

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

ELEANOR SHARPSTON

přednesené dne 25. února 2010¹

1. V projednávané věci se jedná o druhou sérii řízení o nesplnění povinnosti státem², ve kterém je napadáno provedení směrnice o ochraně volně žijících ptáků³ Rakouskem a které vznáší otázky ohledně rozsahu posuzovací pravomoci členského státu při provádění uvedené směrnice. Komise se na základě článku 226 ES⁴ domáhá toho, aby bylo určeno, že Rakousko nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně volně žijících ptáků a čl. 6 odst. 7 ve spojení s článkem 7 směrnice o ochraně přírodních stanovišť⁵.

čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně volně žijících ptáků dvě lokality, konkrétně Hanság ve spolkové zemi Burgenland a Nedere Tauern ve spolkové zemi Štýrsko; zadruhé, Rakousko nezavedlo odpovídající právní ochranu pro část ZCHO, které již vyhlásilo.

Příslušné předpisy Společenství

2. Komise uplatňuje dva žalobní důvody: za prvé Rakousko řádně nevyhlásilo jako zvláště chráněné oblasti (dále jen „ZCHO“) podle

Směrnice o ochraně volně žijících ptáků

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Prvním byl rozsudek ze dne 12. července 2007, Komise v. Rakousko (Sb. rozh. s. I-5959), kde Komise uplatňovala údajně neprovedení čl. 1 odst. 1 a 2, článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 7 odst. 1 a 4, článku 8, čl. 9 odst. 1 a 2 a článku 11 směrnice o ochraně volně žijících ptáků. Krom toho se Komise ve věci C-209/04, Komise v. Rakousko (rozsudek ze dne 23. března 2006, Recueil, s. I-2755) domáhala údajného nevyhlášení některých oblastí jako ZCHO podle směrnice o ochraně volně žijících ptáků a nesplnění požadavků směrnice o přírodních stanovištích v souvislosti se stavebním projektem.

3 — Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 103, s 1; Zvl. vyd. 15/01, s. 98).

4 — Viz nyní článek 258 SFEU.

5 — 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, s. 7; Zvl. vyd. 15/01, s. 102).

3. Směrnice o ochraně volně žijících ptáků se podle svého čl. 1 odst. 1 „týká ochrany všech druhů ptáků přírodě se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států, na něž se vztahuje Smlouva. Článek 2 vyžaduje, aby členské státy „[přijaly] opatření nezbytná k tomu, aby populace druhů uvedených v článku 1 byly zachovány na úrovni nebo přivedeny na úroveň, která odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům, přičemž budou

brát v úvahu hospodářské požadavky a požadavky rekreace“.

c) druhy pokládáné za vzácné s ohledem na málo početné populace nebo prostorově omezené místní rozšíření;

4. Článek 3 odst. 1 stanoví, že „[s] přihlednutím k požadavkům uvedeným v článku 2 přijmou členské státy nezbytná opatření na ochranu, zachování nebo obnovení dostatečné rozmanitosti a rozlohy stanovišť pro všechny druhy ptáků, na které se vztahuje článek 1“. Článek 3 odst. 2 identifikuje „zřizování chráněných území“ jako jedno z opatření na „ochranu, zachování nebo obnovení dostatečné rozmanitosti a rozlohy stanovišť pro všechny druhy ptáků, na které se vztahuje článek 1“.

d) ostatní druhy vyžadující zvláštní pozornost z důvodů specifického charakteru jejich stanoviště.

Trendy a kolísání početnosti populací musí být zohledněny jako podklady pro hodnocení.

5. Článek 4 stanoví:

„1. Druhy uvedené v příloze I musí být předmětem zvláštních opatření týkajících se ochrany jejich stanovišť s cílem zajistit přežití těchto druhů a rozmnožování v jejich areálu rozšíření.

Členské státy především označí území nejvhodnější z hlediska počtu druhů a rozlohy jako zvlášť chráněné oblasti určené pro ochranu těchto druhů, přičemž vezmou v úvahu jejich požadavky na ochranu na pevnině a na moři v zeměpisné oblasti, na niž se tato směrnice vztahuje.

V této souvislosti musí být brány v úvahu:

a) druhy ohrožené vyhoubením;

b) druhy citlivé vůči specifickým změnám na jejich stanovišti;

2. Členské státy přijmou obdobná opatření pro pravidelně se vyskytující stěhovavé druhy, které nejsou uvedeny v příloze I, přičemž vezmou v úvahu potřebu jejich ochrany na moři a na pevnině v zeměpisné oblasti, na niž se tato směrnice vztahuje, pokud jde o zimoviště, místa zastávek na jejich tahových cestách, místa, kde se tažné druhy rozmnožují a pelichají. V této souvislosti věnují členské státy zvláštní pozornost ochraně mokřadů, a zejména mokřadů mezinárodního významu.

3. Členské státy zašlou Komisi veškeré příslušné informace, aby mohla vyvinout odpovídající iniciativu s ohledem na koordinaci nezbytnou k tomu, aby území uvedená v odstavci 1 a 2 vytvořila souvislý celek, který by splňoval požadavky těchto druhů na moři i na pevnině v zeměpisné oblasti, na niž se tato směrnice vztahuje.

Směrnice o přírodních stanovištích

4. S ohledem na ochranu oblastí uvedených v odstavcích 1 a 2 přijmou členské státy vhodná opatření pro předcházení znečišťování nebo poškozování stanovišť nebo jakýchkoli rušivých zásahů, které negativně ovlivňují ptáky, pokud by mohly být významné z hlediska cílů tohoto článku. Členské státy musí rovněž usilovat o předcházení znečišťování nebo poškozování stanovišť mimo tyto chráněné oblasti.“

7. Následující body odůvodnění směrnice o ochraně přírodních stanovišť jsou relevantní pro projednávanou věc:

„[1.] [...] zachovávání, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, včetně ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, je základním cílem v obecném zájmu Společenství, jak uvádí článek 130r⁶ Smlouvy;

6. Článek 18 směrnice o ochraně volně žijících ptáků stanoví:

[...]

„1. Členské státy přijmou právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do dvou let ode dne jejího oznámení. Uvědomí o nich Komisi.

[5.] [...] s ohledem na ohrožení určitých typů přírodních stanovišť a určitých druhů je nezbytné je klasifikovat tak, aby měly prioritu při včasném provádění opatření na jejich ochranu;

2. Členské státy sdělí Komisi znění hlavních ustanovení vnitrostátního práva, která přijmou v oblasti působnosti této směrnice.“

6 — Nyní článek 191 SFEU.

- [6.] [...] je nutno podle stanoveného časového rozvrhu vyhlásit zvláštní oblasti ochrany s cílem vytvořit spojitou evropskou ekologickou síť, aby byla zajištěna ochrana nebo zachování přírodních stanovišť a druhů v zájmu Společenství v odpovídajícím stavu z hlediska jejich ochrany;
- volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v příznivém stavu [...];
- [...]

- [7.] [...] všechny tyto vyhlášené oblasti včetně těch, které jsou nebo budou klasifikovány jako zvláště chráněná území podle směrnice o ochraně volně žijících ptáků [5], budou zařazeny do spojitě evropské ekologické sítě;
- j) ‚lokalitou‘ [se] rozumí zeměpisně určené území, jehož plocha je jasně vymezena;
- [...]

- [8.] [...] je vhodné v každé vyhlášené oblasti ochrany provést nezbytná opatření beroucí ohled na cíle ochrany;
- [...]“
- 1) ‚zvláštní oblasti ochrany‘^[7] [se] rozumí lokalita významná pro Společenství a vyhlášená členskými státy prostřednictvím právního, správního a/nebo smluvního aktu, u které jsou pro přírodní stanoviště a/nebo populace druhů, pro něž je lokalita určena, uplatněna ochranná opatření nezbytná k jejich zachování nebo obnově ve stavu z hlediska jejich ochrany příznivém;

8. V článku 1 jsou uvedeny následující definice:

- [...]“
- „a) ‚ochranou‘ [se] rozumí všechna opatření, která jsou potřebná pro zachování nebo obnovu přírodních stanovišť a populací
- 7 — Dále jen ‚ZOO‘.

9. Účel směrnice o přírodních stanovištích je vymezen v článku 2, který stanoví, že cílem směrnice je „příspěk k zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin na evropském území členských států, na které se vztahuje Smlouva“; a že opatření, která mají být na základě směrnice přijata, mají mít za cíl „zachování nebo obnov[�] příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Společenství“, a „musí brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky“.

uvedených v příloze II, jež se na těchto lokalitách vyskytují.

