

Vec C-474/19

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

18. jún 2019

Vnútroštátny súd:

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

13. jún 2019

Žalobkyne:

Naturskyddsföreningen i Härryda

Göteborgs Ornitologiska Förening

Žalované:

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

U.T.B.

Konanie vo veci samej

Žaloba podaná dvoma neziskovými organizáciami proti rozhodnutiu Länsstyrelsen (Regionálny správny výbor) o neprijatí vynucovacích opatrení v súvislosti s oznámením ťažby v lesnej oblasti, ktorá obsahuje biotopy viacerých živočíšnych druhov chránených podľa smernice 92/43/EHS a smernice 2009/147/ES

Skutkové a právne súvislosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ týkajúci sa výkladu článku 12 smernice 92/43 a článku 5 smernice 2009/147

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

1. Má sa článok 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/147/ES z 30. novembra 2009 o ochrane voľne žijúceho vtáctva vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej praxi, na základe ktorej sa zákaz vzťahuje len na tie druhy, ktoré sú uvedené v prílohe 1 k smernici 2009/147 alebo sú na určitej úrovni ohrozené, alebo trpia dlhodobým poklesom populácie?
2. Majú sa pojmy „úmyselné usmrcovanie/rušenie/ničenie“ uvedené v článku 5 písm. a) až d) smernice 2009/147 a v článku 12 písm. a) až c) smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej praxi, na základe ktorej by v prípade, že by sa opatrenia zjavne líšili od usmrcovania alebo rušenia druhov (napr. opatrenia v oblasti lesného hospodárstva alebo územného rozvoja), muselo existovať riziko nepriaznivého vplyvu opatrení na stav ochrany druhu, aby sa mohol uplatniť zákaz?

Na prvú a druhú otázku treba okrem iného nahliadať z hľadiska:

- skutočnosti, že článok 5 smernice 2009/147 sa týka ochrany všetkých druhov vtákov uvedených v článku 1 ods. 1; spôsobu, akým je v článku 1 písm. m) smernice 92/43 vymedzený pojem „vzorky“;
- skutočnosti, že otázka stavu ochrany druhov sa považuje za dôležitú najmä v súvislosti s výnimkou upravenou v článku 16 smernice 92/43 (výnimka si vyžaduje, že nesmie existovať uspokojivá alternatíva a výnimka nesmie spôsobovať zhoršenie stavu ochrany populácie príslušného druhu na území jeho prirodzeného výskytu) alebo v článku 9 smernice 2009/147 (výnimka nesmie byť nezlučiteľná s touto smernicou, ktorá v článku 2 stanovuje, že členské štáty prijímú

opatrenia potrebné na zachovanie populácie druhov uvedených v článku 1 na úrovni, ktorá zodpovedá najmä ekologickým, vedeckým a kultúrnym požiadavkám).

3. Pokiaľ sa má na ktorúkoľvek časť druhej otázky odpovedať v tom zmysle, že aby sa mohol uplatniť zákaz, treba zhodnotiť ujmu na inej než individuálnej úrovni, má sa toto hodnotenie uskutočniť v niektorej z týchto mierok alebo na niektorej z týchto úrovní:
 - a. určitá zemepisne obmedzená časť populácie vymedzená v písm. a), napríklad v rámci hraníc regiónu, členského štátu alebo Európskej únie;
 - b. dotknutá miestna populácia (biologicky izolovaná od ďalších populácií daného druhu);
 - c. dotknutá metapopulácia;¹
 - d. celá populácia druhu v rámci príslušného biogeografického regionálneho úseku výskytu druhu?

4. Má sa výraz „poškodzovanie alebo ničenie“ miest na párenie živočíchov uvedený v článku 12 písm. d) smernice 92/43 vykladať v tom zmysle, že vylučuje vnútroštátnu prax, v dôsledku ktorej sa napriek preventívnym opatreniam stratí trvalá ekologická funkčnosť (CEF) biotopu dotknutého druhu, či už priamym alebo nepriamym, individuálnym alebo kumulatívnym poškodzovaním, ničením alebo rušením, takže zákaz sa uplatní len v prípade, že je pravdepodobné zhoršenie stavu ochrany dotknutého druhu na jednej z úrovní uvedených v tretej otázke?

