Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
TAMARA ĆAPETA
prednesené 9. februára 2023 [1]

Vec C-444/21

Európska komisia
proti

Írsku

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Smernica 92/43/EHS – Ochrana prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín – Článok 6 ods. 1 – Osobitné chránené územia – Povinnosť stanoviť potrebné ochranné opatrenia – Všeobecné a pretrvávajúce neplnenie povinností“

I. Úvod

1. „Živý svet predstavuje jedinečný a ohromujúci zázrak. … My sa na tento prepracovaný životodarný stroj v plnej miere spoliehame a jeho bezproblémové fungovanie sa zasa opiera o biodiverzitu.“ [2]

2. Biodiverzita nielenže má vlastnú vnútornú hodnotu, ale takisto je mimoriadne dôležitá pre ľudské prežitie. Podľa Svetového ekonomického fóra [3] k možným dôsledkom vyplývajúcim zo straty biodiverzity [4] patrí minimálne potravinová neistota, zhoršenie zmeny klímy a riziká pre zdravie, obchod a kultúru.

3. Európska únia uznáva problémy, ktoré môže strata biodiverzity spôsobiť. [5] Súčasťou jej boja za zachovanie biodiverzity je smernica o biotopoch. [6]

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 HUGHES, J., SCHOLEY, K., FOTHERGILL, A. (režiséri): *David Attenborough: A Life on Our Planet*. Pôvodný dokument Netflix, 2020.

3 Svetové ekonomické fórum: *The Global Risks Report 2020*, k dispozícii na adrese: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf, s. 47 – 49.

4 Podľa niektorých odhadov je strata druhov 1 000- až 10 000-krát vyššia než miera prirodzeného vyhynutia, teda očakávaná miera vyhynutia bez ľudského zásahu. To znamená, že Zem každý rok stráca 0,01 % až 0,1 % všetkých druhov. Ak je presný nízky odhad počtu druhov (približne dva milióny), každý rok vyhynie 200 až 2 000 druhov. Pri najvyššom odhade každý rok vyhynie 10 000 až 100 000 druhov. Pozri webové sídlo Svetového fondu na ochranu prírody, k dispozícii na adrese: https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/.

5 Pozri v tejto súvislosti oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov s názvom Stratégia EÚ v oblasti biodiverzity do roku 2030: Prinavrátenie prírody do našich životov, COM(2020) 380 final, Brusel, 20. mája 2020. Jedným z výsledkov tejto stratégie je nedávny návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o obnove prírody, COM(2022) 304 final, Brusel, 22. júna 2022.

6 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) zmenená smernicou Rady 97/62/ES z 27. októbra 1997 (Ú. v. ES L 305, 1997, s. 42; Mim. vyd. 15/004, s. 3) (ďalej len „smernica o biotopoch“).

4. Toto konanie o nesplnení povinnosti sa týka uvedenej smernice. Európska komisia na základe článku 258 ZFEÚ podala proti Írsku žalobu o nesplnenie povinnosti podľa článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

5. Po rozsudkoch z 5. septembra 2019, Komisia/Portugalsko (Vymedzenie a ochrana osobitných chránených území),[7] a zo 17. decembra 2020, Komisia/Grécko,[8] ide o tretiu žalobu o nesplnenie povinnosti týkajúcu sa vykonávania článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, ktorá bola podaná na Súdny dvor. Na Súdnom dvore sú prejednávané aj ďalšie dve žaloby podobného druhu[9] a prebiehajú ďalšie konania o nesplnení povinnosti.[10]

6. V prejednávanej veci teda nejde len o ďalšiu bežnú žalobu o nesplnenie povinnosti, ktorú Komisia podala proti členskému štátu na základe článku 258 ZFEÚ. Naopak sa zdá, že je súčasťou politiky Komisie zameranej na riešenie nedostatočných výsledkov pri zlepšovaní stavu biotopov a druhov žijúcich v týchto biotopoch, ktoré sú zahrnuté do smernice o biotopoch.[11]

7. Prejednávaná vec je zároveň názornou ukážkou viacerých ťažkostí, ktorým Súdny dvor čelí v prípade konania o nesplnení povinnosti založeného na nesplnení environmentálnych cieľov zo strany členských štátov. Aké konkrétne povinnosti musí členský štát splniť, aby sa považoval za štát, ktorý riadne vykonal smernicu o biotopoch? Ako má Komisia takéto nesplnenie povinnosti preukázať a čo môže členský štát uviesť na svoju obhajobu? A navyše, čo je pomerne významná otázka, ako má Súdny dvor tieto argumenty posudzovať?

8. Ako ukážem neskôr, viac než v mnohých iných oblastiach práva Únie je kľúčové, aby sa pri odpovedaní na tieto otázky uplatnil vecný prístup, predišlo sa právnemu formalizmu a pozornosť sa zamerala na hlavný cieľ smernice o biotopoch. Týmto cieľom je ochrana biodiverzity. V rámci uvedenej smernice sa to má dosiahnuť prostredníctvom opatrení prijímaných členskými štátmi, ktoré sa zameriavajú na zachovávanie vybraných prirodzených biotopov a ich voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín v priaznivom stave ochrany alebo ich obnovu do tohto stavu.[12]

9. Cieľom smernice o biotopoch je teda dosiahnutie výsledku, ktorý sa má pozorovať v prírode. Týmto výsledkom nie je sieť právnych ustanovení (hoci niektoré sa môžu ukázať ako nevyhnutné), ale zachovanie biodiverzity, na ktorú sa vzťahuje daná smernica. Na dosiahnutie cieľa smernice o biotopoch nestačí len prijatie niekoľkých právnych noriem a dokonca ani presadzovanie týchto noriem. Mnohé požadované opatrenia nemajú právny charakter v zmysle vytvárania práv a povinností pre konkrétne subjekty. Tieto opatrenia často nemožno hodnotiť pomocou zvyčajných metód posudzovania, ktoré Súdny dvor používa v konaniach o nesplnení povinnosti, konkrétne prostredníctvom overenia, či právne opatrenie existuje, či sa v praxi presadzuje a pre koho vytvára práva a povinnosti. V tomto kontexte ide o otázky iného druhu, pričom Súdny dvor nemá prostriedky na to, aby ich zodpovedal na základe vlastných poznatkov. Pre Súdny dvor je napríklad náročné posúdiť otázku, či zákaz využívania určitých častí lesa na

7 C-290/18, neuverejnený, EU:C:2019:669.

8 C-849/19, neuverejnený, EU:C:2020:1047.

9 Pozri v tejto súvislosti prebiehajúce konania vo veciach Komisia/Bulharsko (C-85/22) a Komisia/Nemecko (C-116/22).

10 Komisia vo svojej žalobe v prejednávanej veci vysvetlila, že prebieha aj niekoľko ďalších konaní o nesplnení povinnosti rovnakého druhu, ktoré sa týkajú Španielska, Talianska, Cypru, Lotyšska a Poľska.

11 Pozri v tejto súvislosti Európska environmentálna agentúra: *State of nature in the EU: Results from the reporting under the nature directives 2013-2018*. Správa EEA č. 10/2020, Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2020 (ďalej len „správa EEA"), s. 127, kde sa dospelo k záveru, že „celkový pokrok pri dosahovaní cieľa č. 1 v prípade všetkých druhov a biotopov je v porovnaní s bazálnymi hodnotami z roku 2010 pomerne malý, t. j. cieľ nebol splnený v prípade žiadnej zo skupín".

12 Pozri článok 2 ods. 1 a 2 smernice o biotopoch. Podrobnejší opis systému predmetnej smernice sa nachádza v bodoch 29 až 53 nižšie.

rekreačné účely postačuje na záchranu ohrozených druhov živočíchov alebo rastlín. Je však nevyhnutné, aby Súdny dvor dokázal rozhodnúť, či členský štát splnil požiadavky smernice o biotopoch.

10. Keď stručne opíšem priebeh tohto konania o nesplnení povinnosti proti Írsku (časť II), budem postupovať nasledujúcim spôsobom. Najprv vysvetlím systém smernice o biotopoch a názorne ukážem, že povinnosti členských štátov podľa článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 tejto smernice tvoria nedeliteľný celok (časť III). Potom budem v súlade so žiadosťou Súdneho dvora analyzovať výhradu Komisie v tejto veci, ktorá sa týka porušenia článku 6 ods. 1 uvedenej smernice (časť IV). Napokon dospejem k záveru, že Írsko si nesplnilo svoje povinnosti podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, čo má z vecného hľadiska zároveň za následok porušenie článku 4 ods. 4 predmetnej smernice.

II. Priebeh konania v tejto veci: konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

11. Táto vec sa týka plnenia povinností podľa článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch zo strany Írska v atlantickom biogeografickom regióne. [13]

12. Komisia svojím rozhodnutím 2004/813/ES [14] vo vzťahu k tomuto regiónu prijala zoznam 413 lokalít európskeho významu (ďalej len „LEV“) na území Írska. Komisia potom tento zoznam aktualizovala, predovšetkým dvoma rozhodnutiami, [15] ktorými v prípade Írska doplnila 11 lokalít a dve lokality spojila do jednej. Prejednávaná vec sa teda týka celkovo 423 lokalít uvedených v týchto troch rozhodnutiach Komisie.

13. V nadväznosti na zisťovanie prostredníctvom postupu EU Pilot Komisia 27. februára 2015 zaslala Írsku formálnu výzvu v súlade s článkom 258 ZFEÚ, v ktorej uviedla svoje stanovisko, podľa ktorého si daný členský štát tým, že neoznačil viaceré lokality na svojom území za osobitné chránené územia (ďalej len „OCHÚ“), nestanovil podrobné ciele ochrany špecifické pre jednotlivé lokality a neprijal potrebné ochranné opatrenia v prípade všetkých 423 dotknutých lokalít, nesplnil svoje povinnosti podľa článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

14. Írsko na formálnu výzvu odpovedalo 30. apríla 2015 a uviedlo, aký pokrok dosiahlo pri označovaní OCHÚ a stanovovaní cieľov ochrany špecifických pre jednotlivé lokality. Zároveň zdôraznilo, že írske právo chráni lokality aj pred ich formálnym označením za OCHÚ. Takisto poskytlo informácie o ochranných opatreniach, ktoré sa vykonávali v mnohých lokalitách. V nadväznosti na uvedené Írsko 9. decembra 2015, 15. januára 2016 a 4. marca 2016 zaslalo Komisii tri aktualizácie týkajúce sa označovania OCHÚ a stanovovania cieľov ochrany špecifických pre jednotlivé lokality.