10. Článek 3 odst. 1 stanoví: „Pod názvem NATURA 2000 bude vytvořena spojitá evropská ekologická síť zvláštních oblastí ochrany“. Uvedená síť má zahrnovat zvláštní chráněná území vymezená členskými státy na základě směrnice o ochraně volně žijících ptáků.

2. Členské státy přijmou vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů ani k [a] vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.“

11. Ochranná opatření, která mají být stanovena pro ZOO, jsou vymezena v čl. 6 odst. 1 a 2:

12. Článek 7 stanoví:

„1. Pro zvláštní oblasti ochrany stanoví členské státy nezbytná ochranná opatření zahrnující v případě potřeby odpovídající plány péče vypracované speciálně pro dané lokality nebo integrované do jiných plánů rozvoje a vhodná opatření právního, správního nebo smluvního charakteru, která odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů

„Povinnosti vyplývající z ustanovení čl. 6 odst. 2, 3 a 4 této směrnice nahrazují povinnosti vyplývající z první věty čl. 4 odst. 4 [směrnice o ochraně volně žijících ptáků], pokud jde o území označená podle čl. 4 odst. 1 nebo obdobně uznaná podle čl. 4 odst. 2 uvedené směrnice, a to ode dne provádění této směrnice nebo ode dne označení nebo uznání členským státem podle [směrnice o ochraně volně žijících ptáků], podle toho, které datum je pozdější.“

13. Podle článku 23 byly členské státy povinny provést směrnici o přírodních stanovištích do dvou let od jejího oznámení.

Relevantní skutkové okolnosti a řízení

14. V návaznosti na vyhodnocení sítě chráněných území v Rakousku v průběhu let 1999 a 2000 dospěla Komise k závěru, že existují mezery ve vyhlásování chráněných území a v právním režimu ochrany volně žijících ptáků a jejich stanovišť, jež se nachází v takových lokalitách. Dne 23. října 2001 zaslala Komise Rakousku výzvu dopisem, na kterou rakouské orgány odpověděly v letech 2002 a 2003.

15. Komise dne 18. října 2004 zaslala dodatečnou výzvu dopisem, ve které tvrdila, že Hanság ve spolkové zemi Burgenland nebyl vyhlášen za ornitologické chráněné území a že rozloha lokality Nedere Tauern ve spolkové zemi Štýrsko byla protiprávně zmenšena. Rakousko odpovědělo dopisem ze dne 21. prosince 2004 a předložilo řadu dodatečných vyjádření v letech 2005 a 2006.

16. Komise byla toho názoru, že Rakousko nadále porušovalo své povinnosti vyplývající z práva Společenství. Proto dne 15. prosince 2006 vydala odůvodněné stanovisko. Lhůta pro odpověď na toto odůvodněné stanovisko uplynula dne 15. února 2007. Rakouské orgány odpověděly dne 20. února 2007 a dne 24. září 2007 zaslaly doplňující dopis.

17. Jelikož Komise měla za to, že odpověď Rakouska není uspokojivá, podala dne 27. listopadu 2007 projednávanou žalobu. Navrhuje, aby Soudní dvůr:

– určil, že Rakouská republika tím, že

- a) nevyhlásila (v případě lokality Hanság ve spolkové zemi Burgenland) nebo nevymezila správně (v případě lokality „Niedere Tauern“ ve spolkové zemi Štýrsko) v souladu s ornitologickými kritérii nejvhodnější území v Rakousku co do počtu a velikosti, jako zvláště chráněné oblasti druhů ptáků v souladu s čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně volně žijících ptáků a
- b) neposkytla právní ochranu v souladu s čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně volně žijících ptáků nebo čl. 6 odst. 2 ve spojení s článkem 7 směrnice o ochraně přírodních stanovišť částí zvláště chráněných oblastí, které již byly vyhlášeny;

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně volně žijících ptáků a čl. 6 odst. 2 ve spojení s článkem 7 směrnice o ochraně přírodních stanovišť, a

- uložil Rakouské republice náhradu nákladů řízení.

18. Komise, Rakousko a německá vláda (kte-
rá do řízení vstoupila jako vedlejší účastník)
přednesly své argumenty na jednání.

územích⁸ z předmětu řízení, ale uvedla je ve své žalobě. Zadruhé žalobní důvod Komise, podle kterého ZCHO nepožívají žádné nebo požívají nedostatečné právní ochrany, není totožný s výtkou, kterou uplatnila v postupu před zahájením soudního řízení; naopak žaloba obsahuje nové tvrzení, podle kterého prováděcí pravidla musí obsahovat specifické povinnosti a zákazy pro specifické ZCHO a konkrétní druhy a stanoviště. Zatřetí údajné neposkytnutí právní ochrany ve spolkové zemi Salcbursko – ačkoliv je uvedeno v odůvodněném stanovisku – není zahrnuto do výzvy dopisem, a údajné neposkytnutí právní ochrany v Dolních Rakousích je poprvé uvedeno teprve v žalobě.

Přípustnost

19. Rakousko zpochybňuje přípustnost žaloby a tvrdí, že předmět žaloby jde nad rámec toho, co bylo předmětem postupu před zahájením soudního řízení, a že žaloba není ucelená a přesná.

21. Žaloba Komise je podle mého názoru konsistentní s výtkami vznesenými v postupu před zahájením soudního řízení, pokud jde o údajné neposkytnutí právní ochrany v Rakousku.

Předmět žaloby

20. Rakousko tvrdí, že předmět žaloby jde nad rámec toho, co bylo předmětem postupu před zahájením soudního řízení ve třech ohledech. Zaprvé Komise v odůvodněném stanovisku zjevně vyloučila rakouské vnitrostátní předpisy o evropských chráněných

22. V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora je předmět žaloby podané na základě článku 226 ES vymezen postupem před zahájením soudního řízení a žaloba Komise musí být založena na stejných žalobních

8 — Pojem „evropské chráněné území“ nebyl žádným z účastníků řízení definován. Z odůvodněného stanoviska Komise jej chápu tak, že odkazuje na oblasti, které byly vyhlášeny jako národní parky nebo přírodní rezervace, které spadají do působnosti příslušných orgánů spolkových zemí. Tento pojem nemá zřejmě stejný význam jako „ZCHO“ nebo „ZOO“. Jeví se však rovněž, že „evropské chráněné území“ může být shodné se ZCHO nebo ZOO.

důvodech⁹. Tato zásada nebrání Komisi v tom, aby v žalobě upřesnila své původní výtky za předpokladu, že nezmění předmět sporu¹⁰.

23. Pokud jde o první argument Rakouska, zdá se mi, že Komise ve svém odůvodněném stanovisku vysvětluje, že evropská chránění území (lokality, které spadají do působnosti orgánů spolkových zemí¹¹) mohou být rovněž vyhlášena jako ZCHO. Tvrdí však, že pro mnoho takových oblastí nebyla zavedena konkrétní opatření právní ochrany. Z toho vyplývá, že Komise v odůvodněném stanovisku odkazuje na lokality vyhlášené za evropské chráněné oblasti na celostátní nebo regionální úrovni, které jsou rovněž prohlášeny za ZCHO podle směrnice o ochraně volně žijících ptáků, jako na oblasti spadající do řízení. Proto nesouhlasím s argumentem Rakouska, že se jedná o žalobní důvod, který byl do žaloby vložen, aniž byl nejprve uplatněn ve výměně korespondence před zahájením soudního řízení.

24. Pokud jde o druhý a třetí argument Rakouska, výtky Komise, že právní ochrana ZCHO musí být cílená a specifická, rozvíjí její předchozí tvrzení, podle kterého je právní ochrana vyhlášených lokalit nedostatečná. Komise tak nemění předmět své žaloby tím,

že by uplatnila nový žalobní důvod. Komise jak v odůvodněném stanovisku, tak v žalobě potvrzuje, že se žalobní důvody neomezují v konkrétní lokalitě uvedené příkladmo v postupu před zahájením soudního řízení, ale vztahují se na celé Rakousko.

25. Proto se mi zdá, že ačkoliv je žaloba podrobnější nežli výzva dopisem a odůvodněné stanovisko, předmět sporu vymezený v postupu před zahájením soudního řízení a v žalobě je stejný. Proto nejsem toho názoru, že projednávaná žaloba je z uvedených důvodů nepřijatelná.

Nedostatek ucelenosti a přesnosti

26. Rakousko tvrdí, že Komise ve svých žalobních důvodech neupřesňuje, které právní předpisy vztahující se k označeným ZCHO neposkytují náležitou právní ochranu. Rakousko tvrdí, že proto nelze určit konkrétní opatření, o nichž Komise tvrdí, že by měla být přijata k nápravě údajného porušení.

