadu, na selektívnom základe a v obmedzenom rozsahu, umožnil odber alebo držanie určitých vzoriek uvedených v prílohe IV v obmedzenom množstve stanovenom príslušnými vnútroštátnymi orgánmi."

107. Komisia vzniesla vo vzťahu k prebratiu týchto ustanovení dve námietky. Na jednej strane neobsahovali výnimky Regulations 40 C(NH)R 1994 a 36 C(NH)R(NI) 1995, ako aj Section 17U NPO žiaden odkaz na to, že výnimky sú prípustné len v prípade, ak *po prvé* neexistuje žiadne vyhovujúce riešenie a *po druhé* táto výnimka nepoškodzuje udržiavanie populácie predmetného druhu v jej prirodzenom mieste výskytu v priaznivom stave ochrany. Na druhej strane

existujú výnimky nezlučiteľné s článkom 16, ak sú tieto ustanovenia porušené v súvislosti s legálnou činnosťou.

a) O chýbajúcom zohľadnení alternatív a stavu ochrany

108. Britská vláda uznáva, že výnimky z ochrany druhov sú prípustné len vtedy, ak po prvé neexistuje žiadne vyhovujúce riešenie a po druhé táto výnimka nepoškodzuje udržiavanie populácie predmetného druhu v jej prirodzenom mieste výskytu v priaznivom stave ochrany. Odvoláva sa však na to, že príslušné úrady použijú obe podmienky na základe vyššie uvedených všeobecných ustanovení. Okrem toho sú obe podmienky implicitne predpokladom oboch špecifických úprav o výnimke pre odchyt zranených zvierat na účely ich ošetrenia a pre usmrcovanie neliečiteľných zvierat. V oboch prípadoch neexistuje žiadne uspokojivé riešenie a stav ochrany populácie sa nepoškodzuje.

109. Vo vzťahu k tu namietanej úprave majú všeobecné ustanovenia uvádzané britskou vládou význam len do tej miery, že verejným úradom možno bránia pri udelení výnimiek, ak nie je splnená jedna z nich. Súkromné osoby sa naopak môžu odvolávať na výnimky upravené britským právom bez ohľadu na tieto podmienky. Preto všeobecné ustanovenia nemôžu vyvrátiť výhradu Komisie.

110. S ohľadom na špecifické výnimky pre ošetrenie alebo usmrtenie chorých alebo zranených zvierat nie je oproti opisu britskej vlády nevyhnutné, že sa použijú len pri existencii uspokojivých alternatív. Ošetrenie je podľa britského práva odôvodnené nezávisle na tom, či by existovala uspokojivá alternatíva ponechať zviera na slobode, aby sa mohlo uzdraviť samé od seba. Čo sa týka usmrcovania neliečiteľne chorých zvierat, vzniká otázka, ktorú Komisia neotvorila, či vôbec článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch obsahuje takýto dôvod. Prinajmenšom v časti prípadov však bude existovať uspokojivá alternatíva, ktorá prijíma prirodzený beh vecí namiesto toho, aby sa neustále zasahovalo s cieľom naplniť ľudské predstavy o zaobchádzaní s utrpením zvierat.

111. Preto je nezahrnutie podmienok nedostatku alternatív a udržania stavu ochrany dotknutej populácie do britskej úpravy uvádzanej Komisiou nezlučiteľné s článkom 16 ods. 1 smernice o biotopoch.

b) O poškodzovaní so zreteľom na legálnu činnosť

112. Podľa Regulations 40(3)(c) a 43(4) C (NH)R 1994, Regulations 35(3)(c) a 38(4) C (NH)R(NI) 1995, ako aj Sections 17U(2)(c) a 17X(4) NPO zákazy vydané pre prebratie článkov 12, 13 a 16 smernice o biotopoch sa neuplatnia v prípade, ak ide o konanie v súvislosti s legálnou činnosťou a nemohlo jej byť rozumne zabránené. [38]

113. Článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch neupravuje žiadne výnimky z ustanovení prílohy IV o ochrane zvierat a rastlín, ak boli tieto zranené v súvislosti s legálnou činnosťou. Britská vláda však zdôrazňuje, že tieto výnimky nepreberajú článok 16 ods. 1, ale článok 12 vo vzťahu k zvieratám, respektíve článok 13 vo vzťahu k rastlinám. Toto poňatie je oprávnené do tej miery, že každé obmedzenie ustanovení na ochranu druhov môže byť chápané buď ako vymedzenie ich pôsobnosti, čo by predstavovalo prebratie článku 12 ods. 1 alebo článku 13 ods. 1, alebo ako výnimka, ktorá by sa posudzovala podľa článku 16 ods. 1. To však ukazuje, že články 12, 13 a 16 predstavujú spolu uzavretý ochranný systém, takže každá nezlučiteľná výnimka týkajúca sa ochrany druhov by porušila zákazy článku 12, resp. článku 13, ako aj ustanovenie o výnimke v článku 16. Komisia teda môže považovať uvedené ustanovenia o výnimke za porušenie článku 16.

114. Britská vláda sa ďalej odvoláva na okolnosť, že články 12 a 13 smernice o biotopoch boli prebraté skutkovými podstatami trestných činov. Je preto nutné obmedziť ich použitie, ak osoby konali v neznalosti ohrozenia chránených druhov. Pokiaľ však existuje vedomosť o ohrození, nebolo by už možné odvolávať sa na uvedené výnimky, keďže bolo možné poškodeniu predísť rozumným spôsobom.

115. Opis tu prejednávaných ustanovení o výnimkách britskou vládou však odporuje novšej britskej judikatúre. Dva rozsudky vo veci Newsum and others v. Welsh Assembly Goverment naznačujú, že predpis o výnimke, Regulation 40(3)(c) C(NH)R 1994 prekračuje prípustný rámec podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch. High Court zastáva výslovne stanovisko, že Regulation 40(3)(c) vylučuje použitie zákazov prijatých na prebratie článku 12, ak poškodenie nastane pri

38 — Ustanovenia znejú: „... (A) person shall not be guilty of an offence by reason of — ... any act made unlawful by that regulation if he shows that the act was the incidental result of a lawful operation and could not reasonably have been avoided."

výkone činnosti, ktorá je ako taká legálna, alebo činnosť nemohla byť vykonaná rozumným spôsobom v inej forme.[39] Pritom išlo o otázku, či by mohla byť vykonávaná ťažba v povolenom kameňolome, hoci by táto činnosť zničila populáciu mloka (*Triturus Cristatus*), ako aj rybník, t. j. jeho miesto na párenie a na oddych. Court of Appeal síce tento rozsudok zrušil, avšak v rámci *obiter dictum* uznal, že sa prikláňa k názoru, že výnimka povoľuje takéto poškodenie v rámci legálnej činnosti.[40] So zreteľom na túto rozhodovaciu prax, ktorá je bližšie zneniu Regulation 40(3)(c) C(NH)R 1994 než výklad britskej vlády, je potrebné vychádzať z toho, že výnimka pre legálne konanie dovoľuje také činy, ktoré s vedomím alebo bez vedomia konajúceho vedie k usmrteniu alebo poškodeniu chránených druhov, prípadne k zničeniu miest na párenie alebo miest na oddych, ak toto konanie ako také je legálne.

116. Takáto výnimka nie je výslovne upravená v smernici o biotopoch. Bola by však zlučiteľná so smernicou, ak by správne preberala buď skutkové podstaty zákazov podľa článku 12 ods. 1, resp. v článku 13 v zmysle vymedzenia, alebo skutkové podstaty výnimiek podľa článku 16.

117. So zreteľom na článok 12 ods. 1 písm. d) je potrebné najprv uviesť, že zákaz poškodzovania alebo ničenia miest na párenie alebo na oddych nedovoľuje takúto výnimku. Tento zákaz nepredpokladá úmysel, dokonca platí bez ohľadu na vedomosť konajúceho.

