

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY

JULIANE KOKOTT

prednesené 3. februára 2005¹

I — Úvod a návrhy účastníkov konania

a správne opatrenia, aby

1. Komisia vytýka Holandskému kráľovstvu v tomto konaní o nesplnenie povinnosti, že neprebralo viaceré ustanovenia smernice Rady 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva² (ďalej len „smernica o ochrane vtáctva“) a smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín³ (ďalej len „smernica o biotopov“).

— pred 25. aprílom 1981 splnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článkov 4 ods. 1 a 2 smernice Rady 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva, alebo o nich aspoň neinformovalo Komisiu a

2. Potom, čo v replike Komisia svoju žalobu čiastočne vzala späť, navrhuje, aby Súdny dvor:

„— určil, že Holandské kráľovstvo si tým, že neprijalo zákony, iné právne predpisy

— pred 20. júnom 1994 splnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 6 ods. 1 v spojení s článkom 2 ods. 2 a článkom 1 písm. a), e) a i), článkom 6 ods. 2 až 4, ako aj článkami 7, 11 a 15 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, alebo o nich aspoň neinformovalo Komisiu,

¹ — Jazyk prednesu: nemčina.

² — Ú. v. ES L 103, s. 1; Mim. vyd. 15/001, s. 98.

³ — Ú. v. ES L 206, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102.

neprijalo potrebné opatrenia podľa článku 18 ods. 1 smernice 79/409/EHS, aby dosiahlo súlad so smernicou najneskôr do 25. apríla 1981, resp. neprijalo potrebné opatrenia podľa článku 23 ods. 1 smernice 92/43/EHS, aby dosiahlo súlad so smernicou najneskôr do 5. júna 1994,

II — Právny rámec

5. Keďže došlo k rozsiahlemu uznaniu dôvodov žaloby, je relevantné sa venovať iba článku 6 ods. 3 a 4 smernice o biotopoch. Tieto ustanovenia znejú takto:

— určil, že článok 13 ods. 4 zákona o ochrane prírody (Natuurbeschermingswet) je v rozpore s článkom 6 ods. 4 smernice 92/43/EHS,

— zaviazal Holandské kráľovstvo nahradiť trovy konania.“

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

3. Holandské kráľovstvo navrhuje, aby bola žaloba čiastočne zamietnutá.

4. Holandská vláda uznáva, že ustanovenia, ktoré uvádza Komisia, neprebrala dostatočne, popiera však, že by povinnosť prebrať, pokiaľ ide o článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch, mala taký dosah, aký mu pripisuje Komisia.

4. Ak sa aj napriek negatívnemu odhadu [hodnoteniu — *neoficiálny preklad*] dosahov na lokalitu a pri neexistencii alternatívnych riešení plán alebo projekt musí realizovať z dôvodov vyššieho verejného záujmu, vrátane záujmov sociálnej a ekonomickej povahy, členský štát prijme všetky kompenzačné opatrenia potrebné pre zabezpečenie toho, že celková koherencia sústavy Natura

2000 bude ochránená. O prijatých kompenzačných opatreniach informuje Komisiu.

uplynula dávno pred začatím postupu, ktorý predchádzal tomuto konaniu.⁴

Ak sa v príslušnej lokalite vyskytuje prioritný biotop a/alebo prioritný druh, jediné dôvody, ktoré môžu prichádzať do úvahy, sú tie, ktoré sa týkajú zdravia alebo bezpečnosti ľudí, priaznivých dôsledkov primárneho významu pre životné prostredie alebo tiež stanoviska Komisie k ďalším nevyhnutným dôvodom vyššieho verejného záujmu.“

7. V rozsahu v akom holandská vláda v tomto rámci dôvodnosť žaloby uznáva, je potrebné vyhovieť žalobe.

8. Toto platí v zásade aj pre článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch, keďže holandská vláda aj v tomto prípade uznala nedostatočné prebratie. Účastníci konania sa však sporia o dosah v nej stanoveného záväzku. Súdny dvor musí tento spor rozhodnúť, aby účastníci konania vedeli, ktoré opatrenia musia byť prijaté podľa článku 228 ods. 1 Zmluvy ES, aby sa rozsudok vykonal.