27. Z ustálené judikatury vyplývá, že odůvodněné stanovisko a žaloba musí vymezovat žalobní důvody uceleně a přesně tak, aby

9 — Rozsudek ze dne 11. září 2001, Komise v. Irsko (C-67/99, Recueil, s. I-5757, bod 22 a v něm citovaná judikatura); viz rovněž rozsudek ze dne 26. dubna 2007, Komise v. Finsko (C-195/04, Sb. rozh. s. I-3351, bod 18).

10 — Rozsudek Komise v. Irsko, uvedený výše v poznámce pod čarou 9, bod 23; viz rozsudek Komise v. Finsko, rovněž uvedený výše v poznámce pod čarou 9, bod 18 a v něm citovaná judikatura.

11 — Viz poznámka pod čarou 8.

žalovanému členskému státu bylo umožněno posoudit rozsah údajného porušení a připravit svoji obranu¹².

Návrhová žádání

28. Pokud tedy Komise uplatňuje nedostatek právní ochrany, musí uvést, jaká právní ochrana – a zda vůbec – existuje, a vysvětlit, proč takovou právní ochranu považuje za nedostatečnou. Pokud však Komise neuvedla podrobnosti týkající se například konkrétní ZCHO, nečiní tato skutečnost nutně její žalobu nepřesnou nebo neucelenou.

29. Není pochyb o tom, že předmětem druhého žalobního důvodu Komise je údajně nedostatečná právní ochrana ZCHO v Rakousku. Argument Komise, podle kterého má být právní ochrana cílená a specifická, není ani nejasný, ani nesrozumitelný.

30. Zdá se mi tudíž, že Rakousko mělo k dispozici dostatečné údaje ohledně žaloby Komise, aby si připravilo svou obranu.

12 — Rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Komise v. Španělsko (C-186/06, Sb. rozh. s. I-12093, bod 18 a uvedená judikatura).

31. Judikatura Soudního dvora uvádí, že pouze oblasti již vyhlášené jako ZCHO spadají do působnosti čl. 6 odst. 2 až 4 a článku 7 směrnice o přírodních stanovištích, které nahrazují ustanovení první věty čl. 4 odst. 4 směrnice o ochraně volně žijících ptáků¹³. Lokality, které ještě za ZCHO vyhlášeny nebyly, ale které vyhlášeny být měly, nadále spadají do působnosti první věty čl. 4 odst. 4 směrnice o ochraně volně žijících ptáků¹⁴. Bylo by proto možné očekávat, že Komise při uplatnění druhého žalobního důvodu jasně identifikuje konkrétní lokality¹⁵, které za ZCHO vyhlášeny nebyly, vysvětlí, proč je toho názoru, že takto vyhlášeny být měly, a poté uplatní argumenty na podporu názoru, že nebyla dodržena první věta čl. 4 odst. 4 směrnice o ochraně volně žijících ptáků¹⁶.

32. Komise neuvedla oblasti, které měly být vyhlášeny jako ZCHO na základě informací o vymezení relevantních oblastí nebo ornitologických kritérií, podle kterých má být

13 — Rozsudek ze dne 7. prosince 2000, Komise v. Francie (C-374/98, Recueil, s. I-10799, body 43 až 46).

14 — Rozsudek Komise v. Francie, uvedený výše v poznámce pod čarou 13, bod 47.

15 — V souvislosti se svým druhým žalobním důvodem Komise označuje některé lokality, které rakouské orgány vyhlásily jako ZCHO po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku (například ve spolkových zemích Burgenland a Vídeň). Soudní dvůr však není schopen posoudit, zda se první věta čl. 4 odst. 4 směrnice o volně žijících ptácích na uvedené lokality použije z důvodů uvedených dále v bodu 80.

16 — Viz pro srovnání rozsudek ze dne 13. prosince 2007, Komise v. Irsko (C-418/04, Sb. rozh. s. I-10947, body 169 až 175), ve kterém Komise zvolila rozšíření žaloby na lokality, které nebyly vyhlášeny za ZCHO, s tvrzením, že nedošlo k použití první věty čl. 4 odst. 4 směrnice o ochraně volně žijících ptáků.

posouzena vhodnost pro vyhlášení¹⁷. Krom toho neposkytla konkrétní vyjádření ohledně skutečnosti, zda se první věta čl. 4 odst. 4 směrnice o ochraně volně žijících ptáků na takové oblasti použije, a pokud ano, proč je toho názoru, že Rakousko nesplnilo své povinnosti vyplývající z uvedeného ustanovení.

Právní otázky

První žalobní důvod – Nevyhlášení Hanság jako ZCHO a zmenšení ZCHO Niedere Tauern

33. V důsledku toho Soudní dvůr není schopen posoudit, zda se první věta čl. 4 odst. 4 použije na lokality v Rakousku, které nejsou vyhlášeny jako ZCHO, ale takto vyhlášeny být měly.

Hanság

34. Soudní dvůr zdůraznil, že povinnost členských států věrně provést směrnici o ochraně volně žijících ptáků je obzvláště významná, jelikož je jim svěřena správa společného dědictví¹⁸. V případech, kdy je uplatňováno nedostatečné provedení, je v důsledku toho důležité, aby Komise zajistila, že Soudní dvůr bude mít k dispozici veškeré nezbytné poznatky, které mu umožní zkoumat a posoudit, zda žalovaný členský stát splnil povinnosti vyplývající z práva Společenství. Komise tak zjevně neučinila.

35. Komise tvrdí, že směrnice o ochraně volně žijících ptáků od členských států vyžaduje, aby za ZCHO vyhlásily lokality nejvhodnější z hlediska počtu a velikosti pro ochranu druhů uvedených v příloze I a přijaly obdobná opatření pro pravidelně se vyskytující stěhovavé druhy (neuvedené v příloze I), pokud jde o místa, kde se tažné druhy rozmnožují a pelichají a o jejich zimoviště a místa zastávek na jejich tahových cestách. Hanság byl identifikován jako nejvhodnější oblast pro ochranu některých druhů ptáků, jmenovitě *otis tarda* (drop velký), *circus pyargus* (moták lužní) a *asio flammeus* (kalous pustovka).

17 — Viz rozsudek Komise v. Irsko, uvedený výše v poznámce pod čarou 16, bod 47, v němž Soudní dvůr uvedl, že aby bylo možné vyhlásit nejvhodnější lokality jako ZCHO, je nezbytné aktualizovat vědecké údaje, aby tak bylo určeno, jaká je situace neohroženějších druhů, jakož i druhů představujících společné dědictví Společenství.

18 — Rozsudek ze dne 20. října 2005, Komise v. Spojené království (C-6/04, Sb. rozh. s. I-9017, bod 25 a v něm citovaná judikatura); viz rovněž rozsudek Komise v. Rakousko, citovaný výše v poznámce pod čarou 2 (bod 277).

36. Rakousko potvrdilo že Hanság byl vyhlášen jako ZCHO dne 3. srpna 2008.

37. Rakousko zjevně nevyhlásilo Hanság jako ZCHO ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku, která uplynula dne 15. února 2007. Žaloba Komise je tudíž v tomto ohledu opodstatněná.

39. Rakousko uznává, že zmenšené území je nedostatečné pro ochranu tří druhů ptáků (mláďata druhů *charadrius morinellus*, *bonasa bonasia* a *picus canus*), a mělo by tudíž být zvětšeno. Nicméně nesouhlasí s tím, že ZCHO musí být rozšířena na svou původní výměru tak, aby zahrnovala lesní druhy *aegolius funereus*, *glaucidium passerinum*, *dryocopus martius* a *picoides tridactylus*.

Niedere Tauern

38. Komise je toho názoru, že původní rozhodnutí Rakouska ze dne 3. listopadu 1997 vyhlásit lokalitu o rozloze 169 000 hektarů bylo v souladu s čl. 4 odst. 1 směrnice o ochra-ně volně žijících ptáků. Nicméně Komise tvrdí, že tím, že Rakousko následně dvakrát rozhodlo o zmenšení rozlohy ZCHO Niedere Tauern (o 31 258 hektarů v roce 1999 a poté o dalších 50 600 hektarů v roce 2001) způsobem, který nebyl v souladu s dostupnými ornitologickými údaji, nesplnilo své povinnosti. Komise tvrdí, že obě zmenšení měla negativní dopad na některé lesní druhy ptáků, které obvykle hnízdí v nadmořské výšce do 1 500 metrů – *aegolius funereus* (sýc rousný), *glaucidium passerinum* (kulíšek nejmenší), *dryocopus martius* (datel černý) a *picoides tridactylus* (datlík tříprstý) – a na hnízdní oblasti pro odchov mláďat druhů *charadrius morinellus* (kulík hnědý), *bonasa bonasia* (jeřábek lesní) a *picus canus* (žluna šedá).

