

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

9. června 2011 *

Ve věci C-383/09,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 25. září 2009,

Evropská komise, zastoupená O. Beynet a D. Recchia, jako zmocněnkyněmi, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Francouzské republice, zastoupené G. de Berguesem a S. Menezem, jako zmocněnci,

žalované,

* Jednací jazyk: francouzština.

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení J.-C. Bonichot, předseda senátu, K. Schiemann, L. Bay Larsen (zpravodaj),
A. Prechal a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,
vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 21. října 2010,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 20. ledna
2011,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá toho, aby Soudní dvůr určil, že Francouzská republika tím, že nezavedla program opatření umožňujících přísnou ochranu druhu *Cricetus cricetus* (křeček polní), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 12 odst. 1 písm. d) 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), ve znění směrnice Rady 2006/105/ES ze dne 20. listopadu 2006 (Úř. věst. L 363, s. 368, dále jen „směrnice o stanovištích“).

Právní rámec

- 2 Hlavním cílem směrnice o stanovištích je, jak uvádí její třetí bod odůvodnění, podpořit ochranu biologické rozmanitosti.
- 3 Článek 1 písm. a) až i) uvedené směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se:

- a) ‚ochranou‘ rozumí všechna opatření, která jsou potřebná pro zachování nebo obnovu přírodních stanovišť a populací volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v příznivém stavu z hlediska jejich ochrany, jak stanoví definice v písmenech e) a i);

[...]

- g) ‚druhy v zájmu Společenství‘ rozumí druhy, které na území definovaném v článku 2 jsou:

- i) ohrožené, s výjimkou druhů, jejichž přírodní areál rozšíření je na tomto území okrajový a které nejsou ohrožené nebo zranitelné v západním palearktickém regionu,

nebo

- ii) zranitelné, tj. předpokládá se, že pravděpodobně budou v blízké budoucnosti přesunuty do kategorie ohrožených druhů, pokud na ně budou nadále působit ohrožující faktory,

nebo

- iii) vzácné, tj. s málo početnými populacemi, které nejsou v současné době ohrožené nebo zranitelné, ale jsou v nebezpečí. Tyto druhy se vyskytují v prostorově omezených oblastech nebo jsou řídce rozptýleny v rozsáhlejších areálech,

nebo

- iv) endemické a vyžadují zvláštní pozornost z důvodů specifického charakteru jejich stanoviště a/nebo možného dopadu jejich využívání na jejich stanoviště a/nebo možného dopadu jejich využívání na jejich stav z hlediska ochrany.

Takové druhy jsou nebo mohou být uvedeny v příloze II a/nebo příloze IV nebo V;

[...]

- i) *„stavem druhu z hlediska ochrany“* rozumí souhrn vlivů působících na příslušný druh, které mohou ovlivnit jeho dlouhodobé rozšíření a početnost jeho populací na území uvedeném v článku 2;

stav druhu z hlediska ochrany bude považován za „příznivý“, jestliže:

- údaje o populační dynamice příslušného druhu naznačují, že se dlouhodobě udržuje jako životaschopný prvek svého přírodního stanoviště;

a

- přirozený areál rozšíření druhu není a pravděpodobně nebude v dohledné budoucnosti omezen,
- existují a pravděpodobně budou v dohledné době i nadále existovat dostatečně velká stanoviště k dlouhodobému zachování jeho populací.“

4 Článek 2 odst. 2 směrnice o stanovištích upřesňuje, že cílem opatření přijímaných na základě této směrnice je zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Společenství.

5 Křeček polní patří mezi druhy uvedené v příloze IV a) směrnice o stanovištích. Tato příloha se týká zejména živočišných druhů „v zájmu Společenství, které vyžadují přísnou ochranu“.

