Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
LAILA MEDINA
prednesené 11. septembra 2025 [1]

Vec C-58/24

NE,
MY,
HJ,
XF,
WB,
UV,
VK,
JU,
RJ,
DZ
proti
An Bord Pleanála,
Minister for Housing, Local Government and Heritage (Ireland),
The Attorney General,
žalovaní:
Drumakilla Limited

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal High Court (Írsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Smernica 92/43/EHS – Ochrana prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín – Článok 12 – Systém prísnej ochrany určitých živočíšnych druhov – Článok 16 – Výnimka udelená v očakávaní žiadosti o stavebné povolenie na projekt, na ktorý sa vzťahuje smernica 2011/92/EÚ – Článok 11 – Aarhuský dohovor – Článok 9 ods. 2 – Procesná autonómia – Zásada efektivity – Procesné pravidlá na napadnutie platnosti rozhodnutia o výnimke a rozhodnutia o povolení“

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

I. Úvod

1. Tieto návrhy sa týkajú návrhu na začatie prejudiciálneho konania o výklade smernice o biotopoch [2] a smernice EIA [3]. Tento návrh podal High Court (Vyšší súd, Írsko) v rámci konania podaného skupinou fyzických osôb [4] proti rozhodnutiu o výnimke udelenej írskymi orgánmi podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch s cieľom uľahčiť výstavbu obytných jednotiek v bývalom kláštore Carmelite v Delgany (grófstvo Wicklow, Írsko). [5] Tento kláštor je v súčasnosti lokalitou veľkej kolónie netopierov, ktoré sú prísne chránenými druhmi uvedenými v prílohe IV k smernici o biotopoch [6].

2. Tento návrh vychádza zo skutočnosti, že žalobcovia vo veci samej nespochybnili platnosť predmetného rozhodnutia o výnimke v lehote, ktorú podľa vnútroštátneho súdu stanovuje írske právo. Predmetná výnimka – ktorá je podľa názoru tohto súdu „absurdná“ – bola napadnutá spolu s rozhodnutím o povolení po uplynutí tejto lehoty. Vnútroštátny súd sa domnieva, že návrh na zrušenie rozhodnutia o výnimke by mal byť považovaný za oneskorený a mal by byť zamietnutý, s výhradou akýchkoľvek pravidiel práva Únie, ktoré by si mohli vyžadovať opačné riešenie.

3. Prejednávaná vec vyvoláva v prvom rade otázky procesnej povahy. Konkrétne vyžaduje, aby Súdny dvor určil, či sú vnútroštátne procesné pravidlá, ktoré stanovujú odlišnú lehotu na napadnutie platnosti jednak rozhodnutia o výnimke udelenej podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch a jednak rozhodnutia o povolení, ktoré patrí do pôsobnosti smernice EIA, v súlade s právom Únie, najmä vzhľadom na zásadu širokého prístupu k spravodlivosti zakotvenú v Aarhuskom dohovore [7]. Na tento účel bude musieť Súdny dvor zvážiť procesné dôsledky vyplývajúce z jeho rozsudku z 24. februára 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121) [8], v ktorom v podstate konštatoval, že rozhodnutie o výnimke prijaté na základe smernice o biotopoch je za určitých podmienok súčasťou postupu o udeľovaní výnimky zavedeného smernicou EIA. V druhom rade prejednávaná vec poskytuje Súdnemu dvoru príležitosť poskytnúť ďalšie usmernenie k vecným podmienkam, ktoré musí príslušný orgán členského štátu splniť, ak umožňuje navrhovateľovi projektu, na ktorý sa vzťahuje smernica EIA, odchýliť sa od zákazov stanovených v smernici o biotopoch.

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, 1992, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102, ďalej len „smernica o biotopoch“).

3 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 2012, s. 1; ďalej len „smernica EIA“).

4 Ďalej len „žalobcovia vo veci samej.

5 Ďalej len „navrhovaný projekt“.

6 Pozri aj „Akčný plán Únie na ochranu všetkých druhov netopierov v Európskej únii (2018 – 2024)“ a „Doplňujúci dokument“ z 13. januára 2023, k dispozícii na adrese https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/2b8bfe05-4fa6-43d5-b82a-c6d484cb82e4/details.

7 Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, podpísaný v Aarhuse 25. júna 1998 a schválený v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 1, ďalej len „Aarhuský dohovor“).

8 Ďalej len „rozsudok Namur-Est Environnement“.

II. Právny rámec

A. Medzinárodné právo

4. Článok 9 Aarhuského dohovoru, nazvaný „Prístup k spravodlivosti“, stanovuje:

„…

2. Každá strana, v rámci svojho vnútroštátneho práva, zabezpečí, aby členovia zainteresovanej verejnosti:

a) majúci dostatočný záujem alebo, alternatívne,

b) ak pretrváva porušovanie ich práva [namietajúci porušovanie práva – *neoficiálny preklad*] v prípadoch, kde to právne predpisy strany upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku, mali prístup k procesu preskúmania pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona s cieľom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia, podliehajúc článku 6 a v prípadoch stanovených vnútroštátnym právom a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 3, a iným relevantným ustanoveniam tohto dohovoru.

…

5. S cieľom posilniť účinnosť ustanovení tohto článku každá strana zabezpečí, aby bola verejnosť informovaná o prístupe k správnemu a súdnemu preskúmaniu, a zváži vytvorenie vhodných podporných mechanizmov s cieľom odstrániť alebo znížiť finančné a iné bariéry v prístupe k spravodlivosti.“

B. Právo Únie

1. Smernica o biotopoch

5. Článok 12 ods. 1 smernice o biotopoch je formulovaný takto:

„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:

…

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

…

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

6. Článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch stanovuje:

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

…

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;

…“

7. Príloha IV smernice o biotopoch, nazvaná „Živočíšne a rastlinné druhy, o ktoré má Spoločenstvo záujem a ktoré vyžadujú prísnu ochranu“, stanovuje:

„…

a) ŽIVOČÍCHY

STAVOVCE

…

HLODAVCE

…“

2. Smernica EIA

8. Článok 1 smernice EIA stanovuje:

„1. Táto smernica sa vzťahuje na posudzovanie vplyvov tých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, ktoré môžu mať pravdepodobne významný vplyv na životné prostredie.

2. Na účely tejto smernice sa uplatňujú nasledujúce definície:

a) ‚projekt‘, znamená:

– realizáciu stavieb alebo iných zariadení alebo plánov,

…

c) ‚povolenie‘ znamená rozhodnutie príslušného orgánu alebo orgánov, ktoré oprávňuje navrhovateľa [projektu] realizovať projekt;

…

g) ‚posudzovanie vplyvov na životné prostredie' je proces, ktorý pozostáva z:

i) prípravy správy o hodnotení vplyvov na životné prostredie navrhovateľom [projektu]

…

iv) odôvodnených záverov príslušného orgánu o významných vplyvoch projektu na životné prostredie s ohľadom na výsledky preskúmania uvedeného v bode iii), a v prípade potreby, jeho vlastného doplňujúceho preskúmania, a

v) integrácie odôvodnených záverov príslušného orgánu do akýchkoľvek rozhodnutí uvedených v článku 8a.

…"

9. Článok 2 smernice EIA stanovuje:

„1. Členské štáty prijmú všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že pred udelením povolenia sa pre projekty, ktoré pravdepodobne budú mať významné vplyvy na životné prostredie okrem iného z dôvodu ich charakteru, veľkosti alebo umiestnenia, bude vyžadovať povolenie a budú posúdené z hľadiska ich vplyvov na životné prostredie. Tieto projekty sú definované v článku 4."

