Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2024 m. vasario 22 d.[1]

Byla C-66/23

Elliniki Ornithologiki Etaireia (Graikijos ornitologų draugija) ir kt.
prieš
Ypourgos Esoterikon (Vidaus reikalų ministras, Graikija) ir kt.

(*Symvoulio tis Epikrateias* (Valstybės Taryba, Graikija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Direktyva 2009/147/EB – Laukinių paukščių apsauga – Direktyva 92/43/EEB – Natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsauga – Specialios saugomos teritorijos (SST) – Apsaugos, išsaugojimo ir atkūrimo priemonės – Saugomos rūšys – Apsaugos tikslai – Prioritetai“

I. Įvadas

1. Pagal Paukščių apsaugos direktyvą[2] valstybės narės įsteigia specialias saugomas teritorijas (toliau – SST) paukščiams. Bet kokios gi paukščių rūšys jose turi būti saugomos? Į šį klausimą reikia atsakyti šiame procese.

2. Paukščių rūšys, kurias siekiama apsaugoti įsteigiant SST, yra Paukščių apsaugos direktyvos I priede nurodytos rūšys, kurioms reikalinga ypatinga apsauga, ir visos nuolat aptinkamos migruojančios rūšys. Kaip SST turi būti įsteigiamos tos teritorijos, kurios mokslo požiūriu yra tinkamiausios atitinkamos rūšies apsaugai.

3. Kiekvienai teritorijai turi būti nustatomos apsaugos, išsaugojimo ir atkūrimo priemonės. Šiuo prašymu priimti prejudicinį sprendimą siekiama išsiaiškinti, ar šias priemones galima apriboti apsauga tų paukščių rūšių, kurios turėjo lemiamą reikšmę įsteigiant teritoriją, taigi kurių apsaugai ji yra tinkamiausia, ar jas reikia taikyti ir kitoms I priede nurodytoms paukščių rūšims ir migruojančioms rūšims, kurios taip pat aptinkamos toje teritorijoje.

[1] Originalo kalba: vokiečių.

[2] Pagrindinėje byloje reikšmingu laikotarpiu galiojo 2009 m. lapkričio 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/147/EB dėl laukinių paukščių apsaugos (OL L 20, 2010, p. 7), iš dalies pakeista 2013 m. gegužės 13 d. Tarybos direktyva 2013/17/ES (OL L 158, 2013, p. 193).

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

1. Paukščių apsaugos direktyva

4. Šiuo metu galiojanti Paukščių apsaugos direktyva yra pirminės Paukščių apsaugos direktyvos [3] kodifikuota redakcija. Kiek taikoma šiame procese, abi redakcijos – kiek matyti – yra identiškos.

5. Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnyje numatyta įsteigti specialias saugomas teritorijas paukščiams:

„1. Siekiant užtikrinti, kad I priede minimos rūšys savo paplitimo areale išliktų ir veistųsi, jų buveinėms taikomos specialios apsaugos priemonės.

Todėl būtina atsižvelgti į:

a) rūšis, kurioms gresia pavojus išnykti;

b) rūšis, kurioms gali pakenkti tam tikri jų buveinių pokyčiai;

c) rūšis, kurios laikomos retomis dėl jų mažų populiacijų ar riboto paplitimo arealo;

d) kitas rūšis, kurioms dėl specifinio jų buveinių pobūdžio reikia išskirtinio dėmesio.

Vertinant visada remiamasi populiacijų gausumo tendencijomis ir pokyčiais.

Atsižvelgdamos į šių rūšių apsaugos reikalavimus geografiniame jūros ir sausumos plote, kuriame taikoma ši direktyva, šių rūšių apsaugai valstybės narės įsteigia kiekiu ir dydžiu tinkamiausias specialias apsaugos teritorijas.

2. Valstybės narės panašias priemones taiko nuolatos aptinkamoms I priede nenurodytoms migruojančioms rūšims, atsižvelgiant į jų apsaugos poreikį geografiniame jūros ir sausumos plote, kuriame taikoma ši direktyva, jų veisimosi, šėrimosi ir žiemojimo bei poilsio teritorijų, esančių jų migracijos kelyje, atžvilgiu. Dėl šios priežasties valstybės narės kreipia išskirtinį dėmesį šlapžemių, ypač tarptautinės svarbos šlapžemių, apsaugai.

3. <…>

4. 1 ir 2 dalyse nurodytose apsaugos teritorijose valstybės narės imasi atitinkamų priemonių, kad būtų išvengta buveinių taršos ar pažeidimo, arba bet kokio paukščių trikdymo, jei tai galėtų būti reikšminga atsižvelgiant į šio straipsnio tikslus. Valstybės narės taip pat stengiasi išvengti buveinių taršos ar pažeidimo už šių saugomų teritorijų ribų.“

[3] 1979 m. balandžio 2 d. Tarybos direktyva 79/409/EEB dėl laukinių paukščių apsaugos (OL L 103, 1979, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 1 t., p. 98).

2. Buveinių direktyva

6. Buveinių direktyva[4] išplečiama Sąjungos teisėje numatyta gamtos apsaugos taikymo sritis įtraukiant kitas gyvūnų ir augalų rūšis ir tam tikrus buveinių tipus ir iš dalies integruojama ankstesnė Paukščių apsaugos direktyva.

7. Buveinių direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje apibūdinamas Europos saugomų teritorijų tinklas:

„Natura 2000 pavadinimu kuriamas vieningas specialių saugomų teritorijų Europos ekologinis tinklas. Šis tinklas, sudarytas iš teritorijų, kuriose yra į I priedą įrašyti natūralių buveinių tipai ir į II priedą įrašytų rūšių buveinės, sudaro galimybę palaikyti, o kur reikia ir atstatyti iki geros apsaugos būklės natūralių buveinių tipus ir rūšių buveines jų natūraliame paplitimo areale.

Į Natura 2000 tinklą įeina specialios apsaugos teritorijos, kurias valstybės narės klasifikuoja pagal [Paukščių apsaugos direktyvą].“

8. Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalyje reglamentuojamas saugomų teritorijų steigimas pagal šią direktyvą:

„Jei, laikantis 2 dalyje nustatytos tvarkos, yra patvirtinama Bendrijos svarbos teritorija, atitinkama valstybė narė turi kaip galima greičiau, bet ne vėliau kaip per šešerius metus, toje teritorijoje įsteig[ti] specialią saugomą teritoriją, nustatydama prioritetus, atsižvelgdama į teritorijos svarbą palaikant ar atstatant I priede išvardytų natūralių buveinių tipų arba II priede išvardytų rūšių palankią apsaugos būklę bei užtikrinant Natura 2000 tinklo vientisumą, taip pat atsižvelgdama į toms vietovėms gresiantį degradavimą ar sunaikinimą.“

9. Nuostatos dėl šių teritorijų apsaugos įtvirtintos Buveinių direktyvos 6 straipsnyje:

„1. Specialioms saugomoms teritorijoms valstybės narės nustato būtinas apsaugos priemones, tarp jų, jei reikia, atitinkamus tvarkymo planus, parengtus specialiai šioms teritorijoms ar integruotus į kitus plėtros planus, ir atitinkamas įstatymais nustatytas, administracines arba sutartyje numatytas priemones, kurios atitinka teritorijoje esančių į I priedą įtrauktų natūralių buveinių tipų ir į II priedą įtrauktų rūšių ekologinius reikalavimus.

2. Valstybės narės imasi reikiamų priemonių, siekdamos specialiose saugomose teritorijose išvengti natūralių buveinių ir rūšių buveinių blogėjimo, o taip pat rūšių, kurių apsaugai buvo įsteigtos specialios saugomos teritorijos, trikdymo, jei toks trikdymas galėtų būti reikšmingas šios direktyvos tikslų atžvilgiu.