40. Členské státy jsou podle ustálené judikatury¹⁹ povinny vyhlásit jako ZCHO všechna území, která se – při použití ornitologických kritérií – jeví jako nejvhodnější pro ochranu druhů uvedených v příloze I, a podobná opatření musí být přijata, v souladu s čl. 4 odst. 2, pro stěhovavé druhy. Soudní dvůr též rozhodl, že diskreční pravomoc, kterou požívají členské státy ve vztahu k výběru nejvhodnějších území pro vyhlášení jako ZCHO, se netýká vhodnosti vyhlásit jako ZCHO území, která se zdají být jako nejvhodnější podle ornitologických kritérií, ale pouze použití těchto kritérií za účelem identifikace území nejvhodnějších pro ochranu druhů vyjmenovaných v příloze I²⁰.

19 – Rozsudek Komise v. Irsko, uvedený výše v poznámce pod čarou 16 (bod 37 a uvedená judikatura).

20 – Rozsudek Komise v. Rakousko, uvedený výše v poznámce pod čarou 2 (bod 33 a uvedená judikatura).

41. Komise se na podporu svého tvrzení, že musí být obnoveny původní hranice oblasti, opírá o ornitologickou zprávu²¹ (vypracovanou na žádost spolkové země Štýrsko).

42. Rakousko připouští, že vědecké a ornitologické údaje ukazují, že lokalita Nedere Tauern patří mezi nejvýznamnější oblasti ve státu coby stanoviště přinejmenším devíti druhů lesních a alpských ptáků²². Rakousko uznává, že studie, o kterou se opírá Komise, zahrnuje ornitologická kritéria, ale zpochybňuje to, co označuje jako „neexistenci dostatečných údajů, které by mohly sloužit jako základ pro vymezení, které je po odborné stránce jisté“, na kterých je zpráva založena²³. Rakousko konečně tvrdí, že ačkoliv uznává, že alpské lesy poskytují stanoviště pro druhy identifikované Komisí, nejedná se samo o osobě o dostatečný základ pro zahrnutí uvedených oblastí do ZCHO.

43. Zdá se, že není sporu o tom, že se původní vymezení lokality zakládalo na ornitologických kritériích, a tudíž bylo provedeno

v souladu s čl. 4 odst. 1 směrnice o ochraně volně žijících ptáků. Účastníci řízení se však neshodují ohledně toho, zda je zmenšení rozlohy lokality v souladu se směrnicí.

44. Směrnice o ochraně volně žijících ptáků sama o sobě neupravuje postup pro případ, že si členský stát přeje zmenšit rozlohu existující oblasti. Je proto nutné postup dovést s přihlédnutím k účelu a cílům jak směrnice o ochraně volně žijících ptáků, tak směrnice o přírodních stanovištích.

45. Zdá se mi, že jakmile byla ZCHO, která se v souladu s ornitologickou dokumentací jeví jako nejvhodnější pro dotčené druhy, vyhlášena²⁴, členský stát, který hodlá následně zmenšit zeměpisnou rozlohu takové ZCHO, musí disponovat aktualizovanými vědeckými důkazy a ornitologické důkazy na podporu svého (předpokládaného) záměru, že tak může učinit, aniž ohrozí požadovanou úroveň ochrany²⁵. Je-li taková podmínka splněna, jsem toho názoru, že členský stát může upravit zeměpisnou rozlohu ZCHO. Bylo by pak nezbytné, aby Komise, která nese důkazní břemeno v kontextu jakéhokoli následného

21 — Zpráva Gallaun, H., Sackl, P., Praschk, C., Schardt, M., a Trinkaus, P. (2006) uvedená v bodu 44, poznámce pod čarou 48 žaloby Komise [„Gallaun a další (2006)“]. Komise ve své žalobě rovněž odkazuje na Lentnerovu zprávu z roku 2004. Ornithologische Stellungnahme zur Verkleinerung des Vogelschutzgebietes „Niedere Tauern“ in Bezug auf die EU-Vogelschutzrichtlinie 79/409/EWG“ (Ornitologická pozorování v rámci redukce zvláště chráněné oblasti Nedere Tauern v kontextu směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků) [„Lentner (2004)“].

22 — Jelikož je nestanová Rakousko, nemohu tak učinit ani já.

23 — Rakousko se opírá o novější studii Josefa Eisnera ze dne 18. prosince 2007 o ZCHO Nedere Tauern AT2209000 [„Eisner (2007)“].

24 — Rozsudek Komise v. Irsko, uvedený výše v poznámce pod čarou 16, bod 37 a v něm citovaná judikatura.

25 — Viz bod 40 výše. Členský stát musí sám zajistit tím, že žádá nebo získá odpovídající studii, že rozloha ZCHO může být zmenšena bez ohrožení cílů směrnice před tím, než povolí takové zmenšení. Připouštím, že členský stát může dostupné důkazy doplnit ve fázi postupu před zahájením soudního řízení až do uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Komise. Viz rovněž rozsudek ze dne 28. června 2007, Komise v. Španělsko (C-235/04, Sb. rozh. s. I-5415, body 23 a 24).

řízení pro nesplnění povinnosti státem²⁶, poskytla nezbytné podklady prokazující, že důkazy, o které se členský stát opíral, byly nedostatečné nebo nesprávné²⁷.

46. Rakousko v projednávané věci nepředložilo Soudnímu dvoru žádné ornitologické podklady, které by prokazovaly, že zmenšení rozlohy ZCHO Nedere Tauern v roce 1999 nebo v roce 2001 bylo odůvodněné v době, kdy k takovým zmenšením došlo. Podle ustálené judikatury Soudního dvora členské státy musí za účelem vyhlášení nejvhodnějších oblastí jako ZCHO použít nejnovější dostupné vědecké informace – v případech, kdy bylo zahájeno řízení pro nesplnění povinnosti státem, musí být tyto podklady dostupné nejpozději na konci lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku²⁸.

47. Rakousko se nyní snaží opírat o Eisnerovu zprávu z roku 2007, aby zpochybnilo vědecké podklady předložené Komisí. Podle mého názoru se však studie, která byla dokončena 6. prosince 2007, značnou dobu po uplynutí lhůty pro vyhovění odůvodněnému stanovisku (15. února 2007) – nelze nyní dovolávat za účelem nápravy zjevného

nedostatku odborného odůvodnění zmenšení z let 1999 a 2001. Rakousko tak neposkytlo žádné relevantní vědecké informace, které by prokazovaly, že povinnost stanovená v čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně volně žijících ptáků byla zmenšením ZCHO Nedere Tauern splněna.

48. Dodávám, že argument Rakouska, podle kterého povinnost rozšířit lokalitu na její původní rozlohu musí být založena na věrohodných údajích, není podložen zněním směrnice o ochraně volně žijících ptáků, a Soudnímu dvoru nebyly předloženy žádné vědecké informace, které by prokazovaly, že čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně volně žijících ptáků by mohl být splněn vyhlášením jiných lokalit za ZCHO pro druhy ptáků, které byly stanoveny Komisí.

49. Považuji proto tento žalobní důvod za opodstatněný.

Druhý žalobní důvod – Nezavedení účinného právního režimu pro ZCHO

26 — Rozsudek ze dne 6. listopadu 2003, Komise v. Spojené království (C-434/01, Recueil, s. I-13239, bod 21 a v něm citovaná judikatura; viz rovněž rozsudek Komise v. Irsko, uvedený výše v poznámce pod čarou 16, bod 167).

27 — Podle ustálené judikatury Soudního dvora Inventory of Important Bird Areas in the European Community (Seznam významných ptačích území v Evropském společenství), zveřejněný v letech 1989 a 2000, známý jako „IBA 1989“ a „IBA 2000“ je považován za nejměrodatnější studii; viz rozsudek Komise v. Irsko, uvedený výše v poznámce pod čarou 16, body 40 a 48. V projednávané věci se Komise opírá o dvě zprávy: Lentner (2004) a Gallaun a další (2006).

28 — Viz rozsudek Komise v. Irsko, uvedený výše v poznámce pod čarou 16, bod 47 a v něm citovaná judikatura.

50. V zájmu jasnosti rozdělím svou analýzu druhého žalobního důvodu na dvě části. Nejprve se budu zabývat obecným principiálním argumentem Komise, jenž se týká prostoru

pro uvážení, kterým disponují členské státy ohledně způsobu, kterým provádějí směrnice o ochraně volně žijících ptáků a o přírodních stanovištích (otázka, která vedla ke vstupu Německa jako vedlejšího účastníka do tohoto řízení). Následně budu zkoumat konkrétní výtky Komise podle jednotlivých spolkových zemích.