10. Článok 4 smernice EIA stanovuje:

„…

2. Pokiaľ článok 2 ods. 4 neustanovuje inak, projekty uvedené v prílohe I podliehajú posúdeniu v súlade s článkami 5 až 10. Členské štáty to určia na základe:

a) skúmania každého jednotlivého prípadu;

alebo

b) prahov alebo kritérií stanovených členskými štátmi.

Členské štáty môžu rozhodnúť uplatňovať oba postupy uvedené v písmenách a) a b).

…

4. Ak členské štáty rozhodnú, že budú vyžadovať rozhodnutie pre projekty uvedené v prílohe II, predloží navrhovateľ [projektu] informácie o vlastnostiach projektu a jeho pravdepodobných významných vplyvoch na životné prostredie. Podrobný zoznam informácií, ktoré sa majú predložiť, je špecifikovaný v prílohe IIA.…

…"

11. Článok 6 smernice EIA stanovuje:

„…

2. V záujme zabezpečenia účinnej účasti dotknutej verejnosti na rozhodovacích postupoch musí byť verejnosť informovaná elektronicky a prostredníctvom verejných oznamov alebo inými vhodnými prostriedkami o nasledujúcich skutočnostiach v skorom štádiu rozhodovacieho postupu v záležitostiach životného prostredia podľa článku 2 ods. 2 a najneskôr ihneď, ako možno informácie rozumne poskytnúť.

a) žiadosť o povolenie;

…“

12. Článok 11 smernice EIA zahŕňa pravidlá týkajúce sa žalôb proti rozhodnutiam podliehajúcim účasti verejnosti podľa smernice EIA:

„1. Členské štáty zaistia, aby v súlade s príslušným vnútroštátnym právnym systémom, dotknutá verejnosť:

a) ktorá má dostatočný záujem, alebo

b) ak pretrváva porušovanie práva v prípadoch, kde to právne predpisy členského štátu upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku,

mala prístup k opravným prostriedkom pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona s cieľom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení tejto smernice o účasti verejnosti.

2. Členské štáty určia, v akom štádiu možno napadnúť rozhodnutia, skutky alebo nečinnosť.

…

5. S cieľom posilniť účinnosť ustanovení tohto článku, členské štáty zabezpečia, aby boli verejnosti dostupné praktické informácie o prístupe k správnemu a súdnemu preskúmaniu.“

C. Írske právo

13. Článok 84 ods. 21 Rules of the Superior Courts (rokovací poriadok vyšších súdov) [9] stanovuje:

„(1) Žiadosť o povolenie podania návrhu na súdne preskúmanie správneho rozhodnutia sa musí podať v lehote troch mesiacov od dátumu prijatia napadnutého rozhodnutia.

…

(3) Bez ohľadu na pravidlo uvedené v bode 1 môže Súdny dvor na návrh podaný na tento účel predĺžiť lehotu, v ktorej možno podať návrh na preskúmanie správneho rozhodnutia, ale predĺži túto lehotu len vtedy, ak je presvedčený, že:

a) na to existuje platný a dostatočný dôvod a

[9] Ďalej len „RSC“.

b) okolnosti, ktoré viedli k nepredloženiu žiadosti o povolenie v lehote stanovenej v pravidle uvedenom v bode 1:

i) boli mimo kontroly alebo

ii) žiadateľ nemohol primerane očakávať takéto predĺženie

…“

III. Skutkový stav, konanie vo veci samej a prejudiciálne otázky

14. Dňa 17. januára 2020 sa spoločnosť Drumakilla Limited [10] v súvislosti so stavebným povolením obrátila na National Parks and Wildlife Service (Národná služba pre parky a voľne žijúce rastliny a živočíchy, Írsko) so žiadosťou o rozhodnutie o výnimke podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch. Táto žiadosť sa týkala netopierov, ktoré sú prísne chránenými druhmi podľa prílohy IV k uvedenej smernici, najmä v rámci skupiny živočíchov *Microchiroptera*. Rozhodnutie o výnimke bolo vydané 4. marca 2020, a následne bolo 21. júla 2020 zmenené tak, aby zahŕňalo aj ušiaka obyčajného (*Plecotus auritus*).

15. Dňa 21. októbra 2020 Drumakilla podala žiadosť o stavebné povolenie na navrhovaný projekt. K žiadosti bola okrem iného pripojená správa o posúdení vplyvov na životné prostredie a zmenené rozhodnutie o výnimke.

16. Dňa 15. februára 2021 An Bord Pleanála (Rada pre územné plánovanie, Írsko) vydala stavebné povolenie na projekt. [11] Vo svojom rozhodnutí konštatovala, že správa zo zisťovania, ktorú predložila Drumakilla, identifikovala a primerane opísala pravdepodobné vplyvy projektu na životné prostredie. Navyše podľa An Bord Pleanála navrhovaný projekt výstavby pravdepodobne nebude mať významný vplyv na životné prostredie vzhľadom na charakter a umiestnenie lokality. Preto dospela k záveru, že posúdenie vplyvov na životné prostredie nie je potrebné.

17. Dňa 25. marca 2021 žalobcovia vo veci samej napadli rozhodnutie o stavebnom povolení a rozhodnutie o výnimke.

18. High Court (Vyšší súd, Írsko), teda vnútroštátny súd, ktorý v prejednávanej veci podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, zamietol návrh na zrušenie rozhodnutia o stavebnom povolení. Naopak, v rámci návrhu na zrušenie rozhodnutia o výnimke odročil pojednávanie na účely ďalších vyjadrení.

19. V tejto súvislosti sa vnútroštátny súd domnieva po prvé, že sa v rozhodnutí o výnimke uvádza, že neexistujú uspokojivé alternatívy k jej udeleniu, materiály ukazujú, že vôbec neboli zvážené alternatívy s nižším vplyvom na prísne chránené druhy alebo alternatívna možnosť neudelenia povolenia. Z toho možno vyvodiť, že je pravdepodobné, že sa takéto posúdenie alternatív vôbec nevykonalo. Okrem toho vnútroštátny súd spresňuje, že v rozhodnutí o výnimke sa uvádza, že sa vydáva v záujme ochrany dotknutých druhov, pričom tento záver je podľa neho „zjavne nerozumný a naozaj absurdný“.

[10] Ďalej len „Drumakilla“ alebo „navrhovateľ projektu“.

[11] Udelenie stavebného povolenia sa musí chápať ako odkaz na pojem „povolenie“, ako je definovaný v článku 1 ods. 2 písm. c) smernice EIA.

20. Po druhé vnútroštátny súd zdôrazňuje, že v írskom práve neexistujú osobitné právne predpisy, ktoré by spresňovali lehotu na napadnutie platnosti rozhodnutia o výnimke, pričom odkazuje na všeobecné právne predpisy týkajúce sa súdneho preskúmania. V tejto súvislosti vnútroštátny súd vysvetľuje, že podľa článku 84 ods. 21 RSC musí byť žiadosť o povolenie podania návrhu na súdne preskúmanie správneho rozhodnutia podaná v lehote troch mesiacov odo dňa, keď vznikli dôvody na podanie návrhu, alebo na základe dodatočnej žiadosti žalobcov odo dňa, keď sa žalobca o napadnutom rozhodnutí dozvedel alebo sa o ňom mal dozvedieť.

21. Po tretie vnútroštátny súd ďalej uvádza, že vzhľadom na to, že podľa írskeho práva rozhodnutie o výnimke podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch predstavuje osobitné hmotnoprávne rozhodnutie a nie je súčasťou série predbežných rozhodnutí vedúcich ku konečnému povoleniu projektu, musí byť individuálne napadnuté v zákonnej premlčacej lehote stanovenej v článku 84 ods. 21 RSC, a nie po prijatí konečného rozhodnutia o žiadosti o vydanie stavebného povolenia. Tieto lehoty sú podľa vnútroštátneho súdu primerane predvídateľné.

