

Věc C-474/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

18. června 2019

Předkládající soud:

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen (Švédsko)

Datum předkládacího usnesení:

13. června 2019

Žalobci:

Naturskyddsföreningen i Härryda

Göteborgs Ornitologiska Förening

Žalovaní:

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

U.T.B.

Původní řízení

Žaloba dvou neziskových organizací proti rozhodnutí länsstyrelsen (Regionální správní orgán, Švédsko) o tom, že nebudou přijata žádná donucovací opatření v souvislosti s oznámením o těžbě v lesní oblasti, v níž se nacházejí stanoviště řady živočišných druhů chráněných dle směrnice 92/43/EHS a směrnice 2009/147/ES.

Skutkový a právní rámec žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU, která se týká výkladu článku 12 směrnice 92/43 a článku 5 směrnice 2009/147.

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

1. Musí být článek 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní praxi, podle níž se daný zákaz vztahuje pouze na ty druhy, které jsou uvedeny v příloze 1 směrnice 2009/147 nebo jsou na určité úrovni ohroženy nebo trpí dlouhodobým poklesem populace?
2. Musí být pojmy „úmyslné usmrcování/vyrušování/ničení“ obsažené v čl. 5 písm. a) až d) směrnice 2009/147 a v čl. 12 písm. a) až c) směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní praxi, podle níž by se v případě, že by byl účel daných opatření zjevně jiný než usmrcování nebo vyrušování druhů (například lesnická opatření nebo rozvoj území), dotčené zákazy uplatily pouze za podmínky, že by zde existovalo riziko nepříznivých účinků na stav druhů z hlediska ochrany vyvolané dotčenými opatřeními?

První a druhá otázka jsou pokládány mimo jiné s ohledem na:

- skutečnost, že se článek 5 směrnice 2009/147 týká ochrany všech druhů ptáků uvedených v čl. 1 odst. 1, a na způsob, jakým čl. 1 písm. m) směrnice 92/43 definuje „jedince“;
 - skutečnost, že otázka stavu druhu z hlediska ochrany je považována za relevantní zejména v souvislosti s odchylkou dle článku 16 směrnice 92/43 (odchylka vyžaduje, aby neexistovalo žádné jiné uspokojivé řešení a aby populace příslušného druhu přetrvávaly navzdory udělené odchylce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany) nebo článku 9 směrnice 2009/147 (odchylka nesmí být v rozporu s touto směrnicí, která v článku 2 ukládá členským státům přijmout opatření nezbytná k tomu, aby populace druhů uvedených v článku 1 byly zachovány na úrovni, která odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům).
3. Bude-li odpověď na jakoukoli část druhé otázky znít tak, že dotčený zákaz se uplatní, pokud bude posouzeno způsobení škody na jiné než individuální úrovni, je proto nutno toto posouzení provést v některém z níže uvedených měřítek nebo na některé z těchto úrovní:
 - a. určitá zeměpisně omezená část populace, jak je definována dle písmene a), například v rámci hranic dané oblasti, členského státu nebo Evropské unie;
 - b. dotčená místní populace (biologicky izolovaná od ostatních populací daného druhu);

- c. dotčená metapopulace¹;
 - d. celá populace daného druhu v rámci relevantní biogeografické regionální části areálu rozšíření daného druhu?
4. Musí být výraz „poškození nebo ničení“, pokud jde o místo rozmnožování zvířat dle čl. 12 písm. d) směrnice 92/43, vykládán v tom smyslu, že vylučuje vnitrostátní praxi, která vede k tomu, že navzdory preventivním opatřením dochází ke ztrátě trvalé ekologické funkčnosti (CEF) stanoviště dotčeného druhu, ať již v důsledku působení škody, ničení nebo poškození, přímo či nepřímo, jednotlivě nebo kumulativně, takže tento zákaz se uplatní pouze tehdy, je-li pravděpodobné zhoršení stavu dotčeného druhu z hlediska ochrany na jedné z úrovní uvedených v otázce 3?
5. Bude-li odpověď na čtvrtou otázku záporná, tedy že se zákaz uplatní pouze v případě posouzení škody na jiné úrovni než na úrovni stanoviště v daném konkrétním území, je tedy potřeba toto posouzení provést v některém z níže uvedených měřítek nebo na některé z těchto úrovní:
- a. určitá zeměpisně omezená část populace, jak je definována dle písmene a), například v rámci hranic dané oblasti, členského státu nebo Evropské unie;
 - b. dotčená místní populace (biologicky izolovaná od ostatních populací daného druhu);
 - c. dotčená metapopulace;
 - d. celá populace daného druhu v rámci relevantní biogeografické regionální části areálu rozšíření daného druhu?