6 Článek 12 odst. 1 směrnice o stanovištích stanoví:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany živočišných druhů uvedených v příloze IV a) v jejich přirozeném areálu rozšíření, který zakazuje:

- a) veškeré formy úmyslného odchytu nebo usmrcování jedinců těchto druhů v přírodě;
- b) úmyslné vyrušování těchto druhů, zejména v období rozmnožování, výchovy mláďat, přezimování a migrace;
- c) úmyslné ničení nebo sběr jejich vajec z volné přírody;
- d) poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku.“

Skutkový základ sporu a postup před zahájením soudního řízení

- 7 Komise byla upozorněna na stav křečka polního z hlediska ochrany v Alsasku stížností, o které informovala francouzské orgány na schůzce konané dne 15. ledna 2007.

- 8 Francouzské orgány k tomu zaslaly svá vyjádření prostřednictvím sdělení ze dne 15. února a 14. září 2007, kterými informovaly Komisi o opatřeních přijatých v rámci akčního plánu pro zachování příslušného druhu na roky 2007 až 2011.
- 9 Ve výzvě dopisem ze dne 23. října 2007 Komise uvedla, že z výsledků sčítání populací křečka polního vyplývá, že ve velmi krátké době hrozí úplné vyhynutí tohoto druhu, a dále vyzvala Francouzskou republiku, aby v tomto ohledu předložila svá vyjádření.
- 10 V dopisech ze dne 24. prosince 2007 a ze dne 11. března 2008 vysvětlily francouzské orgány ochranná opatření již přijatá či plánovaná za účelem ochrany uvedeného druhu.
- 11 Dopisem ze dne 5. června 2008 Komise zaslala Francouzské republice odůvodněné stanovisko, ve kterém tvrdí, že tento členský stát tím, že nepřijal program opatření umožňujících přísnou ochranu křečka polního, nesplnil povinnosti, jež pro něj vyplývají z čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích. V důsledku toho vyzvala Komise Francouzskou republiku k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby tomuto odůvodněnému stanovisku vyhověla ve lhůtě dvou měsíců od jeho oznámení.
- 12 Ve své odpovědi na odůvodněné stanovisko Francouzská republika poukázala na zeměpisná omezení limitující možnosti ochrany křečka polního a uvedla rovněž, že na části alsaského území bylo v roce 2008 zaznamenáno zastavení úbytku tohoto druhu. Kromě toho informoval tento členský stát Komisi o průběhu vnitrostátních opatření provedených v rámci akčního plánu pro zachování tohoto druhu přijatého na roky 2007 až 2011.

- 13 Vzhledem k tomu, že Komise považovala opatření k zachování uvedeného druhu provedená Francouzskou republikou za nedostatečná, podala tuto žalobu.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 14 Komise tvrdí, že křečkovi polnímu hrozí v Alsasku vyhynutí. Z výsledků sčítání totiž vyplývá významné snížení druhu mezi lety 2001 a 2007. Důvody tohoto zhoršení vyplývají z urbanizace a rozvoje zemědělských postupů.
- 15 Opatření přijatá Francouzskou republikou jsou však nedostatečná a nezabránila poškozování míst rozmnožování a míst odpočinku uvedeného druhu. Jedním z hlavních důvodů této nedostatečnosti, která se týká jak opatření týkajících se územního rozvoje, tak i zemědělských opatření, spočívá v omezenosti území, zejména prioritních oblastí (zones d'action prioritaire, dále jen „ZAP“) a „znovuosídlené oblasti“, která je předmětem těchto opatření. Kromě toho jsou tato opatření nedostatečná sama o sobě. Cíle – pěstování 22 % kultur příznivých pro křečka polního v ZAP – totiž bylo dosaženo pouze ve třech stávajících ZAP. Mimoto je podle Komise akční program omezení znečištění dusičnany na roky 2008 až 2010 nedostatečný. Konečně nejsou dostatečně omezeny možnosti urbanizace ve „znovuosídlené oblasti“.
- 16 Francouzská republika namítá, že opatření, která přijala, představují ucelený a přiměřený soubor přízpůsobený cíli přísné ochrany křečka polního, který je v souladu

s požadavky směrnice o stanovištích. Akční plán na roky 2007–2011 umožnil zejména přesně definovat zvláštní oblast, ve které se tento druh vyskytuje, a určit tři oddělené oblasti činnosti, tj. tři ZAP, kde bylo upuštěno od změny využití půdy s výjimkou využití souvisejícího se zemědělstvím, „znovuosídlenou oblast“, kde je pro všechny projekty počítající s plochou jednoho a více hektarů vyžadováno, aby byla na základě zvláštní studie prokázána jeho bezpečnost s ohledem na druh, a historickou oblast rozšíření, kde musejí všechny obce při obnovení svého územního plánu pamatovat na zvláštní studii věnovanou křečkoví polnímu.