22. Po štvrté vnútroštátny súd uvádza, že v prípade konania vo veci samej žalobcovia nenapadli rozhodnutie o stavebnom povolení z dôvodu vád rozhodnutia o výnimke. Preto bola podľa tohto súdu žaloba proti rozhodnutiu o stavebnom povolení zamietnutá, hoci žaloba proti rozhodnutiu o výnimke zostáva otvorená.

23. Po piate vnútroštátny súd uvádza, že žalobca vo veci samej nenapadol platnosť rozhodnutia o výnimke v lehote troch mesiacov od dátumu, keď sa dozvedel alebo sa mal dozvedieť o tomto rozhodnutí, teda odo dňa, keď Drumakilla požiadala o stavebné povolenie. Tento súd sa preto domnieva, že k napadnutiu predmetného rozhodnutia došlo neskoro a musí byť zamietnuté. Vnútroštátny súd sa prikláňa k názoru, že v práve Únie neexistuje žiadne pravidlo, ktoré by si vyžadovalo opak. Domnieva sa však, že tento názor nie je úplne bez pochybností, a teda je vhodné postúpiť túto otázku Súdnemu dvoru.

24. Za týchto okolností High Court (Vyšší súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má článok 11 [smernice EIA] v spojení so zásadou širokého prístupu k spravodlivosti podľa článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru za následok, že v prípade, že projekt v zmysle článku 1 ods. 2 písm. a) [smernice EIA], ktorý je predmetom žiadosti o povolenie (ďalej len ‚primárne povolenie‘), nemôže byť vykonaný bez toho, aby navrhovateľ projektu nezískal najskôr iné povolenie (ďalej len ‚sekundárne povolenie‘), a v prípade, že si príslušný orgán na vydávanie primárneho povolenia pre takýto projekt zachováva schopnosť posúdiť vplyv projektu na životné prostredie prísnejšie, než ako sa vykonalo v rámci sekundárneho posúdenia, sa má s takýmto sekundárnym povolením (ak bolo vydané pred primárnym povolením) zaobchádzať tak, že je súčasťou povoľovacieho postupu na iné účely než v súvislosti s rozsahom záležitostí, ktoré sa majú zohľadniť alebo posúdiť podľa [smernice EIA], a to buď vo všeobecnosti, alebo v prípade, že sekundárnym povolením je rozhodnutie prijaté podľa článku 16 ods. 1 [smernice o biotopoch], ktorým sa navrhovateľovi projektu na účely uskutočnenia projektu povoľuje výnimka z uplatniteľných opatrení na ochranu druhu?

2. Ak je odpoveď na prvú otázku kladná, má článok 11 [smernice EIA] v spojení so zásadou širokého prístupu k spravodlivosti podľa článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru za následok, že vnútroštátne pravidlá týkajúce sa dátumu, odkedy začína plynúť lehota na napadnutie platnosti rozhodnutia prijatého podľa článku 16 ods. 1 [smernice o biotopoch] (‚sekundárne povolenie‘), sa musia vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby táto lehota začala plynúť

pred dátumom prijatia dotknutého rozhodnutia o povolení (‚primárne povolenie‘), a to buď vo všeobecnosti, alebo v prípade, že: i) projekt bol predmetom individuálneho posúdenia podľa článku 4 ods. 2 písm. a) smernice 2011/92 a/alebo ii) rozhodnutie podľa článku 4 ods. 5 na účely primárneho povolenia bolo prijaté po vydaní sekundárneho povolenia a zároveň s rozhodnutím o primárnom povolení, a/alebo iii) konanie, ktorým bola napadnutá platnosť sekundárneho povolenia, neobsahuje žiadny dôvod spochybňujúci príslušné primárne povolenie odkazom na údajnú neplatnosť sekundárneho povolenia, a/alebo iv) žalobca nepožiada o predĺženie lehoty na napadnutie sekundárneho povolenia, pričom takáto žiadosť sa vyžaduje podľa vnútroštátnych právnych predpisov týkajúcich sa neskorších námietok, ak sa v žiadnom právnom predpise Únie nestanovuje inak?

3. Ak je odpoveď na prvú otázku kladná a ak je odpoveď na druhú otázku vo všeobecnosti záporná, má [smernica EIA] v spojení s článkom 47 Charty základných práv (Európskej únie, ďalej len „Charta“)] a/alebo so zásadou širokého prístupu k spravodlivosti podľa článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru za následok, že časová lehota, ktorá sa stanovuje vo vnútroštátnom práve členského štátu na začatie konania na určenie práva podľa uvedenej smernice, musí byť primerane predvídateľná, ale v súlade s článkom 11 ods. 2 [smernice EIA] nemusí byť výslovne uvedená v právnych predpisoch a/alebo v praktických informáciách, ktoré sa poskytujú verejnosti o prístupe k správnemu alebo súdnemu preskúmaniu podľa článku 11 ods. 5 [smernice EIA], a/alebo s konečnou platnosťou presne určená na základe vnútroštátnej judikatúry, tak, že na odpoveď na druhú otázku nemá vplyv ustanovenie vnútroštátneho práva členského štátu týkajúce sa predvídateľnej časovej lehoty všeobecnej povahy, ktoré sa týka žalôb podľa verejného práva vo všeobecnosti vrátane začatia konania, ktorý sám napadne rozhodnutie prijaté podľa článku 16 ods. 1 [smernice o biotopoch], ktorým sa navrhovateľovi projektu povoľuje výnimka z uplatniteľných opatrení na ochranu druhu na účely uskutočnenia projektu, hoci je to v dotknutom vnútroštátnom práve skôr implicitné než explicitné?

4. Ak je odpoveď na prvú otázku kladná a buď je odpoveď na druhú otázku kladná, alebo odpoveď na tretiu otázku záporná, má článok 16 ods. 1 [smernice o biotopoch] za následok, že príslušný orgán nemôže dospieť k záveru, že neexistuje žiadna ‚uspokojivá alternatíva‘ k rozhodnutiu, ktorým sa navrhovateľovi projektu povoľuje výnimka z uplatniteľných opatrení na ochranu druhu na účely uskutočnenia projektu v zmysle článku 1 ods. 2 písm. a) [smernice EIA], ak príslušný orgán v skutočnosti nezohľadní alternatívy, ako je iné miesto alebo návrh, alebo zamietnutie výnimky?

5. Ak je odpoveď na prvú otázku kladná a buď je odpoveď na druhú otázku kladná, alebo odpoveď na tretiu otázku záporná, má článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch za následok, že príslušný orgán nemôže dospieť k záveru, že je ‚v záujme ochrany divokej fauny a flóry a ochrany prirodzených biotopov‘ prijať rozhodnutie, ktorým sa navrhovateľovi projektu povoľuje výnimka z uplatniteľných opatrení na ochranu druhu na účely uskutočnenia projektu v zmysle článku 1 ods. 2 písm. a) [smernice EIA], pokiaľ sa určitá identifikovaná ochrana nevytvorí v rámci samotnej výnimky skôr než pomocou opatrení prijatých na zníženie alebo kompenzáciu škôd spôsobených krokmi povolenými v rozhodnutí o výnimke?“

25. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol podaný do kancelárie Súdneho dvora 26. januára 2024. Písomné pripomienky predložili žalobcovia vo veci samej, Minister for Housing, Local Government and Heritage (minister pre bývanie, miestnu správu a kultúrne dedičstvo, Írsko), Írsko, ako aj Európska komisia. Vo veci samej sa nekonalo žiadne pojednávanie. Účastníci konania však písomne odpovedali na otázky položené Súdnym dvorom 3. marca 2025.

IV. Analýza

26. Svojimi otázkami vnútroštátny súd žiada o objasnenie výkladu článku 11 smernice EIA a článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch, najmä s ohľadom na zásadu širokého prístupu k spravodlivosti stanovenú v článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru.

