Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
TAMARA ĆAPETA
prednesené 20. apríla 2023 [1]

Vec C-116/22

Európska komisia
proti

Spolkovej republike Nemecko

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Smernica 92/43/EHS – Ochrana prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín – Článok 4 ods. 4 – Osobitné chránené územia – Povinnosť stanoviť ciele ochrany“

I. Úvod

1. „Čo vykonáme v rokoch 2020 až 2030,… v tomto desaťročí sa rozhodne o budúcnosti Zeme. Budúcnosť nie je určená, budúcnosť je v našich rukách“ [2].

2. Európska únia sa na budúcom smerovaní podieľa čiastočne aj prostredníctvom smernice o biotopoch [3].

3. Predmetná vec je jednou z viacerých vecí, ktorými sa Európska komisia snaží presadiť vykonávanie tohto nástroja. Proti Spolkovej republike Nemecko začala konanie o nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ za nesplnenie povinností podľa článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

4. V skutočnosti ide o štvrtú žalobu za nesplnenie povinnosti v tejto oblasti podanú na Súdny dvor, ktorá nasleduje po rozsudkoch z 5. septembra 2019, Komisia/Portugalsko (Vymedzenie a ochrana osobitných chránených území) [4], a zo 17. decembra 2020, Komisia/Grécko [5], ako aj prebiehajúcom konaní vo veci C-444/21, Komisia/Írsko (Ochrana osobitných chránených

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

[2] CLAY, J. (rež.): *Prelomiť hranice: Naša planéta je veda*. Pôvodný dokument spoločnosti Netflix (nahovorili D. Attenborough a J. Rockström), 2021.

[3] Smernica 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), zmenená smernicou Rady 2013/17/EÚ z 13. mája 2013 (Ú. v. EÚ L 158, 2013, s. 193) (ďalej len „smernica o biotopoch“).

[4] (C-290/18, neuverejnený, EU:C:2019:669).

[5] (C-849/19, neuverejnený, EU:C:2020:1047).

území), v ktorej som nedávno predniesla svoje návrhy[6]. Na Súdnom dvore sa navyše prejednáva ďalšia žaloba podobného typu[7] a prebiehajú aj postupy v prípade nesplnenia povinnosti proti viacerým ďalším členským štátom.[8]

5. Po stručnom opise konania o nesplnení povinnosti proti Nemecku (časť II) sa budem najprv venovať smernici o biotopoch a jej článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 (časť III). Potom na základe požiadavky Súdneho dvora preskúmam druhý žalobný dôvod Komisie v tejto veci týkajúci sa porušenia článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch so zreteľom na požiadavky cieľov ochrany (časť IV).

II. Priebeh prejednávanej veci: konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

6. Prejednávaná vec sa týka toho, ako Nemecko vykonáva svoje povinnosti podľa článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch v alpskom, atlantickom a kontinentálnom biogeografickom regióne[9].

7. Pre každý z týchto regiónov Komisia prostredníctvom rozhodnutí z rokov 2003 a 2004[10] prijala zoznam lokalít s európskym významom na nemeckom území. Komisia následne tieto zoznamy aktualizovala, a to konkrétne prostredníctvom rozhodnutí prijatých v rokoch 2007 a 2008[11]. Prejednávaná vec sa týka celkom 4 606 lokalít uvedených v týchto rozhodnutiach Komisie.

8. Na základe zisťovania prostredníctvom postupu EÚ Pilot zaslala Komisia 27. februára 2015 Nemecku formálnu výzvu v súlade s článkom 258 ZFEÚ, v ktorej uviedla svoj názor, že tento členský štát neoznačil viaceré lokality s európskym významom za osobitné chránené územia a nestanovil potrebné ochranné opatrenia v rozpore so svojimi povinnosťami podľa článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

9. Nemecko na formálnu výzvu odpovedalo 24. júna 2015, pričom opísalo svoj pokrok pri označovaní osobitných chránených území a prijímaní ochranných opatrení. Okrem toho zaslalo 14. januára 2016, 7. apríla 2016, 25. júla 2016, 23. decembra 2016, 27. júla 2017, 22. decembra 2017 a 3. augusta 2018 Komisii sedem aktualizácií týkajúcich sa označenia osobitných chránených území a prijatia ochranných opatrení.

6 (C-444/21, EU:C:2023:90).

7 Pozri aj prebiehajúce konanie vo veci C-85/22, Komisia/Bulharsko.

8 Komisia vo svojej žalobe v prejednávanej veci uviedla, že rovnaký druh postupov v prípade nesplnenia povinnosti prebieha proti Belgicku, Španielsku, Taliansku, Cypru, Lotyšsku, Litve, Poľsku, Rumunsku a Slovensku.

9 Uvedené regióny sú súčasťou sústavy Natura 2000. Pozri ďalej body 21 až 23 nižšie.

10 Rozhodnutie Komisie 2004/69/ES z 22. decembra 2003, ktorým sa prijíma, podľa smernice [o biotopoch], zoznam lokalít spoločenstva pre alpský biogeografický región (Ú. v. EÚ L 14, 2004, s. 21; Mim. vyd. 15/008, s. 10); rozhodnutie Komisie 2004/813/ES zo 7. decembra 2004, ktorým sa prijíma v súlade so smernicou [o biotopoch] zoznam lokalít európskeho významu pre atlantický biogeografický región (Ú. v. EÚ L 387, 2004, s. 1); rozhodnutie Komisie 2004/798/ES zo 7. decembra 2004, ktorým sa podľa smernice [o biotopoch] prijíma zoznam lokalít európskeho významu pre kontinentálny biogeografický región (Ú. v. EÚ L 382, 2004, s. 1). Šesťročná lehota na označenie týchto lokalít ako osobitných chránených území podľa článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch uplynula pre alpský biogeografický región 22. decembra 2009 a pre atlantický a kontinentálny biogeografický región 7. decembra 2010.

11 Rozhodnutie Komisie 2008/218/ES z 25. januára 2008, ktorým sa podľa smernice [o biotopoch] prijíma aktualizovaný zoznam lokalít európskeho významu v alpskom biogeografickom regióne (Ú. v. EÚ L 77, 2008, s. 106); rozhodnutie Komisie 2008/23/ES z 12. novembra 2007, ktorým sa podľa smernice [o biotopoch] prijíma zoznam lokalít európskeho významu v Atlantickej biogeografickej oblasti (Ú. v. EÚ L 12, 2008, s. 1); rozhodnutie Komisie 2008/25/ES z 13. novembra 2007, ktorým sa podľa smernice [o biotopoch] prijíma zoznam lokalít európskeho významu v kontinentálnej biogeografickej oblasti (Ú. v. EÚ L 12, 2008, s. 383). Šesťročná lehota podľa článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch pre tieto dodatočné lokality bola stanovená na 25. januára 2014 pre alpský biogeografický región, 12. novembra 2013 pre atlantický biogeografický región a 13. novembra 2013 pre kontinentálny biogeografický región. V prípade prvého z týchto rozhodnutí tak šesťročná lehota podľa článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch pre dodatočné lokality uplynula najneskôr 25. januára 2014.

10. Pre tieto návrhy je dôležité to, že Komisia 26. januára 2019 poslala Nemecku dodatočnú formálnu výzvu, v ktorej tvrdila, že keďže tento členský štát nedokázal všeobecným a trvalým spôsobom stanoviť ciele ochrany a ochranné opatrenia, ktoré by boli dostatočne podrobné a špecifické pre dotknuté lokality, porušuje svoje povinnosti podľa článku 4 ods. 4 a článku 6 smernice o biotopoch.

11. Nemecko na dodatočnú formálnu výzvu odpovedalo 26. apríla 2019 a 11. júna 2019, pričom opísalo svoj pokrok pri označovaní osobitných chránených území a prijímaní ochranných opatrení. Nesúhlasilo s názorom Komisie, pokiaľ ide o povinnosti vyplývajúce zo smernice o biotopoch týkajúce sa cieľov ochrany a ochranných opatrení.

12. Komisia 13. februára 2020 adresovala Nemecku odôvodnené stanovisko, v ktorom uviedla, že údajné porušenie článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch pretrváva. Na základe žiadosti tohto členského štátu Komisia listom z 12. marca 2020 predĺžila lehotu na poskytnutie odpovede na odôvodnené stanovisko do 13. júna 2020.

13. Nemecko na odôvodnené stanovisko odpovedalo 12. júna 2020. Vo svojej odpovedi konkrétne opísalo svoj pokrok pri dokončení označovania osobitných chránených území a prijímania ochranných opatrení. Naďalej nesúhlasilo s názorom Komisie, pokiaľ ide o povinnosti vyplývajúce zo smernice o biotopoch týkajúce sa cieľov ochrany a ochranných opatrení.