- 17 Francouzská republika uvádí, že od zavedení tohoto akčního plánu lze z vývoje indexu početnosti stavu dotyčného živočišného druhu v „hlavních pásmech“ dovodit zastavení poklesu populací, ba dokonce lehký nárůst tohoto druhu. Musí nicméně uplynout několik let, aby bylo možno s dostatečným stupněm jistoty zhodnotit vliv opatření přijatých francouzskými orgány na stav zachování populace uvedeného druhu z hlediska ochrany. V každém případě Komise neprokázala, že stanoviště tohoto druhu se v ZAP po roce 2007 nadále zhoršovala, stejně tak jako neprokázala, že znečištění dusičnany má nepříznivý dopad na tento druh. Konečně Francouzská republika tvrdí, že ve „znovuosídlené oblasti“ je povinnost ověřit u každého projektu vliv na jedince, místa rozmnožování nebo místa odpočinku křečka polního doplněna nutností provést zvláštní studii ohledně všech projektů počítajících s plochou větší než jeden hektar za účelem zkoumání případných škod, které by mohly být takovým projektem tomuto druhu způsobeny.

Závěry Soudního dvora

- 18 Je třeba připomenout, že čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích ukládá členským státům povinnost přijmout nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné

ochrany živočišných druhů uvedených v příloze IV a) v jejich přirozeném areálu rozšíření a zakazuje poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku.

- 19 Provedení tohoto ustanovení neukládá členským státům pouze přijetí úplného právního rámce, ale také provedení konkrétních a zvláštních ochranných opatření (rozsudek ze dne 11. ledna 2007, Komise v. Irsko, C-183/05, Sb. rozh. s. I-137, bod 29).

- 20 Systém přísné ochrany taktéž předpokládá přijetí preventivních ucelených a zkoordinovaných opatření (rozsudek ze dne 16. března 2006, Komise v. Řecko, C-518/04, bod 16, a výše uvedený rozsudek Komise v. Irsko, bod 30).

- 21 Takový systém přísné ochrany musí tedy umožnit, aby bylo účinně zabráněno poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku živočišných druhů uvedených v příloze IV a) směrnice o stanovištích (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 30. ledna 2002, Komise v. Řecko, C-103/00, Recueil, s. I-1147, bod 39).

- 22 Konečně je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se existence nesplnění povinnosti posuzuje vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu (viz zejména výše uvedený rozsudek ze dne 30. ledna 2002, Komise v. Řecko, bod 23, a rozsudek ze dne 19. května 2009, Komise v. Itálie, C-531/06, Sb. rozh. s. I-4103, bod 98).