27. Konkrétne sa vnútroštátny súd svojimi prvými tromi otázkami pýta, či sa má smernica EIA, konkrétne jej článok 11 ods. 2, vykladať v tom zmysle, že ak navrhovaný projekt nemožno povoliť bez predchádzajúceho rozhodnutia o udelení výnimky podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch, toto rozhodnutie treba považovať za súčasť povoľovacieho postupu, a to najmä na účely iné než tie, ktoré sa týkajú rozsahu záležitostí posudzovaných podľa smernice EIA (prvá otázka). Vnútroštátny súd kladie túto otázku s cieľom objasniť, či lehota na napadnutie zákonnosti rozhodnutia o výnimke môže uplynúť pred dátumom prijatia rozhodnutia o povolení, najmä ak žalobca nenapadne platnosť rozhodnutia o primárnom povolení z dôvodu vád v rozhodnutí o výnimke (druhá otázka). Naproti tomu za predpokladu, že lehota na napadnutie zákonnosti rozhodnutia o výnimke môže začať plynúť pred dátumom prijatia rozhodnutia o povolení, vnútroštátny súd sa pýta, či táto lehota musí byť výslovne uvedená v právnych predpisoch alebo v praktických informáciách podľa článku 11 ods. 5 smernice o EIA, alebo či ju možno jednoducho primerane predvídať (tretia otázka).

28. Svojimi dvoma poslednými otázkami sa vnútroštátny súd v podstate pýta, i) či článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch vyžaduje účinné preskúmanie alternatívnych riešení pred prijatím rozhodnutia o výnimke (štvrtá otázka), a ii) či toto ustanovenie bráni tomu, aby príslušný orgán dospel k záveru, že je v záujme ochrany divokej fauny a flóry, ako aj ochrany prirodzených biotopov prijať rozhodnutie, ktorým sa navrhovateľovi projektu povoľuje výnimka z ustanovení článku 12 tejto smernice na účely realizácie navrhovaného projektu (piata otázka).

29. Vzhľadom na to, že prvá, druhá a tretia otázka súvisia s rovnakou procesnou problematikou týkajúcou sa časových podmienok uplatniteľných vo vnútroštátnom práve na napadnutie platnosti rozhodnutia o výnimke udelenej podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch na účely realizácie projektu podliehajúceho smernici EIA, preskúmam ich spoločne. Následne preskúmam štvrtú a piatu otázku, ktoré sa týkajú hmotnoprávnych podmienok, ktoré musí príslušný orgán splniť pri rozhodovaní o udelení alebo neudelení výnimky z opatrení na ochranu druhov na účely umožnenia realizácie navrhovaného projektu.

A. O prvej, druhej a tretej prejudiciálnej otázke

30. Svojimi prvými dvoma otázkami sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 11 ods. 2 smernice EIA vykladať v tom zmysle, že premlčacia lehota na napadnutie platnosti rozhodnutia o výnimke prijatého podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch v súvislosti s navrhovaným projektom podliehajúcim smernici EIA, môže uplynúť pred dátumom udelenia povolenia. Ak je to tak, vnútroštátny súd sa svojou treťou otázkou ešte pýta, či sa má článok 11 ods. 5 smernice EIA vykladať v tom zmysle, že premlčacie lehoty uplatniteľné na rozhodnutia o výnimke musia byť výslovne uvedené vo vnútroštátnych právnych predpisoch alebo praktických informáciách podľa tohto ustanovenia smernice.

31. Na úvod pripomínam, že podľa článkov 2 a 6 smernice EIA si niektoré projekty pozostávajúce z realizácie stavieb [12] vyžadujú pred udelením stavebného povolenia príslušnými orgánmi i) posúdenie vplyvu na životné prostredie a ii) účasť verejnosti.

32. Pokiaľ ide o posudzovanie vplyvov na životné prostredie, ide predovšetkým o správu o všetkých možných významných vplyvoch projektu na životné prostredie. [13] Toto posudzovanie je systematické [14] pre typ projektov uvedených v prílohe I smernice EIA [15], zatiaľ čo v prípade projektov uvedených v prílohe II tejto smernice, vrátane projektov na rozvoj miest, ako je to vo veci samej, táto smernica ponecháva na členských štátoch, aby určili, či projekt musí byť posudzovaný. [16] Pre tento typ projektu však navrhovateľ projektu musí poskytnúť informácie opisujúce vlastnosti projektu a jeho pravdepodobné významné vplyvy na životné prostredie. [17] Okrem toho, ak projekt môže ovplyvniť prísne chránené druhy podľa smernice o biotopoch, judikatúra Súdneho dvora stanovuje, že tento vplyv sa musí posúdiť pri posudzovaní vplyvov projektu na životné prostredie. [18]

33. Pokiaľ ide o účasť verejnosti, táto sa týka procesu, v rámci ktorého má dotknutá verejnosť definovaná v článku 1 ods. 2 písm. e) smernice EIA, možnosť vyjadriť svoje názory, aby boli zohľadnené v konečnom rozhodnutí (povolení). Hlavným cieľom účasti verejnosti je zabezpečiť, aby bola dotknutá verejnosť účinne zapojená do rozhodovacích postupov ovplyvňujúcich životné prostredie už v počiatočnom štádiu, čo prispeje k informovanosti verejnosti o environmentálnych otázkach a posilní podporu verejnosti pre prijímané rozhodnutia. [19] Tento cieľ je ešte posilnený zárukou, že dotknutá verejnosť musí mať prístup k prístup k opravným prostriedkom, s cieľom napadnúť rozhodnutia, skutky alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení smernice EIA o účasti verejnosti. [20] Teba uviesť, že výnimky z pravidiel práva Únie týkajúcich sa ochrany druhov musia byť sprístupnené dotknutej verejnosti. [21]

34. Okrem toho Súdny dvor už mal príležitosť zaoberať sa vzťahom medzi rozhodnutím o výnimke prijatým podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch na jednej strane a konaním o primárnom povolení podľa smernice EIA na druhej strane. To bola kľúčová otázka, na ktorú odpovedal rozsudok Namur-Est Environnement, v ktorom Súdny dvor v prvom rade skúmal, či sa má rozhodnutie o výnimke považovať v čase prijatia tohto rozhodnutia za súčasť postupu udeľovania povolenia, na ktorý sa vzťahuje článok 1 ods. 2 písm. a) smernice EIA. V súvislosti s touto otázkou Súdny dvor ďalej skúmal, či účasť verejnosti vyžadovaná pre projekty spadajúce do pôsobnosti smernice EIA musí byť zabezpečená už pred prijatím rozhodnutia o výnimke.

12 Pozri článok 1 ods. 2 písm. a) smernice o EIA.

13 Pozri článok 1 ods. 2 písm. g) a článok 3 ods. 1 smernice EIA.

14 Pozri odôvodnenie 8 smernice EIA.

15 Pozri článok 4 ods. 1 smernice EIA. Posudzovanie vplyvov na životné prostredie sa vyžaduje v prípade projektov, ako sú atómové elektrárne, rozsiahle železničné trate, diaľnice, cesty prvej triedy, zariadenie na zneškodňovanie odpadu spaľovaním a priehrady s určitou kapacitou. Toto ustanovenie sa vzťahovalo na projekt, ktorého sa týkal rozsudok Namur-Est Environnement.

16 Pozri článok 4 ods. 2 smernice EIA, v ktorom sa stanovuje, že takéto určenie sa môže vykonať prostredníctvom analýzy každého jednotlivého prípadu alebo prostredníctvom prahových kritérií.

17 Pozri článok 4 ods. 3 smernice EIA a jej prílohy II a II.A.

18 Rozsudok vo veci Namur-Est Environnement (bod 52).

19 Pozri odôvodnenia 16 a 17 a článok 9 ods. 1 písm. b) smernice EIA.

20 Pozri článok 11 ods. 1 a 3 smernice EIA.

21 Pozri článok 6 ods. 3 písm. a) smernice EIA v spojení s jej článkom 5 ods. 1 písm. b). V tejto súvislosti pozri aj návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, body 48 a 49).