3. Bet kokiems planams ir projektams, tiesiogiai nesusijusiems arba nebūtiniems teritorijos tvarkymui, bet galintiems ją reikšmingai paveikti individualiai arba kartu su kitais planais arba projektais, turi būti atliekamas jų galimo poveikio teritorijai įvertinimas. Atsižvelgiant į poveikio teritorijai įvertinimo išvadas ir remiantis 4 dalies nuostatomis, kompetentingos nacionalinės institucijos pritaria planui ar projektui tik įsitikinusios, kad jis neigiamai nepaveiks nagrinėjamos teritorijos vientisum[o] ir, jei reikia, išsiaiškinusios plačiosios visuomenės nuomonę.

[4] 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyva 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (OL L 206, 1992, p. 7; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 2 t., p. 102), iš dalies pakeista 2013 m. gegužės 13 d. Tarybos direktyva 2013/17/ES (OL L 158, 2013, p. 193).

4. Jei, nepaisant poveikio teritorijai neigiamo įvertinimo ir nesant kitų alternatyvių sprendimų, šis planas ar projektas vis dėlto privalo būti įgyvendintas dėl įpareigojančių svarbesnio viešojo intereso priežasčių, tarp jų ir socialinio ar ekonominio pobūdžio, valstybė narė imasi visų kompensacinių priemonių, būtinų bendram Natura 2000 vientisumui apsaugoti. Apie patvirtintas kompensacines priemones ji praneša Komisijai.

Kai atitinkamoje teritorijoje yra prioritetinis natūralių buveinių tipas ir (arba) prioritetinė rūšis, vieninteliai argumentai, kuriuos galima pateikti, yra argumentai, susiję su žmonių sveikata ar sauga, su labai svarbiomis aplinkai palankiomis pasekmėmis arba kitomis, Komisijos nuomone, įpareigojančiomis priežastimis neatsižvelgti į visuomenės interesus.“

10. Pagal Buveinių direktyvos 7 straipsnį Paukščių apsaugos direktyvos nuostata pakeičiama tam tikromis Buveinių direktyvos nuostatomis:

„Šios direktyvos 6 straipsnio 2, 3 ir 4 dalyse nustatyti įpareigojimai pakeičia bet kuriuos [Paukščių apsaugos direktyvos] 4 straipsnio 4 dalies pirmajame sakinyje nustatytus įpareigojimus [SST], atrinktoms pagal 4 straipsnio 1 dalį arba panašiai pripažintoms pagal jos 4 straipsnio 2 dalį, nuo šios direktyvos įgyvendinimo datos arba nuo valstybės narės atlikto atrinkimo arba pripažinimo datos pagal [Paukščių apsaugos direktyvą], jei pastaroji data yra vėlesnė.“

B. Graikijos teisė

11. Pagrindinėje byloje ginčijamas Tarpžinybinis dekretas Nr. 8353/276/E103[5], kuriuo iš dalies pakeistas Tarpžinybinis dekretas Nr. 37338/1807/2010[6].

12. Tarpžinybiniame dekrete Nr. 8353/276/E103 nustatytos konkrečios išsaugojimo priemonės, nuostatos, draudimai, procedūros ir intervenciniai veiksmai, taikomi visoms SST. Šis dekretas yra veiklos SST vykdymo gairės, jame numatytos „atsargumo priemonės“, kol bus sukurta visapusiška kiekvienos SST apsaugos sistema; kol kas tokia sistema nėra sukurta. Graikijoje iki šiol nėra nustatyti tinkami apsaugos tikslai ir išsaugojimo priemonės kiekvienai atskirai SST, kaip to buvo reikalaujama pagal galiojusius nacionalinės teisės aktus ginčijamo akto priėmimo metu ir vis dar reikalaujama šiuo metu.

13. Tarpžinybiniame dekrete Nr. 8353/276/E103 nustatytos priemonės apribotos „tikslinėmis rūšimis“. Tai – paukščių rūšys, kurioms, atlikus vertinimą pagal konkrečius mokslo – t. y. ornitologinius – kriterijus, buvo įsteigtos SST.

[5] *Koini ypourgiki apofasi Nr. 8353/276/E103 „Tropopoiisi kai syblirosi tis yp' arith. 37338/1807/2010 koinis ypourgikis apofasis „Kathorismos metron kai diadikasion gia tin diatirisi tis agrias ornithopanidas kai ton oikotopon / endiaitimaton tis, se symmorfosi me tin Odigia 79/409/EOK <…>“ (B' 1495), se symmorfosi me tis ditaxeis tou protou edafiou tis paragrafou 1 tou arthrou 4 tis Odigias 79/409/EOK „Gia ti diatirisi ton agrion ptinon“ tou Evropaikou Symvouliou tis devteras Apriliou 1979, opos kodikopoiithike me tin odigia 2009/147/EK*“(Tarpžinybinis dekretas Nr. 8353/276/E103 „Tarpžinybinio dekreto Nr. 37338/1807/2010 „Laukinių paukščių ir jų buveinių apsaugos priemonių ir tvarkos nustatymas įgyvendinant Direktyvą 79/409/EEB <…>“ (B' 1495) dalinis pakeitimas ir papildymas įgyvendinant 1979 m. balandžio 2 d. Tarybos direktyvos 79/409/EEB dėl laukinių paukščių apsaugos, kodifikuotos Direktyva 2009/147/EB, 4 straipsnio 1 dalies pirmą pastraipą“ (B' 415/23.2.2012).

[6] *Koini ypourgiki apofasi Nr. 37338/1807/2010 „Kathorismos metron kai diadikasion gia tin diatirisi tis agrias ornithopanidas kai ton oikotopon / endiaitimaton tis, se symmorfosi me tin Odigia 79/409/EOK, peri diatiriseos ton agrion ptinon' tou Evropaikou Symvouliou tis devteras Apriliou 1979, opos kodikopoiithike me tin odigia 2009/147/EK*“ (Tarpžinybinis dekretas Nr. 37338/1807/2010 „Laukinių paukščių ir jų buveinių apsaugos priemonių ir tvarkos nustatymas įgyvendinant 1979 m. balandžio 2 d. Tarybos direktyvą 79/409/EEB dėl laukinių paukščių apsaugos, kodifikuotą Direktyva 2009/147/EB“) (B' 1495/6.9.2010).

14. Tarpžinybiniame dekrete Nr. 8353/276/E103 nustatytos priemonės buvo priimtos pasikonsultavus su Europos Sąjungos institucijomis, remiantis konkrečiu moksliniu tyrimu. Jame SST steigimo tikslu paukščių rūšys – pagal jų ekologinius poreikius – suskirstytos į grupes ir – pagal rūšis ar rūšių grupes – nustatytos joms kylančios grėsmės ir bendrieji jų apsaugos principai. Tyrime taip pat įvertintos priemonės, kurios buvo pasiūlytos siekiant reglamentuoti tam tikrą veiklą, keliančią grėsmę tikslinėms rūšims, ir bendrai tinkamos valdymo priemonės.

15. Tarpžinybinis dekretas Nr. 8353/276/E103 apima ne tik priemones, kuriomis siekiama įgyvendinti projektus ir vykdyti veiklą SST pagal PAV direktyvoje[7] ir Buveinių direktyvoje numatytą procedūrą, bet ir apsaugos priemones, susijusias su veikla, kuriai vykdyti nereikia išankstinio aplinkosaugos leidimo ir vertinimo pagal minėtus teisės aktus (tokia veikla yra, pvz., medžioklė, žemės sklypų perskirstymas, miškininkystė, užnuodytų jaukų naudojimas, žvejyba, moksliniai tyrimai ir t. t.).

16. Taigi minėtomis priemonėmis, kaip visuma, nedaroma poveikio nei procedūroms, pagal kurias kompetentingos institucijos konkrečiu atveju priima papildomas SST apsaugos ir valdymo priemones, nei, atsižvelgiant į aplinkybes, pareigai atlikti projektų ir veiklos poveikio aplinkai vertinimą pagal PAV direktyvą ir poveikio teritorijai įvertinimą pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 3 dalį, jei to reikalaujama.