[13] Ide o jeden z regiónov, na ktorý sa vzťahuje smernica o biotopoch, pričom tento región zahŕňa celé územie Írska. Pozri body 25 až 28 nižšie.

[14] Rozhodnutie Komisie 2004/813/ES zo 7. decembra 2004, ktorým sa prijíma v súlade so smernicou [o biotopoch] zoznam lokalít európskeho významu pre atlantický biogeografický región (Ú. v. EÚ L 387, 2004, s. 1). Šesťročná lehota na účely označenia týchto lokalít za osobitné chránené územia podľa článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch teda uplynula 7. decembra 2010.

[15] Rozhodnutie Komisie 2008/23/ES z 12. novembra 2007, ktorým sa podľa smernice [o biotopoch] prijíma zoznam lokalít európskeho významu v Atlantickej biogeografickej oblasti (Ú. v. EÚ L 12, 2008, s. 1), a rozhodnutie Komisie 2009/96/ES z 12. decembra 2008, ktorým sa podľa smernice [o biotopoch] prijíma druhý aktualizovaný zoznam lokalít európskeho významu v atlantickom biogeografickom regióne (Ú. v. EÚ L 43, 2009, s. 466). Po prijatí rozhodnutia 2009/96/ES teda šesťročná lehota podľa článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch v prípade doplnených lokalít uplynula 12. decembra 2014.

15. Komisia 29. apríla 2016 zaslala Írsku odôvodnené stanovisko, keďže sa domnievala, že namietané porušenia článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch v prípade väčšiny lokalít pretrvávajú.[16] Žiadala, aby členský štát v lehote dvoch mesiacov od prijatia daného odôvodneného stanoviska toto porušovanie ukončil.

16. Írsko na odôvodnené stanovisko odpovedalo 27. júna 2016. Uviedlo predovšetkým nedávno schválený pracovný program označovania a správy OCHÚ, ktorého účelom malo byť dokončenie označovania OCHÚ a vypracovania cieľov ochrany špecifických pre jednotlivé lokality a vytvorenie ochranných opatrení na úrovni lokalít.

17. Komisia 9. novembra 2018 zaslala Írsku dodatočné odôvodnené stanovisko, v ktorom sa uvádzala podrobnejšia analýza ochranných opatrení predložených daným členským štátom.[17] V predmetnom stanovisku sa od Írska požadovalo, aby namietané porušovanie ukončilo do 9. januára 2019.

18. Írsko na dodatočné odôvodnené stanovisko odpovedalo 11. januára 2019. Daný členský štát predovšetkým uviedol svoj pokrok a harmonogram dokončenia označovania OCHÚ a stanovovania cieľov ochrany špecifických pre jednotlivé lokality do konca roka 2020, ako aj harmonogram identifikácie a vykonania potrebných ochranných opatrení vo všetkých lokalitách do roku 2021. V nadväznosti na uvedené Írsko 26. apríla 2019, 2. mája 2019, 11. októbra 2019, 12. decembra 2019, 14. januára 2020 a 14. apríla 2020 poskytlo Komisii šesť aktualizácií týkajúcich sa označovania lokalít za OCHÚ, uverejnenia cieľov ochrany špecifických pre jednotlivé lokality a vývoja v súvislosti s ochrannými opatreniami špecifickými pre jednotlivé lokality.

19. Vzhľadom na to, že Írsko si do 9. januára 2019 stále nesplnilo svoje povinnosti podľa článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, Komisia žalobou podanou 16. júla 2021 predložila túto vec Súdnemu dvoru v súlade s článkom 258 ZFEÚ.

20. V rámci svojich prvých dvoch výhrad Komisia žiada Súdny dvor, aby vyhlásil, že Írsko porušilo článok 4 ods. 4 smernice o biotopoch po prvé tým, že neoznačilo viaceré lokality na svojom území za OCHÚ (217 zo 423 LEV), a po druhé tým, že v prípade niektorých lokalít nestanovilo podrobné ciele ochrany špecifické pre tieto lokality (140 zo 423 LEV).

21. Vo svojej tretej výhrade Komisia žiada Súdny dvor, aby vyhlásil, že Írsko porušilo článok 6 ods. 1 smernice o biotopoch tým, že nestanovilo potrebné ochranné opatrenia pre žiadnu zo 423 lokalít uvedených ako LEV v príslušných rozhodnutiach Komisie.

22. Írsko vo svojom vyjadrení k žalobe predloženom 15. októbra 2021 s podporou Spolkovej republiky Nemecko[18] požaduje, aby Súdny dvor túto žalobu v celom rozsahu zamietol ako nedôvodnú.

23. Komisia a Írsko podali aj repliku a dupliku, a to 29. novembra 2021, resp. 20. januára 2022.

[16] Komisia v tomto odôvodnenom stanovisku vyjadrila názor, že Írsko za OCHÚ neoznačilo 401 lokalít, v prípade 335 lokalít nestanovilo podrobné ciele ochrany špecifické pre jednotlivé lokality a v prípade žiadnej zo 423 lokalít nestanovilo potrebné ochranné opatrenia.

[17] Komisia v tomto dodatočnom odôvodnenom stanovisku konštatovala, že Írsko si stále nesplnilo svoje povinnosti vo vzťahu k veľkému počtu lokalít. Zastávala názor, že Írsko za OCHÚ neoznačilo 255 lokalít, v prípade 198 lokalít nestanovilo podrobné ciele ochrany špecifické pre jednotlivé lokality a v prípade žiadnej zo 423 lokalít nestanovilo potrebné ochranné opatrenia.

[18] Uznesením predsedu Súdneho dvora zo 6. decembra 2021 sa Spolkovej republike Nemecko povolilo vedľajšie účastníctvo v prejednávanej veci na podporu návrhov Írska.

24. Pojednávanie, na ktorom Komisia a Írsko predniesli svoje ústne pripomienky, sa konalo 9. novembra 2022.

III. Smernica o biotopoch a povinnosti členských štátov podľa jej článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1.

A. Sústava Natura 2000 a atlantický biogeografický región

25. OCHÚ vytvorené podľa smernice o biotopoch [19] spoločne s osobitne chránenými územiami vytvorenými podľa smernice o vtáctve [20] sú súčasťou sústavy Natura 2000, teda súvislej európskej ekologickej sústavy, ktorej cieľom je dlhodobé zachovanie najcennejších a najohrozenejších biotopov a druhov Európskej únie.

26. Natura 2000 predstavuje najväčšiu koordinovanú sieť chránených prírodných území na svete. [21] Podľa najnovších správ [22] zahŕňa takmer pätinu suchozemskej plochy Európskej únie a približne 10 % jej morí a celkovo je jej súčasťou takmer 28 000 lokalít v 27 členských štátoch.

27. Natura 2000 je rozdelená do piatich morských biogeografických regiónov a deviatich suchozemských biogeografických regiónov, ku ktorým patrí aj atlantický región, ktorý je predmetom prejednávanej veci. Región zahŕňa osem (predtým deväť) členských štátov, a to buď úplne, alebo čiastočne (konkrétne ide o celé územie Írska, Holandska a Spojeného kráľovstva, ako aj časti Belgicka, Dánska, Nemecka, Španielska, Francúzska a Portugalska). Jeho súčasťou je viac než polovica pobrežia Európskej únie a dve z najproduktívnejších morí na svete, konkrétne Severné more a (severovýchodný) Atlantický oceán. Tento región predstavuje aj jednu z najhustejšie zaľudnených oblastí v Európskej únii s vyše 100 miliónmi obyvateľov (takmer štvrtina obyvateľov EÚ). [23]

28. Z hľadiska prejednávanej veci je relevantné, že v atlantickom biogeografickom regióne sa na území Írska nachádzajú viaceré prioritné [24] typy biotopov a druhy, ktorým hrozí vymiznutie. Kobercové rašeliniská [25] sú napríklad určitým druhom mokraďového biotopu, ktorý tvorí mäkká, hubovitá pôda pozostávajúca najmä z čiastočne rozloženej rastlinnej hmoty nazývanej rašelina, ktorá sa v priebehu tisícok rokov pomaly hromadila v oblastiach s chladnou a vlhkou klímou. Sú mimoriadne dôležité okrem iného z hľadiska zmeny klímy, keďže sú v nich uložené milióny ton uhlíka (rastliny tvoriace rašelinu, ako je rašelinník a ostrice, odstraňujú uhlík z atmosféry). [26] Pobrežné lagúny [27] predstavujú časť pobrežia na mieste, kde sa oceán stretáva s pevninou, a sú

[19] Pozri šieste a siedme odôvodnenie a článok 3 ods. 1 smernice o biotopoch.

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

[21] Pozri napríklad vyhlásenie *European Union Strasbourg Declaration*, 25. februára 2022, bod 5; pracovný dokument útvarov Komisie s názvom *Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)*, SWD(2016) 472 final, Brusel, 16. decembra 2016, s. 24.

[22] Pozri napríklad správu EEA citovanú v poznámke pod čiarou 11 vyššie, s. 6.

[23] Pozri napríklad Komisia: *Natura 2000 in the Atlantic Region*. Úrad pre vydávanie publikácií Európskych spoločenstiev, 2009, k dispozícii na adrese: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/.

[24] Pozri piate a jedenáste odôvodnenie a článok 1 písm. d) a h) smernice o biotopoch.

[25] Pozri „Kyslé rašeliniská s rašelinníkom [rašeliniská *Sphagnum* – *neoficiálny preklad*]“, tretiu zarážku v časti „Horské rašeliniská (vrchoviská), močiare a slatiny [Zvýšené rašeliniská, bažiny a močiare – *neoficiálny preklad*]“ prílohy I k smernici o biotopoch.

[26] Pozri napríklad *Blanket Bog Restoration in Ireland*, k dispozícii na adrese: https://www.irishbogrestorationproject.ie/.