- 23 Je nesporné, že dvouměsíční lhůta stanovená Komisí v odůvodněném stanovisku za účelem umožnění Francouzské republiky splnit své povinnosti vyplývající z tohoto stanoviska vypršela dne 5. srpna 2008.
- 24 V tomto ohledu ze spisu vyplývá, že v letech 2001 až 2007 se počet doupat křečka polního v „hlavních pásmech“, který sloužil jako referenční hodnota pro sledování populace tohoto druhu, klesl z 1 160 na méně než 180. Kromě toho z výsledků sčítání za rok 2009, prováděného Office national de la chasse et de la faune sauvage (národní úřad pro lov a volně žijící zvířata), jehož obsah není Francouzskou republikou popírán, vyplývá, že v Alsasku nedosáhla žádná z populací uvedeného druhu prahu životaschopné populace pro tento druh, který se odhaduje na 1 500 jedinců rozšířených v oblasti s vhodnou půdou o rozloze 600 hektarů souvislých ploch.
- 25 V dopise státního tajemníka pověřeného oblastí životního prostředí ze dne 28. srpna 2009, určeném prefektovi regionu Alsasko (dále jen „dopis ze dne 28. srpna 2009“), se uvádí, že „[n]avzdory uplatnění opatření stanovených v plánu na obnovu [křečka polního] (2007–2011) a příslušným závazkům stran dotčených ochranou druhu jsou doposud dosažené biologické výsledky nedostatečné pro ochranu tohoto druhu ve Francii“, a tudíž „je nutné zásadně a urychleně zlepšit právní úpravu ochrany křečka polního, aby mohlo být v krátké době docíleno biologických výsledků prokazujících obnovu druhu“.
- 26 Francouzská republika uznává, že rozvoj pěstování kukuřice, ke kterému došlo na úkor rozmanitosti pěstovaných druhů, měl na křečka polního, který je závislý na uměle zřízených pastvinách, zejména na pastvinách osázených vojtěškou, neblahý vliv, a stal se jedním z důležitých faktorů pro úbytek populace tohoto druhu. Je nesporné, že dokonce ani v těchto posledních letech nebyl tento vývoj v Alsasku, které je jedinou oblastí ve Francii, kde se tento druh vyskytuje, zcela zastaven.

- 27 Mezi opatření, která mají vést k nápravě této situace, patří zejména vytvoření tří ZAP, což jsou oblasti, kde bylo upuštěno od veškerých změn využívání půdy jiných než souvisejících se zemědělstvím a pro které byl stanoven cíl osetí 22 % plodin příznivých pro křečka polního, z toho 2 % vojtěšky a 20 % obilnin, za účelem dosažení živo-taschopné populace přibližně 1 200 až 1 500 jedinců v dané oblasti.
- 28 V tomto ohledu je třeba podotknout, že podle vědeckých údajů založených do spisu Francouzskou republikou a využitých k definování cíle osetí 22 % příznivých plodin v oblastech ZAP „[p]odle studie provedené v roce 1997 [Office national de la chasse et la faune sauvage] na 12 čtvercových vzorcích ve sprašovém terénu o rozloze 25 ha [...] bylo pozorováno, že tři čtverce, na kterých bylo pěstováno více než 2 až 4 % vojtěšky, jakož i více než 20 až 30 % obilnin, vykazovaly nejpočetnější populace křečka polního. Zvýšení počtu doupat zde bylo zaznamenáno od jara do léta, což naznačuje, že se jedná o prostředí vhodné pro zachování a rozmnožování druhu. V devíti zbývajících čtvercích, ve kterých byla vojtěška v nevýznamném množství či kde se vůbec nevy-skytovala a kde byly obilniny jednoznačně minoritní, tomu tak nebylo“.
- 29 Komise sice nepopírá, že uvedená agroenvironmentální opatření, zejména finanční podpora zemědělců pro přednostní pěstování vojtěšky a ozimu, přijatá za účelem do-sažení cíle 22 % plodin příznivých pro dotčený druh, mohou nasměrovat zemědělskou praxi ve prospěch tohoto druhu, avšak ze spisu vyplývá, že ke dni 5. srpna 2008 bylo tohoto cíle 22 % plodin příznivých pro uvedený druh dosaženo pouze v jednom ze tří ZAP, které ostatně představují pouze 2 % všech ploch příznivých pro křečka polního.
- 30 V tomto ohledu je třeba ostatně uvést, že francouzské orgány si byly vědomy nedosta-tečnosti těchto opatření, neboť v dopise ze dne 28. srpna 2009 požaduje státní tajem-ník pro oblast životního prostředí po prefektovi regionu Alsasko, aby do následujícího

měsíce září vypracoval návrh změny obvodů ZAP, zejména za účelem pokrytí sektorů v blízkosti ZAP, kde se vyskytují křečci.