III — Posúdenie

6. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Holandsko si nesplnilo povinnosť prebrať v stanovenej lehote uvedené ustanovenia smernice o ochrane vtáctva a smernice o biotopoch. Pokiaľ však ide o uplynutie lehoty určenej na prebratie, vyjadrenie Komisie je nejasné. Komisia uvádza dva dátumy, pokiaľ ide o smernicu o ochrane vtáctva, teda 6. a 25. apríl 1981, a tri dátumy, pokiaľ ide o smernicu o biotopoch, teda 5., 10. a 20. jún 1994. Otázka, ktorý z týchto dátumov je správny, môže zostať nezodpovedaná, keďže lehota na prebratie v každom prípade

9. Komisia zastáva názor, že požiadavky vyplývajúce z článku 6 ods. 4 smernice o biotopoch v rámci hodnotenia dosahov podľa článku 3 musia byť vzaté do úvahy. Podľa jej názoru predpokladá skúmanie

⁴ — Pri oboch smerniciach je ťažké presne určiť uplynutie lehoty na prebratie. Podľa vtedajšieho článku 191 ods. 2 Zmluvy EHS (zmenený, teraz článok 254 ES) je určená dátumom, kedy boli členskému štátu oznámené. Pri smernici o ochrane vtáctva treba vychádzať z CELEX-u a rozsudku Súdneho dvora z 13. októbra 1987, Komisia/Holandsko, 236/85, Zb. s. 3989, bod 2, teda, že ide o dátum 6. apríl 1981. Čo sa týka smernice o biotopoch, uvádza CELEX dátum 10. jún 1994, zatiaľ čo Súdny dvor vychádzal v rozsudkoch z 26. júna 1997, Komisia/Grécko, C-329/96, Zb. s. I-3749, bod 2, a z 11. decembra 1997, Komisia/Nemecko, C-83/97, Zb. s. I-7191, bod 2, z dátumu 5. jún 1994.

alternatívnych riešení podľa článku 6 ods. 4 poznatky o tom, či tieto alternatívne riešenia ovplyvňujú dotknuté územie. Preto je potrebné ich zohľadniť už v rámci hodnotenia dosahov.⁵ Taktiež je potrebné v rámci hodnotenia dosahov zohľadniť, či by mohli byť ovplyvnené prioritné druhy alebo prioritné biotopy⁶, hoci znak priority sa vyskytuje iba v článku 6 ods. 4.

územie nie je ovplyvnené, potom nie je potrebné žiadne hodnotenie podľa článku 6 ods. 4 smernice o biotopoch.

10. Holandská vláda naproti tomu nevidí v smernici žiadny podklad pre toto chápanie, ktoré je podľa nej v rozpore s príslušnou príručkou Komisie⁷. Článok 6 ods. 3 a 4 smernice o biotopoch predpokladá hodnotenie plánov alebo projektov vo viacerých fázach. Hodnotenie podľa článku 6 ods. 4 smernice o biotopoch je potrebné vykonať iba vtedy, keď je splnený rad predpokladov — najmä musí predtým z hodnotenia dosahu vyplývať, že plán alebo projekt by mohol ovplyvniť dotknuté územie. Pokiaľ však hodnotenie dosahu dospeje k záveru, že

11. Ako už Súdny dvor skonštatoval, neupravuje článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch žiadnu osobitnú metódu pre realizáciu hodnotenia dosahov.⁸ No nielen z väčšiny jazykových verzií, ale aj z desiateho odôvodnenia nemeckej verzie sa dá vyvodiť, že hodnotenie musí byť primerané.⁹ Vzhľadom na iné jazykové verzie, napr. podľa anglickej „appropriate“, podľa francúzskej „approprié“, podľa španielskej „adecuada“, podľa portugalskej „adequada“, podľa talianskej „opportuna“, ako aj podľa holandskej „passend“, by mohol tento pojem byť chápaný tak, že hodnotenie má byť „vecné“ alebo „účelné“.