Prostor pro uvážení

51. Komise tvrdí, že řádné provedení směrnice o ochraně volně žijících ptáků a o přírodních stanovištích předpokládá přijetí zvláštních opatření ochrany ve formě, která zajistí, že budou zavedeny právně závazné povinnosti a zákazy k ochraně ZCHO; taková opatření musí být přijata stejným aktem, kterým se oblast vyhláší jako ZCHO.

52. Rakousko tvrdí, že znění směrnice o ochraně volně žijících ptáků a o přírodních stanovištích nestanoví formu opatření požadovaných k jejich provedení. Je pouze nezbytné zvážit zavedení konkrétních zákazů, existují-li náznaky, že je možné zhoršení existujícího stavu oblasti. Krom toho, podléhají-li lokality existujícím obecným ochranným opatřením podle vnitrostátních předpisů, které chrání všechny druhy, faktická ochrana existuje vedle a nad rámec ochrany, která je požadována směrnicí o ochraně volně žijících ptáků.

53. Německá vláda tvrdí, že není nutné zavádět prostřednictvím závazného právního aktu zvláštní povinnosti a zákazy pro každou ZCHO.

54. Hlavní argument Komise, podle kterého musí být zvláštní opatření ochrany přijata ve formě závazných povinností nebo zákazů, nenachází podle mého názoru oporu v základních zásadách práva Společenství ani ve znění směrnice o ochraně volně žijících ptáků nebo směrnice o přírodních stanovištích²⁹.

55. Je obecně známo, že směrnice je podle třetího pododstavce článku 249 ES³⁰ závazná pro každý členský stát, kterému je adresována, co do výsledku, kterého má být dosaženo, ale ponechává na vnitrostátních orgánech, aby zvolily formu a metody provedení³¹. Z uvedeného vyplývá, že Rakousko, stejně jako každý jiný členský stát, může zvolit formu a metody provedení směrnice o ochraně volně žijících ptáků a směrnice o přírodních stanovištích.

56. Komise na jednání uznala, že ani ve znění směrnice o ochraně volně žijících ptáků, ani ve znění směrnice o přírodních stanovištích nic nenaznačuje tomu, že by právní ochrana ZCHO musela být začleněna do stejného

29 — V následujícím textu se odkazy na směrnici o ochraně volně žijících ptáků a směrnici o přírodních stanovištích rozumí odkazy na konkrétní ustanovení, o která se jedná v projednávané věci – čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně volně žijících ptáků a čl. 6 odst. 2 ve spojení s článkem 7 směrnice o přírodních stanovištích.

30 — Nyní článek 288 SFEU.

31 — V kontextu projednávané věci viz rozsudek Komise v. Irsko, uvedený výše v poznámce pod čarou 16, bod 157 a v něm citovaná judikatura.

aktu, kterým se lokalita vyhlašuje jako ZCHO. Obdobně znění směrnice nestanoví, že zvláštní opatření ochrany mohou mít pouze formu specifických povinností a zákazů.

57. Zdá se mi tudíž, že přístup, jehož účelem je stanovení formy a metody provádění, není v souladu ani se zněním zvláštní právní úpravy, o kterou se zde jedná, ani s obecnými zásadami práva Společenství.

58. V neprospěch přístupu zastávaného Komisí hovoří řada dalších důvodů.

59. Směrnice o volně žijících ptácích a směrnice o přírodních stanovištích mají podobné cíle, a sice přispívat k zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a – v případě ptáků – všech druhů, které se přirozeně vyskytují ve volné přírodě³². ZCHO vyhlášené podle směrnice o ochraně volně žijících ptáků jsou začleněny do Natura 2000, která byla zřízena jako soudržná evropská ekologická síť podle směrnice o přírodních stanovištích³³. Zdá se mi tedy, že – jak jsem uvedla ve věci Stadt Papenburg³⁴, mezi těmito dvěma směrnicemi

existuje úzká spojitost, a musí být tudíž vykládány koherentně.

60. Článek 6 odst. 1 směrnice o přírodních stanovištích uvádí řadu možných opatření, která mohou být přijata pro zvláštní oblasti ochrany, včetně opatření právního, správního nebo smluvního charakteru, která odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť dotčených druhů. Zdá se mi, že by členské státy měly mít možnost využít stejného okruhu opatření při přijímání opatření zvláštní ochrany podle směrnice o ochraně ptáků³⁵.

61. V této souvislosti čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně volně žijících ptáků stanoví, že účelem zvláštních opatření ochrany týkajících se stanovišť druhů uvedených v příloze I a stěhovavých druhů (neuvedených v příloze) je zajistit přežití a rozmnožení v jejich areálu rozšíření. K provedení uvedené povinnosti musí členské státy vyhodnotit a zavést vhodná opatření k zajištění ochrany, zachování nebo obnovy stanoviště tak, aby byly splněny cíle čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně ptáků. Z toho však nevyplývá, že k provedení směrnice o ochraně volně žijících ptáků a směrnice o přírodních stanovištích mohou být použita *pouze* opatření zavádějící zákazy a povinnosti. Ani to neznamená, že zákazy a povinnosti musí být použity v každém případě (i kdyby byla přijata i jiná opatření).

32 — Článek 1 směrnice o ochraně volně žijících ptáků a článek 2 směrnice o přírodních stanovištích.

33 — Článek 3 odst. 1 a sedmý bod odůvodnění směrnice o přírodních stanovištích.

34 — Bod 34 mého stanoviska ve věci C-226/09 (rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Sb. rozh. s. I-131)

35 — ZOO byly zavedeny směrnicí o ochraně přírodních stanovišť, viz body 8 až 11 výše. ZCHO je paralelní klasifikací podle směrnice o volně žijících ptácích.

62. Zákazy jsou kupříkladu užitečným nástrojem k ochraně proti identifikovanému zdroji nebezpečí. Povinnosti jsou stejně tak vhodné tam, kdy osoba, jež má takovému pravidlu podléhat, je snadno identifikovatelná. Nicméně taková opatření nepokrývají vyčerpávajícím způsobem všechny eventuality. Nemusí být tudíž ani vhodné k poskytnutí účinné ochrany před potenciálním nebezpečím, které nebylo plně identifikováno. V takovém případě může být nezbytné přiznat příslušným orgánům pravomoci k přijetí pozitivních opatření namísto reakce spočívající ve stanovení zákazů nebo povinností.

63. Potřeba zavést zvláštní opatření ochrany musí rovněž podléhat přezkumu. Environmentální podmínky se mění. Členské státy proto potřebují určitou míru flexibility pokud jde o nástroje, které používají³⁶.

64. Komise tvrdí, že členské státy nemohou používat různá opatření v různých regionech.

36 — Viz například rozsudek Komise v. Rakousko, uvedený výše v poznámce pod čarou 2 (bod 20). Uvedená věc se týkala klasifikace lokalit, kterou Soudní dvůr popisuje jako trvalý závazek. Zdá se mi, že stejná zásada se použije rovněž pro přijetí opatření ochrany.

S tím nesouhlasím. Směrnice o ochraně volně žijících ptáků vyžaduje, aby členské státy přijaly opatření, která jsou vhodná pro dotčené druhy. Jiná opatření mohou být nevyhnutelně nutná pro ochranu druhu, který hnízdí v mokřadech, ve srovnání s lesním druhem, který hnízdí na stromech. Opatření se rovněž budou lišit podle toho, zda jsou potřebná k ochraně, zachování nebo obnově dostatečné rozmanitosti a rozlohy stanovišť pro ochranu ptactva.

65. Zdá se mi proto, že členské státy musí disponovat úplnou škálou opatření, ze kterých mohou vybírat při provádění směrnice o ochraně volně žijících ptáků a směrnice o přírodních stanovištích.

66. Komise předkládá tři konkrétní tvrzení, jež se týkají podstaty zvláštních opatření ochrany, o kterých soudí, že je členské státy musí přijmout. Zaprvé vyhlášení lokality a příslušná opatření musí být zveřejněna závazným nástrojem, který je vymahatelný vůči třetím osobám. Zadruhé členské státy musí přijmout opatření k tomu, aby zajistily, že konkrétní cíle směrnice o ochraně volně žijících ptáků a směrnice o přírodních

stanovištích jsou splněny. Zatřetí zvláštní opatření ochrany musí být specifická v tom, že se musí vztahovat ke konkrétní ZCHO s přihlédnutím k jejím charakteristickým znakům a environmentálním podmínkám a konkrétním druhům, které se tam vyskytují.

svých funkcí podle článku 211 ES³⁸ a zajistit, aby směrnice byly skutečně uplatňovány³⁹.