14. Keďže Nemecko si do 13. júna 2020 stále nesplnilo svoje povinnosti vyplývajúce z článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, Komisia podala 18. februára 2022 na Súdny dvor prejednávanú žalobu podľa článku 258 ZFEÚ.

15. Svojím prvým žalobným dôvodom Komisia Súdny dvor žiada, aby rozhodol, že Nemecko tým, že neoznačilo viaceré lokality na svojom území za osobitné chránené územia (88 zo 4 606 lokalít s európskym významom), porušuje článok 4 ods. 4 smernice o biotopoch.

16. Svojím druhým žalobným dôvodom Komisia Súdny dvor žiada, aby rozhodol, že Nemecko porušuje článok 4 ods. 4 smernice o biotopoch tým, že po prvé nestanovilo žiadne ciele ochrany pre 88 zo 4 606 lokalít s európskym významom a po druhé dostatočne všeobecným a trvalým spôsobom nestanovilo ciele ochrany v označených osobitných chránených územiach.

17. Svojím tretím žalobným dôvodom Komisia žiada Súdny dvor, aby stanovil, že Nemecko porušuje článok 6 ods. 1 smernice o biotopoch tým, že po prvé nestanovilo žiadne ciele ochrany pre 737 zo 4 606 lokalít s európskym významom a po druhé všeobecným a trvalým spôsobom stanovilo ochranné opatrenia, ktoré nespĺňajú požiadavky uvedeného ustanovenia.

18. Vo svojom vyjadrení žalovaného, ktoré bolo predložené 23. mája 2022, Nemecko od Súdneho dvora požaduje, aby zamietlo prejednávanú žalobu v celom jej rozsahu ako neodôvodnenú.

19. Komisia a Nemecko podali aj repliku a dupliku, a to 4. júla 2022 a 16. augusta 2022.

20. Podľa článku 76 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora sa pojednávanie nekonalo.

III. Smernica o biotopoch a jej článok 4 ods. 4 a článok 6 ods. 1.

A. Natura 2000 a tri predmetné biogeografické regióny

21. Na pripomenutie,[12] osobitné chránené územia podľa smernice o biotopoch[13] a osobitne chránené územia zriadené podľa smernice o vtákoch[14] tvoria sústavu Natura 2000[15], čo je súvislá európska ekologická sústava, ktorej cieľom je zaručiť dlhodobé prežitie najcennejších a najohrozenejších biotopov a druhov v Európskej únii.

22. Alpský, atlantický a kontinentálny región, ktorých sa prejednávaná vec týka, sú súčasťou sústavy Natura 2000, ktorá je rozdelená na päť morských regiónov a deväť suchozemských biogeografických regiónov.[16]

23. Alpský biogeografický región, o ktorom sa hovorí aj ako o „streche Európy“, zahŕňa päť najdlhších a najvyšších pohorí a vyznačuje sa veľmi bohatou biodiverzitou, keďže sa v ňom vyskytujú takmer dve tretiny rastlín rastúcich na európskom kontinente.[17] Atlantický biogeografický región známy ako „západný okraj Európy“ zahŕňa dve z najproduktívnejších morí na svete (Severné more a Atlantický oceán) a viac ako polovicu pobrežia Európskej únie, ktoré je tiež bohaté na biotopy a druhy.[18] Kontinentálny biogeografický región, nazývaný „srdce Európy“, zahŕňa viac ako štvrtinu Európskej únie a má vysokú úroveň biodiverzity, známu predovšetkým výskytom mnohých vzácnych živočíšnych a rastlinných druhov.[19]

B. Revízia systému smernice o biotopoch

24. Ako som podrobnejšie vysvetlila vo svojich návrhoch vo veci Komisia/Írsko (Ochrana osobitných chránených území)[20], členské štáty prispievajú do sústavy Natura 2000 podľa toho, aké zastúpenie majú na ich územiach, ktoré označujú za osobitné chránené územia, príslušné typy biotopov a živočíšne a rastlinné druhy uvedené v prílohách k smernici o biotopoch.

25. V skratke sa v smernici o biotopoch stanovuje, že osobitné chránené územia sa budú zriaďovať vo fázach, pričom sa začne podnetom od členských štátov, na základe ktorého Komisia prostredníctvom záväzného aktu stanoví zoznam lokalít s európskym významom. Po

12 Pozri moje návrhy vo veci Komisia/Írsko (Ochrana osobitných chránených území) (C-444/21, EU:C:2023:90, body 25 až 28).

13 Pozri článok 3 ods. 1 a šieste a siedme odôvodnenie smernice o biotopoch.

14 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/147/ES z 30. novembra 2009 o ochrane voľne žijúceho vtáctva (Ú. v. EÚ L 20, 2010, s. 7), ktorou sa zrušila smernica Rady 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva (Ú. v. ES L 103, 1979, s. 1; Mim. vyd. 15/001, s. 98) (ďalej len „smernica o vtákoch“).

15 Pre zaujímavosť, Parlament v rámci svojho rozhodovacieho procesu predložil pozmeňujúci návrh, aby sa nazývala „Natura Semper“, ktorý ale neprešiel. Pozri v tomto smere stanovisko Európskeho parlamentu v prvom čítaní k návrhu smernice Rady o ochrane prirodzených a poloprirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, pozmeňujúci návrh č. 13 (Ú. v. ES C 324, 1990, s. 26).

16 Pozri napríklad správu Komisie Európskemu parlamentu, Rade a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru „Stav prírody v Európskej únii. Správa o stave a trendoch druhov a typov biotopov, ktoré sú chránené smernicou o vtákoch a smernicou o biotopoch, za obdobie 2013 – 2018“, COM(2020) 635 final, Brusel, 15. októbra 2020 (ďalej len „správa Komisie“), s. 1.

17 Pozri napríklad Komisia: *Natura 2000 v alpskom regióne*. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2005; Európska environmentálna agentúra: *Biogegraphical regions in Europe: The Apline region – mountains of Europe*, 2008, dostupné na: https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe.

18 Pozri napríklad Komisia: *Natura 2000 in the Atlantic region*. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2009.

19 Pozri napríklad Komisia: *Natura 2000 in the Continental region*. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2005.

20 Pozri vec C-444/21, EU:C:2023:90, body 29 až 53.

nadobudnutí účinnosti takéhoto záväzného aktu majú členské štáty šesť rokov na to, aby oficiálne označili tieto lokality európskeho významu za osobitné chránené územia a stanovili potrebné ochranné opatrenia.

26. V článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch sa od členských štátov vyžaduje, aby označili osobitné ochranné územia. Znie takto:

„Po schválení lokality európskeho významu v súlade s postupom uvedeným v odseku 2 označí príslušný členský štát čo najskôr túto lokalitu ako osobitné chránené územie, najneskôr však do šiestich rokov, a vypracuje priority z hľadiska významu lokalít pre zachovanie v priaznivom stave alebo obnovenie do takéhoto stavu typov prirodzených biotopov uvedených v prílohe I alebo druhov uvedených v prílohe II a pre koherenciu sústavy Natura 2000 a z hľadiska rizika degradácie alebo deštrukcie, ktorým sú tieto lokality vystavené.“

27. V rovnakom čase, keď sa označuje osobitné chránené územie, musí členský štát prijať aj potrebné ochranné opatrenia. To sa stanovuje v článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, ktorý znie takto:

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

28. Hoci sa v smernici o biotopoch povinnosti členských štátov stanovujú v dvoch rôznych ustanoveniach, označenie osobitných chránených území a stanovenie potrebných ochranných opatrení predstavujú neoddeliteľný celok, pokiaľ majú byť splnené ciele sústavy Natura 2000. Pripomínam, že cieľom smernice o biotopoch je dosiahnuť skutočné výsledky v stanovených častiach prírody. [21]

29. Pokiaľ ide o lokality na nemeckom území, ktorých sa týka prejednávaná vec, lehota na splnenie povinností podľa článku 4 ods. 4 aj článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch uplynula najneskôr v roku 2014 (pozri poznámku pod čiarou 11 vyššie).

30. Ani v článku 4 ods. 4, ani v článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch sa nikde výslovne nespomína stanovenie cieľov ochrany. Súdny dvor však rozhodol, že požiadavka stanovenia cieľov ochrany je povinným a nevyhnutným krokom medzi označením osobitných chránených území, ako sa požaduje v článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch, a vykonaním ochranných opatrení, ako sa požaduje v jej článku 6 ods. 1 [22]

31. V skutočnosti ciele ochrany, v rámci ktorých bola vybraná určitá lokalita na ochranu ako osobitné chránené územie, existovali, aspoň do určitej miery, už pred jeho oficiálnym označením. To sa podľa všetkého uznáva v judikatúre týkajúcej sa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch. [23] Toto ustanovenie, v ktorom sa ako v jedinom vyslovene spomínajú ciele ochrany [24], je zamerané na zabezpečenie možnosti dosiahnuť ciele budúceho osobitného chráneného územia od okamihu jeho zaradenia do zoznamu lokalít s európskym významom tým, že sa v ňom vyžaduje

[21] Pozri moje návrhy vo veci Komisia/Írsko (Ochrana osobitných chránených území) (C-444/21, EU:C:2023:90, bod 9).