Součástí otázek 2 a 4 položených mark- och miljödomstolen (soud pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí, Švédsko) je otázka, zda přísná ochrana zakotvená ve směrnici přestává platit pro druhy, u nichž bylo cíle směrnice (příznivého stavu z hlediska ochrany) již dosaženo.

Dovolávaná ustanovení unijního práva a judikatura Soudního dvora

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102)

¹ „Metapopulací“ se rozumí soubor dílčích populací se slabým vzájemným kontaktem, kdy některé dílčí populace v průběhu času vyhynou a jiné posílí, přičemž místa vyhynulých dílčích populací mohou být znovu osídlena ze sousedních dílčích populací.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 20, 26.1.2010, s. 7)

Pokyny Evropské komise k přísné ochraně živočišných druhů v zájmu Společenství podle směrnice 92/43 (konečné znění, únor 2007)

Rozsudek ze dne 30. ledna 2002, Komise v. Řecko, C-103/00, EU:C:2002:60

Rozsudek ze dne 18. května 2006, Komise v. Španělsko, C-221/04, EU:C:2006:329

Rozsudek ze dne 14. června 2007, Komise v. Finsko, C-342/05, EU:C:2007:341

Rozsudek ze dne 9. června 2011, Komise v. Francie, C-383/09, EU:C:2011:369

Rozsudek ze dne 10. listopadu 2016, Komise v. Řecko, C-504/14, EU:C:2016:847

Rozsudek ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko, C-441/17, EU:C:2018:255, bod 237

Stanovisko ve věci C-6/04, Komise v. Spojené království, EU:C:2005:372.

Stanovisko ve věci C-221/04, Komise v. Španělsko, EU:C:2005:777.

Dovolávaná ustanovení vnitrostátního práva a judikatura vnitrostátních soudů

Skogsvårdslag (1979:429) [zákon o lesnictví (1979:429)]

Miljöbalk (1998:809) [zákon o životním prostředí (1998:809)], § 1 kapitoly 8

Artskyddsförordning (2007:845) [nařízení o ochraně druhů (2007:845)], § 4, příloha 1

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKFS 2011:7) [předpisy a obecný pokyn Agentury pro lesní hospodářství (SKFS 2011:7)], ve znění, které je v souladu se SKSFS 2013:2

Naturvårdsverkets „Handbok för artskyddsförordningen“, 2009:2 (Agentura pro ochranu životního prostředí – „Příručka k nařízení o ochraně druhů“, 2009:2), první vydání, duben 2009

Rozsudek mark- och miljööverdomstolen (odvolací soud pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí) ve věci M 11317-14

Rozsudek mark- och miljööverdomstolen (odvolací soud pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí) ve věci M 9914-15

Rozsudek mark- och miljööverdomstolen (odvolací soud pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí) ve věci M 10104-17