12. Hodnotenie dosahov preto nie je iba formálny správny akt, ale musí zodpovedať cieľom, ktoré sa ním majú dosiahnuť. Cieľom hodnotenia je určiť, či je plán alebo projekt zlučiteľný s cieľmi zachovania biotopov, ktoré boli určené pre toto územie. Pri zohľadnení najlepších príslušných vedeckých

5 — Vzhľadom na tento názor sa Komisia odvoláva aj na svoju príručku „Natura 2000 — územný management, ustanovenia článku 6 smernice o biotopoch“ [neoficiálny preklad], v bode 5.3.1 (s. 47 nemeckej verzie), podľa ktorej majú byť alternatívne riešenia „určené spravidla už v rámci prvotného hodnotenia dosahov podľa článku 6 ods. 3“ [neoficiálny preklad].

6 — Komisia cituje v tejto súvislosti bod 4.4.1 svojej príručky (už citovaná v poznámke pod čiarou 5, s. 36 nemeckej verzie).

7 — Táto príručka (už citovaná v poznámke pod čiarou 5, bod 4.5.2, s. 41 nemeckej verzie) výslovne odkazuje na to, že „hoci na účely článku 6 ods. 3 hodnotenie nemusí, prísne vzaté, ísť nad rozsah navrhovaného plánu alebo projektu, vzhľadom na to, že ide o hľadanie náhradných riešení a zmierňovacích opatrení, môžu sa tým dosiahnuť viaceré výhody“ [neoficiálny preklad].

8 — Rozsudok zo 7. septembra 2004, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee a Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, C-127/02, Zb. s. I-7405, bod 52.

9 — Zdá sa, že nemecká verzia smernice je v tomto bode zle preložená. Preto by mali príslušné inštitúcie preskúmať, či treba vykonať opravu.

poznatkov musia byť zodpovedajúco tomu určené všetky aspekty plánu alebo projektu, ktorý by sám alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi mohol ovplyvniť ciele zachovania biotopov na danom území.¹⁰

uplatňovanie kritérií článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch v rámci hodnotenia alternatívnych riešení podľa odseku 4 s realizáciou programu hodnotenia, ktorý je upravený v odseku 3.

13. Hodnotenie preto treba koncipovať rozširujúco. Najmä treba — ako navrhuje Komisia — venovať osobitnú pozornosť prioritným druhom a prioritným biotopom. Toto však nevyplýva z článku 6 ods. 4 smernice o biotopoch, ale z celkovej súvislosti smernice a najmä z cieľov zachovania biotopov. Tieto musia priznať prioritným biotopom a prioritným druhom osobitné postavenie, keďže Spoločenstvo a všetky členské štáty nesú podľa článku 1 písm. d) a h), ako aj prvej vety jedenásteho odôvodnenia osobitnú zodpovednosť.¹¹

14. Iný prvok, uvedený v článku 6 ods. 4 smernice o biotopoch, ktorý podľa názoru Komisie musí byť zohľadnený už v rámci článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch, je hodnotenie alternatívnych riešení. Komisia právom zdôrazňuje, že alternatívne riešenia možno hodnotiť, iba ak sú známe nielen dosahy východiskového projektu na chránené územia, ale aj dosahy alternatívnych riešení. V tejto súvislosti si však mylí

15. Pokiaľ musí byť uskutočnené hodnotenie alternatívnych riešení, treba tieto alternatívy týkajúce sa ich dosahu na chránené územia posudzovať podľa rovnakých vedeckých kritérií ako pôvodný plán alebo pôvodný projekt. Iba pri porovnateľnom zhodnotení dosahov sa vôbec dajú alternatívne riešenia porovnať. V praktickom povoľovacom konaní často splyvajú oba hodnotiace kroky, akonáhle je zrejmé, že plán alebo projekt v pôvodne plánovanej podobe ovplyvní územie. Nebolo by efektívne najprv toto ovplyvnenie v plnej miere skonštatovať a potom pristúpiť k ďalšiemu hodnoteniu, či existujú alternatívne riešenia a aký by mali dosah.

16. Z právneho hľadiska treba prísne rozlišovať medzi hodnotením podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch a hodnotením podľa jej článku 6 ods. 4. Článok 6 ods. 4 sa použije, až keď *podľa hodnotenia* podľa ods. 3 nemôže byť vylúčené, že môže dôjsť k negatívnym dosahom na dané územie.¹²

10 — Rozsudok Waddenzee, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 54.