III. Faktinės aplinkybės ir prašymas priimti prejudicinį sprendimą

17. Pagrindinėje byloje įvairios asociacijos ir daug individualių asmenų ginčija Tarpžinybiniame dekrete Nr. 8353/276/E103 įtvirtintas apsaugos teisės normas. Jie, be kita ko, teigia, kad šiuo teisės aktu Paukščių apsaugos direktyva netinkamai perkelta į Graikijos teisės sistemą, nes jame numatytos apsaugos priemonės, kurios vienodai taikomos visoms SST, bet kuriomis nėra saugomos visos direktyvos I priede nurodytos paukščių rūšys ir nuolat šiose teritorijose aptinkamos migruojančių paukščių rūšys.

18. Konkrečiai, pareiškėjų pagrindinėje byloje teigimu, pagal ginčijamo akto nuostatas saugomos tik tam tikros SST tikslinės rūšys ir tik tiek, kiek jos atitinka ankstesniame Tarpžinybiniame dekrete Nr. 37338/1807/2010 nustatytus skaitinius kriterijus. Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatyta, jog apsauga suteikiama dėl to, kad rūšis įtraukta į šios direktyvos I priedą. Taigi, pareiškėjų pagrindinėje byloje manymu, pažeistas ir Paukščių apsaugos direktyvos praktinio veiksmingumo principas.

19. Bylą nagrinėja *Symvoulio tis Epikrateias* (Valstybės Taryba, Graikija), ji Teisingumo Teismui pateikė šiuos prejudicinius klausimus:

1. Ar Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 ir 2 dalys, siejamos su Buveinių direktyvos 6 straipsnio 2–4 dalimis, turi būti aiškinamos taip, kad pagal jas draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, kaip antai nurodytos motyvuojamojoje dalyje, pagal kurias specialios laukinių paukščių rūšių ir buveinių apsaugos, išsaugojimo ir atkūrimo SST priemonės taikomos tik „tikslinėms rūšims“, t. y. tik Paukščių apsaugos direktyvos I priede išvardytoms laukinių paukščių rūšims ir kiekvienoje SST nuolat esantiems migruojantiems paukščiams, kurie, atsižvelgiant į nacionalinės teisės aktuose nustatytus SST įsteigimo kriterijus, naudojami kaip lemiami rodikliai teritorijoje įsteigiant SST?

[7] 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/92/ES dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo (OL L 26, 2012, p. 1), iš dalies pakeista 2014 m. balandžio 16 d. Direktyva 2014/52/ES (OL L 124, 2014, p. 1).

2. Ar atsakant į pirmąjį klausimą turi įtakos tai, kad minėtos specialios apsaugos priemonės, skirtos laukinių paukščių rūšių ir buveinių apsaugai, išsaugojimui ir atkūrimui SST, iš esmės yra pagrindinės prevencinės apsaugos priemonės („atsargumo priemonės“), skirtos apsaugoti SST ir taikomos horizontaliai, t. y. visoms SST, ir kad iki šiol Graikijos teisės sistemoje dėl kiekvienos SST nebuvo priimta jokio valdymo plano, kuriame būtų nustatyti tikslai ir priemonės, būtini kiekvienos SST ir joje gyvenančių rūšių tinkamai apsaugai įgyvendinti arba užtikrinti?

3. Ar atsakant į abu pirmesnius klausimus turi įtakos tai, kad, remiantis PAV direktyvoje nustatytu reikalavimu atlikti projektų ir veiklos poveikio aplinkai vertinimą ir Buveinių direktyvos 6 straipsnio 2–4 dalyse numatytą „tinkamą vertinimą“, atliekant kiekvieno konkretaus viešojo ar privataus sektoriaus plano poveikio aplinkai vertinimą atsižvelgiama į visas Paukščių apsaugos direktyvos I priede išvardytas rūšis arba nuolat kiekvienoje SST esančius migruojančius paukščius?

20. Dvi pareiškėjos pagrindinėje byloje – *Syllogos Diktyo Oikologikon Organoseon Aigaiou* (Egėjo jūros aplinkos apsaugos organizacijų tinklo asociacija, toliau – tinklo asociacija) ir *Perivallontikos Syllogos Rethymnou* (Retimno aplinkos apsaugos asociacija, toliau – aplinkos apsaugos asociacija), Graikijos Respublika, Nyderlandų Karalystė, Lenkija ir Europos Komisija pateikė rašytines pastabas. Čekijos Respublikos prašymu surengtame teismo posėdyje 2024 m. sausio 18 d. dalyvavo ši valstybė ir pirmiau minėtos byloje dalyvaujančios šalys, išskyrus Lenkiją.

IV. Teisinis vertinimas

21. Prašymu priimti prejudicinį sprendimą siekiama išsiaiškinti, ar valstybė narė laukinių paukščių rūšių ir buveinių apsaugos, išsaugojimo ir atkūrimo priemones SST gali taikyti tik toms rūšims, kurioms turėjo lemiamą reikšmę įsteigiant atitinkamą teritoriją. Pareiškėjai pagrindinėje byloje reikalauja šią apsaugą taikyti ir kitoms saugotinoms paukščių rūšims, aptinkamoms SST.

22. Pirmuoju klausimu siekiama išsiaiškinti, kaip valstybės narės turi nustatyti šias priemones pagal atitinkamas Sąjungos teisės normas. Antrasis klausimas susijęs su konkrečia situacija Graikijoje, kuri tokias priemones kol kas yra nustačiusi ne individualiai kiekvienai SST, o bendrai visoms SST. Trečiuoju klausimu siekiama išsiaiškinti, ar pakanka į kitas saugotinas paukščių rūšis atsižvelgti atliekant poveikio aplinkai vertinimą, susijusį su planais ir projektais.

A. Pirmasis klausimas – apsaugos, išsaugojimo ir atkūrimo priemonių nustatymas SST pagal Paukščių apsaugos direktyvą

23. Pirmasis klausimas sudaro prašymo priimti prejudicinį sprendimą esmę: ar apsaugos, išsaugojimo ir atkūrimo priemonės pagal Paukščių apsaugos direktyvą tam tikroje SST turi būti nustatomos tik toms paukščių rūšims, kurioms ta teritorija buvo įsteigta, ar ir kitoms saugotinoms rūšims, aptinkamoms toje teritorijoje. Išsiaiškinti šį klausimą galima atsižvelgiant į teisės normas dėl SST identifikavimo (apie tai – 1 skirsnyje), o į jį atsakyti – remiantis teisės normomis dėl apsaugos priemonių SST (apie tai – 2 skirsnyje).

1. SST identifikavimas

24. Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnyje įtvirtinta teisės norma, pagal kurią didesnė apsauga taikytina būtent I priede išvardytoms rūšims ir migruojančioms rūšims. Šis reikalavimas grindžiamas faktu, kad tai yra rūšys (išvardytos I priede), kurioms kyla didžiausia grėsmė arba kurios (migruojančios rūšys) sudaro bendrą Europos Sąjungos paveldą [8].

25. Pagal Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 dalį I priede išvardytų rūšių apsaugai valstybės narės įsteigia kiekiu ir dydžiu tinkamiausias SST. 4 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad valstybės narės panašias priemones taiko nuolatos aptinkamoms I priede nenurodytoms migruojančioms rūšims jų veisimosi, šėrimosi ir žiemojimo bei poilsio teritorijų, esančių jų migracijos kelyje, atžvilgiu. Šios teritorijos turi būti identifikuojamos pagal ornitologinius kriterijus [9].