Stručné shrnutí skutkového stavu a postupu v původním řízení

- 1 Předmětem projednávané věci je oznámení o těžbě podané u Skogsstyrelsen (Agentura pro lesní hospodářství, Švédsko), které se týká lesní oblasti v obci Härryda. Toto oznámení se týká závěrečného kácení, což znamená, že dochází k odstranění všech stromů, pouze s výjimkou jistého omezeného počtu stromů, které by měly být zachovány v souladu s pokyny Skogsstyrelsen.
- 2 V dané lesní oblasti mají stanoviště následující druhy ptáků: strakapoud malý (*Dryobates minor*), tetřev hlušec (*Tetrao urogallus*), včelojed lesní (*Pernis apivorus*), jestřáb lesní (*Accipiter gentilis*) a králíček obecný (*Regulus regulus*). Na uvedeném území se může vyskytovat také skokan ostronosý (*Rana arvalis*). Je vysoce pravděpodobné, že tyto druhy využívají toto území pro rozmnožování a těžba bude mít za následek vyrušování nebo usmrcování jedinců daného druhu – to v závislosti na tom, kdy v průběhu životního cyklu každého jednotlivého druhu bude těžba probíhat. Budou zničena vejce, která se budou v daném území v době těžby nacházet.
- 3 Skogsstyrelsen (Agentura pro lesní hospodářství) vydala v rámci své působnosti orgánu dozoru zvláštní pokyny k preventivním opatřením, která mají být přijata, a za předpokladu, že budou tyto pokyny dodrženy, dospěla k závěru, že dotčená těžba není v rozporu s žádným ze zákazů stanovených v artskyddsförordningen (vnitrostátní nařízení o ochraně druhů; dále jen „ASF“), což je předpis přijatý k provedení přísné ochrany druhů zakotvené ve směrnici 92/43 a směrnici 2009/147 do švédského práva. Preventivní opatření nařízená Skogsstyrelsen nejsou právně závazná, jedná se o pouhá doporučení.
- 4 Dne 17. ledna 2018 požádala sdružení Naturskyddsföreningen i Härryda (Sdružení na ochranu přírody v obci Härryda) a Göteborgs Ornitologiska Förening (Ornitologické sdružení v Göteborgu), společně dále jen „föreningarna“, Länsstyrelsen i Västra Götalands län (Regionální správní orgán kraje Västra Götaland, což je regionální orgán dozoru dle ASF, dále jen „Länsstyrelsen“), aby na základě oznámení o těžbě a zvláštních pokynů Skogsstyrelsen jednal. Sdružení Föreningarna uvedla, že navzdory pokynům vydaným Skogsstyrelsen je těžba v rozporu se zákazy stanovenými v ASF.
- 5 Länsstyrelsen dospěl k závěru, že není potřeba žádného posouzení odchylky podle ASF. To znamená, že länsstyrelsen měl za to, že dotčená opatření nejsou v rozporu se zákazy uvedenými v ASF, byla-li přijata preventivní opatření uvedená ve zvláštních pokynech.
- 6 Proti rozhodnutí länsstyrelsen o tom, že nebudou přijata žádná donucovací opatření, podala sdružení föreningarna žalobu k předkládajícímu soudu. Hlavním

návrhovým žádáním sdružení föreningarna je, aby předkládající soud zrušil rozhodnutí länsstyrelsen.

Hlavní argumenty předložené účastníky řízení

Föreningarna:

- 7 Základem pro posouzení a zhodnocení činností, které mají vliv na chráněné druhy, musí být potřeba těchto druhů mít zajištěna přírodní stanoviště, potravu a kontakt s jinými jedinci daného druhu. V rámci posuzování a hodnocení musí být brán v úvahu celkový dopad různých činností a účinky kumulativní.
- 8 V oblasti dotčené těžby se vyskytuje velký počet chráněných druhů. Je zřejmé, že lesnictví není z ochrany živočišných druhů vyňato. To vyplývá jak z vnitrostátní judikatury [rozsudek mark- och miljööverdomstolen (odvolací soud pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí) ve věci M 9914–15], tak z judikatury Soudního dvora Evropské unie (rozsudek ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko, C-441/17) týkající se lesního hospodářství a přítomnosti ptačích druhů, které jsou podle směrnice 2009/147 upřednostňovány. Není dovoleno úmyslné ničení ani poškozování míst rozmnožování, hnízd a vajec druhů ptáků, které jsou výslovně uvedeny ve směrnici 2009/147. Rovněž není dovoleno toto ptactvo rušit během rozmnožování a odchovu mláďat.
- 9 V okolí bylo zdokumentováno šest různých typů stanovišť, včetně typu lesní oblasti zvaného západní tajga (9010), z čehož plyne, že se jedná o území s velmi vysokou přírodní hodnotou. Západní tajga vykazuje nepříznivý stav z hlediska ochrany a vývoj tohoto typu přírodního prostředí je podle nejnovějších zpráv dle článku 17 směrnice 92/43 negativní. Dnes provedené plošné kácení bude mít vážný dopad na stanoviště a podmínky výskytu chráněných druhů. Intenzivnější plošné kácení povede ke zmenšení stanovišť velkého počtu chráněných druhů.
- 10 V rámci posouzení uplatnění odchylky je nutno vzít v úvahu dopad dotčených opatření na příznivý stav místních a regionálních populací z hlediska ochrany, stejně jako způsobení škody nebo zhoršení trvalé ekologické funkce stanoviště. Je třeba podotknout, že ani postupné zhoršování není dovoleno. To platí i pro trvalou ekologickou funkci stanoviště. Toto posouzení rovněž vyžaduje zhodnocení kumulativních účinků a uplatnění zásady předběžné opatrnosti. Stanoviště jednotlivých druhů jsou navíc chráněna, i když nejsou těmito druhy využívána a, jak je uvedeno výše, při posuzování ochrany druhů je nutno provádět posouzení a hodnocení pro každý druh jednotlivě.
- 11 Pokyny Skogsstyrelsen neobsahují žádné informace o přítomnosti chráněných druhů uvnitř území, kde je těžba prováděna, ani podrobnosti o jakýchkoli omezeních týkajících se období, v němž mohou být lesnická opatření prováděna.