[22] Pozri rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Grécko (C-849/19, neuverejnený, EU:C:2020:1047, bod 52).

[23] Pozri rozsudok zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 54).

[24] Ciele ochrany sa uvádzajú aj v ôsmom a desiatom odôvodnení smernice o biotopoch.

predchádzajúce schválenie každého projektu, ktorý môže tieto ciele ohroziť. Preto, ako zdôraznila generálna advokátka Kokott, „v čase zaradenia do zoznamu lokalít európskeho významu síce ešte nie sú výslovne stanovené konkrétne ciele ochrany, vyplývajú však zo súboru biotopov a druhov, pre ktoré bola lokalita… chránená“ [25].

32. Keďže ciele ochrany v prvom rade odrážajú dôvody, pre ktoré sa má určitá lokalita označiť za osobitné chránené územie, Súdny dvor vo svojej judikatúre len logicky požaduje, aby tieto ciele ochrany boli vyjadrené pri oficiálnom označení osobitného chráneného územia. Vyjadrenie cieľov ochrany tvorí preto súčasť takéhoto oficiálneho označenia osobitného chráneného územia. Ciele ochrany sa preto musia určiť v rámci tej istej šesťročnej lehoty stanovenej v článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch. [26]

33. Vzhľadom na už uvedené teraz preskúmam druhý žalobný dôvod, ktorý v prejednávanej veci predložila Komisia.

IV. O druhom žalobnom dôvode vychádzajúcom z porušenia článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch

34. Vo svojom druhom žalobnom dôvode Komisia tvrdí, že Nemecko porušuje článok 4 ods. 4 smernice o biotopoch, pretože nestanovilo ciele ochrany pre viaceré zo 4 606 predmetných lokalít.

35. Komisia v podstate predkladá dva druhy tvrdení. Po prvé, že niektoré lokality (88 zo 4 606 lokalít) nemajú vôbec žiadne ciele ochrany. Po druhé, že ciele ochrany mnohých lokalít nie sú kvantifikované a merateľné, nerozlišuje sa v nich medzi zachovaním a obnovou chránených záujmov nachádzajúcich sa v danej lokalite a nie sú záväzné vo vzťahu k tretím stranám. Komisia ďalej tvrdí, že druhý typ porušenia má všeobecnú a trvalú povahu.

36. Každému z uvedených tvrdení sa budem osobitne venovať nižšie.

A. Tvrdenie, že Nemecko nestanovilo ciele ochrany pre určité lokality

37. Komisia tvrdí, že na základe informácií, ktoré poskytlo Nemecko v rámci konania pred podaním žaloby, existuje 88 lokalít, pre ktoré neboli stanovené vôbec žiadne ciele ochrany. Vychádza z judikatúry Súdneho dvora, v ktorej sa vyžaduje stanovenie cieľov ochrany pre každé osobitné chránené územie.

38. V reakcii na toto tvrdenie Nemecko uvádza, že medzi dátumom predloženia odôvodneného stanoviska a 31. marcom 2022 stanovilo špecifické ciele ochrany pre uvedené lokality, s výnimkou malého počtu lokalít, v prípade ktorých sa očakáva ich odstránenie zo zoznamu lokalít v rámci jeho nasledujúcej aktualizácie.

39. Ako som už uviedla vyššie (pozri body 30 a 32 vyššie), stanovenie cieľov ochrany je povinné podľa článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch. Členské štáty ich musia stanoviť pre lokality označené za osobitné chránené územia v rámci šesťročnej lehoty stanovenej v tomto článku.

[25] Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Julianne Kokott v spojených veciach CFE a Terre wallonne (C-43/18 a C-321/18, EU:C:2019:56, bod 76).

[26] Pozri rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Grécko (C-849/19, neuverejnený, EU:C:2020:1047, bod 53).

40. Ako uviedla Komisia, Nemecko nenamieta proti tvrdeniu, že nestanovilo ciele ochrany pre minimálne niekoľko predmetných lokalít pred uplynutím lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, čo bolo 13. júna 2020 (pozri bod 12 vyššie).[27]

41. Za týchto okolností zastávam názor, že tvrdenie Komisie, že viacerým lokalitám chýbajú ciele ochrany, treba prijať.

B. Tvrdenie, že ciele ochrany, ktoré stanovilo Nemecko, nie sú dostatočne špecifické a že tento členský štát sa dopúšťa všeobecného a trvalého neplnenia povinností

42. Komisia tvrdí, že podľa informácii, ktoré Nemecko poskytlo v rámci konania pred podaním žaloby, si tento členský štát všeobecne a trvalo neplnil svoje povinnosti vyplývajúce z článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch tým, že systematicky stanovoval ciele ochrany, ktoré neboli v súlade s požiadavkami tohto ustanovenia. Po prvé nie sú kvantifikované a merateľné. Po druhé nerozlišuje sa v nich medzi zachovaním a obnovou chránených záujmov nachádzajúcich sa v lokalite. Po tretie nie sú záväzné vo vzťahu k tretím stranám.

43. Komisia ďalej tvrdí, že ciele ochrany sú nielen nedostatočne špecifické, ale predstavujú model, ktorý vedie k všeobecnému a trvalému neplneniu si povinností, ktorého sa Nemecko dopúšťa.

44. Nemecko tvrdí, že sa nedopúšťa žiadneho všeobecného a trvalého porušovania článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch. Nenamieta proti tomu, že členské štáty sú povinné stanoviť ciele ochrany špecifické pre určitú lokalitu. Nemecko však nesúhlasí s tvrdením, že si smernica o biotopoch vyžaduje, aby ciele ochrany boli vždy kvantifikovateľné, a že sa v nich musí rozlišovať medzi zachovaním a obnovou chránených záujmov. Na záver Nemecko tvrdí, že ciele ochrany, ako sa stanovujú v jeho právnom rámci, sú záväzné. Nemecko sa domnieva, že názor Komisie nemá oporu v ustanoveniach smernice o biotopoch ani v judikatúre Súdneho dvora a že môže byť v rozpore s cieľmi tejto smernice.

45. Preto je spor medzi stranami týkajúci sa tvrdenia skúmaného v tomto oddiele sporom právnym, a nie sporom skutkovým. Nemecko proti skutočnostiam, ktoré opísala Komisia, nenamieta. Tvrdí však, že tieto skutočnosti nepredstavujú nesplnenie povinnosti stanoviť dostatočne jasné ciele ochrany. Inými slovami, Nemecko namieta proti tomu, čo Komisia považuje za potrebné, aby bol cieľ ochrany dostatočne špecifický.

46. Podľa môjho názoru výklad Komisie, že členské štáty musia vždy uviesť ciele ochrany, ktoré sú kvantifikované a v ktorých sa rozlišuje medzi cieľmi zachovania a obnovy, zo smernice o biotopoch nevyplýva. Navyše názor Komisie na to, aké sú záväzné účinky označenia osobitného chráneného územia, nie je obhájiteľný. Ak Súdny dvor príjme výklad, ktorý navrhujem, mal by zamietnuť tvrdenie Komisie, že Nemecko všeobecne a trvalo nestanovuje dostatočne špecifické ciele ochrany, ktoré by boli v súlade s požiadavkami článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch.

[27] Podľa ustálenej judikatúry sa má existencia nesplnenia povinnosti posudzovať na základe stavu, v ktorom sa dotknutý členský štát nachádzal v čase uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, a neskoršie zmeny nemôže Súdny dvor vziať do úvahy. Pozri napríklad rozsudky z 11. septembra 2001, Komisia/Nemecko (C-71/99, EU:C:2001:433, bod 29), a zo 17. decembra 2020, Komisia/Grécko (C-849/19, neuverejnený EU:C:2020:1047, bod 56).

1. Tvrdenie, že ciele ochrany musia byť kvantifikované

47. Komisia tvrdí, že existuje mnoho lokalít, ktoré nezahŕňajú kvantifikované a merateľné prvky.[28] Komisia uvádza, že v článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch sa vyžaduje, že ciele ochrany musia obsahovať prvky, v rámci ktorých je vyčíslené, aký konkrétny príspevok musí chránená lokalita priniesť, aby sa dosiahol priaznivý stav ochrany na vnútroštátnej úrovni pre biotop alebo druh (napríklad nárast populácie určitého druhu o konkrétny počet nových jedincov).