26. Taigi kiekvienai SST būdingos tam tikros I priede išvardytos rūšys, kurių apsaugai ta teritorija yra tinkamiausia, ir (arba) tam tikros migruojančios rūšys, kurių apsaugai ji yra tinkamiausia jų veisimosi, šėrimosi ir žiemojimo bei poilsio teritorijų, esančių jų migracijos kelyje, atžvilgiu. Graikijos teisės normose, kurios yra bylos dalykas, dėl šių rūšių ir jų buveinių nustatytos tam tikros apsaugos, išsaugojimo ir atkūrimo priemonės.

27. Vis dėlto įmanoma, kad tam tikroje SST yra ir *kitų saugotinų rūšių*, t. y. kitų Paukščių apsaugos direktyvos I priede išvardytų rūšių arba kitų migruojančių rūšių, kurių apsaugai ta SST yra tinkama, bet nėra *tinkamiausia*. Tai, kad tokių rūšių SST yra, nebuvo ją steigiant lemiamas veiksnys, bet pareiškėjai pagrindinėje byloje ir Komisija laikosi nuomonės, kad apsaugos, išsaugojimo ir atkūrimo priemonės turi būti taikomos ir šioms kitoms saugotinoms rūšims ir jų buveinėms.

28. Tam prieštarauja visų pirma Čekijos Respublika argumentuodama tuo, kad šios kitos saugotinos rūšys jau pakankamai saugomos būtent joms įsteigtose SST. Kitos byloje dalyvaujančios valstybės narės linkusios pritarti šiai nuomonei, visgi neatmeta, kad kitos saugotinos rūšys galėtų būti saugomos ir kitose SST.

2. Teisės normos dėl apsaugos priemonių SST

29. Kiek abi šios nuomonės yra pagrįstos, aiškėja iš teisės normų dėl apsaugos priemonių SST. Iš pradžių jos buvo įtvirtintos Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 ir 2 dalyse ir 4 dalies pirmame sakinyje. Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 ir 2 dalys tebegalioja, o 4 straipsnio 4 dalies pirmas sakinys buvo pakeistas Buveinių direktyvos 6 straipsnio 2–4 dalimis.

30. Abiejose direktyvose įtvirtintas teisės normas vertinant bendrai, darytina išvada, kad valstybės narės, nustatydamos apsaugos priemones ir tikslus, taikomus SST, turi atsižvelgti ir į jose aptinkamas kitas saugotinas rūšis, bet turi nustatyti prioritetus.

[8] 2007 m. gruodžio 13 d. Sprendimas *Komisija / Airija (IBA sąrašas)* (C-418/04, EU:C:2007:780, 46 punktas), 2008 m. gruodžio 11 d. Sprendimas *Komisija / Graikija* (C-293/07, nepaskelbtas Rink., EU:C:2008:706, 23 punktas), 2010 m. spalio 14 d. Sprendimas *Komisija / Austrija (Hanság ir Žemasis Tauernas)* (C-535/07, EU:C:2010:602, 57 punktas) ir 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimas *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 208 punktas).

[9] 1998 m. gegužės 19 d. Sprendimas *Komisija / Nyderlandai (IBA sąrašas)* (C-3/96, EU:C:1998:238, 60–62 punktai), 2006 m. kovo 23 d. Sprendimas *Komisija / Austrija (Lauteracher Ried)* (C-209/04, EU:C:2006:195, 33 punktas), 2007 m. spalio 25 d. Sprendimas *Komisija / Graikija (IBA sąrašas)* (C-334/04, EU:C:2007:628, 34 punktas) ir 2016 m. sausio 14 d. Sprendimas *Komisija / Bulgarija (Kaliakra)* (C-141/14, EU:C:2016:8, 28 punktas).

31. Siekdama tai parodyti, pirmiausia išnagrinėsiu iš pradžių galiojusias teisės normas, iš kurių kai kurios tebetaikomos (apie tai – a skyrelyje), paskui – vėliau Buveinių direktyvoje nustatytas taisykles, taikomas SST (apie tai – b skyrelyje). Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad šios vėlesnės taisyklės prieštarauja įpareigojimui saugoti kitas saugotinas rūšis, bet atsižvelgus į kitas Buveinių direktyvoje nustatytas taisykles, taikomas pagal šią direktyvą įsteigtoms saugomoms teritorijoms, tampa aišku, kad ir pagal Buveinių direktyvą iš esmės reikalaujama atsižvelgti į kitas saugotinas rūšis. Vis dėlto pagal Buveinių direktyvą valstybės narės įpareigojamos imantis apsaugos priemonių nustatyti prioritetus (apie tai – c skyrelyje). Šis principas toliau taikomose Paukščių apsaugos direktyvos nuostatose nėra taip aiškiai išreikštas, bet turi būti taikomas jas aiškinant (apie tai – d skyrelyje). Galiausiai parodysiu, kad ši apsaugos sistema atitinka Paukščių apsaugos direktyvos tikslus (apie tai – e skyrelyje).

a) Paukščių apsaugos direktyvoje įtvirtintos teisės normos

32. Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 ir 2 dalys greta atitinkamų Buveinių direktyvos nuostatų toliau taikomos SST.

33. Pagal 4 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį, siekiant užtikrinti, kad I priede minimos rūšys savo paplitimo areale išliktų ir veistųsi, jų buveinėms taikomos specialios apsaugos priemonės. I priede išvardytos rūšys yra rūšys, kurioms kyla didžiausia grėsmė [10]. Remiantis 4 straipsnio 1 dalies a–d punktuose nurodytais kriterijais, tai yra rūšys, kurioms gresia pavojus išnykti, rūšys, kurioms gali pakenkti tam tikri jų buveinių pokyčiai, rūšys, kurios laikomos retomis, ir kitos rūšys, kurioms reikia išskirtinio dėmesio. Pagal 4 straipsnio 1 dalies ketvirtą sakinį specialios šių rūšių apsaugos priemonės apima visų pirma SST steigimą.

34. Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad valstybės narės panašias priemones taiko nuolatos aptinkamoms I priede nenurodytoms migruojančioms rūšims, atsižvelgiant į jų apsaugos poreikį, jų veisimosi, šėrimosi ir žiemojimo bei poilsio teritorijų, esančių jų migracijos kelyje, atžvilgiu.

35. Remdamasis šiomis nuostatomis Teisingumo Teismas nustatė pareigą valstybėms narėms suteikti SST teisinį apsaugos statusą, galintį užtikrinti Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatytų reikalavimų vykdymą [11]. Tai reiškia, kad saugant SST turi būti imamasi ne tik priemonių, kurios skirtos užkirsti kelią žmogaus sukeltiems išorės pavojams ir trikdymams, bet, atsižvelgiant į esamą situaciją, jos turi apimti ir pozityvias priemones, kuriomis siekiama saugoti ir gerinti teritorijos būklę [12].

[10] Šiuo klausimu žr. 2007 m. gruodžio 13 d. Sprendimą *Komisija / Airija (IBA sąrašas)* (C-418/04, EU:C:2007:780, 46 punktas), 2008 m. gruodžio 11 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-293/07, nepaskelbtas Rink., EU:C:2008:706, 23 punktas), 2010 m. spalio 14 d. Sprendimą *Komisija / Austrija (Hanság ir Žemasis Tauernas)* (C-535/07, EU:C:2010:602, 57 punktas) ir 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 208 punktas).

[11] 1999 m. kovo 18 d. Sprendimas *Komisija / Prancūzija (Senos estuarija)* (C-166/97, EU:C:1999:149, 21 punktas), 2007 m. gruodžio 13 d. Sprendimas *Komisija / Airija (IBA sąrašas)* (C-418/04, EU:C:2007:780, 153 punktas), 2008 m. gruodžio 11 d. Sprendimas *Komisija / Graikija* (C-293/07, nepaskelbtas Rink., EU:C:2008:706, 22 punktas), 2010 m. spalio 14 d. Sprendimas *Komisija / Austrija (Hanság ir Žemasis Tauernas)* (C-535/07, EU:C:2010:602, 56 punktas) ir 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimas *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 209 punktas).

