

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

18. prosince 2007^{*}

Ve věci C-186/06,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES,
podaná dne 18. dubna 2006,

Komise Evropských společenství, zastoupená D. Recchia a A. Alcover San Pedro,
jako zmocněnkyněmi, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Španělskému království, zastoupenému F. Díez Morenem, jako zmocněncem,
s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalovanému,

^{*} Jednací jazyk: španělština.

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, předseda senátu, L. Bay Larsen (zpravodaj),
K. Schiemann, P. Kūris a J.-C. Bonichot, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 26. dubna
2007,

vydává tento

Rozsudek

- ¹ Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Španělské království v souvislosti s projektem zavlažování zavlažovatelné oblasti kanálu Segarra-Garrigues v provincii Lérida nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 2 až 4 odst. 1 a 4 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, dále jen „směrnice o ptácích“).

Právní rámec

- 2 Podle článku 2 směrnice o ptácích přijmou členské státy opatření nezbytná k tomu, aby populace druhů přirozeně se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států, na něž se vztahuje Smlouva, 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.

- 3 Článek 3 směrnice o ptácích zní následovně:

„1. S přihlédnutím 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.

2. Ochrana, uchování a obnova biotopů a stanovišť bude zahrnovat zejména následující opatření:

a) zřizování chráněných území;

b) udržování a péči v souladu s ekologickými potřebami stanovišť uvnitř chráněných území i mimo ně;

c) obnovu zničených biotopů;

d) vytváření biotopů.“

4 Článek 4 směrnice o ptácích 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.

V této souvislosti musí být brány v úvahu:

a) druhy ohrožené vyhubením;

b) druhy citlivé vůči specifickým změnám na jejich stanovišti;

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

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

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

Členské státy především označí území nejvhodnější z hlediska počtu druhů a rozlohy jako zvláště 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.

[...]

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.“

- 5 Článek 6 odst. 2 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. 15/02, s. 102, dále jen „směrnice o stanovištích“) stanoví:

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

Skutkový stav a postup před zahájením soudního řízení

- 6 V roce 2001 obdržela Komise stížnost, podle které postihuje projekt zavlažování zavlažovatelné oblasti kanálu Segarra-Garrigues dvě oblasti důležité pro ochranu stepních ptáků v Katalánsku, zvané rovněž „Important Bird Areas“ (dále jen „IBA“), zapsané pod čísly 142 a 144 v katalogu IBA z roku 1998.
- 7 Dopisem ze dne 22. listopadu 2001 požádala Komise Španělské království o informace týkající se zejména uvedeného projektu, jakož i označení území uvedených v IBA 142 a 144 jako zvláštní chráněné oblasti (dále jen „ZCHO“).
- 8 Jelikož Komise odpovědi a informace podané španělskými orgány nepovažovala za přesvědčivé, zaslala dne 1. dubna 2004 Španělskému království výzvu dopisem poukazující na nesprávné použití směrnice o ptácích z důvodu nedostatečného označení ZCHO z hlediska jejich počtu a rozlohy, zejména v oblasti kanálu Segarra-Garrigues, dotčené projektem zavlažování, a z důvodu povolení tohoto projektu, který vedl k poškození, ba dokonce ke zničení stanoviště několika druhů ptáků vyjmenovaných v příloze I uvedené směrnice.
- 9 Španělské orgány odpověděly na tuto výzvu dopisem dne 21. června 2004.
- 10 Jelikož Komise usoudila, že Španělsko pokračovalo v porušování směrnice o ptácích, vydala dne 14. prosince 2004 odůvodněné stanovisko, v němž vyzvala Španělské království k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhovělo tomuto stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho přijetí.

- 11 Jelikož Komise nepovažovala odpověď španělských orgánů na odůvodněné stanovisko, zaslanou dne 4. března 2005, za uspokojující, rozhodla se podat tuto žalobu.

K žalobě

- 12 Ve své žalobě Komise upřesňuje, že se netýká nedostatečného označení ZCHO, ale povolení projektu zavlažování zavlažovatelné oblasti kanálu Segarra-Garrigues a škodlivého dopadu tohoto projektu na určité druhy ptáků stanovené v příloze I směrnice o ptácích.

K přípustnosti

Argumentace účastníků řízení

- 13 Španělské království zaprvé tvrdí, že Komise ve svém odůvodněném stanovisku a ve své žalobě rozšířila předmět řízení, neboť ve výzvě dopisem bylo Španělské království vyzváno pouze k tomu, aby předložilo stanovisko ohledně porušení čl. 4 odst. 1 a 4 směrnice o ptácích, a nikoliv k porušení článků 2 a 3 této směrnice. Zadruhé Španělské království tvrdí, že žaloba neposkytuje argumenty pro stanovení, které z povinností, uložených čl. 4 odst. 1 směrnice o ptácích, byly porušeny.