5. Ak je odpoveď na štvrtú otázku záporná, t. j. ak sa na účely uplatnenia zákazu vyhodnocuje ujma na inej úrovni, než je tá, v dôsledku ktorej sa biotop v danej oblasti posudzuje na účely uplatnenia zákazu, má sa potom toto hodnotenie uskutočniť v niektorej z týchto mierok alebo na niektorej z týchto úrovní:
 - a. určitá zemepisne obmedzená časť populácie vymedzená v písm. a), napríklad v rámci hraníc regiónu, členského štátu alebo Európskej únie;
 - b. dotknutá miestna populácia (biologicky izolovaná od ďalších populácií daného druhu);
 - c. dotknutá metapopulácia;

¹ „Metapopulácia“ znamená súbor subpopulácií so slabým kontaktom, v ktorom časom niektoré subpopulácie zaniknú a iné sa posilnia, pričom lokality zaniknutých subpopulácií môžu nanovo kolonizovať susedné subpopulácie.

- d. celá populácia druhu v rámci príslušného biogeografického regionálneho úseku výskytu druhu?

Otázky 2 a 4 položené zo strany Mark- och miljödomstolen (Súd pre pozemkové veci a záležitosti životného prostredia, Švédsko) zahŕňajú otázku, či sa prísna ochrana upravená v smerniciach prestane uplatňovať na druhy, pri ktorých bol dosiahnutý cieľ smerníc (priaznivý stav ochrany).

Uvedené ustanovenia práva EÚ a judikatúra Súdneho dvora

Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 1992, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102)

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)

Usmernenie Európskej komisie o prísnej ochrane živočíšnych druhov európskeho významu podľa smernice 92/43 (konečné znenie, február 2007)

Rozsudok z 30. januára 2002, Komisia/Grécko, C-103/00, EU:C:2002:60

Rozsudok z 18. mája 2006, Komisia/Španielsko, C-221/04, EU:C:2006:329

Rozsudok zo 14. júna 2007, Komisia/Fínsko, C-342/05, EU:C:2007:341

Rozsudok z 9. júna 2011, Komisia/Francúzsko, C-383/09, EU:C:2011:369

Rozsudok z 10. novembra 2016, Komisia/Grécko, C-504/14, EU:C:2016:847

Rozsudok zo 17. apríla 2018, Komisia/Poľsko, C-441/17, EU:C:2018:255, bod 237

Návrhy prednesené vo veci C-6/04, Komisia/Spojené kráľovstvo, EU:C:2005:372

Návrhy prednesené vo veci C-221/04, Komisia/Španielsko, EU:C:2005:777

Uvedené ustanovenia vnútroštátneho práva a judikatúra vnútroštátnych súdov

Skogsvårdslag (1979:429) [zákon (1979:429) o lesnom hospodárstve]

Miljöbalk (1998:809) [zákoník životného prostredia (1998:809)], kapitola 8, § 1

Artskyddsförordning (2007:845) [nariadenie o ochrane druhov (2007:845)], § 4, príloha 1

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKFS 2011:7) [nariadenia a všeobecné usmernenie Agentúry pre lesné hospodárstvo (SKFS 2011:7)] v znení v súlade s SKSFS 2013:2

Naturvårdsverkets „Handbok för artskyddsförordningen“, 2009:2 („Príručka k nariadeniu o ochrane druhov“ Agentúry pre ochranu životného prostredia, 2009:2), prvé vydanie, apríl 2009

Rozsudok Mark- och miljööverdomstolen (Odvolací súd pre pozemkové veci a záležitosti životného prostredia) vo veci M 11317-14

Rozsudok Mark- och miljööverdomstolen (Odvolací súd pre pozemkové veci a záležitosti životného prostredia) vo veci M 9914-15

Rozsudok Mark- och miljööverdomstolen (Odvolací súd pre pozemkové veci a záležitosti životného prostredia) vo veci M 10104-17