48. Komisia chápe judikatúru Súdneho dvora, v ktorej sa vyžaduje, že ciele ochrany musia byť dostatočne špecifické, tak, že znamená, že tieto ciele musia byť kvantifikované (časť a). Komisia sa tiež opiera o ciele (časť b) a znenie (časť c) smernice o biotopoch a odvoláva sa na príklady z iných členských štátov, ktoré zaviedli kvantifikované ciele ochrany (časť d).

49. Nemecko proti tvrdeniam Komisie namieta. Konkrétne tvrdí, že špecifické ciele ochrany, či už kvantifikované alebo nie, musia byť overiteľné. Hoci je čisto kvantitatívny prístup možný pri určitých typoch biotopov a určitých druhoch, nie je vhodný ako všeobecné kritérium. Po prvé to, či sa vopred stanovený číselný údaj dosiahne alebo nie, neodráža stav chránenej lokality. Po druhé takýto prístup nie je vhodný pre komplexné alebo dynamické chránené lokality. Po tretie nezohľadňuje súvislú povahu sústavy Natura 2000 a existenciu ekologických väzieb v rámci tejto sústavy (časť e).

50. V rozpore s tvrdeniami, ktoré predložila Komisia, nie som presvedčená, že ciele ochrany nie sú v súlade s článkom 4 ods. 4 smernice o biotopoch len preto, že nie sú kvantifikované. Následne sa budem venovať argumentácii Komisie a Nemecka.

a) Argumentácia Komisie založená na judikatúre Súdneho dvora

51. V judikatúre, na ktorú sa odvoláva Komisia, konkrétne v rozsudku Komisia/Grécko[29], Súdny dvor rozhodol, že ciele ochrany boli nedostatočné, pretože boli príliš všeobecné a nepresné a netýkali sa hlavných typov biotopov a druhov vyskytujúcich sa v danej lokalite. Z tohto rozsudku však nemožno vyvodzovať, že dostatočne špecifický znamená kvantifikovaný.

52. V judikatúre teda zatiaľ nebola zodpovedaná otázka, či požiadavka, aby ciele ochrany boli dostatočne špecifické, znamená, že musia byť vždy kvantifikované. Navrhujem, aby Súdny dvor prijal výklad v tom zmysle, že na to, aby boli ciele ochrany dostatočne špecifické, nemusia byť vždy kvantifikované.

53. Z judikatúry vyplýva, že ciele ochrany nesmú byť nejasné. Musia umožňovať overenie toho, či sa prostredníctvom opatrení založených na týchto cieľoch môže dosiahnuť požadovaný stav ochrany v danej lokalite. Súhlasím však s Nemeckom, že to, či si dostatočná špecifickosť vyžaduje

[28] Vo svojom písomnom vyjadrení pre Súdny dvor Komisia odkazuje na dva príklady: 1. pokiaľ ide o lokality s výskytom druhu biotopu (6510) Nížinné senové lúky (*Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis*), spolková krajina Bavorsko stanovila tieto ciele ochrany: „zabezpečenie priaznivého stavu ochrany zachovávaním alebo v prípade potreby obnovou priaznivej rovnováhy živín pre tento druh biotopu a vhodné riadenie existujúcej lokality“ a 2. pokiaľ ide o korýtko riečne (*Unio crassus*), spolková krajina Bádensko-Württembersko stanovuje pre konkrétnu lokalitu tento cieľ obnovy: „zachovanie potokov a jarkov s bohatou skladbou, trvalým miernym až silným tokom, pieskovým až štrkovým podložím dobre zásobovaných kyslíkom – zachovanie veľmi dobrého stavu alebo chemického a ekologického potenciálu vodných tokov bez škodlivého znečistenia jemnými sedimentmi alebo živinami – zachovanie súvislých tokov s dostatočné veľkými populáciami hostiteľských rýb – zachovanie druhov so zreteľom na vhodnú údržbu vodných tokov“.

[29] Pozri rozsudok zo 17. decembra 2020 (C-849/19, neuverejnený, EU:C:2020:1047, body 57 až 59).

kvantifikáciu, nie je možné predpísať všeobecne platným spôsobom, ale záleží to skôr od podmienok konkrétnej lokality. Niekedy je potrebné vyjadriť cieľ ochrany v číslach, ale či to tak je, sa môže určiť len na základe jednotlivých prípadov. [30]

54. Je na Komisii, aby v konkrétnom prípade preukázala, že ochrana typov biotopov a druhov v konkrétnej lokalite si vyžaduje stanovenie cieľov ochrany, ktoré budú kvantifikované.

55. Navrhované stanovisko, že ciele ochrany nemusia byť nevyhnutne kvantifikované, podporuje aj odborná literatúra. Poukazovalo sa na to, že jedným z hlavných prvkov cieľov ochrany je ekologický význam lokalít, ktorý sa meria podľa kritérií uvedených v prílohe III k smernici o biotopoch, ktoré sú kvalitatívne aj kvantitatívne. [31]

b) Argumentácia Komisie založená na cieľoch smernice o biotopoch

56. Komisia svoje stanovisko, že ciele ochrany musia byť kvantifikované, obhajuje tým, že odkazuje na článok 1 smernice o biotopoch, v ktorom sa vymedzuje „priaznivý stav ochrany“, ktorý sa má dosiahnuť pre typy biotopov a druhy.

57. Táto argumentácia však nie je presvedčivá vzhľadom na to, že prvky na posúdenie toho, čo je priaznivý stav ochrany, sú kvalitatívne aj kvantitatívne. [32]

58. Komisia ďalej tvrdí, že členské štáty v rámci výboru, na ktorý sa odkazuje v článku 20 smernice o biotopoch, súhlasili so stanovením kvantifikovaných referenčných hodnôt označujúcich prahovú hodnotu, od ktorej bude dosiahnutý priaznivý stav ochrany typu biotopu alebo druhov na účely ich povinnosti podávania správ podľa článku 17 tejto smernice. Komisia na základe toho dospieva k záveru, že ciele ochrany musia byť podľa článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch aj kvantifikované.

59. Komisia sa navyše opiera o empirické dôkazy v nemeckej správe za roky 2013 – 2018 podľa článku 17 smernice o biotopoch, v ktorej sa ukázalo, že približne 80 % chránených typov biotopov a druhov v Nemecku má stále nepriaznivý stav ochrany. Tvrdí, že Nemecku sa nepodarilo dosiahnuť priaznivý stav ochrany z dôvodu nedostatku kvantifikovaných cieľov ochrany.

60. Nemecko v prvom rade odmieta súvislosť, ktorú stanovila Komisia medzi referenčnými hodnotami a požiadavkami, ktoré musia ciele ochrany spĺňať podľa článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch. Tieto referenčné hodnoty sú len prostriedkom na splnenie povinností týkajúcich sa podávania správ stanovených v článku 17 danej smernice a netýkajú sa špecificky situácie v rôznych osobitných chránených územiach, ale celého územia dotknutého členského štátu. Navyše, ak sa v správe dospeje k záveru, že sa pre určité biotopy alebo druhy zatiaľ nedosiahol priaznivý stav ochrany, nemožno z toho vyvodiť, že sú ciele ochrany stanovené pre konkrétne

[30] Vo svojom oznámení týkajúcom sa stanovenia cieľov ochrany pre lokality sústavy Natura 2000 z roku 2012, dostupnom na: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_SK.pdf, s. 6, Komisia uvádza: „Ciele ochrany pre lokality sústavy Natura 2000 musia byť čo najjasnejšie a najjednoduchšie a musia umožňovať zavedenie operačných ochranných opatrení v praxi. Musia byť stanovené konkrétne a *pokiaľ je to možné*, musia byť kvantifikovateľné číselne a/alebo čo do rozsahu“ (kurzívou zvýraznila generálna advokátka). Zdá sa teda, že ani sama Komisia sa nedomnieva, že ciele ochrany musia byť vždy vyjadrené číselne.

[31] Pozri na tento účel STAHL, L.: The concept of ‚conservation objectives‘ in the Habitats Directive: a need for a better definition? In: BORN, C.-H., CLIQUET, A., SCHOUKENS, H., MISONNE, D., Van HOORICK, G. (eds.): *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*? London: Routledge, 2015, s. 56, na s. 63.

[32] Pozri článok 1 písm. e) a i) smernice o biotopoch.

osobitné chránené územia nedostatočné. Možno len dospieť k záveru, že sa dané ciele ochrany nedosiahli ako celok. Nemecko odmieta tvrdenie, že oznámené trendy, hoci aj nepriaznivé, sú spôsobené nedostatkom kvantifikovaných cieľov ochrany.