[27] Pozri „Otvorené more a prílivové a odlivové plochy [prílivové oblasti – *neoficiálny preklad*]“, piatu zarážku v časti „Pobrežné a halofytné biotopy“ prílohy I k smernici o biotopoch.

dôležitými ekosystémami z hľadiska celkovej produktivity pobrežných vôd, pretože podporujú rozmanité biotopy.[28] Rovnako perlorodka riečna (*Margaritifera margaritifera*),[29] ktorá je v stave prudkého úbytku (údajne ide o jeden z 365 najohrozenejších druhov na svete), je úžasným druhom, ktorý môže prežívať viac ako 200 rokov a zohráva kľúčovú úlohu v ekosystémoch, keďže filtruje vodu a tým zvyšuje jej kvalitu.[30]

B. Systém smernice o biotopoch

29. Článok 3 ods. 2 smernice o biotopoch od členských štátov vyžaduje, aby prispievali k vytvoreniu Natura 2000 úmerne k zastúpeniu relevantných typov biotopov a druhov v rámci svojho územia. V súlade s článkom 4 tejto smernice preto na tento účel musia označiť lokality za OCHÚ a v súlade s článkom 6 ods. 1 tejto smernice prijať opatrenia na zachovanie týchto typov biotopov a druhov.

30. Podľa môjho názoru je najdôležitejším ustanovením a dôvodom existencie smernice o biotopoch práve jej článok 6 ods. 1, ktorý v podstate od členských štátov vyžaduje, aby prijali aktívne ochranné opatrenia na zachovanie biotopov a druhov, ktoré v nich žijú.

31. Aby boli tieto ochranné opatrenia v súlade s požiadavkami smernice o biotopoch, musia byť začlenené do štruktúry vytvorenej predmetnou smernicou. Až keď opatrenia zodpovedajú tejto štruktúre, možno dospieť k záveru, že členský štát si splnil svoje hlavné povinnosti podľa uvedenej smernice.

32. Preto je potrebné stručne vysvetliť relevantné aspekty systému smernice o biotopoch.

33. Podľa článku 4 smernice o biotopoch sa postup označovania lokalít za OCHÚ uskutočňuje v troch fázach[31] (alebo v štyroch[32] v závislosti od toho, ako sú rozdelené).

34. Po prvé podľa článku 4 ods. 1 smernice o biotopoch každý členský štát navrhne zoznam lokalít uvádzajúci, ktoré typy prirodzených biotopov a ktoré pôvodné druhy sa v týchto lokalitách nachádzajú, a tento zoznam sa potom predloží Komisii.

35. Po druhé v súlade s odsekom 2 uvedeného článku smernice o biotopoch Komisia po dohode s každým členským štátom vypracuje návrh zoznamu LEV na základe zoznamov členských štátov. Komisia na základe tohto návrhu zoznamu záväzným rozhodnutím prijme zoznam LEV. Ako sa vysvetľuje vyššie (pozri bod 12 vyššie), rozhodnutia stanovujúce zoznam 423 LEV na írskom území boli prijaté v rokoch 2004, 2007, resp. 2008.

[28] Pozri napríklad Coastal Lagoon. In: *ScienceDirect*, k dispozícii na adrese: https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon.

[29] Pozri „Bivalvia“, druhú zarážku v písmene a) „Živočíchy“ častiach „Bezstavovce“ a „Mäkkýše“ prílohy II k smernici o biotopoch.

[30] Pozri napríklad DILLY, L.: Let's Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel. In: *Alerce Environmental Blog*, 16. novembra 2020, k dispozícii na adrese: https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel; Ireland National Parks and Wildlife Service: *The Freshwater Pearl Mussel*, k dispozícii na adrese: https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel.

[31] Pozri napríklad rozsudky zo 6. apríla 2000, Komisia/Francúzsko (C-256/98, EU:C:2000:192, bod 7); z 12. júna 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, bod 37), a zo 17. decembra 2020, Komisia/Grécko (C-849/19, neuverejnený, EU:C:2020:1047, bod 43).

[32] Pozri napríklad rozsudky z 11. septembra 2001, Komisia/Írsko (C-67/99, EU:C:2001:432, bod 5); z 18. októbra 2018, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-669/16, EU:C:2018:844, body 5 a 60), a z 5. septembra 2019, Komisia/Portugalsko (Vymedzenie a ochrana osobitných chránených území) (C-290/18, neuverejnený, EU:C:2019:669, bod 34).

36. Napokon podľa článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch [33] po schválení LEV príslušný členský štát označí túto lokalitu za OCHÚ. Článok 4 ods. 4 smernice o biotopoch stanovuje:

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

37. Inak povedané, podľa článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch musí byť každá LEV dotknutým členským štátom označená za OCHÚ. [34] K tomuto označeniu navyše musí dôjsť do šiestich rokov od prijatia záväzného zoznamu LEV. Táto lehota vo vzťahu k LEV, ktoré sú predmetom prejednávanej veci, uplynula v roku 2010, resp. v roku 2014 (pozri poznámky pod čiarou 14 a 15 vyššie).

38. Hoci členské štáty musia premeniť LEV na OCHÚ, už samotné uvedenie lokality v zozname LEV zo strany Komisie má priame právne dôsledky. Podľa článku 4 ods. 5 smernice o biotopoch platí, že len čo je lokalita zaradená do zoznamu LEV prijatého Komisiou, podlieha povinnostiam stanoveným v článku 6 ods. 2 až 4 tejto smernice. Cieľom týchto troch odsekov je zabrániť budúcemu poškodeniu lokality alebo vo výnimočných prípadoch, keď sa poškodenie musí tolerovať, minimalizovať toto poškodenie. [35]

39. Predpokladom uplatňovania hlavného ustanovenia článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch je však označenie LEV za OCHÚ. [36]

40. Článok 6 ods. 1 smernice o biotopoch stanovuje:

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

41. Ako jasne uvádza znenie tohto ustanovenia, ochranné opatrenia musia zodpovedať ekologickým požiadavkám typov biotopov a druhov vyskytujúcich sa na dotknutom OCHÚ. To znamená, že označenie OCHÚ si nevyžaduje len stanovenie jeho geografických hraníc záväzným aktom, [37] ale aj stanovenie dôvodov jeho existencie alebo inými slovami cieľov, ktoré sa týmto

[33] Pozri v tejto súvislosti tiež článok 1 písm. l) smernice o biotopoch, v ktorom sa vymedzuje OCHÚ, ako aj jej šieste odôvodnenie.

[34] Pozri napríklad rozsudok zo 17. apríla 2018, Komisia/Poľsko (Prales Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 207).

[35] Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Sweetman a i. (C-258/11, EU:C:2012:743, body 43 až 45), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tančev vo veci Grace a Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, bod 50). Pozri napríklad tiež Komisia: *Správa lokalít sústavy Natura 2000*: *Ustanovenia článku 6 smernice 92/43/EHS o biotopoch*. 2019, k dispozícii na internetovej stránke Komisie citovanom v poznámke pod čiarou 23 vyššie, s. 7 a 8.

[36] Podľa dokumentu Komisie s názvom *Commission's Note on establishing conservation measures for Natura 2000 sites*, 18. septembra 2013, k dispozícii na internetovej stránke Komisie citovanom v poznámke pod čiarou 23 vyššie, s. 3, sa označením lokality za OCHÚ podľa článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch začína vykonávanie článku 6 ods. 1 tejto smernice.

[37] Pozri analogicky rozsudky z 27. februára 2003, Komisia/Belgicko (C-415/01, EU:C:2003:118, bod 22), a zo 14. októbra 2010, Komisia/Rakúsko (C-535/07, EU:C:2010:602, bod 64), v ktorých Súdny dvor konštatoval, že vymedzenie osobitne chráneného územia podľa smernice o vtáctve musí mať nespochybniteľnú záväznú formu.

označením majú dosiahnuť. V judikatúre Súdneho dvora sa konštatuje, že stanovenie cieľov ochrany predstavuje povinný a nevyhnutný krok pri označení OCHÚ a vykonávaní ochranných opatrení. [38]

42. Vykonávanie potrebných ochranných opatrení podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch je povinné. Inak povedané, zatiaľ čo si členské štáty ponechávajú istú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o výber najvhodnejších prostriedkov, ktoré sa majú použiť, [39] nemôžu sa rozhodnúť, že primerané a účinné opatrenia neprijmú, v tom zmysle, že sú schopné dosiahnuť ciele OCHÚ.

43. Hoci navyše článok 6 ods. 1 smernice o biotopoch nestanovuje žiadnu lehotu, vzhľadom na skutočnosť, že ochranné opatrenia musia byť súčasťou OCHÚ, ktoré zasa musia byť označené do šiestich rokov od prijatia zoznamu LEV Komisiou, ochranné opatrenia sa takisto musia prijať v uvedenej lehote.

44. Z vyššie uvedeného podľa môjho názoru vyplývajú dva dôsledky. Po prvé členské štáty si nemôžu splniť svoje povinnosti podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, ak lokalitu neoznačia za OCHÚ, [40] a po druhé je potrebné, aby členské štáty pri označovaní OCHÚ jednoznačne určili ciele ochrany, ktoré sa majú dosiahnuť na konkrétnych OCHÚ. Inak nemožno zistiť, či ochranné opatrenia zodpovedajú ekologickým potrebám jednotlivých typov biotopov a druhov.

45. Konštatovania porušení článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch sú teda nevyhnutne prepojené. Preto nie je ničím prekvapujúcim, že Komisia zvyčajne začína konanie o nesplnení povinnosti vo vzťahu k porušeniu oboch týchto ustanovení súčasne.

46. Inak povedané, v dôsledku štruktúry vytvorenej smernicou o biotopoch členský štát v každej situácii, v ktorej neoznačil OCHÚ v lehote šiestich rokov od prijatia zoznamu LEV, porušuje súčasne článok 4 ods. 4 aj článok 6 ods. 1 tejto smernice. Je to tak preto, že ochranné opatrenia sú riadne stanovené iba v prípade, že sú súčasťou systému vytvoreného smernicou o biotopoch.