Länsstyrelsen

- 12 Pokud jde o volně žijící ptáky, lze patrně považovat za obecně přijímaný názor, že se zákazy zakotvené v ASF vztahují pouze na druhy, které jsou v příloze 1 ASF označeny písmenem B, a pojí se s nimi tedy takový unijní zájem, že je potřeba zavést zvláštní území ochrany, dále druhy uvedené na červeném seznamu a druhy, jejichž populace za posledních 30 let (nebo tři generace) klesla podle švédského sčítání hnízdicích ptáků o více než 50 %.
- 13 Pokud účelem daného opatření zjevně není usmrcovat nebo vyrušovat živočišné druhy, například prováděním lesnických opatření, je přiměřené, aby bylo uplatnění zákazů podmíněno existencí rizika nepříznivého ovlivnění stavu druhů z hlediska ochrany [viz například rozsudek mark- och miljööverdomstolen (odvolací soud pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí) ve věci M 11317–14].
- 14 Pokud jde o zákaz poškozování nebo ničení území rozmnožování nebo odpočinku živočichů, nemusí být toto poškozování nebo ničení úmyslné. Zákaz se uplatní pouze v případě, že hrozí zhoršení stavu dotčeného druhu z hlediska ochrany. Na podporu tohoto výkladu lze citovat například rozsudek mark- och miljööverdomstolen (odvolací soud pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí) ve věci M 11317–14, v němž tento soud podle názoru länsstyrelsen přikládá velký význam skutečnosti, že bylo negativně dotčeno území pro daný druh významné („klíčové území“). Uplatnění tohoto zákazu, které by nebralo v úvahu riziko dopadu na stav z hlediska ochrany, by v mnoha případech překračovalo rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cíle spočívajícího v ochraně druhů. Tento závěr vychází z přísných podmínek pro udělování odchylek [viz také rozsudek mark- och miljööverdomstolen (odvolací soud pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí) ve věci M 1713-13 a poznámka 5 pokynů Komise], jejichž důsledkem je skutečnost, že opatření, která spadají do oblasti působnosti dotčených zákazů, zpravidla nemohou být provedena.
- 15 Na základě celkového posouzení dospěl länsstyrelsen ohledně otázky, kdy se uplatní zákaz dle § 4 odst. 4 ASF, k závěru, že se tento zákaz uplatní v okamžiku, kdy ztráta (ve formě poškození, zničení nebo zhoršení) trvalé ekologické funkce na stanovišti daného druhu dosáhne intenzity poškození nebo zničení zmiňovaných v dotčeném ustanovení. Současně je však pro uplatnění dotčeného zákazu nezbytné, aby zde existovalo riziko nepříznivých účinků na stav daného druhu z hlediska ochrany.

Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 16 Ustanovením § 4 odst. 1 a § 2 písm. p) ASF byly do švédského práva provedeny zákazy zakotvené v článku 12 směrnice 92/43 a v článku 5 směrnice 2009/147. Podle § 14 ASF může länsstyrelsen v jednotlivých případech udělit odchylku od zákazů uvedených v § 4. V projednávané věci dospěl länsstyrelsen k závěru, že dotčená těžba odchylku nevyžaduje, což znamená, že länsstyrelsen má za to,

že se zákazy uvedené v § 4 ASF nepoužijí. Länsstyrelsen se v tomto ohledu odvolává na rozhodnutí mark- och miljööverdomstolen (odvolací soud pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí).