- 14 Komise zdůrazňuje jednak existenci úzkého vztahu mezi články 2 až 4 směrnice o ptácích, a jednak skutečnost, že odst. 1 doplňuje odst. 4 článku 4 této směrnice, a ponechává na posouzení Soudního dvora možnost přezkumu předložených žalobních důvodů pouze z hlediska čl. 4 odst. 4 směrnice o ptácích.

Závěry Soudního dvora

- 15 Co se týče prvního bodu uvedeného žalovaným členským státem, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury výzva dopisem zasláná Komisí členskému státu a odůvodněné stanovisko vydané Komisí vymezují předmět sporu, který již nemůže být následně rozšířen. Možnost dotčeného členského státu předložit vyjádření totiž představuje, i když se tento stát rozhodne nevyužít této možnosti, základní záruku zamýšlenou Smlouvou o ES a dodržování této záruky je podstatnou procesní náležitostí řízení pro nesplnění povinnosti členským státem. V důsledku toho musí být odůvodněné stanovisko a žaloba Komise založeny na stejných vytýkaných skutečnostech, jako byly skutečnosti vytýkané ve výzvě dopisem, kterou se zahajuje postup před zahájením soudního řízení (viz rozsudky ze dne 29. září 1998, Komise v. Německo, C-191/95, Recueil, s. I-5449, bod 55, a ze dne 14. června 2007, Komise v. Belgie, C-422/05, Sb. rozh. s. I-4749, bod 25). V případě, že tomu tak není, nemůže být taková vada považována za zhojenou z důvodu skutečnosti, že se žalovaný členský vyjádřil k odůvodněnému stanovisku (viz rozsudek ze dne 11. července 1984, Komise v. Itálie, 51/83, Recueil, s. 2793, body 6 a 7).
- 16 V projednávaném případě není sporné, že výzva dopisem neobsahovala žádnou zmínku o údajném porušení článků 2 a 3 směrnice o ptácích Španělským královstvím.

- 17 V důsledku toho je žaloba nepřijatelná v rozsahu, v němž se vztahuje k žalobním důvodům vycházejícím z porušení článků 2 a 3 uvedené směrnice.
- 18 Co se týče druhého bodu uvedeného Španělským královstvím, je třeba připomenout, že odůvodněné stanovisko a žaloba, uvedené v článku 226 ES, musejí spočívat na stejných důvodech a odůvodněních a uvádět výtky soudržně a přesně, aby členský stát a Soudní dvůr mohly přesně pojmout rozsah vytýkaného porušení práva Společenství, což je podmínka nezbytná k tomu, aby zmíněný stát mohl užitečně uplatnit důvody na svou obranu a Soudní dvůr ověřit existenci tvrzeného porušení povinnosti (viz rozsudky ze dne 1. prosince 1993, Komise v. Dánsko, C-234/91, Recueil, s. I-6273, bod 16, a ze dne 4. května 2006, Komise v. Spojené království, C-98/04, Sb. rozh. s. I-4003, bod 18).
- 19 V daném případě Komise ve své výzvě dopisem a v odůvodněném stanovisku vytýkala Španělskému království, že porušilo čl. 4 odst. 1 směrnice o ptácích z důvodu, že ZCHO, označená španělskými orgány zejména na území dotčeném projektem zavlažování kanálu Segarra-Garrigues, nepostačují k ochraně oblastí nejvhodnějších z hlediska jejich počtu a rozlohy ohledně několika druhů zahrnutých v příloze I této směrnice. Komise při stejné příležitosti vytýkala Španělskému království, že nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 4 odst. 4 uvedené směrnice, z toho důvodu, že provedení uvedeného projektu by znamenalo zjevné riziko poškození stanoviště druhů stepních ptáků vyskytujících se na dotčeném území.
- 20 Jak bylo nicméně uvedeno v bodě 12 tohoto rozsudku, žaloba se netýká nedostatečného označení ZCHO, ale povolení projektu zavlažování zavlažovatelné oblasti kanálu Segarra-Garrigues a škodlivého dopadu tohoto projektu na určité druhy chráněných ptáků.