11 — Pozri aj rozsudok z 13. januára 2005, Societa Italiana Dragaggi SpA a i., C-117/03, Zb. s. I-167, bod 27.

12 — Porovnaj rozsudok Waddenzee, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, body 57 a 60.

Povinnosť uskutočniť hodnotenie alternatívnych riešení existuje iba vtedy, keď má byť plán alebo projekt napriek tomu z dôvodov vyššieho verejného záujmu uskutočnený. Pokiaľ však nedôjde k realizácii, je pri negatívnom výsledku hodnotenia dosahov hodnotenie alternatívnych riešení zbytočné. Holandská vláda preto článok 6 ods. 3 a 4 smernice o biotopoch právom interpretuje ako systém, ktorý predpokladá viacej fáz hodnotenia plánov a projektov.¹³ Z týchto dôvodov nie je potrebné zohľadňovať pri prebratí článku 6 ods. 3 prvky uvedené v odseku 4. Naopak však môže použitie článku 6 ods. 4 vyžadovať potrebu vykonať hodnotenie, ktoré zodpovedá hodnoteniu podľa odseku 3.

o povoleniach, aj keď dané územie nie je ovplyvnené. Príslušné podmienky totiž môžu prispieť k tomu, že sa v zmysle cieľov smernice o biotopoch uvedených v jej článku 2 ods. 2 a článku 3 ods. 1 zachová lepší stav zachovanosti prirodzených biotopov a voľne žijúcich druhov živočíchov a rastlín, ktoré sú v záujme Spoločenstva. Článok 6 ods. 4 sa však netýka alternatívnych riešení realizácie, ale alternatívnych plánov a projektov.

18. V tomto bode navrhujem žalobu zamietnuť.

17. Pre úplnosť treba poznamenať, že existujú aj alternatívne riešenia, ktoré nemenia plán alebo projekt v zmysle alternatívneho plánu alebo projektu, ale sa týkajú výlučne realizácie. Pokiaľ ide o dosah na chránené územia, treba dbať na to, aby sa rušivé činnosti vykonávali v čase, keď je ich negatívny dosah najmenší. Tieto alternatívy realizácie môžu byť súčasťou aspektov plánov alebo projektov, ktoré boli posúdené v rámci hodnotenia podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch. Príslušné úrady musia zohľadniť tieto výsledky hodnotenia v zmysle článku 6 ods. 3 druhej vety pri rozhodovaní

IV — O trovách

19. Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Ak bude mať Komisia úspech v šiestich žalobných dôvodoch a v ďalšom žalobnom dôvode vo veľkej miere tiež, je možné neprihliadať na to, že Komisia v replike vzala späť jeden zo žalobných dôvodov a v ďalšom žalobnom dôvode čiastočne nemala úspech. Preto je opodstatnené zaviazat Holandsko na náhradu trov konania.

13 — Pozri k tomu moje návrhy z 29. januára 2004 vo veci Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee a Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, C-127/02, zatiaľ neuverejnené v Zbierke, bod 28 a nasl.

V — Návrh

20. Preto navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

- „1. Holandské kráľovstvo si tým, že neprijalo v stanovenej lehote zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia, aby splnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 4 ods. 1 a 2 smernice 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva, nesplnilo svoje povinnosti podľa článku 18 ods. 1 smernice 79/409.
2. Holandské kráľovstvo si tým, že neprijalo v stanovenej lehote zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia, aby splnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 6 ods. 1 v spojení s článkom 2 ods. 2 a článkom 1 písm. a), e) a i), článkom 6 ods. 2 až 4, ako aj článkami 7, 11 a 15 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, nesplnilo svoje povinnosti podľa článku 23 ods. 1 smernice 92/43.
3. Článok 13 ods. 4 Natuurbeschermingswet je v rozpore s článkom 6 ods. 4 smernice 92/43.
4. Vo zvyšnej časti sa žaloba zamieta.
5. Holandské kráľovstvo je povinné nahradiť trovy konania.“