47. Jedným z dôsledkov vyplývajúcich z označenia OCHÚ je stanovenie a vykonávanie ochranných opatrení požadovaných podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch. [41]

48. Podľa názoru Komisie možno porušenie článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch namietať oddelene od jej článku 6 ods. 1, ak členský štát neprijal formálne opatrenia na označenie OCHÚ. Podľa môjho názoru však nemožno dospieť k záveru, že členský štát z vecného hľadiska riadne označil OCHÚ, ak nestanovil jeho ciele ochrany a ochranné opatrenia, ktorými možno tieto ciele dosiahnuť. V súlade s uvedeným takisto platí, že ak členský štát neprijme potrebné ochranné opatrenia, neporušuje len článok 6 ods. 1 smernice o biotopoch, ale aj jej článok 4 ods. 4 chápaný z vecného hľadiska.

49. Odlišná, no rovnako dôležitá otázka sa týka toho, čo predstavuje potrebné ochranné opatrenie na účely článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch. Ak sa uplatní vecný prístup, ako sa navrhuje v úvode týchto návrhov (pozri bod 8 vyššie), môže ísť jedine o opatrenie, ktoré na základe

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

[39] Pozri rozsudok z 10. mája 2007, Komisia/Rakúsko (C-508/04, EU:C:2007:274, najmä body 75, 76, 87 a 89).

[40] Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 5. septembra 2019, Komisia/Portugalsko (Vymedzenie a ochrana osobitných chránených území) (C-290/18, neuverejnený, EU:C:2019:669, bod 52), a zo 17. decembra 2020, Komisia/Grécko (C-849/19, neuverejnený, EU:C:2020:1047, bod 76). Súdny dvor v týchto rozsudkoch konštatoval, že v rámci označeného OCHÚ sa musia zaviesť opatrenia podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

[41] Pozri napríklad rozsudky zo 17. apríla 2018, Komisia/Poľsko (Prales Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 213), a z 22. júna 2022, Komisia/Slovensko (Ochrana hlucháňa hôrneho) (C-661/20, EU:C:2022:496, bod 128).

súčasných vedeckých poznatkov môže viesť k výsledku, ktorý sa predpokladá v rámci cieľa ochrany konkrétneho OCHÚ. Keď sa na OCHÚ vzťahuje viacero cieľov ochrany, pretože sa týka konkrétnych biotopov, ako aj viacerých druhov živočíchov a rastlín, ktoré sa tam vyskytujú, opatrenia podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch musia zahŕňať všetky tieto ciele. Tento prístup potvrdila judikatúra, v ktorej Súdny dvor konštatoval, že ochranné opatrenia sa musia účinne vykonať prostredníctvom úplných, jasných a presných opatrení. [42]

50. V kontexte konania o nesplnení povinnosti má Súdny dvor rozhodnúť, či dotknuté ochranné opatrenia spĺňajú tieto požiadavky, a to na základe dôkazov, ktoré mu predložila Komisia a ktoré dotknutý členský štát môže prijať alebo proti nim namietať. V tejto súvislosti podľa môjho názoru nie je potrebné, aby Komisia preukázala alebo aby Súdny dvor posudzoval nedostatočnosť ochranných opatrení v prípade každého OCHÚ na území členského štátu. Postačuje preukázať, že nedostatočnosť týchto opatrení je systematická. Práve v tejto súvislosti sa stáva dôležitou výhrada založená na všeobecnom a pretrvávajúcom neplnení povinností (pozri body 90 až 112 nižšie).

51. To zasa vyvoláva otázku spojenú s dôkazom, ktorý sa má predložiť, a s príslušnými úlohami Komisie, dotknutého členského štátu a Súdneho dvora pri overovaní súladu s článkom 6 ods. 1 smernice o biotopoch. Súdny dvor už v tejto súvislosti uznal, že Komisia nedisponuje vlastnými vyšetrovacími právomocami, ale je odkázaná na informácie poskytnuté členskými štátmi. [43] Tieto informácie by bolo možné poskytnúť prostredníctvom monitorovania podľa článku 11 predmetnej smernice a podávania správ podľa jej článku 17 alebo na žiadosť Komisie. Komisia by v každom prípade na základe prijatých informácií mala byť schopná jednoducho overiť, či ochranné opatrenia existujú a či sú prepojené so všetkými relevantnými cieľmi ochrany pre jednotlivé biotopy a druhy. [44] Keďže tieto informácie má k dispozícii dotknutý členský štát, tento členský štát takisto môže preukázať existenciu a rozsah ochranných opatrení, ako aj to, ako sú prepojené s cieľmi ochrany pre jednotlivé lokality. Preto zrejme možno od dotknutého členského štátu požadovať, aby identifikoval ochranné opatrenia prijaté v prípade jednotlivých biotopov a druhov, bez toho, aby Komisia musela preukazovať, že žiadne z ochranných opatrení prijatých daným členským štátom sa netýka daného druhu a daného biotopu, čo by bolo neprimerane zdĺhavé. Zároveň by naďalej prináležalo Komisii, aby preukázala, že ochranné opatrenia, ktoré členský štát uviedol ako opatrenia na ochranu určitého druhu alebo biotopu, nie sú na splnenie tejto úlohy dostatočné. Rovnako Súdny dvor by mal byť schopný určiť, či sú ochranné opatrenia v súlade s článkom 6 ods. 1 smernice o biotopoch, na základe informácií predložených príslušnými účastníkmi konania bez toho, aby „podnikal detailné vyšetrovacie úkony“ [45].

52. Napokon je dôležité poukázať na skutočnosť, že porušením článku 4 ods. 4 alebo článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch členský štát nepoškodzuje len vlastné chránené prírodné územia, ale aj snahy o podporu ochrany a biodiverzity prostredníctvom sústavy Natura 2000 na úrovni Únie. Ako uznal Súdny dvor, zo štvrtého a z jedenásteho odôvodnenia smernice o biotopoch vyplýva, že

[42] Pozri rozsudky z 5. septembra 2019, Komisia/Portugalsko (Vymedzenie a ochrana osobitných chránených území) (C-290/18, neuverejnený, EU:C:2019:669, bod 53), a zo 17. decembra 2020, Komisia/Grécko (C-849/19, neuverejnený, EU:C:2020:1047, bod 77).

[43] Pozri napríklad rozsudky z 26. apríla 2005, Komisia/Írsko (C-494/01, EU:C:2005:250, bod 43); z 26. apríla 2007, Komisia/Taliansko (C-135/05, EU:C:2007:250, bod 28), a z 2. mája 2019, Komisia/Chorvátsko (Skládka Biljane Donje) (C-250/18, neuverejnený, EU:C:2019:343, bod 35).

[44] Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Léger vo veci Komisia/Belgicko (C-324/01, EU:C:2002:489, bod 14) a v ktorých tento generálny advokát poznamenal, že Komisia v kontexte smernice o biotopoch plní kľúčovú úlohu, keďže je to jediná inštitúcia, ktorá môže koordinovať sústavu Natura 2000 a zabezpečiť jej koherentnosť, napríklad pokiaľ ide o posudzovanie stavu ochrany biotopu alebo druhu v kontexte celého územia EÚ.

[45] Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Komisia/Rakúsko (C-535/07, EU:C:2010:85, bod 79) a v ktorých táto generálna advokátka uviedla: „Nemyslím si, že by bolo vhodné, aby Súdny dvor v rámci konania o nesplnení povinnosti proti členskému štátu podnikal detailné vyšetrovacie úkony s cieľom nápravy nedostatkov argumentácie Komisie.“

ohrozené biotopy a druhy sú súčasťou prírodného dedičstva Európskej únie, a keďže riziká, ktoré im hrozia, často prekračujú hranice štátov, je potrebné z dôvodu spoločnej zodpovednosti prijať ochranné opatrenia vo všetkých členských štátoch.[46]

53. Smernica o biotopoch, ktorá je označovaná napríklad ako „významný nástroj na ochranu prírody“[47] a „jeden z najpôsobivejších environmentálnych právnych predpisov Únie“[48], pravdepodobne nebude úspešná, ak členské štáty nestanovia potrebné ochranné opatrenia na dosiahnutie cieľov ochrany každej lokality, ktorá bola vybraná, aby sa stala súčasťou sústavy Natura 2000.

54. V uvedených súvislostiach sa teraz budem zaberať treťou výhradou predloženou Komisiou v prejednávanej veci.

IV. Tretia výhrada založená na porušení článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch

55. Komisia vo svojej tretej výhrade tvrdí, že Írsko porušilo článok 6 ods. 1 smernice o biotopoch, pretože nestanovilo potrebné ochranné opatrenia pre žiadnu zo 423 dotknutých lokalít.

56. Komisia v podstate predkladá štyri druhy tvrdení. Po prvé niektoré lokality nemajú vôbec žiadne ochranné opatrenia (230 zo 423 lokalít). Po druhé majú niektoré lokality neúplné ochranné opatrenia, pretože sa týkajú len časti relevantných typov biotopov alebo druhov, ktoré sa v týchto lokalitách významne vyskytujú (149 zo zostávajúcich 193 lokalít). Po tretie majú niektoré lokality ochranné opatrenia, ktoré nie sú založené na jasne definovaných cieľoch ochrany špecifických pre jednotlivé lokality (zostávajúcich 44 lokalít). Po štvrté existujúce ochranné opatrenia v mnohých lokalitách nie sú účinné, pretože nie sú dostatočne presné a nezameriavajú sa na všetky významné tlaky a hrozby. Komisia okrem toho tvrdí, že štvrtý druh nesplnenia si povinností má všeobecný a pretrvávajúci charakter.

57. Nižšie sa budem každým z týchto štyroch druhov tvrdení zaoberať samostatne.

58. Skôr než začnem s uvedenou analýzou, je dôležité objasniť, že podľa môjho názoru Komisii nič nebráni predložiť samostatnú výhradu podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, ak bola výhrada vo vzťahu k rovnakej lokalite predložená aj podľa článku 4 ods. 4 tejto smernice (napríklad preto, že nedošlo k formálnemu označeniu OCHÚ alebo chýbajú špecifické ciele ochrany spojené s konkrétnymi OCHÚ).[49]

[46] Pozri napríklad rozsudky z 20. októbra 2005, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-6/04, EU:C:2005:626, bod 25), a zo 17. decembra 2020, Komisia/Grécko (C-849/19, neuverejnený, EU:C:2020:1047, bod 78).

