

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 9. junija 2011 *

V zadevi C-383/09,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 25. septembra 2009,

Evropska komisija, ki jo zastopata O. Beynet in D. Recchia, zastopnici, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Francoski republiki, ki jo zastopata G. de Bergues in S. Menez, zastopnika,

tožena stranka,

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, predsednik senata, K. Schiemann, L. Bay Larsen (poročevalec), sodniki, A. Prechal, sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: C. Strömholm, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 21. oktobra 2010,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 20. januarja 2011

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Francoska republika s tem, da ni sprejela programa ukrepov za strogo varstvo živalske vrste *Cricetus cricetus* (veliki hrček), ni izpolnila obveznosti iz člena 12(1)(d) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, str. 7), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2006/105/ES z dne 20. novembra 2006 (UL L 363, str. 368, v nadaljevanju: Direktiva o habitatih).

Pravni okvir

- 2 Glavni cilj Direktive o habitatih je, kot je navedeno v njeni tretji uvodni izjavi, spodbujati vzdrževanje biotske raznovrstnosti.
- 3 Člen 1, od (a) do (i), te direktive določa:

„V tej direktivi:

- a) *ohranjanje* pomeni vrsto ukrepov, ki so potrebni za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja naravnih habitatov in populacij prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, kot je opredeljeno v (e) in (i);

[...]

- g) *vrste v interesu Skupnosti* pomenijo vrste, ki so na ozemlju iz člena 2:
 - i) prizadete, razen vrst, katerih naravno območje razširjenosti je na tem ozemlju marginalno in ki v zahodni palearktični regiji niso prizadete ali ranljive;

ali

- ii) ranljive, kar pomeni, da bodo verjetno v bližnji prihodnosti prešle v skupino prizadetih vrst, če bodo še naprej delovali vzročni dejavniki;

ali

- iii) redke, kar pomeni, da so njihove populacije majhne in sedaj niso prizadete ali ranljive, se jim pa to lahko zgodi. Vrste živijo na omejenih geografskih območjih ali so redko raztresene na širšem območju;

ali

- iv) endemične in zahtevajo posebno pozornost zaradi posebnosti njihovega habitata in/ali možnega vpliva njihovega izkoriščanja na njihov habitat in/ali možnega vpliva njihovega izkoriščanja na njihovo stanje ohranjenosti.

Take vrste so navedene ali se lahko navedejo v Prilogi II in/ali Prilogi IV ali V;

[...]

- i) *stanje ohranjenosti vrste* pomeni skupek vplivov, ki delujejo na to vrsto in lahko dolgoročno vplivajo na razširjenost in številčnost njenih populacij na ozemlju iz člena 2;

Šteje se, da je *stanje ohranjenosti* ‚ugodno‘:

- če podatki o populacijski dinamiki te vrste kažejo, da se sama dolgoročno ohranja kot preživetja sposobna sestavina svojih naravnih habitatov,

in

- če se naravno območje razširjenosti vrste niti ne zmanjšuje niti se v predvidljivi prihodnosti verjetno ne bo zmanjšalo,

in

- če obstaja in bo verjetno še naprej obstajal dovolj velik habitat za dolgoročno ohranitev njenih populacij.“

4 Člen 2(2) Direktive o habitatih natančneje določa, da so ukrepi, sprejeti na njeni podlagi, namenjeni vzdrževanju ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst v interesu Skupnosti.

5 Veliki hrček (*Cricetus cricetus*) je ena od vrst, ki so navedene v Prilogi IV(a) k Direktivi o habitatih. Ta priloga zadeva živalske vrste „v interesu Skupnosti, ki jih je treba strogo varovati“.

6 Člen 12(1) Direktive o habitatih določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da vzpostavijo sistem strogega varstva živalskih vrst iz Priloge IV(a) na njihovem naravnem območju razširjenosti, ki pre-poveduje:

- a) vse oblike namernega ujetja ali ubitja osebkov teh vrst v naravi;
- b) namerno vznemirjanje teh vrst, zlasti med razmnoževanjem, vzrejo mladičev, zimskim spanjem in selitvijo;
- c) namerno uničevanje ali odvzem jajc iz narave;
- d) poškodovanje ali uničenje razmnoževališč ali počivališč.“

Dejansko stanje v postopku o glavni stvari in predhodni postopek

- 7 Komisija je bila na stanje ohranjenosti velikega hrčka v Alzaciji opozorjena s pritožbo, o čemer je francoske organe obvestila na sestanku 15. januarja 2007.