61. Súhlasím s Nemeckom. Medzi nesplnenými kvantitatívnymi prahovými hodnotami dohodnutými na účely podávania správ a argumentáciou, že ciele ochrany musia byť kvantifikované, nevidím žiadnu súvislosť.

c) Argumentácia Komisie založená na znení smernice o biotopoch

62. Komisia sa ďalej opiera o článok 6 smernice o biotopoch.

63. Pokiaľ ide o argumentáciu založenú na článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, nechápem, ako by absencia kvantifikovaných cieľov ochrany mala byť v rozpore s požiadavkami vypracovania potrebných ochranných opatrení. Ako som totiž zdôraznila vo svojich návrhoch vo veci Komisia/Írsko (Ochrana osobitných chránených území) [33], ochranné opatrenia musia zodpovedať cieľom ochrany. Z toho však nevyplýva, že tieto ciele musia byť vždy kvantifikované.

64. Komisia svoju argumentáciu zakladá aj na článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch, pričom tvrdí, že len kvantitatívne určené ciele ochrany môžu slúžiť ako kritérium na posúdenie účinkov určitého plánu alebo projektu v konkrétnej lokalite. Nepriaznivé účinky cieľov ochrany možno s určitosťou vylúčiť len vtedy, ak sú dostatočne špecifikované pomocou kvantitatívnych prvkov. Na dokázanie tohto tvrdenia Komisia poskytuje príklad. Vysvetľuje, že posúdenie účinkov, ktoré môže mať navrhovaná vodná elektráreň na chránené druhy rýb na chránenom území, môže poskytnúť istotu požadovanú v článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch len vtedy, ak ciele ochrany pre dané územie obsahujú číselné údaje týkajúce sa počtu exemplárov týchto druhov rýb a ich vekovej štruktúry, ktoré sú potrebné na určenie priaznivého stavu ochrany.

65. Vo veci pripomínajúcej takýto scenár však Súdny dvor rozhodol o súlade s článkom 6 ods. 3 smernice o biotopoch bez potreby akýchkoľvek kvantifikovaných cieľov ochrany.

66. Vec, ktorú mám na mysli, je Komisia/Nemecko [34]. V tejto veci Komisia začala proti Nemecku konanie o nesplnení povinnosti na základe toho, že okrem iného nesprávne posúdila určité opatrenia podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch. Tieto opatrenia sa týkali priepustu pre ryby inštalovaného v blízkosti elektrárne Moorburg, ktorej cieľom bolo zabezpečiť kompenzáciu za ryby usmrtené počas prevádzky elektrárne, ktorá čerpala značné množstvo vody z blízkej rieky. Táto rieka predstavovala migračnú trasu pre viacero druhov rýb, ktoré pokrývali viaceré lokality sústavy Natura 2000 nachádzajúce sa proti prúdu a ktorých ciele ochrany zahŕňali aj uvedené druhy.

67. Súdny dvor vo svojom rozsudku rozhodol, že priepust pre pohyb rýb má za cieľ zvýšiť počty migrujúcich rýb tým, že týmto druhom umožní rýchlejšie sa dostať do oblastí, kde sa rozmnožujú, a že sa teda očakáva, že zabezpečí kompenzáciu za ryby usmrtené v blízkosti

[33] Pozri vec C-444/21, EU:C:2023:90, bod 87.

[34] Pozri rozsudok z 26. apríla 2017 (C-142/16, EU:C:2017:301, najmä body 6 až 9 a 14).

elektrárne Moorburg bez významného ovplyvnenia cieľov ochrany sústavy Natura 2000 v časti rieky nad elektrárňou. Súdny dvor vykonal posúdenie bez toho, aby sa musel opierať o kvantifikované ciele ochrany. [35]

68. Judikatúra navyše obsahuje ďalšie príklady, ktoré ukazujú, že Súdny dvor bol schopný posúdiť, či boli povinnosti podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch splnené aj pri neexistencii kvantifikovaných cieľov ochrany. [36]

69. Preto zastávam názor, že argumentácia Komisie založená na článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch nepodporuje tvrdenie, že ciele ochrany musia byť vždy kvantifikované.

d) Argumentácia Komisie založená na príkladoch z iných členských štátov

70. Napokon Komisia tvrdí, že jej trvanie na kvantifikácii nie je neodôvodnené, pretože existujú členské štáty, ktoré stanovujú kvantifikované ciele ochrany, pričom uvádza príklady z Belgicka, Bulharska, Litvy a Rumunska. [37]

71. Nemecko na túto argumentáciu odpovedalo, že vybrané príklady nereprezentujú celok a nepreukazujú všeobecný prístup k stanovovaniu cieľov ochrany. Takisto poukázalo na to, že dotknuté členské štáty patria medzi tie, proti ktorým Komisia vedie postupy v prípade nesplnenia povinnosti za údajné porušenie článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

72. Podľa môjho názoru nie je možné dospieť k záveru týkajúcemu sa požiadaviek uložených smernicou o biotopoch na základe praxe členských štátov. Táto argumentácia Komisie preto nie je relevantná.

[35] Napriek tomu Súdny dvor dospel záveru, že posudzovanie vplyvov vykonané nemeckými orgánmi neobsahovalo konečné údaje týkajúce sa účinnosti priepustu pre ryby; obmedzilo sa iba na uvedenie, že jeho účinnosť bude môcť byť potvrdená až po niekoľkých rokoch monitorovania. Preto v čase udelenia povolenia priepust pre ryby nemohol zaručiť neexistenciu odôvodnených pochybností, že spolu s ďalšími opatreniami nebude mať elektráreň škodlivý vplyv na integritu danej lokality. Z toho vyplývalo, že Nemecko povolením výstavby tejto elektrárne nesplnilo svoje požiadavky podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch. Pozri rozsudok z 26. apríla 2017, Komisia/Nemecko (C-142/16, EU:C:2017:301, najmä body 36 až 38 a 45).

[36] Pozri okrem iného rozsudok z 11. apríla 2013, Sweetman a i. (C-258/11, EU:C:2013:220, bod 45), v ktorom Súdny dvor dospel k záveru, že „cieľ ochrany zodpovedá zachovaniu základných vlastností tejto lokality, teda prítomnosti tohto vápencového chodníka, v priaznivom stave ochrany“. Pozri napríklad rozsudky z 13. decembra 2007, Komisia/Írsko (C-418/04, EU:C:2007:780, bod 259); z 24. novembra 2011, Komisia/Španielsko (C-404/09, EU:C:2011:768, bod 101); z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 22), a zo 17. apríla 2018, Komisia/Poľsko (Prales Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 157).

[37] Vo svojom písomnom vyjadrení pre Súdny dvor sa Komisia odvoláva na tieto príklady: 1. Flámsky región v Belgicku stanovil referenčnú hodnotu dodatočných 2 150 hektárov pre typ biotopu (1130) Ústia riek s cieľom dosiahnuť priaznivý stav ochrany, ktorá sa premieta do kvantifikovaných cieľov ochrany, a v jednej lokalite sa pre typ biotopu (9120) Atlantické acidofilné bukové lesy v krovinnom podraste s cezmínou (*Ilex*) a niekedy tiež s tisom (*Taxus*) (*Quercion robori-petraeae alebo Ilici-Fagenion*) špecifikuje, že okrem existujúcich 4 hektárov tohto typu biotopu sa vyžaduje 13 hektárov; 2. Bulharsko pre jednu lokalitu uviedlo, že (prioritný) typ biotopu (1530) Panónske slané stepi a slaniská sa musí v tejto lokalite trvalo nachádzať na ploche najmenej 29,51 hektára; 3. Litva pre jednu z lokalít kvantifikovala cieľ ochrany obnovenie do priaznivého stavu ochrany najmenej 17,1 hektára typu biotopu (6450) Severné boreálne aluviálne lúky a pre (prioritný) druh pižmovec hnedý (*Osmoderma eremita*) stanovila cieľ ochrany zaručiť mu vhodný biotop v danej lokalite s rozlohou aspoň 0,9 hektára, a 4. Rumunsko stanovilo pre jednu lokalitu cieľ ochrany pre typ biotopu (3220) Alpské rieky a bylinná vegetácia pozdĺž ich brehov najmenej 10 hektárov na základe súčasného stavu 1 až 2 hektáre a pre druh chrobáka *Morimus Funereus* stanovilo cieľovú hodnotu od 10 000 do 50 000 jedincov založenú na súčasnom počte pohybujúcom sa od 5 000 do 10 000 jedincov, a odhaduje, že na dosiahnutie takejto veľkosti populácie je potrebný biotop s plochou 68 800 hektárov (v porovnaní sú súčasnými len 13 765 hektármi).

e) Argumentácia Nemecka týkajúca sa dôvodu, prečo nie je možné uložiť všeobecné uplatňovanie kvantitatívneho prístupu

73. Hoci je podľa Nemecka možné vykonávať kvantitatívne určovanie cieľov ochrany pre jednotlivé typy biotopov a druhy, takéto určovanie nie je vhodné ako všeobecné kritérium. Na tento účel uvádza tri dôvody.