[47] CLÉMENT, M.: Global objectives and scope of the Habitats Directive: what does the obligation of result mean in practice? The European hamster in Alsace. In: BORN, C.-H., CLIQUET, A., SCHOUKENS, H., MISONNE, D., VAN HOORICK, G. (eds.): *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*? London: Routledge, 2015, s. 9, na s. 13.

[48] BORN, C.-H., CLIQUET, A., SCHOUKENS, H.: Outlook. In: *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, c. d., s. 499, na s. 499.

[49] Pozri analogicky rozsudok z 2. augusta 1993, Komisia/Španielsko (C-355/90, EU:C:1993:331, body 20 až 22), ktorý sa týka smernice o vtáctve a v ktorom Súdny dvor odmietol argumentáciu Španielska, podľa ktorej členský štát nemožno zároveň žalovať za to, že porušil ustanovenia týkajúce sa klasifikácie lokality ako osobitne chráneného územia, ako aj ustanovenia týkajúce sa ochranných opatrení na tomto území, čo zdôvodnil tým, že ciele ochrany stanovené v danej smernici by nebolo možné dosiahnuť, ak by si členské štáty museli splniť povinnosti spojené so stanovením opatrení iba v prípadoch, keď bolo predtým vytvorené osobitne chránené územie. Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát van Gerven vo veci Komisia/Španielsko (C-355/90, neuverejnené, EU:C:1993:229, bod 22).

59. V prejednávanej veci Komisia tvrdí, že došlo k porušeniu článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch vo vzťahu ku všetkým 423 dotknutým lokalitám, zatiaľ čo takisto uvádza, že vo vzťahu k niektorým z týchto lokalít došlo aj k údajnému porušeniu článku 4 ods. 4 tejto smernice.

60. Ako som už vysvetlila (pozri body 44 až 48 vyššie), konštatovanie porušenia článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch automaticky znamená aj porušenie jej článku 4 ods. 4 z vecného hľadiska, keďže OCHÚ nemožno považovať za riadne vytvorené, ak neboli prijaté a vykonané potrebné ochranné opatrenia. Naopak konštatovanie, že členský štát formálne neoznačil OCHÚ alebo nestanovil jeho ciele ochrany, čím porušil článok 4 ods. 4 smernice o biotopoch, zároveň znamená, že bol porušený aj článok 6 ods. 1 tejto smernice, keďže ochranné opatrenia možno prijať v súlade so smernicou o biotopoch len vtedy, keď sú spojené s konkrétnym OCHÚ a jeho cieľmi ochrany.

61. Vzhľadom na prepojenie týchto dvoch ustanovení teda síce možno tvrdenia o porušení posudzovať samostatne, no Komisia sa nemôže vyhnúť podaniu žaloby o nesplnenie povinnosti vo vzťahu k obom.

A. Tvrdenie, že Írsko pre niektoré lokality neprijalo žiadne ochranné opatrenia

62. Komisia tvrdí, že na základe informácií poskytnutých Írskom v kontexte konania pred podaním žaloby existuje 230 lokalít, ktoré nemajú vôbec žiadne ochranné opatrenia.

63. Írsko v reakcii na toto tvrdenie vysvetľuje, že súčasťou írskeho právneho poriadku je zoznam opatrení podliehajúcich oznamovacej povinnosti a zoznam činností vyžadujúcich súhlas, ktoré identifikujú činnosti, v prípade ktorých sa pred ich vykonaním v konkrétnej lokalite vyžaduje súhlas príslušného ministra. Opatrenia podliehajúce oznamovacej povinnosti aj činnosti vyžadujúce súhlas sú podľa názoru Írska ochrannými opatreniami špecifickými pre jednotlivé lokality, ktorých účelom je predchádzať poškodeniu príslušných druhov a biotopov v jednotlivých lokalitách. Podľa Írska teda medzi 423 dotknutými lokalitami nie je ani jedna, ktorá by nemala zavedené žiadne ochranné opatrenia špecifické pre danú lokalitu, pretože každá lokalita má zoznam opatrení podliehajúcich oznamovacej povinnosti alebo zoznam činností vyžadujúcich súhlas.

64. Ako však uviedla Komisia, povinnosť prijať potrebné ochranné opatrenia podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch by sa nemala zamieňať s prijatím opatrení zameraných na predchádzanie zhoršovaniu stavu lokalít ani by sa naň nemala obmedzovať. Tieto opatrenia sa majú prijať na základe článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch okamžite po uverejnení zoznamu LEV (pozri bod 38 vyššie). Ochranné opatrenia požadované v článku 6 ods. 1 uvedenej smernice naopak predstavujú pozitívne, proaktívne opatrenia na účely zachovania lokality v priaznivom stave ochrany alebo jej obnovenia do tohto stavu.[50]

65. Podľa informácií poskytnutých Írskom o zoznamoch opatrení podliehajúcich oznamovacej povinnosti a činností vyžadujúcich súhlas, ktoré sa uplatňujú v prípade jednotlivých lokalít, majú tieto opatrenia a činnosti v mnohých smeroch všeobecnú povahu (mnohé sú pre viaceré lokality rovnaké, napríklad „rekultivácia vrátane zasypávania“ a „odstreľovanie, vŕtanie, bagrovanie alebo

[50] Rovnaký postoj bol vyjadrený aj v návrhoch, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Sweetman a i. (C-258/11, EU:C:2012:743, bod 42) a v ktorých táto generálna advokátka uviedla, že ochranné opatrenia na účely článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch „v podstate existujú na to, aby sa zabezpečilo, že viac alebo menej pravidelne sa budú prijímať pozitívne kroky s cieľom zabezpečiť, aby sa stav ochrany predmetnej lokality zachoval a/alebo obnovil“.

iné odstraňovanie alebo narúšanie fosílií, hornín, nerastov, bahna, piesku, štrku či iných sedimentov“) a neposkytujú podrobnosti, pokiaľ ide o ich účinné vykonávanie alebo spôsob, akým sú prepojené s ekologickými požiadavkami jednotlivých lokalít.

66. Írsko okrem toho predkladá zoznam 79 lokalít, o ktorých tvrdí, že v nich existuje úplný súbor ochranných opatrení. Odvoláva sa aj na desať horizontálnych programov, v rámci ktorých sa vykonávajú ochranné opatrenia vo vzťahu k typom biotopov a druhom, nie k jednotlivým lokalitám. Rovnaké argumenty Írsko uplatňuje aj v súvislosti s tvrdením, že v prípade niektorých lokalít prijalo neúplné ochranné opatrenia (pozri body 72 a 76 nižšie).

67. Bez toho, aby bolo potrebné skúmať, či sú ochranné opatrenia v týchto 79 lokalitách naozaj úplné, však platí, že tento argument nevyvracia tvrdenie, že v niektorých lokalitách nie sú zavedené žiadne ochranné opatrenia (podľa tvrdení Komisie je takýchto lokalít 230). To isté platí, pokiaľ ide o odvolávanie sa Írska na desať horizontálnych programov. Bez ďalších informácií je ťažké iba na základe existencie takýchto programov dospieť k záveru, že lokality bez opatrení neexistujú.

68. Tvrdenie Komisie, že vo viacerých lokalitách nie sú zavedené žiadne ochranné opatrenia, teda Írsko podľa môjho názoru nevyvrátilo.

B. Tvrdenie, že Írsko pre niektoré lokality prijalo neúplné ochranné opatrenia

69. Komisia tvrdí, že na základe informácií poskytnutých Írskom v kontexte konania pred podaním žaloby sú ochranné opatrenia v prípade 149 lokalít neúplné, pretože sa vzťahujú len na časť relevantných biotopov a druhov, pre ktoré bola lokalita označená.

70. Na podporu tohto tvrdenia Komisia uvádza judikatúru Súdneho dvora, v ktorej sa vyžaduje vykonávanie článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch prostredníctvom úplných opatrení.

71. V tejto judikatúre[51] Súdny dvor zdôraznil, že dotknuté ochranné opatrenia sú neúplné, pretože nezahŕňajú opatrenia stanovené systematickým spôsobom v súlade s ekologickými požiadavkami jednotlivých typov biotopov a druhov vyskytujúcich sa na jednotlivých OCHÚ.

72. Írsko v reakcii na uvedené tvrdí, že v súčasnosti na rôznych OCHÚ vykonáva desať horizontálnych programov, ktorými sa, ako sa uvádza vyššie, vykonávajú ochranné opatrenia na základe celých biotopov alebo druhov, nie na základe jednotlivých lokalít.

73. Spolková republika Nemecko v tejto súvislosti dodáva, že na to, aby boli ochranné opatrenia úplné a presné, nemusia byť nevyhnutne určené individuálne, teda pre jednotlivé druhy a jednotlivé typy biotopov. V závislosti od kontextu môže v niektorých prípadoch riešiť všetky kľúčové hrozby a tlaky všeobecný zákaz poškodzujúceho konania, zatiaľ čo v iných prípadoch sa vyžadujú opatrenia, ktoré sú viac rozlíšené.

74. Zastávam názor, že hoci vykonávanie ochranných opatrení prostredníctvom horizontálnych programov nemožno samo osebe vnímať ako problematické, musí byť jasné, akým spôsobom sa tieto programy zameriavajú na jednotlivé biotopy a druhy v jednotlivých lokalitách.

[51] Pozri rozsudky z 5. septembra 2019, Komisia/Portugalsko (Vymedzenie a ochrana osobitných chránených území) (C-290/18, neuverejnený, EU:C:2019:669, najmä body 54 a 55), a zo 17. decembra 2020, Komisia/Grécko (C-849/19, neuverejnený, EU:C:2020:1047, najmä body 80 až 86 a 88).