118. Ale ani ostatné zákazy podľa článku 12 ods. 1 písm. a) až c) a článku 13 ods. 1 písm. a) nie sú obmedzené v prospech legálnych činností. Môže zostať nerozhodnutá otázka, ako sa má v jednotlivých prípadoch vykladať výraz „úmyselne", ktorý tam je — na rozdiel od článku 12 ods. 1 písm. d) — uvedený. Zdá sa, že rozsudok týkajúci sa morskej korytnačky *Caretta caretta* ho vykladá v zmysle vedomého prijatia dôsledkov.[41] Aj keď sa pojem „úmyselne" vykladá reštriktívne, nie je ho možné prebrať prostredníctvom výnimky v prospech legálnych činností, keďže legálna činnosť

39 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 31, bod 101.

40 — Rozsudok z 22. novembra 2004 [(2004) EWCA (Civ) 1565, body 8 a 15 a nasl.].

41 — Rozsudok z 30. januára 2002, Komisia/Grécko, C-103/00, Zb. s. I-1147, bod 32 a nasl.

nevylučuje nevyhnutne úmysel poškodzovania.[42]

119. Ani článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch nemôže odôvodniť takéto výnimky. Výnimky, ktoré sú podľa neho prípustné, nemôžu byť opreté o legálnosť daného konania, ale len o konkrétne dôvody, napríklad naliehavé dôvody prevažujúceho verejného záujmu. Okrem toho využitie takejto výnimky predpokladá, že neexistuje iné vyhovujúce riešenie a že populácia predmetného druhu sa bude naďalej nachádzať v priaznivom stave ochrany.[43]

120. Britská vláda sa nakoniec nemôže odvolávať ani na to, že trestno-právne ustanovenia, o ktorých sa tu diskutuje, by muselo byť obmedzené prostredníctvom výnimky v prospech legálnej činnosti. Tieto skutkové podstaty sú skoro všetky obmedzené na úmyselné konanie. Len ochrana miest na párenie alebo miest na oddych sa v Anglicku, Walese, Škótsku a Severnom Írsku neviaže na úmysel poškodzovania, ale je podľa údajov britskej vlády[44] nezávislé od zavinenia. Môže zostať nerozhodnuté, či článok 12 ods. 1 písm. d) smernice o biotopoch skutočne vyžaduje skutkovú podstatu trestného činu nezávislú od zavinenia. V žiadnom prípade však nejde o správne prebratie vtedy, ak sa prípadne príliš široko formulovaná skutková podstata trestného činu obmedzí pomocou príliš široko formulovanej výnimky.

121. Výnimky z poškodzovania z dôvodu legálneho konania nie sú teda zlučiteľné s článkom 16 smernice o biotopoch.

8. O použití smernice mimo teritoriálnych vôd

122. Tento posledný žalobný dôvod sa týka oblastí morí, v ktorých síce Spojené kráľovstvo nemá úplnú zvrchovanosť, ale prinajmenšom vykonáva určité oprávnenia. Podľa Dohovoru Organizácie Spojených národov o morskom práve podpísaného v Montego Bay 10. decembra 1982[45] (ďalej len „dohovor o morskom práve"), ku ktorej pristúpilo Spoločenstvo v roku 1988,[46] plná zvrchovanosť pobrežného štátu sa rozširuje nad svojimi teritoriálnymi vodami. Tieto sú podľa dohovoru označené ako pobrežné vody.

42 — Pozri rozsudok zo 17. decembra 1987, Komisia/Nemecko, 412/85, Zb. s. 3503, bod 14 a nasl.: úmysel obhospodarovania pôdy, napr. v poľnohospodárstve, nevylučuje, aby bolo zároveň v zmysle článku 5 smernice o ochrane vtáctva usmrcované a chytané vtáctvo, úmyselne zničené a poškodené hniezda a vajcia, a vtáctvo úmyselne rušené.