35. Treba poznamenať, že v rozsudku Namur-Est Environnement Súdny dvor konštatoval, že výnimka udelená podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch predstavuje predbežné rozhodnutie [22], ktoré obsahuje len čiastočné posúdenie vplyvov, ktoré môže mať projekt na prísne chránené druhy. [23] Preto sa Súdny dvor domnieval, že rozhodnutie o výnimke musí byť nevyhnutne prijaté pred povolením tohto projektu. [24] Okrem toho Súdny dvor rozhodol, že ak členský štát zverí právomoc posúdiť vplyvy projektu podľa smernice o biotopoch inému orgánu, než je orgán, ktorý má právomoc povoliť tento projekt, toto čiastočné posúdenie nemôže prejudikovať celkové posúdenie, ktoré musí orgán príslušný na povolenie projektu vykonať. [25] Na základe toho Súdny dvor dospel k záveru, že rozhodnutie o výnimke patrí do postupu povoľovania projektu, pokiaľ na jednej strane tento projekt nemožno realizovať bez toho, aby jeho navrhovateľ projektu získal rozhodnutie o výnimke, a na druhej strane pokiaľ si orgán príslušný na povolenie uvedeného projektu zachováva možnosť prísnejšieho posúdenia jeho vplyvu na životné prostredie, než ako to bolo v uvedenom rozhodnutí. [26]

36. Hoci sa rozsudok Namur-Est Environnement týkal projektu, ktorý podlieha povinnosti úplného posúdenia vplyvu na životné prostredie podľa článku 4 ods. 1 smernice EIA, [27] závery Súdneho dvora v tomto rozsudku sa musia uplatniť v prípade, keď je na členskom štáte, aby podľa článku 4 ods. 2 určil, či sa projekt musí podrobiť tomuto posúdeniu (screeningu), ako je to vo veci samej.

37. V tejto súvislosti chcem v prvom rade uviesť, že cieľom úplného, ako aj predbežného posúdenia vplyvov je zabezpečiť, aby boli environmentálne aspekty začlenené do rozhodovacieho procesu stanoveného smernicou EIA, spolu s účasťou verejnosti, [28] vrátane tých, ktoré sa uskutočňujú na základe informácií, ktoré je podľa tejto smernice oprávnená poskytnúť verejnosť, ktorej sa daný projekt môže týkať. [29]

38. Okrem toho, ako Súdny dvor rozhodol v rozsudku Namur-Est Environnement, rozhodnutie o výnimke predstavuje predbežné rozhodnutie na účely určenia, ktoré sa má vykonať v súlade s článkom 4 ods. 2 smernice EIA. Článok 4 ods. 5 smernice EIA v tejto súvislosti nevyvoláva žiadne pochybnosti, keďže výslovne stanovuje, že v týchto prípadoch musí byť určenie príslušným orgánom založené na výsledkoch *predbežných* overovaní alebo posudzovaní vplyvov na životné prostredie vykonaných v zmysle právnych predpisov Únie iných ako táto smernica, a teda vrátane smernice o biotopoch.

39. Napokon, na účely určenia, či sa má projekt podrobiť úplnému posúdeniu vplyvu na životné prostredie podľa článku 4 ods. 2 smernice EIA, sa v článku 4 ods. 3 uvedenej smernice vyžaduje, aby sa zohľadnili príslušné výberové kritériá uvedené v prílohe III. [30] To znamená, že ak posúdenie vykonané v rámci konania o výnimke podľa článku 16 smernice o biotopoch nie je zosúladené s týmito kritériami, príslušný orgán si ponecháva právomoc posúdiť vplyv projektu prísnejšie, pokiaľ ide o účinky na chránené druhy, podobne ako to uviedol Súdny dvor v rozsudku Namur-Est Environnement.

22 Rozsudok Namur-Est Environnement (body 62 a 65).

23 Tamže (bod 59).

24 Tamže (bod 59).

25 Tamže (bod 62).

26 Tamže (bod 1 výroku).

27 Tamže (bod 48).

28 Pozri článok 8a ods. 1 písm. b) smernice EIA. Ako výkladový prvok v tejto súvislosti pozri aj článok 11 ZFEÚ, ktorý stanovuje, že požiadavky na ochranu životného prostredia musia byť okrem iného začlenené do vykonávania činností Únie.

29 V tejto súvislosti pozri odôvodnenie 7 smernice EIA.

30 Pozri najmä bod 3 tejto prílohy pod názvom „Typ a vlastnosti potenciálneho vplyvu“.

40. Z toho vyplýva, že v takej situácii, aká je opísaná v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, sa musí predmetné rozhodnutie o výnimke považovať za súčasť postupu udeľovania povolenia v zmysle rozsudku Namur-Est Environnement. [31]

41. Otázkou zostáva, či v prípade, ak sa má rozhodnutie o výnimke považovať za súčasť postupu udeľovania povolenia v zmysle rozsudku Súdneho dvora vo veci Namur-Est Environnement, môže vnútroštátne právo vyžadovať, aby bolo toto rozhodnutie napadnuté pred uplynutím premlčacej lehoty stanovenej na napadnutie rozhodnutia o povolení.

42. V tejto súvislosti z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že podľa smernice EIA členské štáty disponujú mierou voľnej úvahy, pokiaľ ide o určenie procesných podmienok, za ktorých môže byť prijaté konečné rozhodnutie o povolení. [32] To znamená, že nemusia stanoviť jednotné konanie, v ktorom sa rozhodne o všetkých vplyvoch projektu na životné prostredie prostredníctvom jediného povolenia. Naopak, Súdny dvor uviedol, že členské štáty sú oprávnené rozdeliť rôzne právomoci týkajúce sa posudzovania vplyvov projektu medzi niekoľko rôznych orgánov tým, že každému z nich pridelia rozhodovacie právomoci v danej oblasti. [33] Z toho vyplýva, že v rámci posudzovania vplyvov projektu spadajúceho do pôsobnosti smernice EIA, vrátane kontrolného postupu, je možné prijať samostatné rozhodnutia, čo nevyhnutne znamená, že môžu byť napadnuté v rôznych štádiách podľa vnútroštátneho práva, v súlade s procesnými pravidlami stanovenými pre každý z týchto opravných prostriedkov.

43. Súdny dvor však tiež spresnil, že táto voľná úvaha členských štátov musí zodpovedať požiadavkám stanoveným smernicou EIA a musí zaručiť plné dodržiavanie cieľov stanovených touto smernicou. [34] Najmä keďže Súdny dvor výslovne vyložil článok 16 smernice o biotopoch v tom zmysle, že výnimka udelená na základe tohto ustanovenia predstavuje predbežné rozhodnutie na účely konaní vymedzených v smernici EIA, ktoré nemôže prejudikovať následné rozhodnutie o povolení príslušného orgánu, tento výklad sa podľa môjho názoru nemôže obmedziť na hmotnoprávne úvahy, ako sa v podstate pýta vnútroštátny súd. Ako vysvetlím nižšie, rozsudok Súdneho dvora vo veci Namur-Est Environnement musí mať nevyhnutne aj procesné dôsledky, vrátane pravidiel týkajúcich sa obmedzenia lehoty na napadnutie rozhodnutia o výnimke, a to najmä z hľadiska dotknutej verejnosti.