[12] 2007 m. gruodžio 13 d. Sprendimas *Komisija / Airija (IBA sąrašas)* (C-418/04, EU:C:2007:780, 154 punktas) ir 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimas *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 209 punktas). Dėl pagal Buveinių direktyvą saugomų teritorijų taip pat žr. 2023 m. birželio 29 d. Sprendimą *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-444/21, EU:C:2023:524, 150 punktas).

36. Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 ir 2 dalių tekste ir su jomis susijusioje jurisprudencijoje šie apsaugos reikalavimai neskiriami pagal tai, ar atitinkama SST buvo įsteigta saugomoms paukščių rūšims, ar saugomos rūšys joje aptinkamos kaip kitos saugotinos rūšys.

37. Tokio skyrimo nebuvo ir Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 4 dalies pirmame sakinyje, kuris įsteigtoms SST jau netaikomas. Pagal šią nuostatą valstybės narės turi imtis atitinkamų priemonių, kad SST būtų išvengta buveinių taršos ar pažeidimo arba bet kokio paukščių trikdymo, jei tai galėtų būti reikšminga atsižvelgiant į šio straipsnio tikslus.

38. Taigi, remiantis iš pradžių galiojusių teisės normų dėl apsaugos formuluotėmis, jos apėmė ir kitas saugotinas rūšis, aptinkamas SST.

b) Taikytinos Buveinių direktyvos nuostatos

39. Pagal Buveinių direktyvos 7 straipsnį vietoje įpareigojimų, kurie anksčiau kildavo iš Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 4 dalies pirmo sakinio, dabar taikomi įpareigojimai, nustatyti Buveinių direktyvos 6 straipsnio 2, 3 ir 4 dalyse.

40. Paukščių apsaugos direktyva, kurioje pirmą kartą nustatytos Sąjungos teisės normos dėl gamtos apsaugos, dar buvo apribota paukščių apsauga, bet 1992 m. ji pakeista Buveinių direktyva, kurioje numatyta įsteigti saugomas teritorijas ir kitoms gyvūnų ir paukščių rūšims ir tam tikriems buveinių tipams. Remiantis Buveinių direktyvos 3 straipsniu, šios saugomos teritorijos ir pagal Paukščių apsaugos direktyvą įsteigtos SST sudaro bendrą specialių saugomų teritorijų Europos ekologinį tinklą „Natura 2000“. Nors atitinkamomis teisės normomis dėl apsaugos siekiama panašių tikslų, kai kuriais aspektais jos skiriasi.

41. Buveinių direktyvos 6 straipsnio 3 ir 4 dalys susijusios su planų ir projektų, kurie gali neigiamai paveikti „Natura 2000“ teritorijas, patvirtinimu. Šios nuostatos apsaugos, išsaugojimo ir atkūrimo priemonėms SST, kurios nustatomos neatsižvelgiant į planus ir projektus, nėra tiesiogiai reikšmingos.

42. Svarbesnis yra Buveinių direktyvos 6 straipsnio 2 dalyje nustatytas draudimas leisti buveinėms blogėti. Tai reiškia, kad teisiniu „Natura 2000“ teritorijų apsaugos statusu turi būti užtikrinama ir tai, kad jose būtų išvengiama natūralių buveinių ir rūšių buveinių blogėjimo ir reikšmingo rūšių trikdymo. Vis dėlto ši nuostata aiškiai taikoma tik dėl rūšių, *kurių apsaugai buvo įsteigtos šios teritorijos*.

43. Šią formuluotę būtų galima suprasti taip, kaip ją supranta Lenkija ir Čekijos Respublika, – kad apsauga pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 2 dalį apima tik tas paukščių rūšis, kurios turėjo lemiamą reikšmę įsteigiant SST [13]. Toks aiškinimas atitiktų vertinimą, kad apsauga pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 2, 3 ir 4 dalis yra siauresnė nei apsauga, kuri buvo užtikrinama iš pradžių pagal Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 4 dalies pirmą sakinį [14].

[13] Tai, atrodo, patvirtina ir Čekijos Respublikos nurodyti sprendimai: 2007 m. rugsėjo 20 d. Sprendimas *Komisija / Italija* (C-388/05, EU:C:2007:533, 26 punktas), 2010 m. spalio 14 d. Sprendimas *Komisija / Austrija (Hanság ir Žemasis Tauernas)* (C-535/07, EU:C:2010:602, 58 punktas) ir 2013 m. vasario 7 d. Sprendimas *Komisija / Graikija* (C-517/11, nepaskelbtas Rink., EU:C:2013:66, 34 punktas).

[14] Žr. 1996 m. liepos 11 d. Sprendimą *Royal Society for the Protection of Birds* (C-44/95, EU:C:1996:297, 37 punktas) ir 2000 m. gruodžio 7 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija (Basses Corbières)* (C-374/98, EU:C:2000:670, 50 punktas).

44. Vis dėlto iš tikrųjų, remiantis Buveinių direktyvos 6 straipsnio 2 dalimi, turi būti išvengiama neigiamo poveikio ne tik rūšims (ir buveinėms), kurios turėjo lemiamą reikšmę įsteigiant „Natura 2000“ teritoriją, bet ir visų pirma jų *apsaugos tikslams*. Šie tikslai aiškiai yra apsaugos pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 3 (ir 4) dalį dalykas[15], o pagal šią nuostatą turi būti užtikrinamas toks pat apsaugos lygis kaip pagal 6 straipsnio 2 dalį[16]. Taigi ir apsaugos lygis pagal 6 straipsnio 2 dalį turi būti matuojamas pagal atitinkamos „Natura 2000“ teritorijos apsaugos tikslus. Visgi nustatant apsaugos tikslus reikia atsižvelgti ir į kitas saugotinas rūšis, aptinkamas SST.

c) Apsaugos tikslų pagal Buveinių direktyvą nustatymas

45. Apsaugos tikslus preliminariai galima nustatyti remiantis tam tikra informacija apie teritoriją, kaip antai standartine duomenų forma[17], kurios struktūrą nustatė Komisija[18]; vis dėlto iš principo jie turi būti nustatyti atskirai.

46. Įpareigojimas nustatyti apsaugos tikslus Buveinių direktyvoje aiškiai neminimas, bet suponuojamas visų pirma 4 straipsnio 4 dalyje ir 6 straipsnio 1 dalyje[19].

47. Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalyje numatyta, kad valstybės narės, įsteigdamos saugomas teritorijas, prioritetus nustato atsižvelgdamos į teritorijos svarbą palaikant ar atstatant I priede išvardytų natūralių buveinių tipų arba II priede išvardytų rūšių palankią apsaugos būklę bei užtikrinant „Natura 2000“ tinklo vientisumą, taip pat atsižvelgdamos į toms vietovėms gresiantį degradavimą ar sunaikinimą. Visgi šių prioritetų nustatymas suponuoja, kad apsaugos tikslai jau nustatyti[20]. Taip yra dėl to, kad nustatydamos prioritetus kompetentingos institucijos nusprendžia, kokią reikšmę teiks atskiriems apsaugos tikslams. Jei apsaugos tikslai būtų nustatyti tik vėliau, prioritetais, kurie nustatyti prieš tai, niekaip nebūtų galima į juos atsižvelgti.

48. Be to, Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad valstybės narės nustato būtinas apsaugos priemones, kurios atitinka *teritorijoje esančių* į I priedą įtrauktų natūralių buveinių tipų ir į II priedą įtrauktų rūšių ekologinius reikalavimus[21].

[15] 2004 m. rugsėjo 7 d. Sprendimas *Waddenvereniging ir Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, 53 ir 54 punktai), 2013 m. balandžio 11 d. Sprendimas *Sweetman ir kt.* (C-258/11, EU:C:2013:220, 40 punktas) ir 2019 m. liepos 29 d. Sprendimas *Inter-Environnement Wallonie ir Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622, 120 punktas).