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Vec sa týka oznámenia ťažby zaslaného Skogsstyrelsen (švédská Agentúra pre lesné hospodárstvo) v súvislosti s lesnou oblasťou v obci Härryda. Oznámenie sa týka konečného výrubu, čo znamená odstránenie všetkých stromov okrem obmedzeného počtu stromov, ktoré musia byť zachované v súlade s usmernením Skogsstyrelsen.
- 2 V lesnej oblasti majú svoje biotopy tieto druhy vtákov: d'ateľ malý (*Dryobates minor*), hlucháň obyčajný (*Tetrao urogallus*), včelár lesný (*Pernis apivorus*), jastrab veľký (*Accipiter gentilis*) a králik zlatohlavý (*Regulus regulus*). V oblasti sa dá nájsť aj skokan ostropyský (*Rana arvalis*). Je veľmi pravdepodobné, že tieto druhy využívajú oblasť na rozmnožovanie, a v závislosti od toho, v akej fáze životného cyklu jednotlivých druhov dôjde k ťažbe, zapríčiní to rušenie alebo usmrtenie vzoriek daného druhu. Všetky vajcia nachádzajúce sa v oblasti v čase ťažby budú zničené.
- 3 Skogsstyrelsen (Agentúra pre lesné hospodárstvo) ako orgán dohľadu vydal osobitné usmernenie o preventívnych opatreniach, ktoré sa majú prijať, a dospel k záveru, že pokiaľ bude usmernenie dodržané, ťažbou sa neporuší nijaký zo zákazov upravených v artskyddsförordningen (nariadenie o ochrane druhov; ďalej len „ASF“), čo je akt, ktorým boli do švédskeho práva prebraté ustanovenia smernice 92/43 a smernice 2009/147 o prísnej ochrane druhov. Preventívne opatrenia, ktoré predpísal Skogsstyrelsen, nie sú právne záväzné, ale ide len o odporúčania.
- 4 Naturskyddsföreningen i Härryda (Združenie na ochranu prírody v obci Härryda) a Göteborgs Ornitologiska Förening (Göteborské ornitologické združenie) (spolu „föreningarna“) dňa 17. januára 2018 požiadali Länsstyrelsen i Västra Götalands län (Regionálny správny výbor regiónu Västra Götaland) (ktorý je regionálnym

orgánom dohľadu podľa ASF; ďalej len „Länsstyrelsen“), aby konal na základe oznámenia o ťažbe a osobitného usmernenia Skogsstyrelsen. Föreningarna uviedli, že napriek usmerneniam vydaným zo strany Skogsstyrelsen boli ťažbou porušené zákazy upravené v ASF.

- 5 Länsstyrelsen konštatoval, že nie je potrebné posúdenie výnimky v zmysle ASF. Znamená to, že Länsstyrelsen dospel k záveru, že opatrenia nie sú v rozpore so zákazmi stanovenými v ASF, pokiaľ sa prijímú preventívne opatrenia uvedené v osobitnom usmernení.
- 6 Föreningarna podali na vnútroštátny súd žalobu proti rozhodnutiu Länsstyrelsen neprijat' vynucovacie opatrenia. Föreningarna sa domáhajú najmä toho, aby vnútroštátny súd zrušil rozhodnutie Länsstyrelsen.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania

Föreningarna

- 7 Základom posudzovania a hodnotenia činností, ktoré majú vplyv na chránené druhy, musia byť potreby druhu v oblasti biotopov, potravy, ochrany a kontaktu s ďalšími vzorkami druhu. Pri posudzovaní a hodnotení je potrebné vziať do úvahy celkový účinok jednotlivých činností a kumulatívny účinok.
- 8 V oblasti ťažby žije veľký počet chránených druhov. Je jasné, že lesné hospodárstvo nie je vyňaté z ochrany druhov. Vyplýva to z vnútroštátnej judikatúry [rozsudok Mark- och miljööverdomstolen (Odvolací súd pre pozemkové veci a záležitosti životného prostredia, Švédsko) vo veci M 9914-15] a z judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (rozsudok zo 17. apríla 2018, Komisia/ Poľsko, C-441/17), ktorá sa týka lesného hospodárstva a výskytu druhov vtáctva, ktoré predstavujú prioritu v zmysle smernice 2009/147. Úmyselné ničenie alebo poškodzovanie miest na párenie, hniezd a vajec druhov vtáctva, ktoré sú osobitne určené v smernici 2009/147, nie je dovolené. Tieto vtáky nie je ani dovolené rušiť v obdobiach párenia a výchovy mláďat.
- 9 V okolitej oblasti je zdokumentovaných šesť rôznych typov biotopov vrátane západnej tajgy lesného typu (9010), čo znamená, že ide o oblasť s veľmi vysokou prirodzenou hodnotou. Západná tajga má nepriaznivý stav ochrany a podľa najnovších správ na základe článku 17 smernice 92/43 je trend v súvislosti s týmto typom prírodného prostredia negatívny. V súčasnosti vykonávané kľčovanie má závažný vplyv na biotopy a podmienky chránených druhov. Zvýšená miera kľčovania spôsobí redukciu biotopov veľkého množstva chránených druhov.
- 10 V rámci hodnotenia výnimky je potrebné vziať do úvahy vplyv opatrení na priaznivý stav ochrany miestnych a regionálnych populácií, ako aj poškodenie alebo zhoršenie trvalej ekologickej funkčnosti biotopu. Treba poukázať na to, že nie je prípustné ani postupné zhoršovanie. Platí to aj pre trvalú ekologickú funkčnosť biotopu. Pri hodnotení je potrebné vziať do úvahy aj kumulatívne