44. Na úvod poznamenávam, že generálna advokátka Kokott stručne vysvetľuje tieto dôsledky vo svojich návrhoch vo veci Namur-Est Environnement, s ktorými tiež súhlasím. [35] Podľa jej názoru predbežný charakter rozhodnutia o výnimke znamená, že každé samostatné napadnutie tohto rozhodnutia by muselo byť podané bez poznatkov získaných pri posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktoré bolo vykonané na účely povolenia. [36] Preto by malo byť možné v celom rozsahu napadnúť rozhodnutie o posúdení vplyvu na životné prostredie podľa článku 11 smernice EIA, keď príslušný orgán prijme konečné rozhodnutie o posudzovaní vplyvov dotknutého projektu na životné prostredie. [37]

[31] Pozri bod 35 vyššie.

[32] Pozri rozsudok z 3. marca 2011, Komisia/Írsko (C-50/09, EU:C:2011:109, body 72 až 74).

[33] Pozri rozsudok Namur-Est Environnement (bod 56).

[34] Tamže (bod 57 a citovaná judikatúra).

[35] Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868).

[36] Tamže (bod 73).

[37] Tamže (bod 74).

45. Ako už bolo uvedené v bode 36 vyššie, tento názor sa nevyhnutne vzťahuje aj na prípad, keď je podľa článku 4 ods. 2 smernice EIA, na členskom štáte, aby určil, či navrhovaný projekt musí podliehať posudzovaniu vplyvov na životné prostredie, keďže toto rozhodnutie sa má považovať za súčasť konania o povolení. Okrem toho podľa môjho názoru by prístup odlišný od prístupu, ktorý uviedla generálna advokátka Kokott vo svojich návrhoch, mohol byť v rozpore so zásadou efektivity, ktorá sa uplatňuje na procesnú autonómiu členských štátov, ako ju uznáva právo Únie. Ako vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, táto zásada vyžaduje, aby členské štáty nezaviedli procesné požiadavky, ktoré prakticky znemožnia alebo nadmerne sťažia výkon práv, ktoré priznáva právny poriadok Únie. [38]

46. V tejto súvislosti je dôležité uviesť, že hoci podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch neexistuje zákonná povinnosť zapojiť dotknutú verejnosť do prijatia rozhodnutia o výnimke, Súdny dvor výslovne uviedol, pokiaľ ide o projekty, ktoré patria do pôsobnosti smernice EIA, že účasť verejnosti v súvislosti s týmito výnimkami musí byť účinne zabezpečená pred prijatím rozhodnutia o povolení. [39] To sa vzťahuje na rozhodnutie, ktoré sa má prijať podľa článku 4 ods. 2 smernice EIA, do ktorého musí byť zapojená dotknutá verejnosť s cieľom zabezpečiť, podobne ako v prípade úplného posúdenia vplyvu, že sa zohľadnia názory verejnosti týkajúce vplyvov na životné prostredie. [40]

47. Ak by teda nebolo možné napadnúť rozhodnutie o výnimke po zapojení dotknutej verejnosti do rozhodovacieho procesu, ktorý viedol k prijatiu rozhodnutia o povolení, táto verejnosť by bola zbavená možnosti uplatniť svoje práva na účasť, ako to uznáva judikatúra Súdneho dvora v súvislosti so smernicou EIA, ako aj svoje právo na prístup k súdnemu preskúmaniu. V podstate by to znamenalo, že by nebol dosiahnutý cieľ zabezpečiť účinný prístup k spravodlivosti, ktorý je zaručený článkom 11 smernice EIA a v článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru. [41]

48. Okrem toho, pokiaľ výnimka prijatá podľa článku 16 smernice o biotopoch predstavuje predbežné rozhodnutie podliehajúce následnému posúdeniu príslušným orgánom, ktorý udeľuje povolenie, táto výnimka nemôže z hľadiska dotknutej verejnosti nadobudnúť svoj plný účinok dovtedy, kým tento orgán neprijme svoje konečné rozhodnutie. V skutočnosti má výnimka potrebný účinok až v tomto okamihu, ako Írsko vo svojich pripomienkach zrejme uznáva, keďže dovtedy sa nemôže vykonávať žiadna stavebná činnosť.

49. Povinnosť dotknutej verejnosti napadnúť rozhodnutie o výnimke, ktoré je súčasťou postupu udeľovania povolenia predtým, ako príslušný orgán rozhodne o potrebe posúdenia vplyvov na životné prostredie podľa článku 4 ods. 2 smernice EIA, tak predstavuje riziko porušenia zásady efektivity. V takejto situácii by sa totiž dotknutá verejnosť musela zúčastniť konania pred vnútroštátnym súdom predčasne bez možnosti predložiť úplnú argumentáciu. Zároveň existuje aj riziko, že tento súd vykoná neúplné súdne posúdenie predmetného rozhodnutia o výnimke. Tieto

[38] Pozri okrem iného rozsudok z 8. mája 2025, M.K. (C-324/23, EU:C:2025:324, bod 51).

[39] Rozsudok Namur-Est Environnement (bod 79 a bod 2 výroku). Súdny dvor konkrétne konštatoval, že účasť verejnosti je v tejto súvislosti účinná po prvé, ak prebehne pred prijatím rozhodnutia, ktoré má prijať orgán príslušný na povolenie tohto projektu, po druhé, že umožní verejnosti vyjadriť sa účinným a úplným spôsobom ku všetkým vplyvom uvedeného projektu na životné prostredie a po tretie, že orgán príslušný na povolenie takého zámeru môže tuto účasť v plnom rozsahu zohľadniť.

[40] Pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, body 46 až 49), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že účasť verejnosti musí byť zabezpečená v rámci postupu rozhodovania o vplyvoch na životné prostredie.

[41] Pozri analogicky rozsudok zo 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip a i. (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 37). Pozri tiež rozsudok zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231).

skutočnosti by spoločne ovplyvnili celkový cieľ zabezpečiť účinné preskúmanie všetkých relevantných aspektov, ktoré majú vplyv na ochranu prísne chránených druhov, a teda na jeden z hlavných cieľov smernice EIA.

50. Z toho vyplýva, že ak je rozhodnutie o výnimke podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch súčasťou postupu udeľovania povolenia podľa smernice EIA, ako je to vo veci samej, lehota na napadnutie zákonnosti tejto výnimky z hľadiska dotknutej verejnosti nemôže uplynúť pred prijatím konečného rozhodnutia o povolení. V opačnom prípade by boli ohrozené nielen práva dotknutej verejnosti na účasť a na prístup k súdnemu preskúmaniu, ale aj účinnosť súdneho preskúmania rozhodnutia o výnimke.

51. Vyššie uvedená téza nemá vplyv na po prvé požiadavku, aby osoby, ktorým je rozhodnutie o výnimke určené, ako sú investori, napadli platnosť tohto rozhodnutia v skoršom štádiu. Poukazujem napríklad na to, že rozsudok zo 6. júla 2023, Hellfire Massy Residents Association (C-166/22, EU:C:2023:545), sa týkal vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá v podstate kriminalizuje tie isté činnosti, ktoré sú vymenované v článku 12 smernice o biotopoch, okrem prípadu udelenia výnimky. V takom prípade by procesné pravidlo, ako je to, o ktoré ide vo veci samej a ktoré počíta lehotu na napadnutie platnosti rozhodnutia od dátumu jeho prijatia alebo od dátumu, kedy sa o ňom mohla osoba dozvedieť, nemalo byť podľa zásady efektivity spochybňované. No z dôvodov, ktoré už boli vysvetlené v bodoch 46 až 50 vyššie, ktoré sa týkajú práva na účasť verejnosti a práva na prístup k spravodlivosti dotknutej verejnosti, musia vnútroštátne pravidlá o počítaní lehôt zabezpečiť, aby táto verejnosť mala možnosť konať pred súdom po vydaní povolenia.