Právně závazný nástroj

67. Před tím, než se budu zabývat těmito argumenty, je nutno zdůraznit dva základní body.

68. Zaprvé v řízení o nesplnění povinnosti, jako je řízení v projednávané věci, nese Komise důkazní břemeno, aby prokázala, že členský stát neprovedl směrnice o ochraně ptáků a o přírodních stanovištích³⁷. Komise tudíž musí identifikovat nedostatky v ochraně, o nichž tvrdí, že přetrvávají ohledně konkrétních druhů nebo jejich stanovišť. Z druhé členské státy mají rovněž povinnost spolupracovat s Komisí formou poskytování informací o situaci na jejich územích. Tak je tomu zejména v takových případech, jako je projednávaná věc, kde podrobné informace o environmentálních znacích konkrétní lokality a druhích, které se v ní nachází, jsou zásadní pro posouzení, zda byla zavedena účinná opatření, která umožňují vhodnou ochranu. Bez takové spolupráce je pro Komisi obtížné získat podklady nezbytné k plnění

69. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že k tomu, aby bylo vyhověno požadavku právní jistoty, který vyžaduje, aby v případě, že cílem směrnice je založit subjektivní práva, bylo oprávněným osobám umožněno seznámit se v plném rozsahu se svými právy, musí být ustanovení směrnice provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem, jakož i s požadovanou specifičností, přesností a jasností⁴⁰.

70. Sdílím názor Komise, že zásada právní jistoty vyžaduje, aby vyhlášení ZCHO a opatření přijatá na jejich ochranu byla provedena způsobem, který osobám dotčeným takovými opatřeními umožní zjistit rozsah jejich práv a povinností. To již bylo uznáno Soudním dvorem, který uvedl, že ZCHO musí být nadány nezpochybnitelnou závazností⁴¹.

37 — Rozsudek Komise v. Spojené království, uvedený výše v poznámce pod čarou 26, bod 21 a uvedená judikatura; viz rovněž rozsudek Komise v. Irsko, uvedený výše v poznámce pod čarou 16, bod 167.

38 — Nyní článek 17 Smlouvy o EU o obecných pravomocích Komise.

39 — Rozsudek ze dne 16. července 2009, Komise v. Irsko (C-427/07, Sb. rozh. s. I-6277, bod 105).

40 — Rozsudek Komise v. Irsko, uvedený výše v poznámce pod čarou 39, bod 55 a uvedená judikatura.

41 — Rozsudek ze dne 27. února 2003, Komise v. Belgie (C-415/01, Recueil, s. I-2081, body 21 a 22).

Konkrétní prováděcí opatření

71. Komise tvrdí, že provedení v Rakousku je nedostatečné, protože právní předpis, který směrnicí provádí, odkazuje pouze na obecný cíl „zachování a obnovení příznivého stavu ochrany přírody v souladu se směrnicí o ochraně volně žijících ptáků“⁴², spíše než aby opakoval cíle vyjádřené ve směrnicí o ochraně volně žijících ptáků a směrnicí o přírodních stanovištích.

72. Judikatura Soudního dvora však ukazuje, že není nutné, aby prováděcí opatření převzala přesné znění směrnic⁴³. V každém případě, i když je znění směrnice převzato doslovně, nevyplývá z toho, že postup spočívající v „kopírování a vložení“ pro provedení směrnice je věrným provedením. K určení toho, zda došlo k řádnému provedení, je vždy nezbytné zvážit účinek prováděcího opatření v jeho úplnosti a posoudit, zda dosahuje konkrétních cílů dotčené směrnice.

73. V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, že cíle čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně volně žijících ptáků zavazují členské státy k tomu, aby poskytl ZCHO režim právní ochrany způsobilý zajistit zejména přežití a rozmnožování druhů ptáků uvedených v příloze I směrnice, jakož i rozmnožování, pelichání

a zazimování pravidelně se vyskytujících stěhovavých druhů (neuvedených v příloze I). Ochrana ZCHO se zejména nesmí omezovat jen na odvracení škodlivých zásahů způsobených člověkem, nýbrž musí podle dané situace zahrnovat též pozitivní opatření určená k ochraně a zlepšení stavu lokality⁴⁴.

74. Z toho vyplývá, že posouzení, zda členský stát věrně provedl směrnicí, nemůže být nikdy prostým sémantickým výkladem. Naopak musí být posouzeno, zda vnitrostátní opatření provádějí cíle směrnice o ochraně volně žijících ptáků a směrnice o přírodních stanovištích.

Konkrétní opatření pro určité ZCHO

75. Tvrzení Komise, podle kterého musí být opatření konkrétní, nemůže být posuzováno abstraktně. K prokázání toho, zda je druhý žalobní důvod opodstatněný, musí Komise Soudnímu dvoru předložit důkazy dokládající, že její obavy jsou odůvodněné. Obecné ustanovení může být vhodným provedením, pokud je pro vnitrostátní orgány uplatňující právo a osoby, které jsou úpravou dotčeny, jasné, že uvádí v platnost požadavky směrnic

42 — Znění uvedené Komisí příkladmo v bodu 68 její repliky je převzaté z právních předpisů spolkové země Štýrsko.

43 — Rozsudek Komise v. Rakousko, uvedený výše v poznámce pod čarou 2, bod 89.

44 — Rozsudek ze dne 11. prosince 2008, Komise v. Řecko (C-293/07, body 22 až 24).

o ochraně volně žijících ptáků a o přírodních stanovištích⁴⁵.

76. Jelikož krom toho Komise nese důkazní břemeno v případě, že hodlá uplatňovat žalobní důvod založený na neexistenci konkrétní právní úpravy⁴⁶, musí prokázat, že nebyl chráněn konkrétní druh, ohledně něhož (nebo jeho stanoviště) existuje konkrétní obava.

77. Komise se rozhodla uplatnit druhý žalobní důvod velmi obecně. Odkazuje na výňatky z právních předpisů různých rakouských spolkových zemí. Neuvádí druhy ptáků ani environmentální znaky relevantních stanovišť, ohledně kterých tvrdí, že existuje obava, a obecně nepředkládá důkazy k odůvodnění takové obavy. Zdá se mi, že Komise tím, že v projednávané věci argumentuje takovýmto způsobem, neunesla důkazní břemeno, pokud jde o její tvrzení, že Rakousko nepřijalo konkrétní opatření.

45 — Rozsudek Komise v. Irsko, uvedený výše v poznámce pod čarou 39, bod 54 a uvedená judikatura; pokud jde o provedení směrnice o přírodních stanovištích, viz rozsudek Komise v. Spojené království, uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 21.

46 — Rozsudek ze dne 18. března 1999, Komise v. Francie (C-166/97, Recueil, s. I-1719) je příkladem věci, ve které Komise výslovně vytykala členskému státu, že nestanovil zvláštní opatření ochrany podle směrnice o ochraně volně žijících ptáků ohledně konkrétního biotopu (mokřad v ústí Seiny). Viz rovněž rozsudek ze dne 25. října 2005, Komise v. Řecko (C-166/04).

78. Soudnímu dvoru je dále bráněno v jeho posouzení tím, že žádný z účastníků řízení neposkytl jasné vysvětlení legislativního rámce pro provedení směrnic o ochraně volně žijících ptáků a o přírodních stanovištích. Není dostatečně jasné vysvětlena ani situace každé spolkové země. Soudní dvůr má k dispozici pouze vybrané části právních předpisů, které byly předloženy Komisí a Rakouskem na podporu jejich tvrzení. O dané situaci nemá ucelený obraz.

79. Abych shrnula svůj závěr o druhém žalobním důvodu Komise: Neakceptuji obecný principiální argument Komise ohledně omezených forem, kterými členský stát může řádně provést směrnice o volně žijících ptácích a o přírodních stanovištích. Uvedla jsem – pro jednotlivé spolkové země – omezenou míru, ve které Komise podle mého názoru prokázala podloženost svých návrhových žádání. To však neznamená, že jsem v ostatních ohledech toho názoru, že Rakousko plně splnilo své povinnosti, které pro ně vyplývají z článků uvedených dvou směrnic, kterých se Komise dovolává ve své žalobě. Jedná se spíše o nevyhnutelný důsledek způsobu, jakým Komise vede spor. Celkově vzato si nemyslím, že je správné, aby Soudní dvůr v řízení o nesplnění povinnosti proti členskému státu prováděl rozsáhlé šetření, aby tak zhojil nedostatky argumentace Komise.

Konkrétní výtky Komise

Korutany

Burgenland a Vídeň

80. Před tím, nežli se budu podrobně zabývat situací v každé z dalších rakouských spolkových zemích, chci se stručně věnovat spolkovým zemím Burgenland a Vídeň. Komise zařazuje obě spolkové země do svého druhého žalobního důvodu. Komise nicméně rovněž uvádí, že v uvedených spolkových zemích nebyla ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku vyhlášena žádná ZCHO⁴⁷. Není možné posoudit dostatečnost právní ochrany lokalit, které nebyly vyhlášeny jako ZCHO. Postoj Komise si tedy vzájemně odporuje. Komise do své žaloby nezahrnula tvrzení, že v Burgenlandu a Vídni nebyly ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku vyhlášeny žádné ZCHO. Takový žalobní důvod je tudíž irelevantní s ohledem na návrhová žádání (neposkytnutí právní ochrany již vyhlášeným ZCHO). Proto se touto částí druhého žalobního důvodu Komise nebudu zabývat.