- 17 Ve svém rozsudku ve věci M 11317–14 dospěl mark- och miljööverdomstolen (odvolací soud pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí) k závěru, že je přiměřené, aby bylo uplatnění zákazů dle § 4 odst. 1 a 2 ASF podmíněno existencí rizika nepříznivého ovlivnění stavu chráněných druhů na daném území z hlediska ochrany, když je zřejmé, že účelem dané činnosti není živočišné druhy usmrcovat ani vyrušovat. Mark- och miljööverdomstolen (odvolací soud pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí) má za to, že dopad dané činnosti na stav dotčených druhů z hlediska ochrany by měl být posouzen nejen v rámci příslušné biogeografické oblasti, ale také lokálně. Vymezení hranic tohoto posouzení musí být dle názoru mark- och miljööverdomstolen (odvolací soud pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí) provedeno s ohledem na dotčené druhy. Ve věci projednávané u mark- och miljööverdomstolen (odvolací soud pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí) by dotčená činnost vedla ke zničení míst rozmnožování jedinců přísně chráněných druhů dle směrnice 92/43. Mark- och miljööverdomstolen (odvolací soud pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí) dotčenou činnost povolil a její provádění podmínil přijetím ochranných opatření, která spočívala ve vytvoření míst pro rozmnožování dotčených druhů na území výskytu populace daných druhů v severní části Gotlandu. Mark- och miljööverdomstolen (odvolací soud pro záležitosti nemovitostí a životního prostředí) uvedl, že ochranná opatření znamenají, že se zákazy stanovené v § 4 ASF nepoužijí.
- 18 Základní otázkou pokládanou předkládajícím soudem je, zda přísná ochrana podle směrnice 92/43 přestává platit ve vztahu k druhům, u kterých bylo cíle sledovaného směrnici v podobě příznivého stavu z hlediska ochrany již dosaženo.
- 19 S ohledem na výše uvedené a s přihlédnutím ke skutkovým okolnostem projednávané věci poté předkládající soud položil řadu otázek co do slučitelnosti vnitrostátní praxe, která se týká posuzování cíle daných opatření a jejich dopadu na stav chráněných druhů z hlediska ochrany, s unijním právem.
- 20 Předkládající soud se zaprvé táže, zda je se směrnicí 2009/147 slučitelný požadavek, stanovený v souladu s vnitrostátní judikaturou, aby se zákazy zakotvené v článku 5 této směrnice na určitý druh vztahovaly pouze v případě, že bude tento druh uveden v příloze 1 této směrnice nebo že bude na určité úrovni ohrožen nebo u něj bude docházet k dlouhodobému poklesu populace.
- 21 Zadruhé se předkládající soud táže, zda je s článkem 12 směrnice 92/43 a článkem 5 směrnice 2009/147 slučitelné zakotvení takového požadavku ve vnitrostátní praxi, podle kterého platí, že opatření, jehož cílem zjevně není usmrcovat nebo vyrušovat jedince chráněných druhů či ničit jejich vejce, bude v rozporu se zákazy stanovenými v § 4 ASF, pouze pokud bude existovat riziko nepříznivých účinků na stav tohoto druhu z hlediska ochrany.

- 22 Zatřetí se předkládající soud táže, zda je s čl. 12 písm. d) směrnice 92/43 slučitelné, aby se, v souladu s vnitrostátní praxí, zákaz stanovený v § 4 ASF uplatnil pouze tehdy, pokud existuje riziko zhoršení stavu chráněného druhu z hlediska ochrany, když navzdory přijetí preventivních opatření dojde ke ztrátě trvalé ekologické funkce daného stanoviště dotčeného druhu na jednom území. Tato ztráta trvalé ekologické funkce může být způsobena poškozením, zničením nebo zhoršením, které může být přímé nebo nepřímé a může nastat samostatně nebo kumulativně.
- 23 A konečně, předkládající soud má pochybnosti o úrovni, na níž má posouzení dopadů proběhnout, nemá-li být provedeno na úrovni individuální.

PRACOVNÍ DOKUMENT