[16] 2010 m. kovo 4 d. Sprendimas *Komisija / Prancūzija* (C-241/08, EU:C:2010:114, 30 punktas), 2011 m. lapkričio 24 d. Sprendimas *Komisija / Ispanija (Alto Sil)* (C-404/09, EU:C:2011:768, 142 punktas) ir 2021 m. birželio 24 d. Sprendimas *Komisija / Ispanija (Donjanos gamtinio regiono būklės prastėjimas)* (C-559/19, EU:C:2021:512, 156 punktas).

[17] Šiuo klausimu žr. mano išvadą byloje *Komisija / Italija (Santa Caterina)* (C-304/05, EU:C:2007:228, 31 punktas) ir 2007 m. rugsėjo 20 d. sprendimą šioje byloje (C-304/05, EU:C:2007:532, 16, 17 ir 95 punktai).

[18] 2011 m. liepos 11 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas 2011/484/ES dėl informacijos apie „Natura 2000“ teritorijas teikimo formos (pranešta dokumentu Nr. C(2011) 4892) (OL L 198, 2011, p. 39).

[19] 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimas *Komisija / Graikija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-849/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:1047, 46–53 punktai), 2023 m. birželio 29 d. Sprendimas *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-444/21, EU:C:2023:524, 64 ir 65 punktai) ir 2023 m. rugsėjo 21 d. Sprendimas *Komisija / Vokietija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-116/22, EU:C:2023:687, 105 ir 106 punktai).

[20] 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimas *Komisija / Graikija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-849/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:1047, 46 punktas), 2023 m. birželio 29 d. Sprendimas *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-444/21, EU:C:2023:524, 64 punktas) ir 2023 m. rugsėjo 21 d. Sprendimas *Komisija / Vokietija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-116/22, EU:C:2023:687, 105 punktas).

[21] Taip pat žr. 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 213 punktas) ir 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Graikija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-849/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:1047, 59 punktas).

49. Ekologinių reikalavimų nustatymas taip pat (neišvengiamai [22]) suponuoja, kad apsaugos tikslai jau nustatyti [23]. Nors šie reikalavimai yra mokslinio pobūdžio, jie susiję su tam tikrais gamtos ištekliais, kurie apibrėžiami apsaugos tikslais.

50. Kaip pripažįsta Nyderlandai, apsaugos priemonės pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, skirtingai nei apsauga pagal 6 straipsnio 2 dalį, aiškiai nėra apribotos rūšimis ir buveinėmis, kurioms atitinkama saugoma teritorija buvo įsteigta, o turi būti taikomos visoms prieduose nurodytoms rūšims ir buveinių tipams, aptinkamiems toje teritorijoje [24]. Tai implikuoja, kad apsaugos tikslai iš esmės apima ir tas rūšis ir buveinių tipus, kurie saugomose teritorijose aptinkami, bet jas įsteigiant neturėjo lemiamos reikšmės.

51. Tai nebūtinai reiškia, kad apsaugos tikslai ir priemonės turi būti vienodai naudingi visoms atitinkamoje teritorijoje aptinkamoms rūšims ir buveinių tipams. Priešingai, valstybės narės – kaip jau paaiškinta – pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį turi nustatyti *prioritetus* [25].

52. Šie prioritetai pirmiausia, žinoma, bus susiję su rūšimis ir buveinėmis, kurioms tos saugomos teritorijos buvo įsteigtos. Tačiau jeigu teritorijoje aptinkama ir kitų retų arba jautrių rūšių ir buveinių, jų apsauga ten gali papildyti apsaugą teritorijose, kurios buvo įsteigtos specialiai joms. Į tai, kiek tokios papildomos apsaugos indėlis į Buveinių direktyvos bendrus tikslus pateisina atitinkamas priemones, reikia atsižvelgti nustatant prioritetus.

53. Taigi Buveinių direktyvos 6 straipsnio 2 dalis taip pat nėra neišvengiamai apribota rūšių ir buveinių, kurios turėjo lemiamą reikšmę įsteigiant saugomą teritoriją pagal Buveinių direktyvą, apsauga, o turi apimti ir kitas toje teritorijoje aptinkamas rūšis ir buveines tiek, kiek jos yra nustatytų apsaugos tikslų objektas.

d) Apsaugos tikslų pagal Paukščių apsaugos direktyvą nustatymas

54. Pirmesni svarstymai dėl apsaugos tikslų, taikomų saugomoms teritorijoms pagal Buveinių direktyvą, nustatymo negali būti tiesiogiai taikomi SST pagal Paukščių apsaugos direktyvą, nes Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalis ir 6 straipsnio 1 dalis SST netaikomos. SST – kaip nurodyta [26] – ir toliau taikomos Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 ir 2 dalys. Šie apsaugos įpareigojimai suformuluoti ne taip konkrečiai, bet praktiškai jais siekiama SST užtikrinti apsaugą, lygiavertę pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį ir 6 straipsnio 1 dalį suteikiamai apsaugai [27]. Todėl SST apsaugos statusas taip pat turi apimti apsaugos tikslus [28].

[22] 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimas *Komisija / Graikija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-849/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:1047, 52 punktas) ir 2023 m. birželio 29 d. Sprendimas *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-444/21, EU:C:2023:524, 157 punktas).

[23] 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimas *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 207 punktas), 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimas *Komisija / Graikija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-849/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:1047, 49 ir 50 punktai) ir 2023 m. birželio 29 d. Sprendimas *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-444/21, EU:C:2023:524, 155 punktas).

[24] Žr. 2019 m. rugsėjo 5 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija (Specialių saugomų teritorijų įsteigimas ir apsauga)* (C-290/18, nepaskelbtas Rink., EU:C:2019:669, 55 punktas), 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Graikija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-849/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:1047, 86 punktas) ir 2023 m. birželio 29 d. Sprendimą *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-444/21, EU:C:2023:524, 153 punktas).

[25] Žr. šios išvados 47 punktą, taip pat 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Graikija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-849/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:1047, 46 punktas) ir 2023 m. birželio 29 d. Sprendimą *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)* (C-444/21, EU:C:2023:524, 64 punktas).

[26] Žr. šios išvados 32 ir 39 punktus.

[27] Šiuo klausimu žr. 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 207–209, 213 ir 221 punktai).

[28] 2010 m. spalio 14 d. Sprendimas *Komisija / Austrija (Hanság ir Žemasis Tauernas)* (C-535/07, EU:C:2010:602, 65 punktas).

55. Užuominų į prioritetų nustatymą jau galima įžvelgti ir Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 ir 2 dalyse, nes priemonių turi būti imamasi atsižvelgiant į rūšių apsaugos reikalavimus. Šie reikalavimai priklauso nuo konkrečios padėties atitinkamoje SST [29].

56. Praktiškai tai reiškia, kad kompetentingos institucijos turi nustatyti, kokios saugotinos paukščių rūšys aptinkamos tam tikroje SST, kokį indėlį tai turi siekiant Paukščių apsaugos direktyvos tikslų ir kokios rizikos ir pavojai šioms rūšims kyla. Tuo remiantis turi būti nustatomi apsaugos tikslai ir jiems pasiekti būtinos apsaugos priemonės, taikomos SST. Tokiomis aplinkybėmis kompetentingos institucijos gali tam tikriems apsaugos tikslams teikti pirmenybę prieš kitus apsaugos tikslus ir atitinkamai sutelkti turimus išteklius. Kartu jos gali išvengti išteklių švaistymo mažiau veiksmingoms apsaugos priemonėms, kaip to siekia visų pirma Čekijos Respublika.

57. Aplinkybė, kad tam tikra SST yra tinkamiausia tam tikrų paukščių rūšių apsaugai, paprastai turi atsispindėti šiuose prioritetuose, nes ta teritorija buvo įsteigta būtent tų rūšių apsaugai [30].