52. Po druhé podľa môjho názoru záver vyvodený v rámci tejto analýzy nemožno spochybniť s odvolaním sa na zásadu právnej istoty, ako naznačuje vnútroštátny súd. Tým, že sa zabezpečí, aby opravné prostriedky podané dotknutou verejnosťou proti rozhodnutiu o výnimke mohli byť podané len vtedy, i) ak príslušný orgán z celkového hľadiska určí, či projekt musí byť predmetom posúdenia vplyvov na životné prostredie, a ii) keď bola zabezpečená skutočná účasť dotknutej verejnosti, môže byť poskytnutá väčšia právna istota v rámci celého postupu.

53. Po tretie na účely tejto analýzy sa okolnosť, na ktorú poukázal vnútroštátny súd vo vnútroštátnom rozhodnutí, že žalobcovia vo veci samej nenapadli rozhodnutie o stavebnom povolení z dôvodu vád rozhodnutia o výnimke, javí ako irelevantná. Keďže rozhodnutie o výnimke je súčasťou postupu udeľovania povolenia, ako sa tvrdí v týchto návrhoch, neplatnosť tohto rozhodnutia musí mať nevyhnutne vplyv na realizáciu navrhovaného projektu, ktorý sa bez tohto rozhodnutia nemôže uskutočniť.

54. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy zastávam názor, že článok 11 ods. 2 smernice EIA sa má vykladať v tom zmysle, že ak je rozhodnutie o výnimke prijaté podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch súčasťou postupu udeľovania povolenia stanoveného v smernici EIA, lehota na napadnutie zákonnosti povolenia výnimky nemôže vo vzťahu k dotknutej verejnosti uplynúť pred dátumom vydania rozhodnutia o povolení.

55. Keďže tretia položená otázka vychádza z predpokladu, že lehota na napadnutie zákonnosti povolenia výnimky môže uplynúť pred týmto dátumom, nie je potrebné odpovedať na túto otázku týkajúcu sa, ako je uvedené v bode 30 vyššie, výkladu článku 11 ods. 5 smernice EIA.

B. O štvrtej a piatej prejudiciálnej otázke

56. Z analýzy prvej a druhej prejudiciálnej otázky vyplýva, že ak sa uplatnia konštatovania Súdneho dvora v rozsudku Namur-Est Environnement, lehota na napadnutie zákonnosti rozhodnutia o výnimke nemôže vo vzťahu k dotknutej verejnosti uplynúť pred dátumom udelenia povolenia. Vzhľadom na to, že toto je predpokladom pre štvrtú a piatu prejudiciálnu otázku, pokiaľ by sa Súdny dvor stotožnil s mojou analýzou, mal by poskytnúť odpoveď aj na tieto otázky.

57. Pripomínam, že štvrtou a piatou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd snaží objasniť podmienky, ktoré musia byť z hmotnoprávneho hľadiska splnené na účely udelenia rozhodnutia o výnimke podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch. Konkrétne sa vnútroštátny súd po prvé pýta, či toto ustanovenie vyžaduje účinné preskúmanie alternatív k požadovanej výnimke, napríklad pokiaľ ide o určenie miesta dotknutých druhov alebo jednoducho možnosť neudeliť výnimku vôbec. Po druhé sa vnútroštátny súd pýta, či článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch bráni tomu, aby príslušný orgán prijal rozhodnutie o výnimke na účely realizácie navrhovaného projektu z dôvodu, že tento projekt je v záujme ochrany divokej fauny a flóry, ako aj ochrany prirodzených biotopov, ako to urobil orgán príslušný vo veci samej.

58. Ako vyplýva z bodov 5 a 6 vyššie, článok 12 smernice o biotopoch zavádza systém prísnej ochrany živočíšnych druhov uvedených v prílohe IV písm. a) tejto smernice. Cieľom tohto ustanovenia je zabezpečiť prežitie a ochranu zraniteľných živočíšnych druhov zákazom činností, ktoré by mohli poškodiť tieto zvieratá alebo ich biotopy. Zakazuje najmä poškodzovanie alebo ničenie miest na párenie a miest na oddych týchto zvierat.

59. Článok 16 ods. 1 smernice „o biotopoch“ definuje podmienky, za ktorých sa členské štáty môžu odchýliť od opatrení prísnej ochrany určitých živočíšnych druhov a odchýliť sa tak od článku 12 tejto smernice. Takéto výnimky sú povolené za osobitných okolností, ktoré sú presne a taxatívne vymenované, napríklad na ochranu voľne žijúcich živočíchov a rastlín [42] alebo z iných naliehavých dôvodov vyššieho verejného záujmu, vrátane záujmov spoločenského alebo hospodárskeho charakteru. [43]

60. Podľa judikatúry Súdneho dvora, hoci článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch umožňuje členským štátom odchýliť sa od článku 12 tejto smernice, výnimka prijatá na tomto základe, pokiaľ týmto členským štátom umožňuje vyhnúť sa povinnostiam, ktoré so sebou prináša systém prísnej ochrany prírodných druhov, podlieha podmienke, že neexistuje iné uspokojivé riešenie a že táto výnimka nemá nepriaznivý vplyv na zachovanie populácie dotknutých druhov v priaznivom stave ochrany v ich prirodzenom areáli. [44]

61. Súdny dvor okrem toho spresnil, že dôkazné bremeno týkajúce sa existencie týchto podmienok pre každú výnimku nesie orgán, ktorý prijíma rozhodnutie o výnimke. [45] Okrem toho, keďže článok 16 smernice o biotopoch predstavuje výnimku zo systému ochrany upraveného uvedenou smernicou, ktorá sa má vykladať reštriktívne. [46] Toto ustanovenie sa tiež musí uplatňovať iba konkrétne a jednotlivo, aby spĺňalo presne vymedzené požiadavky a reagovalo na osobitné situácie. [47]

[42] Pozri článok 16 ods. 1 písm. a) smernice o biotopoch.

[43] Pozri článok 16 ods. 1 písm. c) smernice o biotopoch.

[44] Rozsudok z 11. júla 2024, WWF Österreich a i. (C-601/22, EU:C:2024:595, bod 49 a citovaná judikatúra).

[45] Tamže (bod 50 a citovaná judikatúra).

[46] Tamže (bod 50 a citovanú judikatúra).

[47] Tamže (bod 51 a citovaná judikatúra).

62. V prvom rade z predchádzajúcich úvah Súdneho dvora možno ľahko vyvodiť, že ak príslušný orgán zvažuje udeliť výnimku podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch, tento orgán musí v prvom rade preskúmať, či cieľ sledovaný touto výnimkou možno dosiahnuť iným uspokojivým riešením. Súdny dvor v tejto súvislosti jednoznačne spresnil, že takúto výnimku možno uplatniť len v prípade neexistencie alternatívneho opatrenia, ktoré by umožnilo uspokojivo dosiahnuť sledovaný cieľ.[48] Povinnosť preskúmať alternatívne riešenia v rámci žiadosti o výnimku má zásadný význam, keďže podľa znenia článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch neexistencia týchto alternatívnych riešení a okolnosť, že navrhovaný projekt nemá nepriaznivý vplyv na zachovanie populácií dotknutých druhov v priaznivom stave ochrany na území ich prirodzeného výskytu, sú predpokladom tejto výnimky[49], čo znamená, že takáto žiadosť musí byť zamietnutá, ak tieto podmienky nie sú splnené.[50]