75. Írsko však neuvádza špecifické informácie o tom, ktoré ochranné opatrenia stanovené na základe týchto programov plnia špecifické ciele ochrany v jednotlivých lokalitách. Je preto náročné výlučne na základe informácií o týchto horizontálnych programoch dospieť k záveru, či tieto programy uspokojujú potreby jednotlivých biotopov a druhov na každom OCHÚ. Ako navyše uviedla Komisia, pričom Írsko jej tvrdenie nevyvrátilo, štyri z týchto programov sa začali realizovať až po uplynutí lehoty v dodatočnom odôvodnenom stanovisku (pozri bod 17 vyššie), takže ich v prejednávanej veci nemožno brať do úvahy. [52]

76. Írsko takisto predkladá zoznam 79 lokalít, o ktorých tvrdí, že majú úplné ochranné opatrenia. Ako však uviedla Komisia, tento zoznam nie je podložený žiadnymi informáciami o úplných opatreniach pre tieto lokality ani o dátumoch, keď boli tieto opatrenia prijaté. Írsko uvádza ilustračné príklady pre šesť lokalít a ďalších 21 lokalít na ochranu podkovára malého (*Rhinolophus hipposideros*), no v prípade žiadneho z týchto príkladov nevysvetľuje, ako je prepojený s cieľmi ochrany ani či je úplný so zreteľom na tieto ciele. Írsko takisto pri týchto príkladoch neuvádza dátumy, keď boli ochranné opatrenia stanovené a vykonané. Výsledkom je, že nemožno určiť, či boli prijaté pred uplynutím lehoty uvedenej v dodatočnom odôvodnenom stanovisku alebo až po jej uplynutí (pozri bod 17 vyššie). [53]

77. Dovolím si uviesť niekoľko príkladov.

– V lokalite IE000090 Glengarriff Harbour and Woodland SAC sa nachádza prioritný typ biotopu (zvyškové naplaveninové lesy *Alnus glutinosa* a *Fraxinus excelsior*) spolu s jedným ďalším typom biotopu (staré dubové lesy s *Ilex* a *Blechnum* na Britských ostrovoch) a štyri druhy [slizniak *Geomalacus maculosus*, podkovár malý, vydra riečna (*Lutra lutra*) a tuleň škvrnitý (*Phoca vitulina*)]. Táto lokalita má zoznam šiestich ochranných opatrení. Majú však všeobecnú povahu („program kontroly inváznych nepôvodných druhov“, „režim obhospodarovania pôvodných lesov“, „režim riadenia rekreačných činností“, „režim riadenia voľne žijúcich bylinožravcov“, „riadenie úkrytu pre netopiere“ a „program pre komunikáciu a prenos poznatkov“). Neuvádzajú sa žiadne špecifické informácie o tom, ako tieto ochranné opatrenia zodpovedajú špecifickým cieľom ochrany stanoveným pre každý z týchto biotopov a druhov v lokalite. [54] Pri mnohých cieľoch ochrany sú zrejme zodpovedajúce ochranné opatrenia nedostatočné (v prípade tuleňa škvrnitého sa napríklad uvádza iba tretie a šieste ochranné opatrenie spomenuté vyššie, pričom sa vôbec neuvádzajú ciele týkajúce sa miest na rozmnožovanie, pĺznutie a odpočinok na brehu) a v prípade vydry riečnej úplne chýbajú.

– V lokalite IE00000364 Kilgarvan Ice House SAC sa vyskytuje jeden druh (podkovár malý) a uvádzajú sa tam tri ochranné opatrenia („riadenie úkrytu pre netopiere“, „výsadba stromov“ a „kúpa pozemkov“). V prípade tejto lokality Írsko uviedlo sedem špecifických cieľov ochrany, ktoré sa týkajú zachovania populácie, zimných úkrytov, letných úkrytov, vedľajších úkrytov, rozsahu potenciálneho potravného biotopu, líniových prvkov (trasy pohybu) a svetelného znečistenia, pričom sa neuvádza, ako sú tieto opatrenia a ciele prepojené.

[52] Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa má existencia nesplnenia povinnosti zo strany členského štátu v konaní podľa článku 258 ZFEÚ posudzovať podľa situácie v členskom štáte ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku a Súdny dvor nemôže prihliadať na neskoršie zmeny. Pozri napríklad rozsudky z 13. decembra 2007, Komisia/Írsko (C-418/04, EU:C:2007:780, bod 74), a zo 16. júla 2020, Komisia/Írsko (Boj proti praniu špinavých peňazí) (C-550/18, EU:C:2020:564, bod 30).

[53] Podotýkam, že Komisia na základe informácií, ktoré jej poskytlo Írsko v konaní pred podaním žaloby, pri viacerých z týchto lokalít uviedla, že nemajú vôbec žiadne ochranné opatrenia.

[54] Ciele ochrany OCHÚ špecifické pre jednotlivé lokality možno nájsť na internetovej stránke National Parks and Wildlife Service (https://www.npws.ie), ktorá zodpovedá za vykonávanie smernice o biotopoch v Írsku. V prípade uvedeného OCHÚ sa uvádza 12 takých cieľov pre daný prioritný typ biotopu, 13 pre ďalší typ biotopu, štyri pre slizniaka *Geomalacus maculosus*, sedem pre podkovára malého, osem pre vydru riečnu a päť pre tuleňa škvrnitého.

– V lokalite IE0000412 Slieve Bloom Mountains SAC sa nachádza jeden prioritný typ biotopu (kobercové rašeliniská) a dva ďalšie typy biotopov (severoatlantické vlhké vresoviská s *Erica tetralix* a zvyškové naplaveninové lesy *Alnus glutinosa* a *Fraxinus excelsior*) a uvádza sa zoznam desiatich ochranných opatrení („program kontroly inváznych nepôvodných druhov“, „vytvorenie plánu zvládania požiarov“, „režim obhospodarovania pôvodných lesov“, „režim riadenia rekreačných činností“, „režim riadenia voľne žijúcich bylinožravcov“, „režim opravy/údržby chodníka na predchádzanie poškodzovaniu citlivej oblasti“, „program na zabránenie odvodňovaniu“, „inštalácia chodníka/cestičky na predchádzanie poškodzovaniu citlivých oblastí“, „program pre komunikáciu a prenos poznatkov“ a „režim na zvýšenie odolnosti biotopov proti požiarom“). Nevymedzuje sa však, ako tieto opatrenia zodpovedajú 19 cieľom ochrany daného prioritného biotopu špecifickým pre danú lokalitu a 20, resp. 13 cieľom ochrany špecifickým pre danú lokalitu, uvedeným pre tieto dva ďalšie biotopy, ktoré sa okrem iného týkajú plochy biotopu, rozloženia biotopu, funkcie ekosystému, rozmanitosti spoločenstiev, zloženia vegetácie, štruktúry vegetácie, odvodňovania a erózie fyzickej štruktúry, ukazovateľov miestnej osobitosti, rozlohy lesa a štruktúry lesa.

– V lokalite IE0001242 Carrownagappul Bog SAC sa nachádza jeden prioritný typ biotopu (aktívne zvýšené rašeliniská) a dva ďalšie typy biotopov (degradované zvýšené rašeliniská stále schopné prirodzenej regenerácie a prehĺbeniny na rašelinových substrátoch *Rhynchosporion*) a uvádza sa tam zoznam 12 ochranných opatrení, ktoré sú zväčša všeobecné (napríklad „výrub vysadeného lesa“, „určenie vlastníctva“, „program kontroly inváznych nepôvodných druhov“, „režim riadenia odvodňovania“, „režim riadenia ťažby rašeliny“ a „program na zabránenie odvodňovaniu“). Zároveň tam existuje 17 cieľov ochrany týkajúcich sa plochy biotopu, rozloženia biotopu, plochy zvýšených rašelinísk, úrovní vody, systémov prúdenia, prechodových oblastí, kvality vegetácie, druhov typických pre aktívne zvýšené rašeliniská, prvkov miestnej osobitosti, negatívnych fyzických ukazovateľov, zloženia vegetácie, kvality ovzdušia a kvality vody.

– V lokalite IE0002010 Old Domestic Building (Keevagh) SAC označenej na ochranu druhu podkovára malého sa uvádza jedno ochranné opatrenie („riadenie úkrytu pre netopiere“) s podrobnosťami („komín a okná opravené; vyžaduje sa ďalšia práca, pretože budova chátra“), zatiaľ čo päť uvedených podrobných cieľov ochrany špecifických pre danú lokalitu sa týka počtu jedincov na úkryt, letných úkrytov, rozsahu potenciálneho potravového biotopu, líniových prvkov a svetelného znečistenia.

78. Nie je mi preto jasné, akým spôsobom dôkazy predložené Írskom preukazujú, že uvedené príklady sa môžu považovať za názornú ukážku toho, že dané lokality majú úplné ochranné opatrenia. Skutočnosť, že v niektorých lokalitách môžu existovať isté ochranné opatrenia, podľa môjho názoru nepostačuje na splnenie požiadaviek článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

79. Tvrdenie Komisie, že vo viacerých lokalitách nie sú zavedené úplné ochranné opatrenia, teda Írsko podľa môjho názoru nevyvrátilo.

C. Tvrdenie, že ochranné opatrenia prijaté Írskom nie sú založené na cieľoch ochrany

80. Komisia tvrdí, že na základe informácií poskytnutých Írskom v kontexte konania pred podaním žaloby ochranné opatrenia v (najmenej) 44 lokalitách nie sú založené na cieľoch ochrany stanovených pre jednotlivé lokality.

81. Podľa chápania Komisie má požiadavka v článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, podľa ktorej majú byť ochranné opatrenia založené na podrobných cieľoch ochrany špecifických pre jednotlivé lokality, vecnú zložku (ciele a opatrenia si musia zodpovedať) a zložku postupnosti (ciele nesmú nasledovať po opatreniach). Podľa názoru Komisie je to v súlade s kontextom a cieľmi predmetnej smernice. Ako Komisia zdôraznila na pojednávaní, situácia, v ktorej členský štát najprv stanoví ochranné opatrenia a potom ciele ochrany, pričom opatrenia potom zhodou okolností v plnej miere zodpovedajú cieľom, nie je realistická a navyše vzniká značné riziko, že ciele ochrany by neslúžili ako meradlo na posúdenie vhodnosti ochranných opatrení, ale by tieto opatrenia iba odrážali.

82. Írsko s podporou Spolkovej republiky Nemecko tieto tvrdenia Komisie spochybňuje. Tieto dva členské štáty predovšetkým uvádzajú, že požiadavka, aby boli ciele ochrany stanovené pred stanovením ochranných opatrení, neexistuje.