- 21 Komise nicméně trvá na svém žalobním důvodu vycházejícím z porušení čl. 4 odst. 1 směrnice o ptácích Španělským královstvím, nikoliv z důvodu nedostatečného označení oblastí ZCHO, ale z důvodu povolení uvedeného projektu zavlažování.
- 22 Za těchto podmínek neodpovídá tato žaloba, pokud jde o uvedený žalobní důvod, jehož odůvodnění bylo změněno oproti odůvodnění uvedenému v rámci postupu před zahájením soudního řízení, požadavkům soudržnosti a přesnosti, připomenutým v bodě 18 tohoto rozsudku.
- 23 Žaloba je tudíž nepřípustná v rozsahu, v němž je Španělskému království vytýkáno porušení čl. 4 odst. 1 směrnice o ptácích.

K věci samé

Argumentace účastníků řízení

- 24 Na podporu své žaloby Komise tvrdí, že projekt zavlažování zavlažovatelné oblasti kanálu Segarra-Garrigues spadá pod IBA 142 a 144 a má negativní dopad na určité druhy stepních ptáků stanovené v příloze I směrnice o ptácích. V tomto ohledu Komise upřesňuje, že skutečnost, že určité oblasti IBA 142 a 144 dotčené uvedeným projektem nebyly označeny jako ZCHO, nezbavuje Španělské království povinnosti dodržovat požadavky stanovené v čl. 4 odst. 4 směrnice o ptácích.

- 25 Španělské království tvrdí, že Komise neposkytla důkaz, že projekt zavlažování zavlažovatelné oblasti kanálu Segarra-Garrigues porušuje směrnici o ptácích. V každém případě jsou ochranná opatření, která zahrnuje tento projekt, vhodná k předcházení negativním důsledkům uvedeným v čl. 4 odst. 4 této směrnice na území, na něž se tento projekt vztahuje.

Závěry Soudního dvora

- 26 Článek 4 odst. 4 první věta směrnice o ptácích ukládá členským státům přijmout vhodná opatření pro předcházení znečišťování nebo poškozování stanovišť nebo jakýchkoli rušivých zásahů v ZCHO, které negativně ovlivňují ptáky, pokud by mohly být významné z hlediska cílů tohoto článku.
- 27 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že členské státy musejí dodržovat povinnosti, které pro ně vyplývají z čl. 4 odst. 4 směrnice o ptácích, i když dotčená území nebyla označena jako ZCHO, jestliže tak označena měla být (viz rozsudky ze dne 18. března 1999, Komise v. Francie, C-166/97, Recueil, s. I-1719, bod 38, a ze dne 20. září 2007, Komise v. Itálie, C-388/05, Sb. rozh. s. I-7555, bod 18).
- 28 Co se naproti tomu týče území označených jako ZCHO, stanoví článek 7 směrnice o stanovištích, že povinnosti vyplývající z první věty čl. 4 odst. 4 směrnice o ptácích jsou nahrazeny zejména povinnostmi vyplývajícími z čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích, a to ode dne provádění této směrnice, nebo ode dne označení podle směrnice o ptácích, podle toho, které datum je pozdější (viz rozsudek ze dne

13. června 2002, Komise v. Irsko, C-117/00, Recueil, s. I-5335, bod 25). Území, která nebyla označena jako ZCHO, ale označena tak být měla, tak nadále spadají pod režim upravený první větou čl. 4 odst. 4 směrnice o ptácích (viz rozsudek ze dne 7. prosince 2000, Komise v. Francie, C-374/98, Recueil, s. I-10799, bod 47).

29 Jelikož Komise zakládá svou žalobu na čl. 4 odst. 4 směrnice o ptácích, týká se tato žaloba pouze území dotčených projektem zavlažování zavlažovatelné oblasti kanálu Segarra-Garrigues, která měla být označena jako ZCHO před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.

30 V tomto ohledu se Soudní dvůr domníval, že katalog IBA z roku 1998, který obsahuje aktualizovaný seznam oblastí důležitých pro ochranu ptactva ve Španělském království, představuje v případě neexistence opačných vědeckých důkazů referenční prvek umožňující posoudit, zda členský stát označil jako ZCHO území dostatečná z hlediska jejich počtu a rozlohy k zajištění ochrany všech druhů ptactva vyjmenovaných v příloze I směrnice o ptácích, jakož i stěhovavých druhů neuvedených v této příloze (viz rozsudek ze dne 28. června 2007, Komise v. Španělsko, C-235/04, Sb. rozh. s. I-5415, bod 27).