74. Po prvé čisto kvantitatívny prístup založený na ploche typov biotopov nemôže odrážať stav týchto území. Nemecko napríklad vysvetľuje, že z 10 % zväčšenia plochy zahŕňajúcej typ biotopu (6510) Nížinné senové lúky, na ktoré sa odvoláva Komisia, môže vyplynúť zlepšenie stavu ochrany, ale zároveň sa stav existujúcich oblastí môže zhoršovať. Preto by kvantifikovaný cieľ ochrany sám osebe nepreukázal, či sa dosiahol priaznivý stav lokality.

75. Po druhé kvantitatívny prístup nie je vhodný pre komplexné typy biotopov alebo chránené územia s dynamickým charakterom (kde sa charakter určitých prvkov komplexných biotopov alebo rôznych typov biotopov v rámci chránenej oblasti neustále mení a tieto prvky sa navzájom ovplyvňujú). Kvantitatívne ciele ochrany nedokážu primerane odrážať tento požadovaný vývoj a nie sú zlučiteľné so stavom ochrany v lokalitách ako celku, keďže tento vývoj a jeho vplyv na stav ochrany nie je možné vypočítať, ale mal by sa posúdiť kvalitatívne.

76. Po tretie kvantitatívne ciele ochrany týkajúce sa jednotlivých osobitných chránených území nemusia byť v súlade so súvislým charakterom sústavy Natura 2000 a nemusia zohľadňovať existenciu ekologických väzieb v rámci tejto sústavy.

77. Nemecko k tomu uvádza príklad: *Oenanthe conioides*, endemický rastlinný druh rastúci v ústí rieky Labe – čo je vysoko dynamický, komplexný biotop – je priekopnícka rastlina, ktorá kolonizuje otvorené priestranstvá v závislosti od prílivu a odlivu. To vedie k značným výkyvom populácie pri prirodzenom vývoji druhu bez ohrozenia jeho stavu ochrany, a tak nedosiahnutie referenčných hodnôt pre dané lokality nevyhnutne neznamená, že by sa mali prijať opatrenia v prospech tohto druhu. Okrem toho oblasti výskytu tohto druhu zahŕňajú množstvo osobitných chránených území, ktoré sú navzájom prepojené a ktorých populácie sa navzájom ovplyvňujú. Vývoj druhu je dynamický nielen v rámci osobitného chráneného územia, ale aj medzi rôznymi osobitnými chránenými územiami, v ktorých je tento druh predmetom záujmu. Kvantitatívny príspevok každého osobitného chráneného územia k ochrane druhu ako celku takisto podlieha značnému kolísaniu bez toho, aby sa zmenil celkový stav ochrany. Preto príspevok jednotlivých osobitných chránených území k ochrane druhu možno určiť len z dlhodobého hľadiska a kvalitatívnym spôsobom.

78. Argumentáciu Nemecka považujem za presvedčivú. Rozdiely v biotopoch a druhoch chránených smernicou o biotopoch si vyžadujú pružný prístup a výber primeraných cieľov ochrany vhodných pre potreby konkrétnej lokality so zreteľom na každý jednotlivý prípad. Ciele ochrany musia byť niekedy kvantifikované, ale niekedy ich možno stanoviť len kvalitatívne. Na základe uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor odmietol stanovisko Komisie, že ciele ochrany pre každý typ biotopu a druh musia byť kvantifikované.

79. Na záver sa domnievam, že tvrdenie Komisie, že Nemecko porušuje článok 4 ods. 4 smernice o biotopoch tým, že stanovuje ciele ochrany, ktoré nie sú kvantifikované, je neopodstatnené, pretože v smernici o biotopoch sa nevyžaduje, aby boli ciele ochrany vždy kvantifikované.

2. Tvrdenie, že v cieľoch ochrany sa musí rozlišovať medzi zachovaním a obnovou chránených záujmov

80. Komisia tvrdí, že existuje mnoho lokalít, v ktorých cieľoch ochrany sa nerozlišuje medzi zachovaním a obnovou chránených záujmov vyskytujúcich sa v danej lokalite. [38]

81. Podľa názoru Komisie sa v cieľoch ochrany musí na to, aby boli v súlade so smernicou o biotopoch, rozlišovať medzi tým, či sú zamerané na zachovanie alebo na obnovu priaznivého stavu ochrany biotopov a druhov vyskytujúcich sa na osobitnom chránenom území.

82. Komisia vychádza z judikatúry Súdneho dvora, z ktorej vyplýva, že ciele ochrany musia byť dostatočne špecifické, pričom dospela k názoru, že na účely takejto špecifickosti je potrebné rozlišovať medzi zachovaním a obnovou. Opiera sa ďalej o znenie smernice o biotopoch. Komisia v tomto smere zdôrazňuje, že takéto rozlišovanie sa opakuje v celej smernici o biotopoch a má kľúčový význam na stanovenie potrebných ochranných opatrení, ktoré sa majú vykonať na základe uvedených cieľov podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, a na posúdenie toho, či bude mať plán alebo projekt významný vplyv na lokalitu podľa článku 6 ods. 3 tejto smernice. Komisia sa napokon odvoláva na príklad z iného členského štátu. [39]

83. Na základe výkladu, že v cieľoch ochrany je potrebné jasne rozlišovať medzi zachovaním a obnovou, Komisia dospieva k záveru, že ciele ochrany, ktoré takéto rozlíšenie neobsahujú, čo je systematicky prípad Nemecka, nie sú v súlade so smernicou o biotopoch.

84. Nemecko namieta proti takémuto výkladu Komisie. Hoci tento členský štát súhlasí, že pre každé osobitné chránené územie by sa mali stanoviť jasné a jednoznačné ciele ochrany, uvádza, že to, či sa takéto ciele dosiahnu prostredníctvom zachovania alebo obnovy chránených záujmov, závisí od aktuálneho stavu osobitného chráneného územia. Opatrenia na zachovanie alebo obnovu sa musia vykonávať v závislosti od toho, ako sa vyvíja aktuálny stav typu biotopu alebo druhu v jednotlivých prípadoch.

85. Nemecko sa domnieva, že pri vyjadrení cieľov ochrany nie je dôvod rozlišovať medzi zachovaním a obnovou, ale mal by sa skôr určiť kvalitatívny alebo kvantitatívny cieľ tak, aby sa cieľ ochrany zameriaval na obnovu, pokiaľ takýto kvalitatívny alebo kvantitatívny cieľ nie je dosiahnutý, a na zachovanie uvedeného cieľového stavu hneď po jeho dosiahnutí.

86. Tento členský štát ďalej tvrdí, že pokiaľ musia byť podľa názoru Komisie ciele ochrany rozlíšené podľa toho, či sa majú dosiahnuť zachovaním alebo obnovou chránených záujmov, potom by bolo nutné pri každej zmene úrovne ochrany na osobitnom chránenom území upraviť zodpovedajúci cieľ ochrany pre každý typ biotopu a druh. Najmä v dynamických biotopoch, ako je ústie rieky Labe, kde sa vyskytuje rastlinný druh *Oenanthe conioides* spomínaný Komisiou, by mohlo byť potrebné opakovane prispôsobovať ciele ochrany meniacim sa environmentálnym

[38] Vo svojom písomnom vyjadrení pre Súdny dvor Komisia predkladá tri príklady: 1. pre typ biotopu (6210) Poloprírodné suché lúky a krovinaté fácie na vápenatých substrátoch (*Festuco-Brometalia*) bavorské úrady stanovili cieľ ochrany: „zachovanie a v prípade potreby obnova suchých vápenatých lúk v blízkosti prirodzene väčšinou voľne rastúcich drevín“; 2. v Brandenbursku je cieľ ochrany typu biotopu (6240) Subpanónske stepné lúky pre jednu lokalitu stanovený ako: „zachovanie a obnova štrukturálne a druhovo bohatých polosuchých a stepných lúk“, a 3. v Dolnom Sasku sú v jednej lokalite ciele ochrany pre typ biotopu (91D0) Rašelinové lesy „zachovanie a obnova priaznivého stavu ochrany“.