58. Visgi negalima bendrai nekreipti dėmesio ir į kitas saugotinas rūšis, aptinkamas SST. Priešingai, tam, kad būtų galima apsaugos tikslų ir priemonių netaikyti kitoms saugotinoms rūšims, aptinkamoms SST, arba juos apriboti, reikia atidžiai įvertinti šių rūšių paplitimo šiose teritorijose reikšmę rūšių išsaugojimui ir tas įvertinimas turi atsispindėti atitinkamų prioritetų motyvuose.

59. Pirmą atspirties tašką šiuo atžvilgiu suteiks atitinkamos rūšies paplitimo klasifikavimas teritorijos standartinėje duomenų formoje: joje numatytas nagrinėjamos populiacijos įvertinimas, palyginti su visos šalies populiacija [31]. Kaip paaiškino Komisija, įvertinimas „A“, „B“ arba „C“ rodo, kad populiacija turi tam tikrą reikšmę, todėl iš principo jai reikalinga apsauga. Jei populiacija įvertinama tik „D“, ji nėra reikšminga, todėl – bent jau jeigu įvertinimas yra pagrįstas – apsaugos priemonės jai paprastai nereikalingos.

60. Geriau įvertintų populiacijų („A“, „B“ arba „C“) atveju, kaip pripažįsta Nyderlandai, didesnį dėmesį reikia kreipti kitoms saugotinoms rūšims, išvardytoms Paukščių apsaugos direktyvos I priede, nes tai yra rūšys, kurioms kyla didžiausia grėsmė [32]. Todėl iš esmės atrodo abejotina, ar leidžiama tokioms rūšims netaikyti apsaugos priemonių tose SST, kurias įsteigiant jos neturėjo lemiamos reikšmės, bet kuriose vis dėlto aptinkamos.

61. Be to, tinklo asociacija pagrįstai pabrėžia, kad tam tikrų paukščių rūšių paplitimas tam tikrose teritorijose nėra koncentruotas, nes jie pagal savo prigimtį gyvena izoliuotai. Kalbant apie tokias rūšis, skirtumai tarp SST, kurios yra tinkamiausios jų apsaugai, ir kitų SST, kuriose jos taip pat aptinkamos, yra nedideli. Tinklo asociacija, pavyzdžiui, nurodo, kad juostuotojo sakalinio erelio (*Hieraaetus fasciatus*) paplitimas dešimtyje SST, kurias Graikija įsteigė šiai rūšiai, yra toks pat kaip kitose SST, kuriose šie paukščiai aptinkami tik kaip kita saugotina rūšis (šių kitų STT yra

[29] Šiuo klausimu žr. 2010 m. spalio 14 d. Sprendimą *Komisija / Austrija (Hanság ir Žemasis Tauernas)* (C-535/07, EU:C:2010:602, 62–66 punktai).

[30] Žr. 2013 m. balandžio 11 d. Sprendimą *Sweetman ir kt.* (C-258/11, EU:C:2013:220, 39 punktas), 2014 m. gegužės 15 d. Sprendimą *Briels ir kt.* (C-521/12, EU:C:2014:330, 21 punktas) ir 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 116 punktas).

[31] Žr. Įgyvendinimo sprendimo 2011/484 aiškinamųjų pastabų dėl standartinės duomenų formos struktūros 3.2 punkto ii papunktį.

[32] 2007 m. gruodžio 13 d. Sprendimas *Komisija / Airija (IBA sąrašas)* (C-418/04, EU:C:2007:780, 46 punktas), 2008 m. gruodžio 11 d. Sprendimas *Komisija / Graikija* (C-293/07, nepaskelbtas Rink., EU:C:2008:706, 23 punktas), 2010 m. spalio 14 d. Sprendimas *Komisija / Austrija (Hanság ir Žemasis Tauernas)* (C-535/07, EU:C:2010:602, 57 punktas) ir 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimas *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 208 punktas).

81), arba net mažesnis. Didžioji visos mažojo erelio rėksnio (*Aquila pomarina*) populiacijos dalis, kaip nurodė tinklo asociacija, taip pat aptinkama SST, kurios buvo įsteigtos ne šiai rūšiai. Taigi vargu ar galima tvirtinti, kad šios rūšys jau pakankamai saugomos jų apsaugai tinkamiausiose teritorijose. Priešingai, reikalingos svarios priežastys tam, kad apsaugos priemonės visose kitose teritorijose, kuriose šios rūšys aptinkamos kaip kitos saugotinos rūšys, joms būtų netaikomos.

62. Tai juo labiau pasakytina tokiu atveju, kai, kaip nurodė tinklo asociacija, I priede išvardytos paukščių rūšys arba nuolat aptinkamos migruojančios rūšys SST aptinkamos, bet būtent joms SST apskritai nėra įsteigta arba jų įsteigta mažiau, nei reikia [33]. Į klausimą, ar Graikija pakankamai įvykdė pareigą įsteigti SST šioms rūšims, šioje byloje atsakyti nereikia. Vis dėlto, atsižvelgiant į tai, kad SST tokioms rūšims nėra įsteigta arba jų įsteigta per mažai, atrodo reikalinga jas saugoti bent jau kaip kitas saugotinas rūšis SST, kuriose jos aptinkamos. Priešingu atveju šios rūšys Graikijoje būtų apskritai nesaugomos arba saugomos nepakankamai.

63. Vis dėlto Nyderlandai nurodo, kad tam tikroms migruojančioms rūšims, kaip antai pilkajai pečialindai (*Phylloscopus collybita*), paprastajai liepsnelei (*Erithacus rubecula*), juodajam strazdui (*Turdus merula*) arba kuosai (*Corvus monedula*), nuolat aptinkamoms SST, ne tik nekyla pavojus, bet jos yra netgi plačiai paplitusios nepriklausomai nuo SST. Tokiu atveju iš tikrųjų dažniausiai pakaktų apsaugos priemones tokioms rūšims taikyti tik SST, kurios buvo įsteigtos būtent joms dėl to, kad jų paplitimas tose teritorijose, pavyzdžiui, tam tikrais gyvenimo arba migravimo ciklų periodais, yra labai koncentruotas.

64. Galiausiai taip nustatant apsaugos tikslus ir prioritetus galima tinkamai išspręsti ir vienas kitam prieštaraujančių tikslų konfliktus [34].

65. Taigi logiška, kad, imantis priemonių pagal Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 ir 2 dalis, iš esmės būtų atsižvelgiama į visas tam tikroje SST aptinkamas saugotinas paukščių rūšis ir jų buveines, bet būtų nustatomi jų apsaugos prioritetai.

e) Teisės normų dėl apsaugos tikslai

66. Toks aiškinimas atitinka Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio tikslus.

67. Pagal Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį specialiomis apsaugos priemonėmis turi būti užtikrinama, kad I priede nurodytos rūšys savo paplitimo areale išliktų ir veistųsi. Paplitimo arealas nėra apribotas SST, kurios yra tinkamiausios atskirų rūšių apsaugai, o apima visų pirma ir kitas SST, kuriose šios rūšys aptinkamos.

68. Toks pat tikslas turi būti taikomas dėl kitų migruojančių rūšių, nes pagal Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 2 dalį valstybės narės turi imtis panašių priemonių.

69. Taigi valstybės narės pagal toliau taikomą Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 4 dalies antrą sakinį turi stengtis, kad buveinių taršos ar pažeidimo būtų išvengta ir už SST ribų. Valstybės narės tikrai neįvykdys šios užduoties ir nepasieks 4 straipsnyje keliamo bendro tikslo, jei, nesant svarių priežasčių, leis SST blogėti kitų saugotinų rūšių buveinėms, kai ta SST buvo įsteigta ne toms rūšims.

[33] Žr. tinklo asociacijos rašytinių pastabų 5 ir 6 lenteles.