- 8 Ti so svoje pripombe v zvezi s tem predložili v sporočilih z dne 15. februarja in 14. septembra 2007, s katerima so Komisijo obvestili o ukrepih, sprejetih v okviru akcijskega načrta za ohranitev zadevne vrste v letih od 2007 do 2011.
- 9 Komisija je v pisnem opominu z dne 23. oktobra 2007 po eni strani navedla, da se na podlagi rezultatov štetja velikega hrčka zdi, da tej vrsti grozi popolno izumrtje v zelo kratkem času, po drugi strani pa je Francosko republiko pozvala, naj v zvezi s tem predloži svoje pripombe.
- 10 Francoski organi so v dopisih z dne 24. decembra 2007 in 11. marca 2008 predstavili že sprejete ukrepe za varstvo in tiste, ki so jih načrtovali za ohranjanje navedene vrste.
- 11 Komisija je z dopisom z dne 5. junija 2008 na Francosko republiko naslovila obrazloženo mnenje, v katerem je zatrjevala, da ta država članica s tem, da ni sprejela programa ukrepov za strogo varstvo velikega hrčka, ni izpolnila obveznosti iz člena 12(1)(d) Direktive o habitatih. Komisija je Francosko republiko zato pozvala, naj v dveh mesecih od vročitve obrazloženega mnenja sprejme ukrepe, ki so potrebni za uskladitev s tem mnenjem.
- 12 Francoska republika je v odgovoru na obrazloženo mnenje opozorila na geografske značilnosti, ki omejujejo možnosti za varstvo velikega hrčka, vendar je hkrati poudarila, da je bila na delu alžaškega ozemlja v letu 2008 zabeležena ustavitev padca števila te vrste. Ta država članica je poleg tega Komisijo obvestila o napredku ukrepov, ki so se za ohranjanje te vrste izvajali v okviru akcijskega načrta za obdobje od 2007 do 2011.

- 13 Ker je Komisija menila, da način ohranjanja navedene vrste, ki ga je izvajala Francoska republika, še vedno ni zadovoljiv, je vložila to tožbo.

Tožba

Trditve strank

- 14 Komisija trdi, da vrsti veliki hrček v Alzaciji grozi izumrtje. Rezultat štetja naj bi dejansko kazal na občutno zmanjšanje vrste med letoma 2001 in 2007. Vzroka za to poslabšanje naj bi bila urbanizacija in spreminjanje kmetijske prakse.
- 15 Ukrepi, ki jih je sprejela Francoska republika, pa naj ne bi zadoščali in naj ne bi preprečili poškodovanja razmnoževališč in počivališč te vrste. Eden glavnih razlogov za to nezadostnost, ki zadeva tako ukrepe v zvezi z urbanizacijo kot kmetijske ukrepe, naj bi bila prevelika omejenost ozemlja, zlasti prednostnih akcijskih con (v nadaljevanju: PAC) in „območij ponovnega naseljevanja“, ki so bili predmet teh ukrepov. Poleg tega so bili ti slednji sami po sebi nezadostni. Tako naj bi bil cilj, da bi v PAC obstajalo 22 % pridelka, ugodnega za velikega hrčka, dosežen samo v eni od treh obstoječih PAC. Poleg tega naj bi bil nezadosten tudi akcijski program ukrepov za omejevanje onesnaževanja z nitrati za leta od 2008 do 2010. Nazadnje, možnosti urbanizacije v „območju ponovnega naseljevanja“ naj bi ne bile dovolj omejene.
- 16 Francoska republika odgovarja, da so sprejeti ukrepi skladna celota, sorazmerna in prilagojena cilju strogega varstva velikega hrčka, kot to zahteva Direktiva o habitatih.

Natančneje, akcijski načrt za obdobje od 2007 do 2011 naj bi omogočil natančno opredelitev posebnega okolja te vrste in določitev treh različnih akcijskih področij delovanja, in sicer treh PAC, v katerih naj bi bile vse spremembe v rabi zemljišč – razen tistih, povezanih s kmetijstvom – opuščene, „območij ponovnega naseljevanja“, za katera naj bi se za vsak načrt za območje enega ali več hektarjev zahtevalo, da bo njegov neškodljiv vpliv na vrsto dokazan s posebno študijo, in zgodovinskega območja, v katerem naj bi morale vse občine pri obnovitvi svojih urbanističnih načrtov zagotoviti posebno študijo, namenjeno velikemu hrčku.