31 Ze spisu nicméně vyplývá, že určité oblasti, zahrnuté do IBA 142 a 144, dotčené předmětným projektem zavlažování, jakými jsou území zvaná „Plans de Sió“, „Belianes-Preixana“ a „Secans del Segrià-Garrigues“, sloužící ochraně zejména populace dropa malého (*Tetrax tetrax*), skřivana Dupontova (*Chersophilus duponti*), mandelíka hajního (*Coracias garrulus*) a orla jestřábího (*Hieraetus fasciatus*), byly předmětem označení nebo rozšíření označení na základě rozhodnutí přijatého katalánskou *Generalitat* dne 5. září 2006, týkajícího se určení ZCHO a schválení návrhu lokality významné pro Společenství.

- 32 Zdá se tedy, že taková území, která měla být označena jako ZCHO před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, spadala v souladu s judikaturou připomenutou v bodech 27 a 28 tohoto rozsudku pod režim ochrany stanovený v čl. 4 odst. 4 první větě směrnice o ptácích.
- 33 V tomto ohledu je třeba podotknout, že, podle prohlášení o dopadu na životní prostředí zveřejněného v úředním věstníku katalánské *Generalitat* č. 3757 ze dne 8. listopadu 2002, má projekt zavlažování zavlažovatelné oblasti kanálu Segarra-Garrigues navzdory preventivním nápravným a vyrovnávacím opatřením, navrhovaným ve studii o dopadu na životní prostředí, a i přes dodatečná opatření zvažovaná v samotném prohlášení závažnou povahu, zejména co se týče stanovišť stepních ptáků.
- 34 V příloze 3 dotyčného prohlášení je uvedeno, že realizace projektu zavlažování takového rozsahu může mít významný vliv na populace ohrožených ptáků, a že je proto třeba schválit plány obnovy druhů uvedených v této příloze, jakož i jejich provádění za účelem zabezpečení ochrany těchto druhů a pokud možno jejich obnovy.
- 35 Krom toho není zpochybňováno, že práce nezbytné k realizaci uvedeného projektu, u nichž se předpokládá, že budou trvat deset let, započaly v měsíci červnu 2002.
- 36 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že povolením projektu zavlažování zavlažovatelné oblasti kanálu Segarra-Garrigues dotyčný členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z čl. 4 odst. 4 první věty směrnice o ptácích, přijmout vhodná opatření k zamezení zakázaným škodlivým zásahům na územích dotčených tímto projektem, která měla být označena jako ZCHO, neboť uvedená povinnost existuje podle judikatury Soudního dvora již předtím, než je konstatováno

snížení počtu ptáků, nebo předtím, než se konkretizuje riziko zániku chráněného druhu (viz rozsudek ze dne 2. srpna 1993, Komise v. Španělsko, C-355/90, Recueil, s. I-4221, bod 15).

37 Toto konstatování nemůže být zpochybněno pouhou okolností, že příslušný projekt má, jak v podstatě tvrdilo Španělské království, značný význam pro hospodářský a sociální vývoj oblasti, které se týká. Možnost členských států významně zasáhnout do území, která měla být označena jako ZCHO a která, jak bylo připomenuto v bodech 27 a 28 tohoto rozsudku, spadají pod režim upravený první větou čl. 4 odst. 4 směrnice o ptácích, nemůže být v žádném případě odůvodněna hospodářskými a sociálními požadavky (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 28. února 1991, Komise v. Německo, C-57/89, Recueil, s. I-883, body 21 a 22).

38 Žalobě Komise je tedy třeba vyhovět.

39 V důsledku toho je třeba určit, že pokud jde o území dotčená projektem zavlažování zavlažovatelné oblasti kanálu Segarra-Garrigues, která měla být označena jako ZCHO, Španělské království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 4 odst. 4 první věty směrnice o ptácích.

40 Ve zbývajících částech se žaloba zamítá.

K nákladům řízení

- 41 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Podle čl. 69 odst. 3 prvního pododstavce může nicméně Soudní dvůr rozdělit náklady mezi účastníky řízení nebo rozhodnout, že každý z nich ponese vlastní náklady, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch. Jelikož Komise měla úspěch ve věci, pouze pokud jde o část jejích návrhových žádání, je třeba náklady řízení rozdělit.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) Španělské království tím, že povolilo projekt zavlažování zavlažovatelné oblasti kanálu Segarra-Garrigues v provincii Lérida, nesplnilo povinnost, která pro něj vyplývá z čl. 4 odst. 4 první věty směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků, přijmout vhodná opatření k zamezení zakázaným škodlivým zásahům na územích dotčených tímto projektem, která měla být označena jako zvláštní chráněné oblasti.
- 2) Ve zbývajících částech žaloba zamítá.
- 3) Každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady řízení.

Podpisy.