47 — Právní předpisy vyhláující ZCHO v Burgenlandu a Vídni nebyly Komisi oznámeny před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku. Právní předpis týkající se Vídně byl schválen 17. října 2007. Nemám informace týkající se data – nebo dat – schválení právních předpisů pro Burgenland.

81. Je nesporné, že v Korutanech byla ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku vyhlášena jako ZCHO jediná lokalita⁴⁸. Komise ve své replice zjevně usilovala o to, aby byl poprvé druhý žalobní důvod rozšířen o *všechny* ZCHO ve spolkové zemi Korutansko⁴⁹, ale takový dojem pak popřela tím, že tvrdila, že se uvedený žalobní důvod týká pouze části ZCHO Flachwasserbiotop Neudenstein.

82. Komise tvrdí, že právní předpis, podle kterého je vyhlášena lokalita Flachwasserbiotop Neudenstein, je nedostatečný, jelikož nezahrnuje mapu vymežující hranice lokality. Komise rovněž tvrdí, že neexistují údaje o tom, jaké druhy jsou chráněny, nebo o cílech ochrany a zachování druhů, pro které lokalita poskytuje stanoviště.

83. Souhlasím s Komisí, že hranice lokality musí být vymezeny způsobem, který je zároveň jasný a závazný pro třetí osoby z důvodů uvedených výše v bodu 70.

48 — Lokalita Flachwasserbiotop Neudenstein byla vyhlášena za evropské chráněné území nařízením korutanské vlády ze dne 15. června 2005 (LGBl. č. 47/2005).

49 — Odkaz na 12 dalších lokalit je uveden v bodu 52 repliky Komise.

84. Nesouhlasím však s tím, že nezbytné jasnosti může být dosaženo pouze na základě mapy. V závislosti na složitosti tvaru dotčené lokality může být možné vymezit lokalitu odkazem na soubor souřadnic vyjadřujících zeměpisnou šířku a délku některých bodů na jejím obvodu, eventuálně jejich provázáním s dalšími, obzvláště nápadnými geografickými prvky. Za jiných okolností může být mapa nezbytná.

85. V projednávané věci neexistují informace naznačující, že hranice lokality Flachwasserbiotop Neudenstein jsou vymezeny jasně způsobem, který je dostupný pro třetí osoby, buď na mapě, či jinými prostředky.

86. Po prozkoumání nařízení vyhlášující ZCHO se mi zdá, že i když poskytuje určitou míru ochrany, nezavádí opatření k úplnému provedení čl. 6 odst. 2 a článku 7 směrnice o přírodních stanovištích, jelikož neukládá příslušným orgánům povinnost přijmout pozitivní kroky k zabránění poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů a vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena.

87. Považuji proto žalobu Komise za opodstatněnou, pokud jde o nesplnění požadavků

směrnice o ochraně volně žijících ptáků zavést opatření vymezující hranice ZCHO Flachwasserbiotop Neudenstein a nesplnění požadavků čl. 6 odst. 2 a článku 7 směrnice o přírodních stanovištích.

88. Komise rovněž tvrdí, že konkrétní opatření musí být zavedena pro konkrétní druhy a jejich stanoviště. Nicméně při neexistenci jakýchkoliv informací o existujících druzích a o tom, zda jejich stanoviště vyžaduje ochranu ke splnění cílů směrnic o volně žijících ptácích a o přírodních stanovištích, považuji tento žalobní důvod za neopodstatněný z důvodů uvedených v bodu 77.

Dolní Rakousy

89. Komise uvádí, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku byla jedna lokalita vyhlášena jako ZCHO⁵⁰, ale že právní režim uvedené lokality je nedostatečný, protože neobsahuje specifická opatření pro určité druhy ptáků a jejich stanoviště.

50 — Lokalita Tullnfelder Donau-Auen vyhlášená podle zákona o Národním parku Dolní Rakousy (L.G.5505-1 z roku 2001).

90. Rakousko tvrdí, že lokalita je upravena stávajícími právními předpisy, které pro účely směrnice chrání všechny ptáky žijící přirozeně ve volné přírodě. Cíle existujících právních předpisů jsou stanoveny tak, že má být dosaženo příznivého stavu ochrany a ochrany toho, co je označováno jako prioritní druhy a prioritní stanoviště.

91. Komise své argumenty uplatnila abstraktně. Neuvedla konkrétní druhy ptáků a jejich stanoviště, o kterých soudí, že by pro ně měla být přijata konkrétní opatření, a obavy, které má v souvislosti s těmito druhy a jejich stanovišti. Považují proto tento žalobní důvod v tomto ohledu za neopodstatněný⁵¹.

Horní Rakousy

92. Komise potvrzuje, že jí bylo oznámeno jedenáct lokalit vyhlášených jako ZCHO, ale tvrdí, že pět z nich nemá právní ochranu⁵² a že právní ochrana zbývajících šesti je nedostatečná⁵³.

93. Tvrzení Komise je zjevně opodstatněné pokud jde o pět ZCHO, pro které nebyla oznámena žádná opatření.

94. Opatření pro ZCHO Ettenau, Trau-Donau-Auen a Frankinger Moos⁵⁴ se jeví jako nedostatečná v rozsahu, v němž nejsou zahrnuty stěhovavé druhy ptáků (neuvedené v příloze I). Žaloba Komise je tedy opodstatněná pokud jde o výtku neposkytnutí náležitě právní ochrany podle čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně ptáků.

95. Je rovněž nejasné, jaká opatření – a zda vůbec nějaká – mohou příslušné orgány přijmout, aby zabránily „poškození přírodních stanovišť a stanovišť druhů a vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena“ v souladu s čl. 6 odst. 2 a článkem 7 směrnice o přírodních stanovištích (pro ZCHO v lokalitách Ettenau, Trau-Donau-Auen a Frankinger Moos). Opatření týkající se ZCHO Dachstein, Unterer Inn a Kalkalpen Nationalpark se v tomto ohledu rovněž jeví jako nedostatečná⁵⁵.

96. Žalobní důvod Komise je tudíž v tomto bodě opodstatněný.

51 — Viz výše bod 77.

52 — Lokality Maltsch, Wiesengebiet im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal a Untere Traun.

53 — Lokality Etternau, Trau-Donau-Auen, Frankinger Moos, Dachstein a Interer Inn a Nationalpark Kalkalpen.

54 — Relevantní právní předpisy se nachází pro: Ettenau v LGBL č. 110/2005, Trau-Donau-Auen v LGBL č. 32/2004, Frankinger Moos v LGBL č. 25/2005.

55 — Relevantní právní předpisy se nachází pro: Dachstein v LGBL č. 6/2005, Unterer Inn v LGBL č. 69/2004, Nationalpark Kalkalpen v LGBL č. 58/2005.

97. Komise rovněž tvrdí, že právní ochrana musí být konkrétně cílená, ale opětovně, pokud jde o lokality Dachstein, Unterer Inn a Kalkalpen Nationalpark, neuvedla druhy, ohledně kterých soudí, že by pro ně měla být zavedena specifická opatření, a obavy, které má ohledně těchto druhů a jejich stanovišť. Tento žalobní důvod je proto v uvedeném ohledu neopodstatněný⁵⁶.

Salcbursko

98. Komise tvrdí, že jí byla oznámena opatření právní ochrany pro 15 ZCHO v této spolkové zemi⁵⁷. Vzala zpět své výtky ohledně devíti z těchto lokalit.

99. Komise trvá na svých výtkách ohledně šesti lokalit: Bürmooser Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wengermoor a Hohe Tauern. Rakousko potvrzuje, že pro lokality Burmooser Moor a Salzachauen nebyla ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku zavedena žádná ochrana⁵⁸. Pokud jde o lokalitu Hochgimpling, vnitrostátní právní úprava byla oznámena po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, a tudíž nemůže být vzata v úvahu.

56 — Viz výše bod 77.

57 — Klemmerich, Dürrnbachhorn, Martinsbichl, Hochgimpling, Joching, Weidmoos, Winklmoos, Gernfilzen-Bannwald, Kematen, Obertauern-Hundsfeldmoor, Salzachauen, Oichtenriede, Bürmooser Moor, Wallersee-Wengermoor a Hohe Tauern.

58 — Rozsudek Komise v. Irsko, uvedený výše v poznámce pod čarou 16 (bod 74).