- 17 Francoska republika navaja, da bo trend indeksa številčnosti zadevne vrste v „jedrnih conah“ od začetka izvajanja navedenega akcijskega načrta verjetno kazal na konec upadanja števila te vrste ali celo njegov rahel porast. Vendar pa naj bi bilo treba počakati več let, da bi lahko z zadostno gotovostjo ocenili vpliv ukrepov, ki so jih sprejeli francoski organi, na stanje ohranjenosti populacij te vrste. Vsekakor pa naj Komisija ne bi dokazala, da bi se habitat te vrste v PAC po letu 2007 še naprej slabšal, niti da je onesnaževanje z nitrati zanj škodljivo. Francoska republika nazadnje navaja, da je v „območju ponovnega naseljevanja“ obveznost, da je treba za vsak načrt preveriti njegov vpliv na osebke vrste, razmnoževališča ali počivališča velikega hrčka, dopolnjena z zahtevo po posebni študiji, ki jo je treba opraviti za vse načrte, ki zadevajo območje enega ali več hektarjev, da bi se ocenila morebitna škoda, ki jo takšen načrt lahko povzroči navedeni vrsti.

Presoja Sodišča

- 18 Spomniti je treba, da člen 12(1)(d) Direktive o habitatih državam članicam nalaga sprejetje potrebnih ukrepov za vzpostavitev sistema strogega varstva živalskih vrst iz

Priloge IV(a) k tej direktivi na njihovem naravnem območju razširjenosti, ki prepoveduje poškodovanje ali uničenje razmnoževališč ali počivališč.

- 19 Prenos te določbe državam članicam nalaga ne samo sprejetje popolnega pravnega okvira, ampak tudi izvajanje konkretnih in posebnih ukrepov varstva (sodba z dne 11. januarja 2007 v zadevi Komisija proti Irski, C-183/05, ZOdl., str. I-137, točka 29).
- 20 Podobno sistem strogega varstva predpostavlja sprejetje povezanih in koordiniranih preventivnih ukrepov (sodba z dne 16. marca 2006 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-518/04, točka 16, in zgoraj navedena sodba Komisija proti Irski, točka 30).
- 21 Takšen sistem strogega varstva mora zato omogočiti, da se poškodovanje ali uničenje razmnoževališč ali počivališč živalskih vrst iz Priloge IV(a) k Direktivi o habitatih učinkovito prepreči (glej v tem smislu sodbo z dne 30. januarja 2002 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-103/00, Recueil, str. I-1147, točka 39).
- 22 Nazadnje je treba spomniti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso obstoj neizpolnitve obveznosti presoјati glede na položaj države članice, v katerem je bila ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in da Sodišče pozneje nastalih sprememb ne more upoštevati (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Grčiji z dne 30. januarja 2002, točka 23, in sodbo z dne 19. maja 2009 v zadevi Komisija proti Italiji, C-531/06, ZOdl., str. I-4103, točka 98).