43 — K tomu pozri bod 108 a nasl. vyššie.

44 — K tomu pozri bod 73 vyššie.

45 — Tretia konferencia o morskom práve Spojených národov, Official Documents, zv. XVII, 1984, Doc. A/Conf.62/122, s. 157 – 231.

46 — Rozhodnutie Rady 98/392/ES z 23. marca 1998 o uzatvorení Dohovoru Organizácie Spojených národov z 10. decembra 1982 o morskom práve a dohody z 28. júla 1994 o vykonávaní jeho časti XI Európskym spoločenstvom (Ú. v. ES L 179, s. 1; Mim. vyd. 04/003, s. 260).

Pobrežný štát má podľa článku 3 dohody o morskom práve právo určiť si šírku svojho pobrežného mora až po hranicu nepresahujúcu 12 námorných míľ, ktorá sa meria od základných línií stanovených v súlade s týmto dohovorom.

123. Ďalej si môže pobrežný štát určiť výlučnú ekonomickú zónu, ktorá nesmie byť širšia ako 200 námorných míľ od základných línií, od ktorých sa meria šírka pobrežného mora. V tejto zóne má pobrežný štát podľa článku 56 ods. 1 písm. a) dohovoru o morskom práve zvrchované práva s cieľom prieskumu a využívania, zachovávania prírodných zdrojov živých aj neživých a hospodárenia s nimi, morského dna a jeho podložia a vôd ležiacich nad nimi s ohľadom na inú činnosť, ktorá sa dotýka hospodárskeho využívania a prieskumu zóny, ako aj výroby energie pomocou vody, morských prúdov a vetra. Okrem toho má podľa článku 56 ods. 1 písm. b) bodu iii) jurisdikciu v súlade s príslušnými ustanoveniami tohto Dohovoru s ohľadom na ochranu a zachovanie morského prostredia (ako je to upravené v príslušných ustanoveniach dohovoru o morskom práve).

124. Až do vzdialenosti 350 námorných míľ od základných línií sa môže rozprestierať šírka kontinentálneho šelfu. Nad ním vykonáva pobrežný štát podľa článku 77 dohovoru o morskom práve zvrchované práva prieskumu a využívania jeho prírodných zdrojov. Pritom sú tu zahrnuté aj neživotné prírodné zdroje.

125. Komisia vytýka Spojenému kráľovstvu, že použitie ustanovení k prebratiu smernice o biotopoch je obmedzené len na teritoriálne vody. Zastáva názor, že smernica sa má zohľadniť všade, kde členské štáty vykonávajú svoju zvrchovanosť, predovšetkým vo výlučnej ekonomickej zóne. Odvoláva sa preto výslovne na článok 56 ods. 1 písm. a) dohovoru o morskom práve. Spojené kráľovstvo nerešpektovalo vo svojej výlučnej ekonomickej zóne predovšetkým povinnosti navrhnúť zoznam lokalít významné pre Spoločenstvo podľa článku 4 smernice o biotopoch a povinnosť ochrany živočíšnych druhov podľa článku 12 smernice o biotopoch.

126. Vláda Spojeného kráľovstva uznala túto námietku a oznámila, že odpovedajúca úprava pre ropný priemysel už bola vydaná [47] a vo zvyšnej časti pripravená.

127. Okrem toho uplatniteľnosť smernice o biotopoch mimo teritoriálnych vôd už anglický High Court konštatoval v roku 1999. [48] Oprel sa pritom predovšetkým o nasledujúce úvahy: smernica síce striktne smeruje predovšetkým na zemský povrch, avšak svoje ochranné ciele vo vzťahu k určitým druhom prirodzených biotopov — predovšetkým morských cicavcov

47 — Offshore Petroleum Activities (Conservation of Habitats) Regulations 2001, platné od 31. mája 2001.