83. Ako na pojednávaní zdôraznilo Írsko, článok 6 ods. 1 smernice o biotopoch neurčuje konkrétnu postupnosť cieľov ochrany a ochranných opatrení, keďže toto tvrdenie nemá podporu v znení daného ustanovenia ani v judikatúre Súdneho dvora. Írsko tvrdí, že v prípade 37 lokalít boli ochranné opatrenia založené na prispôsobenom posúdení hrozieb a tlakov, a to aj napriek skutočnosti, že ciele ochrany špecifické pre danú lokalitu ešte neboli vypracované a uverejnené.

84. Spolková republika Nemecko zdôrazňuje, že porušenie článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch nemôže vyplývať iba zo skutočnosti, že ochranné opatrenia boli prijaté už pred stanovením cieľov ochrany. Rozhodujúcim faktorom musí byť to, či sú potrebné ochranné opatrenia prijaté a či sú ako také účinné.

85. V tejto súvislosti na rozdiel od argumentov predložených Komisiou nie som presvedčená, že ochranné opatrenia nie sú v súlade s článkom 6 ods. 1 smernice o biotopoch jednoducho preto, že ciele ochrany boli stanovené až po stanovení týchto opatrení. Podľa môjho názoru záleží na tom, či sú potrebné ochranné opatrenia primerané a účinné z hľadiska plnenia ekologických požiadaviek biotopov a druhov, pre ktoré bola lokalita označená.

86. Argument Komisie, podľa ktorého v prípade obráteného poradia hrozí, že ciele ochrany sa vypracujú tak, aby zodpovedali ochranným opatreniam, sa mi nezdá presvedčivý. Skôr je pravdepodobnejšie, že členský štát už zistil potreby danej lokality, aj keď ešte nie sú formálne vyjadrené v podobe cieľov ochrany. Ťažko možno prijať, že členské štáty stanovili ochranné opatrenia bez dobrého dôvodu.

87. To však neznamená, že na to, aby boli splnené požiadavky článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, by ochranné opatrenia – hoci aj existovali skôr – nemali zodpovedať cieľom ochrany konkrétnych lokalít. Takisto to neznamená, že ciele ochrany by nemali byť jasne stanovené. Ako vyplýva z judikatúry Súdneho dvora,[55] stanovenie cieľov ochrany je povinným a nevyhnutným krokom pri označovaní OCHÚ a vykonávaní ochranných opatrení (pozri bod 41 vyššie).

88. Preto považujem tvrdenie Komisie, podľa ktorého Írsko porušilo článok 6 ods. 1 smernice o biotopoch tým, že stanovilo ochranné opatrenia skôr ako ciele ochrany, za nedôvodné.

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

89. Keďže však Írsko nevyvrátilo skutočnosť, že ochranné opatrenia v prípade dotknutých lokalít nemožno priradiť k cieľom ochrany, tvrdenie Komisie týkajúce sa porušenia článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch je dôvodné.

D. Tvrdenie, že ochranné opatrenia prijaté Írskom nie sú účinné a že Írsko sa dopustilo všeobecného a pretrvávajúceho neplnenia povinností

90. Komisia tvrdí, že na základe informácií poskytnutých Írskom v kontexte konania pred podaním žaloby si tento členský štát všeobecne a pretrvávajúco neplnil svoje povinnosti podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, keďže systematicky stanovoval ochranné opatrenia, ktoré nie sú dostatočne podrobné a nezameriavajú sa na všetky hrozby a tlaky týkajúce sa biotopov a druhov v jednotlivých lokalitách.

91. Komisia preto tvrdí nielen to, že niektoré ochranné opatrenia nespĺňajú kvalitatívne požiadavky, pretože nie sú dostatočne účinné, ale aj to, že uvedené príklady sú reprezentatívne, pokiaľ ide o systematický prístup, ktorý vedie k všeobecnému a pretrvávajúcemu neplneniu si povinností zo strany Írska.

92. Komisia uvádza tri príklady týkajúce sa dvoch prioritných typov biotopov (pobrežné lagúny a kobercové rašeliniská) a jedného prioritného druhu (perlorodka riečna) ako dôkaz, že ochranné opatrenia majú nedostatočnú kvalitu, pretože nezahŕňajú kvantitatívne podmienky, neuvádzajú zodpovedné subjekty ani harmonogramy a nezameriavajú sa na kľúčové tlaky a hrozby dotýkajúce sa týchto biotopov a druhov.[56]

93. V judikatúre, ktorú uviedla Komisia,[57] Súdny dvor vysvetlil, že ochranné opatrenia nemusia byť len úplné, ale aj jasné a presné. Požiadavkou úplnosti som sa zaoberala v súvislosti s druhým tvrdením Komisie v prejednávanej veci (pozri body 69 až 79 vyššie). Súdny dvor však zatiaľ nemal možnosť podrobne objasniť, čo znamená požiadavka jasných a presných opatrení. Doteraz považoval Súdny dvor ochranné opatrenia za nedostatočné, ak boli všeobecné a schematické alebo ak sa na zabezpečenie ich účinnosti vyžadovali ďalšie vykonávacie opatrenia.

94. Môžem súhlasiť s Komisiou, že účinné ochranné opatrenia sa musia zameriavať na všetky kľúčové hrozby a tlaky týkajúce sa biotopov a druhov v jednotlivých lokalitách. Takisto môžem súhlasiť, že tieto opatrenia musia byť dostatočne špecifické a podrobné, aby reagovali na potreby konkrétnej lokality. To, či si dostatočná presnosť vyžaduje kvantifikáciu alebo identifikáciu príslušných subjektov a harmonogramov vopred, však nemožno určiť vo všeobecnosti, ale závisí to od okolností v konkrétnej lokalite a od druhov opatrení, ktoré sú vhodné z hľadiska jej potrieb. Rozhodujúce je, že tieto opatrenia možno vykonať.[58] Ak teda bez identifikácie zodpovedných subjektov, harmonogramov alebo kvantifikovaných cieľov nemožno očakávať, že dôjde

[56] Podľa Komisie Írsko v prípade pobrežných lagún označilo 25 lokalít, ale ochranné opatrenia oznámilo iba pre tri z nich, pričom tieto opatrenia nezahŕňajú kvantitatívne podmienky, neuvádzajú zodpovedné subjekty ani harmonogramy činnosti a nezameriavajú sa na kľúčové tlaky a hrozby, ako sú tie, ktoré sa týkajú znečisťovania a vypúšťania rôznych látok. Pokiaľ ide o kobercové rašeliniská, Írsko označilo 50 lokalít, no isté ochranné opatrenia uviedlo iba pre 13 z nich, pričom tieto opatrenia sú mimoriadne všeobecné, chýba im kvantitatívne vymedzenie plánovaných ochranných opatrení a nezameriavajú sa na niektoré významné tlaky a hrozby, ako je veterná elektráreň a iný vývoj v oblasti infraštruktúry, ťažba rašeliny, erózia, vypaľovanie a odvodňovanie. V prípade perlorodky riečnej Írsko označilo 19 lokalít, ale ochranné opatrenia oznámilo iba pre tri z nich, pričom nevymedzilo kvantitatívne podmienky, zodpovedné subjekty ani harmonogramy a nezameralo sa na kľúčové tlaky a hrozby, ako sú tie, ktoré predstavujú difúzne a bodové zdroje.

[57] Pozri rozsudky z 5. septembra 2019, Komisia/Portugalsko (Vymedzenie a ochrana osobitných chránených území) (C-290/18, neuverejnený, EU:C:2019:669, najmä body 53 a 55), a zo 17. decembra 2020, Komisia/Grécko (C-849/19, neuverejnený, EU:C:2020:1047, body 77 a 82).

[58] Pozri rozsudok zo 17. apríla 2018, Komisia/Poľsko (Prales Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, body 213 a 214).

k vykonaniu, tieto podrobnosti musia byť vopred súčasťou daných opatrení. Ak to naopak v konkrétnom prípade nevyhnutné nie je, členský štát musí vysvetliť, prečo opatrenie aj tak možno účinne vykonať.

95. Írsko na vyvrátenie informácií predložených Komisiou, podľa ktorých sú ochranné opatrenia v prípade týchto troch príkladov neúčinné, neuviedlo žiadne argumenty.

96. Vzhľadom na to, že 27 príkladov predložených Írskom v súvislosti s úplnosťou ochranných opatrení možno chápať aj ako odpoveď na tvrdenie týkajúce sa nedostatočnej kvality týchto opatrení, podotýkam, že niektorého z prioritných biotopov a druhov, ktoré uviedla Komisia na podporu daného tvrdenia, sa týka iba jeden z týchto príkladov (lokalita Slieve Bloom Mountains SAC uvedená v bode 77 vyššie, kde sa nachádzajú kobercové rašeliniská).

97. Ako v tejto súvislosti vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, v rámci konania o nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ prináleží Komisii, ktorá je povinná preukázať existenciu údajného nesplnenia povinnosti, predložiť Súdnemu dvoru dôkazy potrebné na to, aby preveril existenciu uvedeného nesplnenia povinnosti bez toho, aby sa mohol oprieť o akúkoľvek domnienku.[59] Ak Komisia predložila dostatok dôkazov na preukázanie, že vnútroštátne ustanovenia, ktorými sa preberá smernica, sa v praxi na území žalovaného členského štátu neuplatňujú správne, je na tomto členskom štáte, aby vecne a podrobne namietal takto predložené údaje a následky, ktoré z toho plynú.[60]

98. Podľa môjho názoru Komisia v tejto veci predložila dostatok dôkazov o tom, že ochranné opatrenia v prípade uvedených troch príkladov nemajú dostatočnú kvalitu na to, aby spĺňali kvalitatívne požiadavky článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, zatiaľ čo Írsko nepredložilo žiadne dôkazy na vyvrátenie tohto tvrdenia.

99. Domnievam sa teda, že Írsko si vo vzťahu k biotopom a druhom, ktoré Komisia uviedla ako príklady, nesplnilo svoju povinnosť prijať účinné opatrenia podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

100. Komisia ďalej tvrdí, že tieto tri príklady sú reprezentatívne, pokiaľ ide o všeobecné a pretrvávajúce neplnenie povinností, pretože sa týkajú veľkého počtu lokalít, sú ukážkou geografického rozloženia siete OCHÚ v Írsku a týkajú sa biotopov a druhov, pre ochranu ktorých je táto sieť kľúčová.