- 23 Ni sporno, da se je dvomesečni rok, ki ga je Komisija v obrazloženem mnenju določila Francoski republiki za uskladitev s tem mnenjem, iztekel 5. avgusta 2008.
- 24 V zvezi s tem iz spisovnega gradiva izhaja, da je število brlogov velikega hrčka v „jedrnih conah“, ki so se uporabljali za opazovanje populacije te vrste, med letoma 2001 in 2007 upadlo z več kot 1160 na manj kot 180. Dalje, v skladu z rezultatom štetja za leto 2009, ki ga je pripravil Office national de la chasse et de la faune sauvage (državni urad za lovstvo in divjad) in vsebine katerega Francoska republika ni izpodbijala, ni nobena populacija te vrste v Alzaciji dosegla minimalnega praga populacije, sposobne za preživetje, ki je ocenjena na 1500 osebkov, porazdeljenih na 600 hektarih ugodne zemlje v enem kosu.
- 25 V dopisu z dne 28. avgusta 2009, ki ga je državni sekretar za ekologijo naslovil na prefekta Alzaške pokrajine (v nadaljevanju: dopis z dne 28. avgusta 2009), je navedeno, da „[k]ljub izvajanju ukrepov, določenih v ohranitvenem načrtu za [velikega hrčka] (2007–2011), in ustreznim prizadevanjem vseh, ki se ukvarjajo z ohranjanjem vrste, dosednji biološki rezultati ne zadostujejo za ohranitev te vrste v Franciji“ in da je zato „nujno, da se ukrepi v korist velikega hrčka znatno in hitro izboljšajo, tako da bi se v kratkem roku dosegli biološki rezultati, ki bi potrjevali ohranjanje vrste“.
- 26 Francoska republika priznava, da je bil razvoj posevkov koruze, opravljen v škodo raznolikosti pridelkov, škodljiv za velikega hrčka, ki je odvisen od umetnih travnikov, zlasti tistih, ki so posejani z lucerno, in da je bil eden od pomembnih dejavnikov, ki so povzročili upadanje populacije te vrste. Ni sporno, da takšen razvoj v Alzaciji, ki je edina regija v Franciji, v kateri je ta vrsta prisotna, tudi v teh zadnjih letih ni bil povsem zaustavljen.

- 27 Med ukrepi za izboljšanje teh razmer je zlasti oblikovanje treh PAC, ki so cone, v katerih so bile vse spremembe v rabi zemljišč – razen tistih, povezanih s kmetijstvom – opuščene in za katere je bil postavljen cilj imeti 22 % pridelkov, ugodnih za velikega hrčka, in sicer 2 % lucerne in 20 % žitaric, da bi bila čez čas dosežena populacija, sposobna za preživetje, približno od 1200 do 1500 osebkov na cono.
- 28 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je bilo v skladu z znanstvenimi podatki, ki so bili uporabljeni za določitev cilja imeti 22 % ugodnih pridelkov v PAC in ki jih je Francoska republika navedla v spisovnem gradivu, „v študiji, ki jo je leta 1997 izvedel [državni urad za lovstvo in divjad] na 12 vzorčnih kvadratih velikosti 25 hektarov, ki se nahajajo na puhličastem ozemlju [...] ugotovljeno, da so imeli trije kvadrati, na katerih se je pridelovalo več kot 2 do 4 % lucerne in od 20 do 30 % žitaric, najštevilčnejšo populacijo velikega hrčka. Tam je bil med pomladjo in poletjem zabeležen porast števila brlogov, kar kaže na okolje, ki je ugodno za vzdrževanje in razmnoževanje vrste. To pa ni bilo tako za preostalih devet kvadratov, v katerih je bila lucerna neznatna ali je ni bilo, žitarice pa so bile zelo redke“.
- 29 Vendar čeprav Komisija ne oporeka, da so tako imenovani kmetijsko-okoljski ukrepi – ki so bili sprejeti za doseg cilja imeti 22 % pridelkov, ugodnih za obravnavano vrsto, zlasti finančna podpora kmetovalcem, da bi prednostno pridelovali lucerno in ozimna žita – takšni, da kmetijsko prakso usmerjajo v ugodno za to vrsto, iz spisa izhaja, da je bil ta cilj imeti 22 % pridelkov, ugodnih za navedeno vrsto, na dan 5. avgusta 2008 dosežen samo v eni od treh PAC, ki poleg tega predstavljajo samo 2 % vseh zemljišč, ki so ugodna za velikega hrčka.
- 30 Dalje je treba v zvezi s tem poudariti, da so se francoski organi zavedali neustreznosti teh ukrepov, saj je, po eni strani, državni sekretar za ekologijo v dopisu z dne 28. avgusta 2009 od prefekta Alzaške pokrajine zahteval, naj za prihajajoči september pripravi

predlog sprememb meja PAC, da bi zlasti pokrivala njim bližnja področja, v katerih so nastanjeni hrčki.