48 — Už citované v poznámke pod čiarou 29, s. 102 a nasl. (114).

a studených korálových útesov[49] — môže naplniť len vtedy, ak nebude obmedzená len na teritoriálne vody. Tento záver vyplýva predovšetkým z judikatúry Súdneho dvora k územnej platnosti rybárskeho práva Spoločenstva, z britského výkladu smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov na životné prostredie so zreteľom na jej územnú platnosť, ako aj z verejných vyjadrení členov vlády k pôsobnosti smernice o biotopoch.

128. Hoci Spojené kráľovstvo nepopiera platnosť smernice o biotopoch mimo teritoriálnych vôd, je nutné pred rozhodnutím v tomto bode skúmať, či tam smernica skutočne platí.

129. V rozsudku Kramer odvodil Súdny dvor z právneho základu pre úpravu výkonu rybolovu so zreteľom na ochranu stavu rýb a biologického bohatstva mora[50], ako aj z povahy veci, že sa vecné oprávnenie vydávať právne predpisy Spoločenstva vzťahuje — v rozsahu, v akom podľa medzinárodného práva verejného prináleží štátom zodpovedajúce oprávnenie — aj na rybolov na otvorenom mori. Zachovanie biologického bohatstva mora by mohlo byť účinne a zároveň vhodne zabezpečené len úpravou, ktorá je záväzná pre všetky zainteresované štáty, vrátane tretích krajín.[51] V ďalšom rozsudku Súdny dvor pri ustanovení o územnom rozsahu pôsobnosti nariadenia toto vyložil so zreteľom na právny rámec, v ktorom vzniklo, ako aj na účel a jeho obsah. Súdny dvor pritom dospel k záveru, že má rovnakú územnú pôsobnosť ako celé právo Spoločenstva v ľubovoľnom okamihu. Preto každé rozšírenie morských oblastí členských štátov má okamžite za následok podobné rozšírenie rozsahu platnosti nariadenia.[52]

130. Smernica o biotopoch je teda použiteľná mimo teritoriálnych vôd Spojeného kráľovstva v prípade, ak sú splnené dve podmienky. Po prvé musí Spojené kráľovstvo rozšíriť svoje zvrchované práva na oblasť mimo teritoriálnych vôd a po druhé sa musí smernice o biotopoch vykladať v tom zmysle, že sa na túto oblasť vzťahuje.

131. Medzi účastníkmi konania je nesporné, že Spojené kráľovstvo vykonáva zvrchované práva v oblasti výlučnej ekonomickej zóny a na kontinentálnom šelfe. Preto sa aj tam môže použiť príslušné právo Spoločenstva.

49 — Podľa tvrdenia High Court tento korálový druh predstavuje typ chráneného biotopu útes (Natura 2000, kód 1170).

50 — Článok 102 prístupového aktu z 22. januára 1972.

51 — Rozsudok zo 14. júla 1976, Kramer, spojené veci 3, 4 a 6/76, Zb. s. I-1279, bod 30 až 33.

52 — Rozsudok zo 16. februára 1978, Komisia/Írsko, 61/77, Zb. s. I-417, body 45 až 51.

132. Smernica o biotopoch síce neobsahuje žiadnu výslovnú úpravu o jej územnej pôsobnosti, predsa len zodpovedá jej cieľom, aby bola používaná aj mimo pobrežných vôd. Podľa jej článku 2 ods. 1 je cieľom tejto smernice prispievať k zabezpečeniu biologickej rôznorodosti prostredníctvom ochrany prirodzených biotopov divokej fauny a flóry na európskom území členských štátov, ktoré sú stranami Zmluvy. Toto stanovenie cieľa hovorí v prospech toho, že územná pôsobnosť smernice sa zhoduje s pôsobnosťou Zmluvy. Rozsah platnosti zmluvy nie je podľa vyššie uvedenej judikatúry obmedzený na teritoriálne vody. Smernica chráni aj biotopy, akými sú útesy a morské cicavce, ktoré sa často — dokonca prevažne — nachádzajú mimo teritoriálnych vôd.