[39] Vo svojom písomnom vyjadrení pre Súdny dvor Komisia odkazuje na príklad z Valónskeho regiónu v Belgicku, ktorý stanovil cieľ ochrany pre typ biotopu (5110) Stabilné porasty *Buxus sempervirens* na vápenatých skalných svahoch (*Berberidion* p. p.), že by sa mal len „zachovať“, pretože by sa nemal ani zväčšovať jeho rozsah, ani by sa nemala zvyšovať kvalita jeho prostredia, zatiaľ čo v prípade typu biotopu (6210) Poloprírodné suché lúky a krovinaté fácie na vápenatých substrátoch (*Festuco-Brometalia*) je potrebná „obnova“ 150 hektárov a ekologickej kvality.

podmienkam. To by mohlo viesť k situácii, keď by prechodne neboli stanovené žiadne ciele ochrany zamerané na zachovanie, ale len ciele ochrany zamerané na obnovu, a naopak. Stanovisko, ktoré zastáva Komisia, by preto mohlo viesť k nedostatkom na úrovni ochrany.

87. Nemecko takisto odmieta argumentáciu Komisie založenú na znení smernice o biotopoch. Konkrétne skutočnosť, že existuje rozlišovanie medzi cieľom zachovania a cieľom obnovy, ktoré sa opakuje v celom texte smernice, nie je v rozpore s nemeckou praxou, keďže povinný cieľový stav sa musí vždy buď zachovať, alebo obnoviť. Takisto sa nezdá, že by sa zachovanie a obnova mali od seba navzájom líšiť; zo spoločného výkladu ôsmeho odôvodnenia a článku 3 ods. 1 smernice o biotopoch vyplýva, že existuje jedno variabilné kritérium: cieľom je vo všeobecnosti priaznivý stav ochrany a opatrenia na zachovanie alebo obnovu sa zakladajú na dynamicky sa meniacich okolnostiach v každom špecifickom prípade.

88. Pokiaľ ide o článok 6 ods. 1 smernice o biotopoch, Nemecko súhlasí, že ochranné opatrenia, ktorých cieľom je zachovanie stavu chráneného záujmu, sa líšia od opatrení, ktorých cieľom je obnoviť ho. Z uvedeného však nie je možné vyvodiť žiadne závery, pokiaľ ide o požiadavky, ktoré musia ciele ochrany spĺňať. Pokiaľ ide o argumentáciu založenú na článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch, otázka, či bude mať navrhovaný plán alebo projekt pravdepodobne významný vplyv na lokalitu, závisí od konkrétnych podmienok prevládajúcich v lokalite v čase posudzovania, a nie formálneho rozhodnutia prijatého v minulosti, ktorým sa cieľom ochrany danej lokality priradil účel zachovania alebo obnovy. Nemecko totiž ďalej v tomto smere tvrdí, že Súdny dvor nepokladá za nesprávne, aby sa cieľ obnovy formuloval bez takéhoto rozlišovania.[40]

89. Požaduje sa v smernici o biotopoch, aby členské štáty pri vyjadrení cieľov ochrany pre osobitné chránené územie rozlišovali medzi potrebou zachovania a potrebou obnovy?

90. Na úvod poznamenám, že podobne ako som uviedla v súvislosti s otázkou, či musia byť ciele ochrany kvantifikované (pozri body 51 a 52 vyššie), judikatúra Súdneho dvora, z ktorej vyplýva, že ciele ochrany musia byť dostatočne špecifické, sa nevenuje otázke, či to znamená, že sa v takýchto cieľoch musí rozlišovať medzi zachovaním a obnovou. Komisia sa preto nemôže opierať o túto judikatúru s cieľom odôvodniť svoje stanovisko týkajúce sa potreby takéhoto rozlišovania. Navyše argumentácia založená na praxi jedného členského štátu nie je, ako som už vysvetlila v bode 72 vyššie, relevantná.

91. Na základe už uvedeného by som rada poukázala na to, ako sa stanovuje v článku 2 ods. 1 smernice o biotopoch, celkovým cieľom tejto smernice je udržiavanie biodiverzity. Vyjadrené je to aj v jej preambule:

„keďže hlavným cieľom tejto smernice je podpora *udržiavania* biologickej rôznorodosti, berúc do úvahy hospodárske, spoločenské, kultúrne a regionálne požiadavky, táto smernica prispieva k všeobecnému cieľu udržateľného rozvoja; keďže *udržiavanie* takejto biologickej rôznorodosti *môže v určitých prípadoch vyžadovať udržiavanie* alebo *podporu* ľudských činností“[41].

[40] Nemecko v tomto smere odkazuje na rozsudok z 25. júla 2018, Grace a Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:593, bod 36), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že „cieľom ochrany [osobitne chráneného územia] je zachovať a obnoviť priaznivý stav z hľadiska ochrany kane sivej. Konkrétne [osobitne chránené územie] umožňuje uskutočniť tento cieľ tým, že chránenému druhu poskytuje biotop s územím na vyhľadávanie potravy“. Súdny dvor napokon rozhodol, že predmetný navrhovaný projekt v danej veci nespĺňal požiadavky článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch (pozri body 42 až 57 uvedeného rozsudku).

[41] Kurzívou zvýraznila generálna advokátka.

92. Na udržanie biodiverzity preto budú potrebné rôzne opatrenia v závislosti od toho, či je stav ochrany určitých biotopov alebo druhov priaznivý alebo nie. V skratke možno povedať, že stav biotopu alebo druhu je priaznivý, keď nepotrebuje žiadnu ľudskú činnosť na to, aby v blízkej budúcnosti prežil.[42] Pri zriaďovaní osobitného chráneného územia musia členské štáty jasne vymedziť jeho účel so zreteľom na všeobecnejšie úsilie o udržanie biodiverzity a opísať stav (priaznivý alebo nepriaznivý) biotopov a druhov, ktoré boli príčinou, prečo bolo toto konkrétne územie vybrané, aby sa začlenilo do sústavy Natura 2000. Preto môžem súhlasiť s Nemeckom, že v cieľoch ochrany pre osobitné chránené územie sa musia vyjadriť ciele (kvalitatívne alebo kvantitatívne), ktoré vyjadrujú priaznivý stav ochrany biotopu alebo druhu, ktorý zahŕňa.

93. Ak je stav ochrany priaznivý, dosiahnutie týchto cieľov si často nebude vyžadovať žiadnu ľudskú činnosť (s výnimkou sledovania, aby sa zabezpečilo, že tento priaznivý trend pokračuje). Zdá sa však, že mnohé osobitné chránené územia nedosiahli priaznivý stav ochrany, pokiaľ ide o biotopy a druhy, ktoré zahŕňajú.[43] Zároveň sa priaznivý stav ochrany môže zmeniť z dôvodu udalosti (prirodzenej alebo vyvolanej človekom), ktorá spôsobí jeho zhoršenie (napríklad dlhšie obdobie veľkého sucha alebo únik ropy do rieky). Dosiahnutie cieľov si v takomto prípade vyžiada aktívne ľudské opatrenia. Ochranné opatrenia potrebné na dosiahnutie rovnakého cieľa tak môžu byť niekedy zamerané na zachovanie a inokedy na obnovu. Stanovenie cieľov, ktoré po dosiahnutí preukážu, že stav ochrany je priaznivý, umožňuje prijímať opatrenia, ktoré sú potrebné na dosiahnutie týchto cieľov.

94. Hoci ciele zostávajú tie isté (alebo ich môže byť časom potrebné mierne upraviť), opatrenia sa musia neustále prispôsobovať a musia byť zamerané buď na zachovanie, alebo na obnovu. Podľa môjho názoru pojem „ciele ochrany“ vyjadruje ciele, ktoré sa majú dosiahnuť v rámci osobitného chráneného územia. Ciele ochrany preto nie je potrebné stanoviť z hľadiska zachovania či obnovy.

95. Orgány zodpovedné za riadenie osobitného chráneného územia musia vždy vedieť, či si dosiahnutie cieľov ochrany vyžaduje buď opatrenia na zachovanie, alebo aktívnejšie opatrenia na obnovu, a musia podľa toho upraviť ochranné opatrenia. Podľa mňa je dôležité rozlišovať medzi zachovaním a obnovou na úrovni ochranných opatrení, ale nie na úrovni cieľov ochrany. Takéto chápanie umožňuje rozlišovať medzi pojmami ciele ochrany a ochranné opatrenia. Ciele ochrany sú z tohto hľadiska stabilné ciele stanovené pre biotopy a druhy v rámci osobitného chráneného územia a ochranné opatrenia sú dynamickou kategóriou, ktorá sa musí neustále upravovať v závislosti od aktuálneho stavu ochrany osobitného chráneného územia. Inak by rozdiel medzi cieľmi ochrany a ochrannými opatreniami spočíval len v miere a používanie dvoch pojmov by tak bolo zbytočné.