[34] 2010 m. kovo 4 d. Sprendimas *Komisija / Prancūzija* (C-241/08, EU:C:2010:114, 53 punktas), taip pat kaip pavyzdys mano išvada byloje *Latvijas valsts meži* (C-434/22, EU:C:2023:595, 41 punktas) dėl priešgaisrinių priemonių „Natura 2000“ teritorijose.

70. Be to, apsaugos priemonės, kuriomis neatsižvelgiama į kitų saugotinų rūšių, aptinkamų SST, ekologinius poreikius, neatitiktų ir būtinųjų reikalavimų pagal atsargumo ir prevencijos principus [35]. Taip yra dėl to, kad bendrai ir neatlikus vertinimo būtų toleruojamos galimos rizikos ir žinomi pavojai šioms rūšims. Šie principai yra vienas iš aukšto apsaugos lygio politikos, kurią aplinkos srityje vykdo Sąjunga pagal SESV 191 straipsnio 2 dalies pirmą pastraipą, pagrindų. Taigi į juos reikia atsižvelgti visų pirma aiškinant Buveinių direktyvą ir Paukščių apsaugos direktyvą [36].

3. Tarpinė išvada

71. Pagal Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 ir 2 dalis valstybės narės įpareigojamos kiekvienai SST nustatyti individualius apsaugos tikslus ir priemones dėl visų aptinkamų paukščių rūšių, išvardytų I priede, ir nuolat aptinkamų migruojančių paukščių rūšių ir jų buveinių. Valstybės narės turi nustatyti prioritetus, jos gali apsaugos tikslus ir priemones sutelkti į tam tikras rūšis ir jų buveines.

B. Antrasis klausimas – horizontalus apsaugos, išsaugojimo ir atkūrimo priemonių nustatymas visoms SST

72. Antruoju klausimu siekiama išsiaiškinti, kokią reikšmę turi faktas, kad Graikijoje numatytos apsaugos priemonės vienodai taikomos visoms SST.

73. Tokios situacijos Paukščių apsaugos direktyvoje nenumatyta. Priešingai, iš pirmesnių svarstymų matyti, kad apsaugos priemonės iš esmės turi būti orientuojamos į ekologinius reikalavimus atskirose SST. Tačiau Graikijos priemonės individualizuotos tik tiek, kiek siekiama, kad jos būtų naudingos paukščių rūšims, kurios turėjo lemiamą reikšmę įsteigiant atitinkamą SST. Kitais aspektais į konkrečią situaciją SST ir visų pirma į kitų saugotinų rūšių poreikius neatsižvelgiama.

74. Visgi iš pirmesnių svarstymų taip pat matyti, kad iš esmės apsauga turi būti taikoma tiek paukščių rūšims, kurioms SST buvo įsteigta, tiek kitoms saugotinoms paukščių rūšims, aptinkamoms toje teritorijoje. Tėra galimybė nustatant apsaugos tikslus ir priemones, taikomus atitinkamoms saugomoms teritorijoms, nustatyti prioritetus ir teikti pirmenybę tam tikroms rūšims ir jų buveinėms. Be to, tik toks veikimo būdas atitinka atsargumo ir prevencijos principus.

75. Kol valstybė narė nėra nustačiusi tam tikrai SST skirtų apsaugos tikslų ir priemonių, ji nėra nustačiusi ir prioritetų. Tų prioritetų ji taip pat negali nustatyti visai valstybės teritorijai, nes tokiu atveju nepakankamai atsižvelgtų į konkrečią padėtį atskirose SST. Tai labai aiškiai iliustruoja faktas, kad Graikijos teisės normose, kurios yra bylos dalykas, neatsižvelgiama į kitų saugotinų rūšių, aptinkamų SST, ekologinius poreikius.

[35] Dėl abiejų šių principų – mano naujausia išvada byloje *Ilva ir kt.* (C-626/22, EU:C:2023:990, 75–77 ir 82 punktai) ir joje nurodyta jurisprudencija.

[36] Šiuo klausimu žr. 2004 m. rugsėjo 7 d. Sprendimą *Waddenvereniging ir Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, 44 punktas), 2007 m. gruodžio 13 d. Sprendimą *Komisija / Airija* (C-418/04, EU:C:2007:780, 254 punktas), 2016 m. lapkričio 8 d. Sprendimą *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, 66 punktas) ir 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 118 ir 171 punktai).

76. Taigi visoms valstybės narės SST vienodai taikomos apsaugos, išsaugojimo ir atkūrimo priemonės, kurios *per se* negali apimti pakankamų prioritetų, pagal Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 ir 2 dalis turi būti taikomos tiek paukščių rūšims, kurioms ta SST įsteigta, tiek kitoms toje teritorijoje aptinkamoms paukščių rūšims, nurodytoms Paukščių apsaugos direktyvos I priede, ir kitoms nuolatos toje teritorijoje aptinkamoms migruojančioms paukščių rūšims.

C. Trečiasis klausimas – poveikio aplinkai vertinimas

77. Trečiuoju klausimu Valstybės Taryba siekia išsiaiškinti, ar įpareigojimas atliekant projektų poveikio aplinkai vertinimą pagal PAV direktyvą arba planų ir projektų poveikio aplinkai vertinimą pagal Buveinių direktyvą atsižvelgti tiek į paukščių rūšis, kurioms SST buvo įsteigta, tiek į kitas joje aptinkamas saugotinas paukščių rūšis kaip nors keičia įpareigojimą saugoti abi paukščių grupes imantis apsaugos, išsaugojimo ir atkūrimo priemonių.

78. Atsakymas į šį klausimą kyla iš atitinkamų teisės normų dalyko: poveikio aplinkai vertinimas turi būti atliekamas dėl planų ir projektų, o apsaugos, išsaugojimo ir atkūrimo priemonės, kurios yra bylos dalykas, remiantis prašymu priimti prejudicinį sprendimą, susijusios visų pirma su veikla, dėl kurios poveikio aplinkai vertinimas nereikalingas. Taigi abi priemonės viena kitą papildo, bet negali užpildyti viena kitos spragų.

79. Taigi įpareigojimas atlikti projektų poveikio aplinkai vertinimą pagal PAV direktyvą ir Buveinių direktyvą neturi reikšmės iš Paukščių apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 ir 2 dalių kylančių įpareigojimų apimčiai.

V. Išvada

80. Siūlau Teisingumo Teismui į prašyme priimti prejudicinį sprendimą pateiktus klausimus atsakyti taip:

1. Pagal Direktyvos 2009/147/EB dėl laukinių paukščių apsaugos 4 straipsnio 1 ir 2 dalis valstybės narės įpareigojamos kiekvienai specialiai saugomai teritorijai nustatyti individualius apsaugos tikslus ir priemones dėl visų aptinkamų paukščių rūšių, nurodytų I priede, ir nuolat aptinkamų migruojančių paukščių rūšių ir jų buveinių. Valstybės narės turi nustatyti prioritetus, jos gali apsaugos tikslus ir priemones sutelkti į tam tikras rūšis ir jų buveines.

2. Visoms valstybės narės specialioms saugomoms teritorijoms vienodai taikomos apsaugos, išsaugojimo ir atkūrimo priemonės, kurios *per se* negali apimti prioritetų, pagal Direktyvos 2009/147 4 straipsnio 1 ir 2 dalis turi būti taikomos tiek paukščių rūšims, kurioms ta speciali saugoma teritorija buvo įsteigta, tiek kitoms toje teritorijoje aptinkamoms paukščių rūšims, nurodytoms direktyvos I priede, ir kitoms nuolatos toje teritorijoje aptinkamoms migruojančioms paukščių rūšims.

3. Įpareigojimas atlikti projektų poveikio aplinkai vertinimą pagal Direktyvą 2011/92/ES dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo ir Direktyvą 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos neturi reikšmės iš Direktyvos 2009/147 4 straipsnio 1 ir 2 dalių kylančių įpareigojimų apimčiai.