- 31 Ostatně co se týče „znovuosídlené oblasti“, francouzské orgány v dopisech určených Komisi po oznámení odůvodněného stanoviska uvedly, že dynamika přizpůsobování zemědělské praxe, která přispěla k pozitivní stabilizaci stavu křečků polních v obcích s historicky hojným výskytem tohoto druhu, byla rozšířena a rozvedena, a to zejména prováděním územně zaměřených agroenvironmentálních opatření, jejichž cílem bylo dosáhnout v průběhu roku 2011 v celé oblasti rozšíření křečka polního 22% podílu plodin příznivých pro tento druh.
- 32 Francouzská republika rovněž připouští, že rozvoj urbanizace a s ní související infrastruktury, v jejichž důsledku dochází k vymizení a fragmentaci zemědělských pozemků, byl dalším rozhodujícím faktorem pro úbytek populace křečka polního.
- 33 Co se týče opatření přijatých tímto členským státem v oblasti územního rozvoje s cílem odstranit poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku uvedeného druhu, je nutno zaprvé konstatovat, že zákaz veškeré nové urbanizace v ZAP dokonce i za předpokladu, že má skutečně závaznou povahu, se týká, jak bylo uvedeno v bodě 29 tohoto rozsudku, pouze 2% veškeré půdy vhodné pro křečka polního.
- 34 Zadruhé je třeba podotknout, že ve „znovuosídlené oblasti“, která podle Francouzské republiky pokrývá 49% půdy příznivé pro tento druh, musejí sice veškeré projekty počítající s plochou jednoho hektaru nebo více prokázat prostřednictvím zvláštní

studie, že neohrozí tento druh, a pokud není tento důkaz předložen, může být projekt uskutečněn pouze pod podmínkou získání ministerské výjimky, avšak dokumenty ve spisu nemohly vyvrátit tvrzení Komise, podle kterých na jedné straně nejsou přesně stanoveny podmínky pro udělení výjimky a na druhé straně v případech, kdy je udělena taková výjimka, není vyžadováno žádné vyrovnávací opatření.

- 35 Zatřetí je nesporné, že projekty urbanizace počítající s plochou menší než jeden hektar k 5. srpnu 2008 nepodléhaly žádným formalitám umožňujícím ověřit, že nemají dopad na zachování dotčeného živočišného druhu. Ostatně z dopisu ze dne 28. srpna 2009 vyplývá, že státní tajemník pro oblast životního prostředí požádal prefekta regionu Alsasko, aby zavedl mechanismus umožňující podrobné sledování těchto projektů a jejich rozbor za účelem potvrzení, že nepředstavují takový vliv. Nařídil rovněž, aby bylo připomínáno, že přítomnost uvedených křečků v oblasti působnosti těchto projektů „odůvodňuje vyhnutí se těmto oblastem nebo žádost o výjimku“, a to nezávisle na ploše projektu.
- 36 Krom toho se v uvedeném dopise uvádělo, že se dokončuje předpis, kterým se doplňují podmínky podání žádosti o výjimku z přísné ochrany křečka polního, který přejímá znění rámcové dohody o správě zvláštní oblasti živočišného druhu a který má být zveřejněn během září roku 2009.
- 37 Z výše uvedeného vyplývá, že opatření provedená v okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku nebyla dostatečná k tomu, aby účinně zamezila poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku křečka polního.

- 38 Co se dále týče údajné nedostatečnosti akčního programu na roky 2008 až 2010 týkajícího se omezení znečišťování dusičnany, Komise v každém případě dostatečně právně neprokázala souvislost mezi využíváním dusičnanů v zemědělství a poškozováním nebo ničením míst rozmnožování nebo míst odpočinku uvedeného druhu.
- 39 Vzhledem k výše uvedenému je nutno vyhovět žalobě Komise s výhradou toho, co je řečeno v předcházejícím bodě tohoto rozsudku.
- 40 V důsledku toho je třeba konstatovat, že Francouzská republika tím, že nezavedla program opatření umožňující přísnou ochranu živočišného druhu křečka polního, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích.

K nákladům řízení

- 41 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Francouzská republika z převážné části neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit posledně uvedené náhradu nákladů řízení.

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

- 1) Francouzská republika tím, že nezavedla program opatření umožňující přísnou ochranu živočišného druhu křečka polního (*Cricetus cricetus*), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ve znění směrnice Rady 2006/105/ES ze dne 20. listopadu 2006.

- 2) Francouzské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.