100. Z toho vyplývá, že pokud jde o uvedené tři ZCHO, žalobní důvod Komise je opodstatněný.

101. Rakousko tvrdí, že právní předpisy týkající se lokalit Oichtenriede a Wallersee-Wengermoor zavádí podobnou úpravu, která podle Komise poskytuje dostatečnou právní ochranu lokalitě Winklmoos, ohledně které Komise vzala zpět svou výtku. Právní předpisy jsou popsány v žalobní odpovědi Rakouska jako předpisy, které byly vyhlášeny – čímž rozumím, že byly zveřejněny – dne 1. července 2006. Komise nicméně tvrdí, že jí nebyla oznámena žádná prováděcí opatření pro tyto uvedené dvě lokality.

102. Členské státy mají podle směrnice o ochraně volně žijících ptáků a směrnice o přírodních stanovištích jak povinnost provést směrnice, tak oznámit opatření k jejich provedení⁵⁹. Proto vzhledem k neexistenci informací, jež by uváděly, že opatření zavádějící dostatečnou právní ochranu pro lokality Oichtenriede a Wallersee-Wengermoor byla řádně oznámena, považují výtku Komise v tomto ohledu za opodstatněnou.

59 — Článek 18 směrnice o ochraně volně žijících ptáků a článek 23 směrnice o přírodních stanovištích měly být plně provedeny do 1. ledna 1995. Viz rovněž rozsudek Komise v. Irsko, uvedený výše v poznámce pod čarou 39 (body 105 až 108) ohledně povinnosti oznámit provedení Komisí.

103. Pokud jde o lokalitu Hohe Tauern, Rakousko tvrdí, že ochrana je poskytována právním předpisem spolkové země LGBl. č. 58/2005 a zákonem spolkové země Salcbursko o ochraně přírody (Salzburger Naturschutzgesetz). Ačkoliv tato opatření zavádí míru ochrany pro volně žijící zvířata, která se vyskytují v ZCHO Hohe Tauern, neprovádí zřejmě čl. 6 odst. 1 a článek 7 směrnice o přírodních stanovištích v plném rozsahu, jelikož příslušným orgánům neukládají přijetí pozitivních kroků k zabránění „poškození přírodních stanovišť a stanovišť druhů a vyrušování druhů, pro které byla tato území určena“. Považují proto tento žalobní důvod týkající se lokality Hohe Tauern za opodstatněný v rozsahu, v němž Komise prokázala nestanovení právní ochrany v souladu s čl. 6 odst. 2 ve spojení s článkem 7 směrnice o přírodních stanovištích.

104. Z toho podle mého názoru vyplývá, že je třeba vyhovět návrhovému žádání Komise pokud jde o šest lokalit: Bürmooser Moor, Salzachauer, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wegermoor a Hohe Tauern.

105. Konečně, pokud jde o lokalitu Hohe Tauern, Komise tvrdí, že právní ochrana musí být konkrétně cílená. Opět však nevedla druhy, u nichž je toho názoru, že by pro ně měla být zavedena zvláštní opatření ochrany, a obavy, které má v souvislosti s takovými druhy a jejich stanovišti. Proto

považují tento žalobní důvod v tomto ohledu za neopodstatněný⁶⁰.

Štýrsko

106. Komise uznává, že právní ochrana pro každou vyhlášenou ZCHO podle zákona spolkové země o ochraně přírody⁶¹ existuje, ale tvrdí, že je příliš obecná na to, aby splňovala požadavky směrnic o ochraně volně žijících ptáků a o přírodních stanovištích. Komise opět nevedla druhy, u nichž je toho názoru, že by pro ně měla být zavedena zvláštní opatření ochrany, a obavy, které má v souvislosti s takovými druhy a jejich stanovišti. Proto považují tento žalobní důvod v tomto ohledu za neopodstatněný⁶².

Tyrolsko

107. Komise tvrdí, že stávající právní předpisy⁶³ poskytují obecnou pravomoc⁶⁴ k přijetí konkrétních opatření ochrany pro zavedení právní ochrany pro účely směrnice o volně

60 — Viz výše bod 77.

61 — Štýrský zákon o ochraně přírody z roku 1976 (NSchG 1976), LGBl. č. 65, změna byla zveřejněna v LGBl. č. 71/2007 ze dne 22. května 2007.

62 — Viz výše bod 77.

63 — Tiroler Naturschutzgesetz (TNSchG) (zákon spolkové země Tyrolsko o ochraně přírody) ze dne 12. května 2004.

64 — Článek 14 odst. 3 TNSchG.

žijících ptácích. Taková opatření však nebyla ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku přijata.

lokality vyhlášené jako ZCHO v této spolkové zemi.

108. Rakousko nezpochybňuje, že tak tomu je.

109. Jak jsem již uvedla, Soudní dvůr je toho názoru, že věrné provedení směrnic o volně žijících ptácích a o přírodních stanovištích je obzvláště významné⁶⁵. Dále zásada právní jistoty vyžaduje, aby prováděcí rámec byl přesný a jasný. Podle mého názoru to nemůže být zajištěno odkazem na obecnou pravomoc, podle které pak nebyla stanovena žádná závazná opatření⁶⁶.

112. Nicméně Komise opět nestanovila druhy, u nichž je toho názoru, že by pro ně měla být zavedena konkrétní opatření, a obavy, které má v souvislosti s takovými druhy a jejich stanovišti. Proto považuji tento žalobní důvod v tomto ohledu za neopodstatněný⁶⁷.

Náklady

110. Jsem proto toho názoru, že žalobní důvod Komise je opodstatněný, pokud jde o Tyrolsko.

113. Jak Komise, tak Rakousko požadovaly náhradu nákladů řízení. Podle mého názoru je třeba vyhovět návrhovým žádáním Komise pouze zčásti.

Vorarlbersko

111. Komise tvrdí, že neexistují konkrétní opatření stanovící konkrétní cíle ochrany pro

114. Na základě prvního pododstavce čl. 69 odst. 3 jednacího řádu tudíž účastníci řízení ponесou vlastní náklady řízení.

65 — Bod 34.

66 — Viz rozsudek ze dne 25. května 1982, Komise v. Nizozemsko (Recueil, s. 1791, bod 12).

67 — Viz výše bod 77.

Závěry

Ve světle výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr:

- „1) určil, že Rakousko porušilo směrnici Rady 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků (dále jen ‚směrnice o ochraně volně žijících ptáků‘) tím, že nevyhlásilo (v případě lokality Hanság ve spolkové zemi Burgenland) ani nevymezilo správně, v případě lokality Hohe Tauern ve spolkové zemi Štýrsko, v souladu s ornitologickými kritérii nejvhodnější území v Rakousku co do počtu a velikosti jako zvláště chráněné oblasti druhů ptáků podle čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně volně žijících ptáků;

- 2) určil, že Rakousko neposkytlo dostatečnou právní ochranu tím, že:
 - ve spolkové zemi Štýrsko, v souladu s čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně volně žijících ptáků, nevymezilo rozlohu ZCHO Flachwasserbiotop Neudenstein závazným nástrojem, který může být zveřejněn a je závazný pro třetí osoby, a tím, že plně neprovedlo čl. 6 odst. 2 a článek 7 směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (‚směrnice o přírodních stanovištích‘), pokud jde o uvedenou ZCHO;

 - ve spolkové zemi Horní Rakousy, v souladu s čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o volně žijících ptácích tím, že plně neprovedlo čl. 6 odst. 2 a článek 7 směrnice o přírodních stanovištích pro ZCHO Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald,

Pfeifer Anger, Oberes Donautal, Untere Traun, Ettenau, Trau-Donau-Auen a Frankinger Moos, a tím, že plně neprovedlo v souladu s čl. 6 odst. 2 a článkem 7 směrnici o přírodních stanovištích pro lokality Dachstein a Unterer Inn a pro ZCHO Kalkalpen Nationalpark;

- ve spolkové zemi Salcbursko v souladu s čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně ptáků tím, že plně neprovedlo v souladu s čl. 6 odst. 2 a článkem 7 směrnici o přírodních stanovištích pro lokality Bürmooser Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede and Wallersee-Wengermoor, a tím, že plně neprovedlo čl. 6 odst. 2 a článek 7 směrnice o přírodních stanovištích pro lokalitu Hohe Tauern;

- ve spolkové zemi Tyrolsko v souladu s čl. 4 odst. 1 směrnice o ochraně ptáků tím, že v souladu s čl. 6 odst. 2 a článkem 7 plně neprovedlo směrnici o přírodních stanovištích pro již vyhlášené ZCHO;

3) ve zbývající části žalobu zamítl;

4) rozhodl, že každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady.“