133. Aj zákonodarca Spoločenstva sa preto medzitým snaží o prebratie smernice o biotopoch pre vody Spoločenstva mimo pobrežného mora. Nariadenie Rady (ES) č. 812/2004 z 26. apríla 2004, ktorým sa stanovujú opatrenia týkajúce sa náhodných úlovkov veľrybovitých cicavcov (veľryb) a loviskách rýb a ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 88/98 [53], preberá požiadavky na ochranu veľrýb podľa článkov 12 a 16, ako aj prílohy IV písm. a) smernice o biotopoch pre rybolov. Dotknuté sú predovšetkým oblasti mimo teritoriálnych vôd.

134. Neexistuje žiadny zjavný dôvod, prečo by mali byť členské štáty pri výkone svojej zvrchovanosti mimo výsostných vôd oslobodené od viazanosti smernicou. Dohovor o morskom práve síce stanovuje ich oprávneniam hranice, avšak zaväzuje ich zásadne k ochrane morského prostredia — aj vo výlučnej ekonomickej zóne a na kontinentálnom šelfe. Dohovor o biologickej diverzite (konvencia z Ria), ku ktorej pristúpilo Spoločenstvo a členské štáty [54], túto povinnosť zosilňujú. Podľa článku 4 písm. b) tohto dohovoru sa jeho ustanovenia uplatnia na procesy a činnosti bez ohľadu na to, kde sa prejavia ich účinky uskutočňované v rámci jej jurisdikcie alebo kontroly, na území ovplyvnenom jej jurisdikciou alebo za hranicami jej jurisdikcie. To sa týka predovšetkým činností vo výlučnej ekonomickej zóne a na kontinentálnom šelfe.

135. Preto mala byť smernica o biotopoch prebratá aj pre oblasti mimo teritoriálnych vôd, pokiaľ tam členské štáty alebo Spoločenstvo vykonávajú zvrchované práva.

53 — Ú. v. ES L 150, s. 12; Mim. vyd. 04/007, s. 91.

54 — Ú. v. ES L 309 z 13. decembra 1993, s. 3.

136. Je však nutné poznamenať, že ustanovenia pre ropný priemysel vstúpili do platnosti pred stanovenou lehotou v odôvodnenom stanovisku a Spojené kráľovstvo preto prinajmenšom do tej miery splnilo včas svoju povinnosť prebrať smernicu mimo teritoriálnych vôd. Keďže rozsah tejto úpravy je obmedzený na ropný priemysel, Spojené kráľovstvo neprebralo smernicu mimo teritoriálnych vôd úplne.

III — O trovách konania

137. Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania. Keďže Komisia v mnohých smeroch uspela, môže pri určení trov konania ostať bez povšimnutia, že niektoré výhrady vzala späť, prípadne vo vzťahu k iným bodom neuspela. Na náhradu trov preto treba zaviazať Spojené kráľovstvo.

IV — Návrh

138. Navrhujem preto Súdnemu dvoru, aby rozhodol takto:

1. Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska si nesplnilo svoje povinnosti vyplývajúce z článkov 10 a 249 Zmluvy, ako aj z článku 23 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín tým, že nesprávne prebralo tieto ustanovenia:

   — článok 6 ods. 2, čo sa týka Gibraltáru,

   — článok 6 ods. 3 a 4, čo sa týka plánovania a projektovania odberu vody a územného plánovania,

— článok 11,

— článok 12 ods. 1 písm. d), čo sa týka Gibraltáru,

— článok 12 ods. 2,

— článok 12 ods. 4,

— článok 13 ods. 1,

— článok 14 ods. 2,

— článok 15,

— článok 16 ods. 1, ako aj

— celej smernice, čo sa týka teritoriálnych vôd, v ktorých vykonáva Spojené kráľovstvo zvrchované práva, s výnimkou ropného priemyslu.

2. V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.

3. Spojené kráľovstvo je povinné nahradiť trovy konania.