účinky a uplatniť zásadu predbežnej opatrnosti. Biotopy druhov sú okrem toho chránené, aj keď ich druhy nevyužívajú, a ako už bolo uvedené, pri hodnotení ochrany druhov je potrebné posúdiť a preskúmať každý druh jednotlivo.

- 11 Usmernenie Skogsstyrelsen neobsahuje nijaké informácie o výskyte chránených druhov v oblasti ťažby ani podrobnosti o obmedzení obdobia, počas ktorého môžu byť lesohospodárske opatrenia vykonávané.

Länsstyrelsen

- 12 Na základe toho, čo sa zdá byť všeobecne akceptované v prípade voľne žijúceho vtáctva, sa zákazy upravené v ASF vzťahujú len na druhy určené v časti B prílohy 1 ASF, a teda majú taký európsky význam, že je potrebné vytvoriť oblasti osobitnej ochrany, druhy zapísané na červený zoznam a druhy, ktorých populácia podľa švédskeho sčítania páriacich sa vtákov za posledných 30 rokov (alebo tri generácie) poklesla viac ako o 50 %.
- 13 Ak cieľom opatrenia jednoznačne nie je usmrcovať alebo rušiť druhy napríklad výkonom lesohospodárskych opatrení, je dôvodné, že na to, aby sa uplatnili zákazy, musí existovať riziko nepriaznivého vplyvu na stav ochrany druhov [pozri okrem iného rozsudok Mark- och miljööverdomstolen (Odvolací súd pre pozemkové veci a záležitosti životného prostredia) vo veci M 11317-14].
- 14 Pokiaľ ide o zákaz poškodzovania alebo ničenia miest na párenie alebo na oddych živočíchov, neexistuje požiadavka, podľa ktorej musí byť poškodzovanie alebo ničenie úmyselné. Zákaz sa uplatní, len ak existuje riziko narušenia stavu ochrany dotknutého druhu. Podporu tohto výkladu je okrem iného možné nájsť v rozsudku Mark- och miljööverdomstolen (Odvolací súd pre pozemkové veci a záležitosti životného prostredia) vo veci M 11317-14, v ktorom uvedený súd podľa Länsstyrelsen pripisuje veľký význam skutočnosti, že došlo k vplyvu na oblasť významnú pre daný druh („kľúčová oblasť“). Uplatnenie nezohľadňujúce riziko vplyvu na stav ochrany by v mnohých prípadoch išlo nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa ochrany druhov. Základom sú prísne podmienky na udelenie výnimky (pozri okrem iného rozsudok Mark- och miljööverdomstolen vo veci M 1713-13 a poznámku 5 v usmernení Komisie), čo znamená, že opatrenia spadajúce do pôsobnosti zákazov spravidla nie je možné vykonávať.
- 15 Länsstyrelsen celkovo posudzuje otázku uplatnenia zákazu v zmysle § 4 ods. 4 ASF tak, že sa uplatní, keď strata (v dôsledku poškodenia, zničenia alebo narušenia) trvalej ekologickej funkčnosti biotopu daného druhu predstavuje také poškodenie alebo zničenie, aké je uvedené v ustanovení. Zároveň však musí existovať riziko nepriaznivého vplyvu na stav ochrany druhov, aby sa uplatnil zákaz.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 16 Ustanoveniami § 4 ods. 1 a 2 písm. p) ASF boli prebraté zákazy stanovené v článku 12 smernice 92/43 a v článku 5 smernice 2009/147. Podľa § 14 ASF môže Länsstyrelsen v jednotlivých prípadoch udeliť výnimku zo zákazov stanovených v § 4. V prejednávanej veci Länsstyrelsen konštatoval, že predmetná ťažba si nevyžadovala výnimku, čo znamená, že Länsstyrelsen sa domnieva, že zákazy upravené v § 4 ASF sa neuplatnia. V tomto smere Länsstyrelsen vychádzal z rozhodnutí Mark- och miljööverdomstolen (Odvolací súd pre pozemkové veci a záležitosti životného prostredia).
- 17 Mark- och miljööverdomstolen (Odvolací súd pre pozemkové veci a záležitosti životného prostredia) v rozsudku vydanom vo veci M 11317-14 konštatoval, že na uplatnenie zákazov upravených v § 4 ods. 1 a 2 ASF je odôvodnené požadovať existenciu rizika vplyvu na stav ochrany chráneného druhu v určitej oblasti, keď je jasné, že účelom činnosti nie je usmrcovanie alebo rušenie živočíšnych druhov. Mark- och miljööverdomstolen (Odvolací súd pre pozemkové veci a záležitosti životného prostredia) sa domnieva, že vplyv činnosti na stav ochrany daného druhu sa má hodnotiť nielen v rámci príslušného biogeografického regiónu, ale aj na miestnej úrovni. Toto hodnotenie je podľa názoru Mark- och miljööverdomstolen potrebné vymedziť vzhľadom na dotknutý druh. Vo veci, ktorú prejednával Mark- och miljööverdomstolen, by dotknutá činnosť viedla k zničeniu miest na rozmnožovanie jedincov druhov, ktoré sú prísne chránené podľa smernice 92/43. Mark- och miljööverdomstolen túto činnosť povolil a podmienil ju ochrannými opatreniami v podobe vytvorenia lokalít na rozmnožovanie predmetných druhov v oblasti ich populácie v severnej časti ostrova Gotland. Mark- och miljööverdomstolen konštatoval, že ochranné opatrenia znamenajú, že zákazy stanovené v § 4 ASF sa neuplatnia.
- 18 Hlavná otázka vnútroštátneho súdu spočíva v tom, či sa prísna ochrana podľa smernice 92/43 prestane uplatňovať vo vzťahu k druhu, pre ktorý bol dosiahnutý cieľ smernice spočívajúci v priaznivom stave ochrany.
- 19 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy a s prihliadnutím na skutkové okolnosti veci potom vnútroštátny súd kladie niekoľko otázok o zlučiteľnosti vnútroštátnej praxe v oblasti posudzovania cieľa opatrení a ich vplyvu na stav ochrany chráneného druhu s právom EÚ.
- 20 Vnútroštátny súd sa po prvé pýta, či je zlučiteľná so smernicou 2009/147 požiadavka v súlade s vnútroštátnou judikatúrou, podľa ktorej musí byť druh uvedený v zozname v prílohe 1 k tejto smernici, aby sa naň vzťahovali zákazy stanovené v článku 5 smernice, alebo musí byť dotknutý druh na určitej úrovni ohrozený, prípadne musí trpieť dlhodobým poklesom populácie, aby sa naň tieto zákazy vzťahovali.
- 21 Po druhé sa vnútroštátny súd pýta, či je zlučiteľné s článkom 12 smernice 92/43 a článkom 5 smernice 2009/147, ak vnútroštátna prax stanovuje požiadavku, že