101. Aj keď teda Komisia nepredložila konkrétne argumenty k iným OCHÚ týkajúce sa iných biotopov alebo druhov, odvolaním sa na všeobecné a pretrvávajúce neplnenie povinností nepriamo uvádza, že k porušeniu článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch dochádza aj v prípade iných území, ak opatrenia prijaté v rámci týchto iných OCHÚ nespĺňajú kvalitatívne požiadavky.

102. Írsko nevyvrátilo konkrétne tvrdenia v príkladoch predložených Komisiou ani nenamietalo proti tvrdeniu, podľa ktorého sú tieto príklady reprezentatívne v tom zmysle, že možno dospieť k záveru, že dochádza ku všeobecnému a pretrvávajúcemu porušovaniu článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

[59] Pozri napríklad rozsudky z 28. marca 2019, Komisia/Írsko (Systém zberu a čistenia odpadových vôd) (C-427/17, neuverejnený, EU:C:2019:269, bod 38), a z 8. marca 2022, Komisia/Spojené kráľovstvo (Boj proti podvodom s podhodnotením) (C-213/19, EU:C:2022:167, bod 221).

[60] Pozri napríklad rozsudky z 28. marca 2019, Komisia/Írsko (Systém zberu a čistenia odpadových vôd) (C-427/17, neuverejnený, EU:C:2019:269, bod 39), a zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 112).

103. Má tvrdenie, že neplnenie povinností má všeobecný a pretrvávajúci charakter, nejakú pridanú hodnotu, a ak áno, akú?

104. Komisia začala prax namietania všeobecného a pretrvávajúceho neplnenia povinností v konaní v environmentálnej oblasti, ktoré viedlo k vydaniu rozsudku vo veci Komisia/Írsko [61]. Súdny dvor v tomto rozsudku [62] uznal, že „Komisii *a priori* nič nebráni súčasne požadovať určenie nesplnenia povinností vyplývajúcich z ustanovení smernice na základe postoja, ktorý zaujali orgány členského štátu v súvislosti s konkrétnymi situáciami označenými osobitným spôsobom, a určenie nesplnenia povinností vyplývajúcich z uvedených ustanovení z dôvodu všeobecnej praxe týchto orgánov, ktorá odporuje týmto ustanoveniam, ktorú uvedené špecifické situácie v prípade potreby dokresľujú“.

105. Táto línia judikatúry týkajúca sa všeobecného a pretrvávajúceho neplnenia povinností [63] v podstate znamená, že Komisia môže začať konanie o nesplnení povinnosti proti členskému štátu z dôvodu, že všeobecným a pretrvávajúcim spôsobom údajne porušil právo Únie, na základe konkrétnych prípadov na rozdiel od typického konania o nesplnení povinnosti, ktoré sa zameriava na izolované prípady. [64] Pridanou hodnotou takejto výhrady je teda zrejme skutočnosť, že ak Súdny dvor skonštatuje, že členský štát sa dopustil takéhoto všeobecného a pretrvávajúceho porušovania práva Únie, pravdepodobne si to vyžiada všeobecnú a celoplošnú zmenu praxe, nielen odstránenie konkrétnych identifikovaných porušení. [65]

106. Ako vysvetlil generálny advokát Geelhoed vo svojich návrhoch vo veci Komisia/Írsko [66], v záujme preukázania, že nesplnenie povinnosti členským štátom je všeobecné a pretrvávajúce, možno vziať do úvahy rozmer rozsahu, času a závažnosti. Rozmer rozsahu by podľa môjho názoru znamenal, že príklady, ktorými sa preukazuje nesplnenie povinnosti, sú reprezentatívne, pokiaľ ide o konanie členského štátu v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje smernica. Rozmer času znamená, že neplnenie povinnosti pretrváva počas dlhšieho obdobia, zatiaľ čo rozmer závažnosti môže súvisieť s dvoma predchádzajúcimi rozmermi alebo s významnosťou dôsledkov, ktoré vyplývajú z nevykonania konkrétneho právneho predpisu Únie.

107. Pokiaľ ide o preukázanie rozmerov, ktoré umožňujú dospieť k záveru, že neplnenie povinnosti má všeobecný a pretrvávajúci charakter, vo vzťahu k dôkaznému bremenu sa podľa môjho názoru nič nemení. Komisia musí predložiť dostatok dôkazov na preukázanie, že členský

[61] Pozri rozsudok z 26. apríla 2005 (C-494/01, EU:C:2005:250).

[62] Rozsudok z 26. apríla 2005, Komisia/Írsko (C-494/01, EU:C:2005:250, bod 27). Pozri napríklad tiež novší rozsudok z 5. septembra 2019, Komisia/Taliansko (Baktéria *Xylella fastidiosa*) (C-443/18, EU:C:2019:676, bod 73), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Geelhoed vo veci Komisia/Írsko (C-494/01, EU:C:2004:546, najmä body 15 až 22 a 43 až 60).

[63] Pozri napríklad rozsudky z 26. apríla 2005, Komisia/Írsko (C-494/01, EU:C:2005:250, body 127 a 174), a z 2. decembra 2014, Komisia/Taliansko (C-196/13, EU:C:2014:2407, bod 33) (pojem „všeobecné a pretrvávajúce“). Použiť možno aj podobné charakteristiky. Pozri napríklad rozsudky z 10. septembra 2009, Komisia/Grécko (C-416/07, EU:C:2009:528, bod 25) (pojem „štruktúrované a zovšeobecnené“), a z 10. novembra 2020, Komisia/Taliansko (Limitné hodnoty – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, body 75 a 77) (pojem „systematické a pretrvávajúce“).

[64] Pozri ďalej napríklad WENNERÅS, P.: A New Dawn For Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments. In: *Common Market Law Review*, roč. 43, 2006, s. 31, na s. 33 – 50; LENAERTS, K., GUTIÉRREZ-FONS, J. A.: The General System of EU Environmental Law Enforcement. In: *Yearbook of European Law*, roč. 30, 2011, s. 1, na s. 9 – 11; PRETE, L.: *Infringement Proceedings in EU Law*. Alphen-sur-le-Rhin: Wolters Kluwer, 2017, s. 95 – 98. Ako sa uvádza v odbornej literatúre, táto línia judikatúry sa líši od línie týkajúcej sa administratívnej praxe v kontexte konania o nesplnení povinnosti. Pozri napríklad LENAERTS, K., MASELIS, I., GUTMAN, K.: *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 167.

[65] Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Geelhoed vo veci Komisia/Írsko (C-494/01, EU:C:2004:546, bod 48); pozri tiež napríklad WENNERÅS, P.: c. d., s. 42 – 46, a PRETE, L.: c. d., s. 97. To vedie k možnosti, že ak nedôjde k náprave všeobecného a pretrvávajúceho neplnenia povinností, dotknutý členský štát bude musieť zaplatiť peňažnú pokutu podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ. Pozri napríklad rozsudok z 2. decembra 2014, Komisia/Taliansko (C-196/13, EU:C:2014:2407).

[66] C-494/01, EU:C:2004:546, bod 43.

štát sa dopustil všeobecného a pretrvávajúceho neplnenia povinností, a to na základe viacerých príkladov, ktoré sa majú považovať za reprezentatívne, pokiaľ ide o predmetnú prax členského štátu, a na základe takého systematického konania, v prípade ktorého je pravdepodobné, že rovnaký druh nesplnenia povinnosti existuje aj v iných individuálnych situáciách, ktoré sa špecificky neriešia. Je na tomto členskom štáte, aby vecne a podrobne namietal informácie predložené v súvislosti s týmito príkladmi a následky, ktoré z toho plynú. [67]

108. Írsko v prejednávanej veci nepredložilo žiadne argumenty, ktorými by namietalo tvrdenie Komisie, že uvedené tri príklady sú reprezentatívne, pokiaľ ide o údajné všeobecné a pretrvávajúce neplnenie povinností.

109. Írsko teda podľa môjho názoru nevyvrátilo tvrdenie Komisie, že sa dopustilo všeobecného a pretrvávajúceho porušovania článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch tým, že systematicky stanovovalo ochranné opatrenia, ktoré nie sú dostatočne podrobné a nezameriavajú sa na všetky hrozby a tlaky týkajúce sa biotopov a druhov v jednotlivých lokalitách.

110. Navyše vzhľadom na to, že účinné opatrenia na väčšine predmetných OCHÚ mali byť prijaté a vykonané ešte v roku 2010, rozmer času potrebný na konštatovanie všeobecného a pretrvávajúceho neplnenia povinností je podľa môjho názoru prítomný. V spojení so závažnosťou dôsledkov, ktoré by mohli z nesplnenia povinnosti vyplývať, najmä vzhľadom na to, že niektoré procesy by v prípade neprijatia potrebných opatrení mohli byť nezvratné, zastávam názor, že podmienky na konštatovanie všeobecného a pretrvávajúceho porušovania článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch sú v prejednávanej veci splnené.

111. Podľa môjho názoru teda Komisia dostatočne preukázala, že Írsko si nesplnilo svoje povinnosti stanoviť potrebné ochranné opatrenia v zmysle článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch všeobecným a pretrvávajúcim spôsobom.

112. Na základe vyššie uvedených dôvodov je tretia výhrada Komisie dôvodná.

V. Návrh

113. Vzhľadom na uvedené úvahy a bez toho, aby bolo dotknuté preskúmanie iných výhrad vznesených v tejto veci, navrhujem, aby Súdny dvor vyhlásil, že Írsko si nesplnilo svoje povinnosti podľa článku 6 ods. 1 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, keďže nestanovilo potrebné ochranné opatrenia zodpovedajúce ekologickým požiadavkám typov prirodzených biotopov uvedených v prílohe I k tejto smernici a druhov uvedených v prílohe II k tejto smernici, ktoré sa vyskytujú v daných lokalitách.

[67] Pozri napríklad rozsudky z 26. apríla 2005, Komisia/Írsko (C-494/01, EU:C:2005:250, body 46 a 47), a z 26. apríla 2007, Komisia/Taliansko (C-135/05, EU:C:2007:250, bod 32).