63. Okrem toho treba zdôrazniť, že podľa judikatúry Súdneho dvora musí byť preskúmanie vykonané príslušným orgánom sprevádzané splnením ďalšej relevantnej formálnej povinnosti. Pri rozhodovaní o žiadosti o výnimku musí totiž príslušný orgán poskytnúť presné a dostatočné odôvodnenie odkazujúce na dôvody, podmienky a požiadavky stanovené v článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch[51], a najmä na neexistenciu iného uspokojivého riešenia umožňujúceho dosiahnuť ciele uvádzané na podporu predmetnej výnimky.[52] Treba pripomenúť, že táto povinnosť je podstatná najmä na účely výkonu práva dotknutej verejnosti na prístup k spravodlivosti, ako je opísané v prvej časti týchto návrhov. Dodržanie povinnosti odôvodnenia totiž musí dotknutej verejnosti umožniť v rámci uplatňovania opatrení na ochranu druhov pochopiť dôvody, na základe ktorých príslušný orgán po skončení konania o výnimke prijal svoje rozhodnutie, a teda rozhodnúť za najlepších možných podmienok a s plnou znalosťou veci, či je užitočné podať proti takým rozhodnutiam žalobu na súd. Odôvodnenie zároveň musí umožniť tomuto súdu vykonať súdne preskúmanie a posúdiť najmä to, či rozhodnutie je alebo nie je postihnuté vadou.[53]

64. V prejednávanej veci zo samotného návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že nebola preskúmaná žiadna alternatívna možnosť s nižším dopadom na prísne chránené druhy, a ani samotná alternatíva vôbec neudeliť povolenie na projekt. Vnútroštátny súd konkrétne uvádza, že rozhodnutie o výnimke, o ktoré ide vo veci samej, sa obmedzilo na konštatovanie, že „neexistuje uspokojivé riešenie“. Hoci prináleží vnútroštátnemu súdu, aby v tejto súvislosti vykonal konečné posúdenie, z týchto informácií možno vyvodiť, že príslušný orgán si, ako sa zdá, zjavne nesplnil povinnosti, ktoré vyplývajú z článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch, a to povinnosť preskúmať existenciu uspokojivých alternatívnych riešení a povinnosť poskytnúť v tejto súvislosti presné a dostatočné odôvodnenie, ako to výslovne vyžaduje judikatúra Súdneho dvora.[54]

[48] Pozri rozsudok z 10. októbra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 47).

[49] Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 10. mája 2007, Komisia/Rakúsko (C-508/04, EU:C:2007:274, bod 115).

[50] Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 14. júna 2007, Komisia/Fínsko (C-342/05, EU:C:2007:341, bod 31).

[51] Tamže (bod 25 a citovaná judikatúra).

[52] Tamže (bod 30).

[53] Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 15. júna 2023, Eco Advocacy (C-721/21, EU:C:2023:477, bod 33). Okrem toho je odôvodnenie relevantné aj pre orgán, ktorá vykonáva posúdenie vplyvu projektu na životné prostredie a prijíma rozhodnutia o povolení podľa smernice EIA, ako je vysvetlené v prvej časti týchto návrhov.

[54] Presne takýto prístup opísala vláda Írska v *Guidance on the strict protection of certain animal and plant species under the Habitats Directive in Ireland* [Usmernenie o prísnej ochrane určitých druhov živočíchov a rastlín podľa smernice o biotopoch v Írsku], s. 11 a 12, ktoré je k dispozícii na https://www.npws.ie/sites/default/files/files/strict-protection-of-certain-animal-and-plant-species.pdf.

65. V druhom rade, pokiaľ ide o otázku, či príslušný orgán môže v rozhodnutí o výnimke dospieť k záveru, že je v záujme ochrany divokej fauny a flóry, ako aj ochrany prirodzených biotopov povoliť navrhovateľovi projektu odchýliť sa od ustanovení článku 12 smernice o biotopoch, poznamenávam, že toto vyhlásenie sa týka najmä dôvodov na udelenie výnimky stanovených v článku 16 ods. 1 písm. a) tejto smernice.

66. Súdny dvor doteraz nemal príležitosť vykladať význam tohto ustanovenia vo svojej judikatúre. Zo znenia článku 16 ods. 1 písm. a) smernice o biotopoch však vyplýva, že udelenie výnimky z tohto dôvodu si vyžaduje preukázanie toho, že predmetná výnimka vo všeobecnosti podporuje ochranu divokej fauny a flóry, ako aj ochranu prirodzených biotopov. V článku 16 ods. 1 písm. a) smernice o biotopoch sa v podstate stanovuje mechanizmus na vyvažovanie potreby ochrany určitých druhov a biotopov s možnosťou potreby riadiť iné druhy alebo biotopy, ktoré by mohli byť ohrozené. Umožňuje teda flexibilný prístup k ochrane prírody, pričom uznáva, že v určitých súvislostiach sú zásahy nevyhnutné na zabezpečenie dlhodobej stability a zdravia ekosystémov. Ako už bolo uvedené, keďže článok 16 ods. 1 písm. a) smernice o biotopoch predstavuje výnimku zo systému ochrany stanoveného touto smernicou, musí sa vykladať reštriktívne a v súlade s judikatúrou Súdneho dvora so zreteľom na zásadu predchádzania škodám. [55]

67. V tomto kontexte, ako uvádza Komisia, sa zdá ťažké prijať názor, že na navrhovaný projekt, o aký ide vo veci samej, zameraný na výstavbu bytových jednotiek, ktorá spôsobí zánik miest na oddych kolónie chráneného druhu, sa môže vzťahovať dôvod výnimky stanovený v článku 16 ods. 1 písm. a) smernice o biotopoch. Platí to o to viac, ak sa vezme do úvahy skutočnosť, že v rozpore s povinnosťami príslušných orgánov, ako už bolo uvedené v bode 63 vyššie, nebolo uvedené žiadne odôvodnenie, ktoré by vysvetľovalo, ako by projekt mohol prispieť k ochrane voľne žijúcich živočíchov a rastlín a k zachovaniu prírodných biotopov. Ako uvádza vnútroštátny súd, všetky tieto skutočnosti posudzované spoločne naznačujú zjavné pochybenie príslušného orgánu pri uvedení dostatočného dôvodu výnimky uplatnenej na projekt, o ktorý ide vo veci samej.

68. Vzhľadom na vyššie uvedené zastávam názor, že článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch sa má vykladať v tom zmysle, že na účely udelenia výnimky podľa tohto ustanovenia musí príslušný orgán vykonať účinné preskúmanie alternatívnych riešení a uviesť konkrétne dôvody, na základe ktorých sa výnimka uplatňuje. Okrem toho sa príslušný orgán nemôže odvolávať na dôvod udelenia výnimky stanovený v článku 16 ods. 1 písm. a) smernice o biotopoch na povolenie navrhovaného projektu, o aký ide vo veci samej, najmä ak nebolo uvedené žiadne odôvodnenie, ktoré by vysvetľovalo, ako projekt prispeje k ochrane dotknutých druhov a zachovaniu ich prirodzeného biotopu.

V. Návrh

69. Na základe vyššie uvedenej analýzy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil High Court (Vyšší súd, Írsko), takto:

1. Článok 11 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie sa má vykladať v tom zmysle, že ak je rozhodnutie o výnimke prijaté podľa článku 16 ods. 1 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich

[55] Pozri analogicky rozsudok z 10. októbra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, body 66 a 69).

živočíchov a rastlín súčasťou postupu udeľovania povolenia stanoveného v smernici 2011/92, lehota na napadnutie zákonnosti tejto výnimky nemôže vo vzťahu k dotknutej verejnosti uplynúť pred dátumom prijatia rozhodnutia o povolení.

2. Článok 16 ods. 1 smernice Rady 92/43/EHS

sa má vykladať v tom zmysle, že na účely udelenia výnimky podľa tohto ustanovenia musí príslušný orgán vykonať účinné preskúmanie alternatívnych riešení a uviesť konkrétne dôvody, na základe ktorých sa výnimka uplatňuje. Okrem toho sa príslušný orgán nemôže odvolávať na dôvod udelenia výnimky stanovený v článku 16 ods. 1 písm. a) smernice 92/43 na povolenie navrhovaného projektu, o aký ide vo veci samej, najmä ak neboli uvedené žiadne dôvody vysvetľujúce, ako tento projekt prispieva k ochrane voľne žijúcej fauny a flóry a zachovaniu prirodzených biotopov.