aby bolo opatrenie, ktorého účelom jednoznačne nie je usmrcovanie alebo rušenie vzoriek chráneného druhu alebo ničenie vajec tohto druhu, v rozpore so zákazmi upravenými v § 4 ASF, musí existovať riziko nepriaznivých účinkov na stav ochrany druhu.

- 22 Po tretie sa vnútroštátny súd pýta, či je zlučiteľné s článkom 12 písm. d) smernice 92/43, ak v súlade s vnútroštátnou praxou musí existovať riziko, že stav ochrany chráneného druhu sa zhorší, na to, aby sa uplatnil zákaz stanovený v § 4 ASF, pokiaľ sa napriek prijatiu preventívnych opatrení stratí trvalá ekologická funkčnosť biotopu dotknutého druhu v jednotlivjej oblasti. Stratú trvalej ekologickej funkčnosti môže spôsobiť poškodenie, zničenie alebo narušenie, ktoré môže byť priame alebo nepriame a môže k nemu dôjsť samostatne alebo kumulatívne.
- 23 Nakoniec má vnútroštátny súd pochybnosti týkajúce sa úrovne, na ktorej sa má uskutočniť hodnotenie vplyvu, pokiaľ sa nemá vykonať na individuálnej úrovni.

PRACOVNÝ DOKUMENT