96. Nemecká prax, v rámci ktorej sa predpisuje cieľový stav biotopu alebo druhu a zaväzuje orgány, aby tento stav dosahovali v jednotlivých prípadoch prostredníctvom opatrení na zachovanie a obnovu, je v súlade so smernicou o biotopoch, a najmä s cieľom stanoveným v jej článku 2 ods. 2 zabezpečiť udržanie biotopov a druhov v priaznivom stave ochrany alebo ich obnovy do tohto stavu.

[42] V tomto smere sa v článku 1 písm. e) smernice o biotopoch vysvetľuje, čo sa rozumie pod priaznivým stavom ochrany biotopu, a v článku 1 písm. i) tejto smernice sa vymedzuje, kedy možno stanoviť existenciu priaznivého stavu ochrany.

[43] Pozri napríklad pracovný dokument útvarov Komisie „Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)“, SWD(2016) 472 final, Brusel, 16. decembra 2016, najmä body 5.5, 6.1.1 a 7; správu Komisie citovanú v poznámke pod čiarou 16 vyššie, a to najmä body 2, 3 a 6.

97. Na záver sa domnievam, že tvrdenia Komisie, že Nemecko porušuje článok 4 ods. 4 smernice o biotopoch tým, že stanovuje ciele ochrany, v ktorých sa nerozlišuje medzi zachovaním alebo obnovou chránených záujmov vyskytujúcich sa v danej lokalite, sú neopodstatnené, pretože v smernici o biotopoch sa nevyžaduje, aby členské štáty vykonávali takéto rozlišovanie na úrovni cieľov ochrany.

3. Tvrdenie, že ciele ochrany musia byť záväzné vo vzťahu k tretím stranám

98. Komisia tvrdí, že existujú lokality, pre ktoré sú ciele ochrany špecifikované na úrovni plánov riadenia, a nie sú záväzné vo vzťahu k tretím stranám. [44]

99. Komisia zastáva názor, že v článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch sa požaduje, aby sa ciele ochrany stanovovali v aktoch, ktoré sú záväzné nielen interne pre príslušné vnútroštátne orgány, ale aj vo vzťahu k tretím stranám.

100. Nemecko toto stanovisko spochybňuje. Podľa jeho názoru ciele ochrany, práve vzhľadom na svoju povahu „cieľov“, nie sú určené na to, aby boli uložené tretím stranám, ale aby ich vykonávali príslušné orgány.

101. Napriek tomu tento členský štát vysvetľuje, že v rámci prvého kroku sa v zákonoch alebo právnych predpisoch stanovia ciele ochrany špecifické pre jednotlivé lokality, na základe ktorých sa označia osobitné chránené územia, a preto sú nepochybne záväzné vo vzťahu k tretím stranám. Potom sa v rámci druhého kroku podrobnejšie stanovia ochranné opatrenia a v prípade potreby špecifickejšie ciele ochrany v rámci plánov riadenia a rozvoja, ktoré sú tiež nepriamo záväzné vo vzťahu k tretím stranám.

102. Komisia argumentáciu Nemecka, že ciele ochrany na úrovni lokalít sú stanovené v právnych aktoch, ktoré sú právne záväzné vo vzťahu k tretím osobám, nevyvracia. Domnieva sa však, že podrobnejšie ciele ochrany stanovené v plánoch riadenia nie sú právne záväzné, ale mali by byť.

103. Podľa Nemecka môže byť potrebné, aby opatrenia na zachovanie alebo obnovu vypracované v súlade s článkom 6 ods. 1 smernice o biotopoch ako nevyhnutné na dosiahnutie cieľov ochrany vykonávali tretie strany. V takomto prípade plány riadenia a rozvoja samy neobsahujú potrebnú úpravu, ale sú potrebné iné nástroje, napríklad uzatvorenie zmlúv alebo prijatie ďalších regulačných opatrení. Až tieto zmluvy alebo ďalšie predpisy následne vytvoria povinnosť pre zmluvné tretie strany vykonávať dané opatrenia.

[44] Vo svojom písomnom vyjadrení pre Súdny dvor Komisia predkladá tri príklady: 1. v článku 4 ods. 2 bavorských predpisov týkajúcich sa sústavy Natura 2000 sa stanovuje, že plány riadenia nevytvárajú povinnosti pre vlastníkov pozemkov a držiteľov súkromného povolenia na pasenie, a v integrovanom pláne riadenia pre ústie rieky Labe sa uvádza, že pre jednotlivcov ním nevznikajú žiadne povinnosti; 2. na príslušnej webovej stránke spolkovej krajiny Dolné Sasko sa uvádza, že ustanovenia plánov riadenia nie sú pre jednotlivcov záväzné a že sú záväzné len pre orgány na ochranu prírody, pričom iné orgány do nich majú len nahliadať alebo ich zohľadňovať, a 3. v príručke plánovania riadenia lokalít v spolkovej krajine Brandenbursko sa uvádza, že plány riadenia sú záväzné pre orgány na ochranu prírody.

104. Napriek tomu Nemecko tvrdí, že ciele ochrany, ktoré sa podrobnejšie špecifikujú v plánoch riadenia a rozvoja sú nepriamo záväzné vo vzťahu k tretím stranám tým, že po prvé tieto strany nesmú vykonávať žiadny plán, projekt alebo inú činnosť, ktoré by mohli poškodiť ciele ochrany [45], a po druhé vlastníci pozemkov v osobitnom chránenom území musia tolerovať opatrenia na zachovanie a obnovu [46].

105. Podľa môjho názoru sú ciele ochrany práve vzhľadom na svoju povahu „cieľov“ určené na ďalšie vykonávanie, ktoré zabezpečia príslušné orgány. Judikatúru Súdneho dvora, v ktorej sa uvádza, že označenie lokalít musí byť záväzné, [47] nemožno chápať ako požiadavku, aby sa týmto aktom označenia musela tretím stranám uložiť nejaká konkrétna aktívna povinnosť. Ako však vysvetlilo Nemecko, ciele ochrany obmedzujú slobodu tretích strán vykonávať súkromné činnosti v rozpore s týmito cieľmi a požadujú od tretích strán, aby tolerovali aktívne opatrenia prijaté s cieľom splniť tieto ciele. Po vykonaní cieľov ochrany prostredníctvom opatrení môžu tieto opatrenia viesť ku vzniku povinností pre tretie strany (napríklad zákaz vstupu do určitých častí lesa), ak je to nevyhnutné na dosiahnutie cieľa odrážajúceho priaznivý stav ochrany.

106. Na záver sa domnievam, že Komisia nepreukázala, že Nemecko porušuje článok 4 ods. 4 smernice o biotopoch tým, že nestanovuje ciele ochrany v aktoch, ktoré sú záväzné vo vzťahu k tretím stranám.

107. Na základe už vyššie uvedených dôvodov nie je možné prijať druhý žalobný dôvod vznesený Komisiou, že Nemecko porušuje článok 4 ods. 4 smernice o biotopoch všeobecným a trvalým spôsobom tým, že stanovuje ciele ochrany, ktoré nespĺňajú zákonné požiadavky tohto ustanovenia. [48]

V. Návrh

108. Vzhľadom na všetky uvedené úvahy a bez toho, aby bolo dotknuté preskúmanie iných žalobných dôvodov vznesených v prejednávanej veci, navrhujem, aby Súdny dvor:

– určil, že Nemecko si tým, že nestanovilo žiadne ciele ochrany pre 88 zo 4 606 predmetných lokalít, nesplnilo svoje povinnosti podľa článku 4 ods. 4 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín,

– zamietol zostávajúcu časť druhého žalobného dôvodu vzneseného Komisiou.

[45] To zaručuje § 34 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) [spolkový zákon o ochrane prírody a starostlivosti o krajinu (spolkový zákon o ochrane prírody)] z 29. júla 2009 (BGBl. 2009 I, p. 2542), v znení platnom na účely prejednávanej veci (ďalej len „BNatSchG“), ktorým sa preberá článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch do vnútroštátneho práva.

[46] To zaručuje § 65 BNatSchG.

[47] Pozri v tomto smere tiež rozsudky z 27. februára 2003, Komisia/Belgicko (C-415/01, EU:C:2003:118, bod 22), a zo 14. októbra 2010, Komisia/Rakúsko (C-535/07, EU:C:2010:602, body 64 a 65).

[48] To, či má porušenie všeobecný a trvalý charakter, nie je potrebné analyzovať, keďže v prejednávanej veci neboli zistené žiadne jednotlivé prípady porušenia. K pojmu všeobecné a trvalé porušovanie pozri moje návrhy vo veci Komisia/Írsko (Ochrana osobitných chránených území) (C-444/21, EU:C:2023:90, body 103 až 107).