- 31 Po drugi strani so francoski organi v dopisih Komisiji po prejemu obrazloženega mnenja v zvezi z „območjem ponovnega naseljevanja“ navedli, da se bo dinamika prilagajanja kmetijske prakse, ki je prispevala k pozitivni stabilizaciji števila velikih hrčkov v občinah, v katerih je njihova zgodovinska prisotnost velika, povečala in razširila, in sicer zlasti z izvajanjem decentraliziranih kmetijsko-okoljskih ukrepov, katerih namen je v letu 2001 doseči cilj imeti 22 % pridelkov, ugodnih za to vrsto, na njenem celem območju prebivanja.
- 32 Francoska republika tudi priznava, da je bil razvoj urbanizacije in z njo povezane infrastrukture – ker je povzročil izginjanje in razdrobljenost kmetijskih zemljišč – še en odločilen dejavnik za upad populacije velikega hrčka.
- 33 Kar zadeva ukrepe, ki jih je ta država članica sprejela v zvezi z urbanističnim načrtovanjem, da bi preprečila poškodovanje ali uničenje razmnoževališč ali počivališč navedene vrste, je treba ugotoviti, prvič, da se prepoved kakršne koli nove urbanistične ureditve v PAC, čeprav je resnično zavezujoča, nanaša – kot je bilo navedeno v točki 29 te sodbe – le na 2 % vseh zemljišč, ki so ugodna za velikega hrčka.
- 34 Drugič, opozoriti je treba, da – čeprav mora biti v „območju ponovnega naseljevanja“, ki po trditvah Francoske republike pokriva 49 % njenih zemljišč, ki so ugodna za navedeno vrsto, za vsak urbanistični načrt za območje enega ali več hektarjev s posebno

študijo dokazana njegova neškodljivost za to vrsto in je, če ta ni dokazana, projekt lahko izveden le, če minister odobri izjemo – spisovno gradivo ni v nasprotju z ugotovitvami Komisije, da, po eni strani, pogoji za odobritev izjeme niso natančno določeni, in drugič, da se za primere, ko je takšna izjema odobrena, ne zahteva nikakršen izravnalni ukrep.

- 35 Tretjič, ni sporno, da za urbanistične načrte za površine, manjše od enega hektara, na dan 5. avgusta 2008 ni veljala nikakršna formalnost, potrebna za preveritev neobstoja vpliva na ohranjanje obravnavane vrste. Poleg tega je iz dopisa z dne 28. avgusta 2009 razvidno, da je državni sekretar za ekologijo od prefekta Alzaške pokrajine zahteval, naj vzpostavi sistem, ki bi omogočal celovito spremljanje in analizo teh načrtov, da bi potrdil, da nimajo takega učinka. Zahteval je tudi, da je treba upoštevati, da prisotnost zadevnih hrčkov na področjih teh načrtov „upravičuje izogibanje ali odobritev izjeme“, in to ne glede na površino načrta.
- 36 Poleg tega je bilo v navedenem dopisu navedeno, da je bila dopolnilna odredba v zvezi s pogoji za vložitev zahteve za odobritev izjeme od strogega varstva velikega hrčka in v kateri so bili povzeti pogoji okvirnega sporazuma glede upravljanja posebnega okolja vrste v zaključni fazi in da naj bi bila objavljena septembra 2009.
- 37 Iz zgoraj navedenega izhaja, da ukrepi, ki so se izvajali ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, niso zadostovali za učinkovito preprečitev poškodovanja ali uničenja razmnoževališč ali počivališč velikega hrčka.

- 38 Vendar pa Komisija v zvezi z domnevno nezadostnostjo akcijskega programa ukrepov za omejevanje onesnaževanja z nitrati za leta od 2008 do 2010 nikakor ni pravno zadostno dokazala obstoja povezave med uporabo nitratov v kmetijstvu in poškodovanjem ali uničenjem razmnoževališč ali počivališč te vrste.
- 39 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba tožbi Komisije ugoditi, s pridržkom tega, kar je navedeno v prejšnji točki te sodbe.
- 40 Zato je treba ugotoviti, da Francoska republika s tem, da ni sprejela programa ukrepov za strogo varstvo živalske vrste veliki hrček, ni izpolnila obveznosti iz člena 12(1)(d) Direktive o habitatih.

Stroški

- 41 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Francoski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi v bistvenem delu ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

- 1. Francoska republika s tem, da ni sprejela programa ukrepov za strogo varstvo živalske vrste veliki hrček (*Cricetus cricetus*), ni izpolnila obveznosti iz člena 12(1)(d) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2006/105/ES z dne 20. novembra 2006.**
- 2. Francoski republiki se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi