STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 2. června 2005 [1]

I – Úvod

1. Touto žalobou pro nesplnění povinnosti vytýká Komise Spojenému království Velké Británie a Severního Irska, že nesprávně provedlo různá ustanovení směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen: směrnice o stanovištích) [2].

2. Komise nejprve provedla postup před zahájením soudního řízení nutný podle článku 226 ES, když dne 18. července 2001 zaslala Spojenému království odůvodněné stanovisko, v němž mu stanovila poslední lhůtu dvou měsíců pro splnění povinností vyplývajících ze směrnice o stanovištích.

3. Jelikož Komise nepovažovala opatření, která Spojené království mezitím přijalo, za dostatečná, navrhuje, aby Soudní dvůr:

— určil, že Spojené království Velké Británie a Severního Irska tím, že řádně neprovedlo směrnici o stanovištích, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývající z této směrnice, a

— uložil Spojenému království náhradu nákladů řízení.

4. Vláda Spojeného království navrhuje, aby Soudní dvůr:

— určil, že Spojené království Velké Británie a Severního Irska splnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice o stanovištích, a

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

1 – Původní jazyk: němčina.
2 — Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102.

5. Návrh britské vlády je třeba chápat tak, že směřuje k zamítnutí žaloby. Pokud by měl jít nad tento rámec – jak vyplývá z jeho znění – a navrhoval by určit, že chování Velké Británie je v souladu se směrnicí o stanovištích, byl by v tomto bodě nepřípustný, protože právo Společenství takovou žalobu nezná.

II – Přezkoumání žalobních důvodů

6. Komise má výhrady k provedení různých článků směrnice o stanovištích. Vláda Spojeného království se dovolává na svou obranu jednak argumentů k dotčeným ustanovením, a jednak tvrdí, že případné právní mezery jsou nevýznamné, jelikož dodržování směrnice o stanovištích je zajištěno obecným ustanovením.

A – *Provedení směrnice o stanovištích prostřednictvím obecného ustanovení*

7. Britská vláda se nejprve obecně dovolává judikatury Soudního dvora ohledně potřebné přesnosti provedení jakékoli směrnice. Podle této judikatury nevyžaduje nutně provedení směrnice do vnitrostátního práva, aby byla její ustanovení formálně a doslovně převzata do výslovného a zvláštního právního ustanovení a může postačovat, v závislosti na obsahu směrnice, obecný právní rámec, pokud skutečně zajišťuje úplné uplatnění směrnice dostatečně jasným a přesným způsobem za tím účelem, že – pokud má směrnice sloužit ke vzniku práv pro jednotlivce – oprávněné osoby se mohou dozvědět plný rozsah svých práv a případně se jich dovolávat u vnitrostátních soudů [3].

8. Podle britské vlády takový obecný rámec existuje v britském právu. Příslušné orgány jsou ze zákona povinny vykonávat své pravomoci tak, aby zajistily dodržování směrnice o stanovištích. Pro Anglii a Wales i Skotsko tato povinnost vyplývá z čl. 3 odst. 2 a 4 Conservation (Natural Habitats, &c) Regulations 1994 [dále jen: „C(NH)R 1994"], pro Severní Irsko z čl. 3 odst. 2 a 4 Conservation (Natural Habitats, etc.) Regulations (Northern Ireland) 1995 [dále jen: „C (NH)R(NI) 1995"] a pro Gibraltar z článku 17A Nature Protection Ordinance 1991 ve znění z roku 1995 (dále jen: „NPO"). Tato povinnost podle britské vlády zajišťuje, že případné nejasnosti nebo právní mezery zvláštních prováděcích ustanovení neohrozí uskutečnění cílů směrnice o stanovištích. Tento výklad výslovně potvrdil High Court

3 — Rozsudek ze dne 30. května 1991, Komise v. Německo (C-59/89, Recueil, s. I-2607, bod 18).

of Justice (England & Wales) (Spojené království) [4].

9. Komise namítá, že Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že „ustanovení směrnice musí být provedena s nepopiratelnou závazností a tak konkrétně, určitě a jasně, jak je nezbytné, aby byl splněn požadavek právní jistoty“ [5]. Právě v případě směrnice o stanovištích je konkrétní provedení nezbytné, protože požadovaná opatření se týkají specifických cílů ochrany určitého území, stanoviště nebo druhu. Podle logiky britské vlády by naopak stačilo provést tuto směrnici jako celek prostřednictvím takového obecného ustanovení.

10. Soudní dvůr nedávno shrnul svou judikaturu ohledně nutné přesnosti provedení směrnic takto:

„Ačkoli je [...] nutné, aby právní situace, která je důsledkem vnitrostátních prováděcích opatření, byla dostatečně určitá a jasná, aby jednotlivcům umožnila seznámit se s rozsahem jejich práv a povinností, nic to nemění na skutečnosti, že podle čl. 249 odst. 3 ES si členské státy mohou zvolit k provedení směrnic formu a prostředky, které mohou nejlépe zajistit výsledek, jehož má být těmito směrnicemi dosaženo, a že z těchto ustanovení vyplývá, že provedení směrnic do vnitrostátního práva nevyžaduje nutně legislativní opatření v každém členském státě. Soudní dvůr rovněž opakovaně rozhodl, že doslovné přebírání ustanovení směrnice do specifického právního předpisu není vždy nutné, protože provedení směrnice může být v závislosti na jejím obsahu uspokojivě vyřešeno obecným právním kontextem“ [6].

11. Konkrétně u směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků [7] (dále jen: směrnice o ochraně ptáků) však Soudní dvůr rozhodl, že přesnost provedení má zvláštní význam v té míře, v níž je správa společného dědictví svěřena na jejich území jednotlivým členským státům [8]. Stejná úvaha platí obdobně pro směrnici o stanovištích [9].

4 — Britská vláda se dovolává v tomto ohledu rozsudku Friends of the Earth v. Environment Agency a Able [2003] EWHC 3193, body 57 a 59.

5 — Komise se v tomto ohledu dovolává výše uvedeného rozsudku Komise v. Německo (pozn. 3), body 18 a 24); rozsudku ze dne 19. května 1999, Komise v. Francie (C-225/97, Recueil, s. I-3011, bod 37), a ze dne 17. května 2001, Komise v. Itálie (C-159/99, Recueil, s. I-4007, bod 32).

6 — Rozsudek ze dne 20. listopadu 2003, Komise v. Francie (C-296/01, Recueil, s. I-13909, bod 55).

7 — Úř. věst. L 103, s. 1; Zvl. vyd. 15/01, s. 98.

8 — Rozsudky ze dne 8. července 1987, Komise v. Itálie (262/85, Recueil, s. 3073, bod 9), ze dne 13. října 1987, Komise v. Nizozemí (236/85, Recueil, s. 3989, bod 5), a ze dne 7. prosince 2000, Komise v. Francie (C-38/99, Recueil, s. I-10941, bod 53).

9 — Stanovisko generálního advokáta Fennellyho ze dne 16. září 1999 ve věci C-256/98 (rozsudek ze dne 6. dubna 2000, Komise v. Francie, Recueil, s. I-2489, bod 20) a generálního advokáta Tizzana ze dne 29. ledna 2002 ve věci C-75/01 (rozsudek ze dne 13. února 2003, Komise v. Lucembursko, Recueil, s. I-1585, bod 38).

12. Obecné ustanovení může být proto uznáno jako dostatečné prováděcí opatření pouze tehdy, když je vyloučena jakákoli pochybnost ohledně požadavků směrnice o stanovištích pro vnitrostátní orgány, oprávněné k použití právních předpisů a dotyčné osoby. Zdali tomu tak je, není možné určit abstraktně, nýbrž pouze na základě přezkoumání jednotlivých ustanovení, která mají být provedena.

B – *K jednotlivým žalobním důvodům*

13. Komise vytýká zejména nedostatečné provedení čl. 6 odst. 2, čl. 6 odst. 3 a 4, článku 11, čl. 12 odst. 1 písm. d), čl. 12 odst. 4, čl. 14 odst. 2, článku 15 a článku 16 směrnice o stanovištích a dále neexistenci právní úpravy pro používání této směrnice mimo teritoriální vody.

1. Článek 6 odst. 2 směrnice o stanovištích – zákaz poškozování míst

14. Článek 6 odst. 2 směrnice o stanovištích zní takto:

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

15. Oba účastníci řízení se domnívají, že Spojené království přijalo opatření nezbytná k provedení tohoto ustanovení, pokud jde o kontrolu činností, které by mohly způsobit toto vyrušování.

16. Komise však tvrdí, že čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích navíc vyžaduje, aby bylo v oblastech zvláštní ochrany vyloučeno poškozování vyplývající z nedbalosti nebo z nečinnosti. Proto by musely být příslušné orgány zmocněny přijímat opatření k vyloučení poškozování území. To je zajištěno novými předpisy v Anglii a Walesu, v Severním Irsku a Skotsku, avšak nikoli na Gibraltaru.

17. Britská vláda s Komisí souhlasí s výhradou, že se má vyloučit pouze „jiné než přirozené" poškozování, např. způsobené špatným obhospodařováním, avšak nikoli přirozené poškozování, například změnou klimatu nebo záplavami v důsledku vzestupu

mořské hladiny. Na Gibraltaru je tato povinnost dostatečně provedena, zejména výše uvedeným obecným ustanovením.

a) Přihlížení k nedbalosti a opomenutí

18. Judikatura při výkladu čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích dosud většinou nezkoumala otázku nedbalosti a opomenutí. Podle generálního advokáta Fennellyho zahrnuje toto ustanovení zákaz určitých činností, které by mohly vést k poškozování chráněných stanovišť nebo vyrušování chráněných druhů [10]. Také předmětem rozsudku Owenduff-Nephin Beg Complex byly činnosti, které musely být vyloučeny, totiž nadměrná pastva a zalesňování [11]. Pouze generální advokát Léger viděl v této věci také porušení čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích tím, že nebyla provedena vhodná opatření, která by mohla odstranit škody způsobené těmito činnostmi [12].

19. Znění čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích skutečně vyznívá jako povinnost provést určitá opatření k zachování chráněných statků, jelikož toto ustanovení ukládá členským státům, aby vyloučily poškozování. Zda musí být k vyloučení poškozování určité chování zakázáno, nebo zda musí být přijata ochranná opatření, lze přitom určit pouze na základě tohoto možného poškozování [13]. Proto Komise právem předpokládá, že mohou být nezbytná jak ochranná opatření – např. zákazy [14] – k vyloučení externích poškozování a vyrušování způsobených člověkem, tak i opatření směřující k vyloučení přirozeného vývoje, který by mohl poškodit ochranu druhů a stanovišť.

20. To vyplývá také z potřeb jednotlivých typů chráněných stanovišť. Stanoviště v otevřené krajině tak často ztrácejí své zvláštní vlastnosti tím, že zarostou křovím, pokud tomu není zabráněno zásahem člověka. U stanovišť typu „nížinné sečené louky (*Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis*)" (Natura 2000 Code 6510) a „horské sečené louky" (Natura 2000 Code 6520)

10 — Stanovisko ve věci Komise v. Francie, C-256/98 (výše uvedené, poznámka pod čarou 9, bod 25).

11 — Rozsudek ze dne 13. června 2002, Komise v. Irsko (C-117/00, Recueil, s. I-5335, body 22 a násl.).

12 — Stanovisko ze dne 7. března 2002 ve věci C-117/00 (Komise v. Irsko, Recueil, s. I-5337, bod 77).

13 — Ohledně zvláštní situace povolení záměru, který se nepovažuje za plán nebo projekt, viz mé stanovisko ze dne 29. ledna 2004 ve věci Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (rozsudek ze dne 7. září 2004, C-127/02, Recueil, s. I-7405, bod 18).

14 — Tak vykládá čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích generální advokát Fennelly ve stanovisku ve věci Komise v. Francie, C-256/98 (uvedené v poznámce pod čarou 9, bod 25).

vyplývá nutnost zásahů člověka – v tomto případě sečení – již přímo, nebo nepřímo [15] z jejich označení.

21. Na rozdíl od názoru britské vlády rovněž není pojem poškozování omezen pouze na poškozování „jiné než přirozené". Výše uvedené příklady zarůstání totiž představují přirozené poškozování. Příklady uváděné britskou vládou – změny mořské hladiny, změny klimatu – ukazují, že se spíše než na přírodu obecně zaměřuje na strukturální změny životního prostředí, které ohrožují podmínky zachování chráněných stanovišť a druhů v dotyčných lokalitách Natura 2000. Způsob nakládání s těmito změnami si jistě zaslouží velký zájem, překračuje však rámec tohoto řízení. Komise totiž Velké Británii nevytýká, že pro tento případ nepřijala žádnou úpravu.

b) Provedení

22. Jediné zjevné ustanovení, které by se mohlo v Gibraltaru dotknout pozitivních opatření k vyloučení poškozování, je článek 17G NPO, který příslušným orgánům dovoluje uzavírat s majiteli nebo držiteli dohody o péči o území. Toto zmocnění však není vázáno na cíl vyloučit poškozování. Také není zřejmé, jaká opatření by mohla být přijata, jestliže majitel nebo držitel není ochoten potřebnou dohodu uzavřít.

23. Tyto nedostatky nemohou být vyváženy ani obecným ustanovením čl. 17A odst. 2 NPO. Povinnost tam uložená, že všechny pravomoci svěřené NPO se mají vykonávat tak, aby bylo zajištěno dodržování směrnice o stanovištích, nepřiznává příslušným orgánům dostatečnou pravomoc zasáhnout v případě, že majitel nebo držitel odmítne spolupracovat, ani těmto osobám neumožňuje dostatečně jasně se dozvědět povinnosti, které pro ně vyplývají z čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích [16].

24. Proto čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích nebyl v Gibraltaru správně proveden.

15 — Anglický a nizozemský název neobsahuje slovo „sečení", nýbrž „seno", což však sečení předpokládá.

16 — Toto hledisko zdůrazňuje generální advokát Fennelly ve stanovisku ve věci Komise v. Francie, C-256/98 (uvedené v poznámce pod čarou 9, bod 19).

2. Článek 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích – posouzení dopadů plánu nebo projektu pro lokalitu

25. Článek 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích znějí:

„(3) Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.

(4) Pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě Natura 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi.

Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise."

26. Komise uplatňuje, že britské právní předpisy nepodřizují tři konkrétní druhy plánů požadavkům čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích, a sice určité plány a projekty odebírání vody („Water abstraction plans and projects"), územní plány („Land Use Plans") a – na Gibraltaru – přezkoumávání stávajících územních rozhodnutí („Review of existing planning rights").

a) K určitým projektům odebírání vody

27. Tento žalobní důvod Komise se netýká všech plánů a projektů odebírání vody, nýbrž pouze těch, které byly schváleny podle druhé kapitoly druhé části zákona o vodních zdrojích (Water Resources Act 1991). Proti provedení v případě jiných (významnějších) vodohospodářských projektů nemá Komise námitek.

28. Britská vláda se v zásadě odvolává na systém zřízený ve spojení s výše uvedenými obecnými ustanoveními, kterým se pro každou lokalitu stanovují potenciálně poškozující činnosti. Tento systém vyplývá pro Anglii, Wales a Skotsko z článků 18 až 27 C (NH)R 1994, pro Severní Irsko z článků 15 až 18 C(NH)R(NI) 1995 a pro Gibraltar z článků 17J, 17K, 17M, 17N a 17P NPO.

29. Všechna tato ustanovení spočívají v jádru v tom, že pro každou jednotlivou lokalitu mohou být předem stanoveny činnosti, které mohou poškozovat rostliny a živočichy, kteří na ní mají být chráněni. Taková činnost smí být vykonávána pouze tehdy, jestliže předtím proběhlo řízení, které – nakolik je patrné – splňuje požadavky čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích.

30. Britská právní úprava je neslučitelná s čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, pokud „plány a projekty" ve smyslu tohoto ustanovení vyloučí z řízení, které je touto právní úpravou stanoveno. Je nesporné, že postupu stanovenému v čl. 6 odst. 3 nepodléhají všechny dotčené projekty odebírání vody, nýbrž pouze ty, které byly předem pro danou lokalitu definovány jako potenciálně poškozující. Je proto třeba prověřit, zda dotčené projekty odebírání vody představují nezávisle na takové definici „plány a projekty" ve smyslu čl. 6 odst. 3.

31. V rozsudku Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging [17] založil Soudní dvůr svůj výklad pojmu „plány a projekty" ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích na definici projektu uvedené v čl. 1 odst. 2 druhé odrážce směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí [18]. Podle ní je třeba považovat za projekty ostatní zásahy do přírody a krajiny, včetně zásahů určených k dobývání nerostných surovin. Odebírání vody může rovněž představovat takový zásah. O tom, že se v projednávaném případě nejedná o zcela bezvýznamná opatření, svědčí již skutečnost, že sporné projekty podle druhé kapitoly druhé části zákona Water Resources Act 1991 podléhají povolení (licence). Ani britská vláda ostatně nezpochybňuje zařazení těchto záměrů jako dotčené projekty.

32. Podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích mají tyto projekty podléhat posouzení důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany, jestliže s lokalitou přímo nesouvisejí nebo nejsou pro péči o ně

17 — Rozsudek uveden v poznámce 13, body 24 a násl.
18 — Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248.

nezbytné, avšak budou mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty. Argumentace, které se na svou obranu dovolává britská vláda, opětovně tvrdí, že všechny plány nebo projekty odebírání vody splňující tyto podmínky jsou předem označeny pro tuto lokalitu jako potenciálně poškozující. Příslušné orgány proto předjímají posuzování projektů při stanovení konkrétních podmínek ochrany dané lokality tím, že určité projekty z něj vyloučí, když je neoznačí za potenciálně poškozující.

33. Tento systém umožňuje vyhnout se zbytečnému posuzování projektů a uživatele lokality včas informuje, které projekty mohou být problematické. Avšak takové předběžné abstraktní posouzení potenciálních rizik se může opírat o konkrétní fakta pouze tehdy, pokud jde o lokalitu, avšak ne pokud jde o projekt. Z povahy věci je proto méně přesné než posuzování jednotlivých případů, při kterém je možné vzít v úvahu jak lokalitu, tak projekt. Proto existuje nebezpečí, že při abstraktní definici potenciálně poškozujících činností nebudou podchyceny projekty, které by svými specifickými vlastnostmi mohly lokalitu vážně poškodit.

34. K tomu se přidává nedostatečná jasnost britských právních předpisů ohledně definice potenciálně poškozujících činností pro jednotlivé lokality. Regulation 22 C(NH)R 1994, Regulation 15 C(NH)R(NI) 1995 a článek 17H NPO neobsahují žádnou povinnost, nýbrž pouze zmocnění určit pro každou lokalitu, zda jsou pro ni myslitelné potenciálně poškozující činnosti, které nespadají do oblasti působnosti ustanovení, kterým se provádí čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. Nedá se zajisté vyloučit, že taková posuzovací pravomoc je příslušným všeobecným ustanovením natolik vázána, že je dodržování směrnice o stanovištích zajištěno. Při zběžném čtení však není zřejmá ani existence povinnosti, ani její dosah [19]. Je to tím závažnější, že v rámci britského provádění má definice potenciálně poškozujících činností ústřední význam pro uskutečnění cílů směrnice o stanovištích a může mít značný dopad na práva a povinnosti jednotlivců, kteří užívají území v dotčených oblastech. Pokud příslušné orgány nesplní svou povinnost vzhledem ke každé lokalitě a každé potenciálně poškozující činnosti, vede to k právním mezerám v ochraně lokalit.

35. Málo přesvědčivý je rovněž další argument britské vlády, že u projektů odebírání

19 — V Německu existuje srovnatelný režim ochrany pro menší plány a projekty, které mimo chráněná území nepodléhají povolení. Avšak čl. 33 odst. 3 třetí věta spolkového zákona o ochraně přírody (Bundesnaturschutzgesetz) obsahuje výslovnou povinnost ohledně obsahu prohlášení o ochraně: „Vhodnými příkazy a zákazy a opatřeními péče a rozvoje musí být zajištěno, že budou splněny požadavky článku 6 směrnice 92/43/EHS."

vody obecná ustanovení stačí k zajištění splnění čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. Vzhledem k ústřednímu významu tohoto článku pro ochranu lokalit totiž obecná ustanovení k provedení nestačí. Naopak je nutná jednoznačná právní úprava kroků posouzení, které mají být provedeny. Jinak je údajné zajištění ochrany prostřednictvím obecného ustanovení zpochybněno i tím, že zatímco pro některé projekty musí být postup posouzení výslovně proveden, u jiných projektů se počítá s tím, že tento postup se nepoužije.

činností předem, takže se na něj vztahují výše popsané výhrady. Navíc nedosahuje kvalit již diskutovaného systému, jelikož neobsahuje výslovná ustanovení, která by bylo možno chápat jako provedení čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. Proto je pro zajištění provedení směrnice ještě méně vhodný než výše uvedená ustanovení.

37. Pro Skotsko a Severní Irsko se mimoto britská vláda odvolává na ustanovení, která byla přijata teprve po 18. září 2001. Tato ustanovení zde však nemohou být brána v úvahu. Vytýkanou skutečnost Komise je totiž nutno posuzovat podle stavu platného v době uplynutí lhůty, kterou stanovila v odůvodněném stanovisku [20]. Tímto datem je 18. září 2001.

36. Britská vláda dále uplatňuje, že v případě určitých lokalit chráněných na základě vnitrostátních právních předpisů, takzvaných „lokalit zvláštního vědeckého zájmu" (Sites of Special Scientific Interest, SSSI), vyplývá z článků 28E a 28H zákona Wildlife and Countryside Act 1981 povinnost posouzení důsledků projektů pro lokalitu, která je srovnatelná s čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. Tyto předpisy platí, zdá se, v Anglii a Walesu. Komise však právem namítá, že – jak potvrzuje i britská vláda – ne všechny lokality chráněné podle této směrnice jsou označeny jako SSSI. Obsahově spočívá i tento režim ochrany na fakultativním stanovení potenciálně poškozujících

38. Proto je nutno shledat, že Spojené království neprovedlo správně čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích, pokud jde o určité plány a projekty odebírání vody.

20 — Viz především rozsudky ze dne 25. května 2000, Komise v. Řecko (C-384/97, Recueil, s. I-3823, bod 35), ze dne 16. ledna 2003, Komise v. Spojené království (C-63/02, Recueil, s. I-821, bod 11), a ze dne 9. září 2004, Komise v. Řecko (C-417/02, Recueil, s. I-7973, bod 22).

b) K územním plánům

39. S územními plány („Land use plans nebo Development plans") se ve Spojeném království nenakládá jako s plány nebo projekty ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Samy ještě nepovolují uskutečnění určitého programu. K tomu je naopak třeba zvláštního povolení. Takové povolení má být sice vydáno v souladu s plánem, ale pouze pokud tomu nebrání žádné zásadní důvody (material considerations).

40. Účastníci řízení se shodují, že sporné právní akty jsou plány ve smyslu čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích. Britská vláda však zpochybňuje, že by mohly mít podstatný dopad na lokality chráněné podle směrnice o stanovištích. Zastává názor, že chráněné lokality by mohlo poškodit teprve následné povolení. To musí být odmítnuto, pokud by bylo v rozporu se směrnicí o stanovištích. Proto stačí, když je postupu pro plány a projekty podřízeno pouze toto povolení. Jinak výše zmíněná obecná ustanovení a hlavní zásady zavazují plánovací orgány, aby při sestavování plánů braly v úvahu požadavky směrnice o stanovištích.

41. Odkaz na plány obsažené v čl. 6 odst. 3 první větě směrnice o stanovištích ukazuje, že případná nutnost posouzení důsledků se musí brát v úvahu již při předchozím plánování. Plán je přirozeně od uskutečnění určitých opatření vzdálenější než projekt. V rámci čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích by neměl pojem „plán" vedle pojmu „projekt" žádnou významnou vlastní funkci, kdyby bylo myšleno pouze poslední úřední povolení určitých opatření.

42. Judikatura Soudního dvora potvrzuje tento výklad. Soudní dvůr již konstatoval, že podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích je požadavek na posuzování důsledků plánů nebo projektů podmíněn tím, že existuje pravděpodobnost nebo nebezpečí jejich významného vlivu na dotyčnou lokalitu [21]. Jistota poškození není nezbytná [22]. Se zohledněním zásady obezřetnosti je nutné míry pravděpodobnosti dosaženo tehdy, když se na základě objektivních okolností nedá vyloučit, že dotyčný plán nebo projekt bude mít na danou lokalitu významný vliv [23].

21 — Výše uvedený rozsudek Waddenvereniging a Vogelbescherming svereniging, poznámka pod čarou 13, bod 43.

22 — Výše uvedený rozsudek Waddenvereniging a Vogelbescherming svereniging, poznámka pod čarou 13, bod 41.

23 — Výše uvedený rozsudek Waddenvereniging a Vogelbescherming svereniging, poznámka pod čarou 18, bod 44.

43. Tyto úvahy o nutné míře pravděpodobnosti se však vztahují na vědeckou nejistotu dopadů opatření, jejichž provedení bylo jisté. U dotčených plánů, které vyžadují další povolení, naopak není jisté ani to, zda vůbec budou uskutečněny. Avšak i zde je vhodné použít srovnatelná kritéria: proto je rozhodující, zda se na základě objektivních okolností nedá vyloučit, že plán, k jehož uskutečnění jsou třeba ještě další povolení, bude mít na dotčenou lokalitu významný vliv. Tak tomu je v každém případě tehdy, když – jak to stanoví právo Spojeného království pro předmětné plány – mají být následná povolení v zásadě v souladu s plány.

44. Je pravda, že i právní předpisy Spojeného království v zásadě umožňují, aby po negativním posouzení důsledků bylo v rozporu s plánem povolení odepřeno nebo byl uskutečněn postup pro výjimku podle čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Cíle této směrnice by však ohrozilo, kdyby mohly být požadavky na ochranu území uplatněny proti plánům v zásadě jen v poslední chvíli jako výjimka z normálního postupu. Při takové změně postupu by bylo třeba se obávat, že by posuzování důsledků následující po plánování už nebylo prováděno s otevřeným výsledkem, nýbrž s cílem uskutečnění plánu.

45. Zúžení perspektivy na poslední povolení navíc nerespektuje skutečnost, že i plány, jejichž provedení předpokládá další povolení, mohou mít *nepřímo* vliv na lokalitu. Plány totiž obecně určují provádění různých individuálních projektů jejich koordinací. To má vliv zejména na posuzování alternativ, které se může ukázat jako nezbytné.

46. V tomto ohledu je třeba zmínit nejprve zmaření potenciálních alternativ – nezohledněných v plánu vinou chybějícího posouzení důsledků – jinými součástmi plánu. Pokud se totiž na úrovni plánu ještě nepřihlíží k vlivům na lokalitu, může uskutečnění částí plánu, které samy nemají na lokalitu přímý negativní vliv, omezit možné alternativy pro poškozující části plánu. Plán může například stanovit oblast bydlení, která nepředstavuje žádné ohrožení chráněné lokality, a současně nutnou obchvatovou komunikaci, která na daném místě bude mít vliv na chráněnou lokalitu, přičemž by ale mohla být postavena také namísto oblasti bydlení a nemusela by mít na chráněnou lokalitu žádný vliv. Jestliže se nejprve postaví oblast bydlení, bude při následujícím rozhodování o silnici chybět alternativa. Ochrana lokalit podle směrnice o stanovištích naopak vyžaduje, aby již při plánování byla vzata v úvahu okolnost, že teprve uskutečnění *obou* dílčích projektů způsobí poškození chráněné lokality, a proto musí být odůvodněno.

47. Navíc u projektů výstavby tras silniční nebo železniční dopravy, ale v zásadě rovněž u všech projektů obsahujících další rozvoj, již první etapy projektu obecně určují realizaci dalších etap. Pokud se ani v rámci plánu, ani u prvních etap neposuzují důsledky celého projektu pro chráněné lokality, které budou dotčeny až později, zužuje každá etapa okruh možných alternativ pro následující etapy, aniž bylo provedeno přiměřené posuzování alternativ. Tento postup je často posměšně nazýván „salámovou taktikou".

48. K tomu se přidává skutečnost, že včasné posouzení otázek ochrany lokalit zabrání chybám v plánu, které se případně musí opravovat až tehdy, když se u konkrétního povolení ukáže, že projekt v této formě nelze z důvodu poškozování chráněné lokality provést. Proto také platí v rámci směrnice o stanovištích myšlenka rozvinutá pro směrnici 85/337/EHS o posuzování vlivů na životní prostředí, že posuzování důsledků by mělo být provedeno co nejdříve [24].

49. Britská vláda však právem namítá, že posuzování důsledků na úrovni předcházejících plánů nemůže přihlédnout ke všem vlivům určitého opatření. O mnohých podrobnostech je rozhodnuto obvykle teprve k datu posledního povolení. Nebylo by ani správné vyžadovat větší podrobnost předcházejících plánů nebo zrušení vícestupňového plánovacího a povolovacího postupu jen za účelem, aby se posuzování důsledků mohlo soustředit na jediný bod v postupu. Naopak v každé důležité etapě postupu musí být vliv na chráněnou lokalitu posuzován tak přesně, jak to plán umožňuje. V dalších etapách musí být pak toto posuzování aktualizováno s rostoucí přesností.

50. Souhrnně lze tedy konstatovat, že sporné plány musí být v zásadě podřízeny postupu podle čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích, pokud plánovaná opatření mohou mít významný vliv na chráněnou lokalitu. Jelikož právní úprava Spojeného království nezajišťuje dodržování této povinnosti, je provedení čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích v tomto bodě nedostatečné.

c) Kontrola existujících povolení v Gibraltaru

51. Komise uplatňuje, že příslušné orgány v Gibraltaru nemají povinnost ověřovat, zda stávající povolení mohou mít vliv na chrá-

24 — Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, Recueil, s. I-723, body 49 a násl.).

něné lokality. Britská vláda se naopak odvolává na článek 34 Town and Planning Ordinance, který zmocňuje příslušné orgány ke změnám stávajících povolení. V této souvislosti musí být požadavky čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích dodržovány, buď jako výsledek plánu, ke kterému se přihlíží, nebo jako zásadní důvody (material considerations).

52. V tomto ohledu je třeba nejprve konstatovat, že britskou vládou uváděné právní předpisy Gibraltaru neobsahují Komisí požadovanou *povinnost ověřovat* stávající povolení, nýbrž pouze zmocnění k přezkumu. Na rozdíl od Gibraltaru existují Komisí požadované povinnosti v Anglii, Walesu a Skotsku (Regulation 50 C(NH)R 1994), a též v Severním Irsku (Regulation 45 C(NH)R (NI) 1995).

53. Povinnost kontrolovat stávající povolení může být pro ochranu lokalit velmi užitečná v té míře, kdy zabraňuje poškozování lokalit na základě dříve vzniklých právních vztahů, které vznikly bez zohlednění směrnice o stanovištích. V tomto smyslu odpovídá tato povinnost cílům směrnice o stanovištích. Článek 3 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích neobsahuje žádný poznatek v tom smyslu, že členské státy mají povinnost kontrolovat stávající povolení následně. Postup v něm stanovený se použije v zásadě předtím, než členské státy vydají povolení, jejichž uplatnění může ovlivnit lokalitu.

54. Pojetí generálního advokáta Fennellyho, uváděné Komisí, nevede navíc k jinému výsledku. Generální advokát Fennelly právem zdůraznil, že všechny rozvojové činnosti musejí podléhat posouzení dopadů, s výjimkou těch, které nemohou významně, samostatně nebo ve spojení s jinými rozvojovými činnostmi ovlivnit cíle ochrany lokality [25]. Toto pojetí je v souladu se zněním čl. 6 odst. 3 první větou směrnice o stanovištích. Nevyplývá z něj však, že stávající povolení musejí být posouzena následně.

55. Nedá se vyloučit, že taková povinnost následné kontroly může být založena na čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích nebo na příslušné povinnosti ochrany před stanovením seznamu Společenství. V rozsudku Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging Soudní dvůr uvedl, že toto ustanovení může být použito, jestliže plán nebo projekt povolený podle čl. 6 odst. 3 by mohl způsobit poškozování nebo významné narušování chráněné lokality [26]. Článek 6 odst. 2

25 — Výše uvedené stanovisko ve věci Komise v. Francie, C-256/98, bod 33.

26 — Výše uvedený rozsudek Waddenzee, bod 37.

by proto mohl být použit také tehdy, když stávající právní stav může takové poškozování nebo významné narušování vyvolat [27]. Komise však nepředložila žádné argumenty v tomto smyslu a zejména se nedovolává v této souvislosti porušení čl. 6 odst. 2. Proto nebyla tato možnost v řízení zvažována, takže ani nemůže odůvodnit odsouzení Spojeného království.

56. V důsledku toho je třeba žalobu v tomto bodě zamítnout.

3. Článek 11, čl. 12 odst. 4 a čl. 14 odst. 2 směrnice o stanovištích – povinnost dohledu

57. Příslušná ustanovení znějí:

„*Článek 11*

Členské státy sledují stav přírodních stanovišť a druhů zmíněných v článku 2 z hlediska jejich ochrany se zvláštním zřetelem na prioritní typy přírodních stanovišť a prioritní druhy.

Článek 12

[...]

(4) Členské státy zřídí systém sledování nahodilého odchytu a usmrcování druhů živočichů uvedených v příloze IV a). Na základě shromážděných údajů uskuteční členské státy další výzkum nebo přijmou ochranná opatření, aby zajistily, že nahodilý odchyt a usmrcování nebudou mít na příslušný druh významný negativní dopad.

Článek 13

[...]

Článek 14

[...]

(2) Pokud jsou taková opatření pokládána za nezbytná, musí zahrnovat další sledování podle článku 11. [...]"

27 — Viz rovněž mé stanovisko ve výše uvedené věci Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, bod 58.

58. Komise Spojenému království vytýká, že povinnosti dohledu stanovené v těchto ustanoveních nebyly vůbec provedeny v jeho vnitrostátních právních předpisech. Dokud však nejsou tyto povinnosti jasně delegovány na příslušné orgány, není Komise schopna zjistit, zda se takové sledování skutečně provádí.

59. Britská vláda uplatňuje, že určitým ze zákona zřízeným institucím ochrany přírody – English Nature, Countryside Council for Wales, Scottish Natural Heritage a Department for the Environment in Northern Ireland – byly na základě článků 132 a 133 zákona o ochraně životního prostředí (Environmental Protection Act 1990) a příslušných ustanovení pro Skotsko a Severní Irsko svěřeny úkoly, které ve spojení s výše uvedenými obecnými ustanoveními zajišťují, že se provádí dohled požadovaný směrnicí. Tyto úkoly zahrnují zejména správu chráněných přírodních oblastí, poradenství vládě při vývoji a provádění politik, stanovení společných norem sledování a provádění výzkumu. Tyto instituce mají při své činnosti rovněž přihlížet ke skutečným nebo možným ekologickým změnám.

60. Článek 11, čl. 12 odst. 4 a čl. 14 odst. 2 směrnice o stanovištích obsahují obecné povinnosti spočívající v zajištění soustavného dohledu nad určitými stavy a procesy, zejména stavem ochrany stanovišť a druhů zmíněných v článku 2 z hlediska jejich ochrany se zvláštním zřetelem na prioritní typy přírodních stanovišť a prioritní druhy. Tato povinnost nemá přímo ani nepřímo dopad na práva a povinnosti jednotlivců. Pro praktický účinek směrnice má však ústřední význam, protože téměř všechna směrnicí předepsaná opatření mohou být správně prováděna pouze na základě poznatků získaných díky tomuto dohledu. Například význam výskytu určitého druhu v nějaké lokalitě může být posouzen pouze tehdy, existuje-li přehled o výskytech tohoto druhu také v jiných lokalitách. Taková posouzení představují předpoklady pro rozhodování o ochraně lokalit, jejich správě, jejich poškozování nebo též pro použití ustanovení na ochranu druhů. Proto musí provedení směrnice zajistit, že povinnosti dohledu se systematicky a soustavně plní.

61. Úkoly určitých institucí popisované britskou vládou nemohou být ani ve spojení s výše uvedenými všeobecnými ustanoveními chápány tak, že stanovují dohled požadovaný směrnicí. Naopak z okolnosti, že tyto instituce mají stanovit společné normy dohledu, vyplývá, že vlastní dohled mají provádět jiné orgány. Tyto orgány však nejsou nikde uvedeny.

62. Také kontrola určitých příloh zákona Wildlife and Countryside Act 1981 podle článku 24 tohoto zákona, které uvádí britská vláda jako příklad, nepředstavuje dohled, nýbrž pouze návrh živočichy a rostliny do těchto příloh zařadit nebo je z nich vyškrtnout. Je sice možné předpokládat, že tyto návrhy jsou založeny na výsledcích dohledu nad dotčenými populacemi, avšak chybí jakýkoli odkaz na orgán, který takový dohled provádí.

63. S ohledem na tuto situaci je třeba se obávat, že opatření dohledu nevycházejí ze směrnice o stanovištích, ale sledují jiné cíle, a tudíž nenaplňují cíle výše uvedených ustanovení. Takový způsob postupu nemůže zajistit požadovaný systematický a trvalý dohled.

64. Právní předpisy platné na Gibraltaru jsou ještě méně vhodné k provedení článku 11, čl. 12 odst. 4 a čl. 14 odst. 2 směrnice o stanovištích. Dohled má být zajištěn tím, že činnosti, které pravděpodobně mohou poškozovat rostliny a živočichy v chráněných lokalitách, mohou být prováděny teprve po posouzení důsledků pro lokalitu. Dohled požadovaný podle článku 11 a čl. 14 odst. 2 směrnice o stanovištích však právě nespočívá v jednotlivých studiích v souvislosti s určitými projekty, nýbrž má všeobecně dokumentovat stav přírodních stanovišť a druhů z hlediska jejich ochrany, aby bylo mimo jiné možno vyhodnotit výsledky konkrétních studií v jednotlivých případech.

65. Proto je třeba konstatovat, že Spojené království neprovedlo správně článek 11, čl. 12 odst. 4 a čl. 14 odst. 2 směrnice o stanovištích.

4. Článek 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích – ochrana míst rozmnožování a odpočinku

66. Článek 12 odst. 1 směrnice o stanovištích zní:

„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."

67. Komise kritizuje provedení čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích ve dvou bodech. Zaprvé existuje rozdíl mezi anglickým zněním tohoto ustanovení a zněním právního předpisu, kterým se provádí. Tam, kde používá směrnice pojem „deterioration", obsahuje britský předpis sloveso „to damage". Zadruhé v Gibraltaru je zakázáno pouze úmyslné poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku.

a) Provedení pojmu „deterioration"

68. Komise uplatňuje, že směrnice používá pojem „deterioration", zatímco britský předpis obsahuje sloveso „to damage". V průběhu řízení spojila Komise s tímto rozdílem tři žalobní důvody.

69. *První žalobní důvod* je obsažen v odůvodněném stanovisku. Komise v něm zdůraznila, že používání výrazu „to damage" namísto „deterioration" vede k tomu, že nejsou pokryty dopady nedbalosti („neglect"). Naproti tomu v replice výslovně prohlásila, že podle jejího názoru čl. 12 odst. 1 písm. d) nevyžaduje chránit místa rozmnožování a místa odpočinku před poškozováním v důsledku nedbalosti („neglect") nebo nečinnosti. Komise tedy v postupu před zahájením soudního řízení sice kritizovala způsob, jakým se v britském právu nakládá s nedbalostí, avšak v replice vzala tuto vytýkanou skutečnost zpět. Soudní dvůr proto již nemusí o tomto bodu rozhodovat.

70. *Druhý žalobní důvod* uvádí Komise poprvé v žalobě a následně jej rozvádí v replice. Tvrdí, že provedení čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích ve Spojeném království se celkově omezuje na úmyslné a vědomé činy. Žaloba je však

v tomto bodě přípustná pouze tehdy, pokud tento žalobní důvod již byl předmětem postupu před zahájením soudního řízení. Soudní dvůr nemůže přezkoumat žalobní důvod, který nebyl obsažen v odůvodněném stanovisku [28].

71. Jediný prvek postupu před zahájením soudního řízení, který mohl tento žalobní důvod obsahovat, je tvrzení, že „deterioration" zahrnuje též „neglect", ale nikoliv „to damage". „Neglect" může znamenat jak „nedbalost", tak „porušení povinné péče" („Verletzung von Sorgfaltspflichten"). Posledně uvedený pojem znamená určitou míru zavinění. Proto pokud jde o Gibraltar, používá Komise pojem „neglect" také jako protiklad k výrazu „deliberately", tj. úmyslně [29]. Pokud však chtěla Komise tento žalobní důvod uplatnit již v odůvodněném stanovisku, totiž že používání pojmu „to damage" implikuje příliš přísnou míru zavinění, pak to měla vyjádřit jasněji – jak to učinila v případě Gibraltaru. Pojmy „deterioration" a „to damage" se totiž ve svém významu ohledně míry zavinění neliší. Další indicií nedostatečného přednesení tohoto žalobního důvodu v postupu před zahájením soudního řízení a možná i při vznesení žaloby je skutečnost, že britská vláda se v tomto bodu poprvé hájí teprve v duplice. Proto žalobní důvod, že provedení směrnice ve Spojeném království se celkově omezuje na úmyslné a vědomé činy, nebyl předmětem postupu před zahájením soudního řízení. Žalobní důvod týkající se míry zavinění je proto nutno zamítnout jako nepřípustný.

72. Pokud by Soudní dvůr rozhodl, že tento žalobní důvod je přípustný, je v každém případě neopodstatněný. Článek 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích sice požaduje, aby byly zakázány všechny činnosti, které vedou k poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku, bez ohledu na to, zda jsou nebo nejsou úmyslné nebo vědomé. Komise však neprokázala, že skutkové podstaty soudně trestných činů existující ve Spojeném království se omezují na úmyslné nebo vědomé jednání. Zatímco tvrdí, že pro trestnost jednání je nezbytný úmysl, britská vláda uvádí, že skutková podstata trestného činu je čistě věcná, nevyžadující zavinění, tzv. „strict liability offence", a tedy neimplikuje ani úmysl, ani nedbalost [30]. I nezávisle na argumentaci britské

28 — Rozsudek ze dne 24. června 2004, Komise v. Nizozemsko (C-350/02, Recueil, s. I-6213, bod 20, spolu s jinými odkazy). Tato podmínka přípustnosti žaloby na nesplnění povinnosti může být ověřena z úřední povinnosti: rozsudky ze dne 15. ledna 2002, Komise v. Itálie, (C-439/99, Recueil, s. I-305, bod 8), a ze dne 31. března 1992, Komise v. Itálie (C-362/90, Recueil, s. I-2353, bod 8).

29 — K tomuto žalobnímu důvodu viz dále bod 77.

30 — Tento výklad potvrzují vysvětlivky skotského ministerstva životního prostředí nazvané „European Protected Species, Development Sites and the Planning System" (říjen 2001), http://www.scotland.gov.uk/library3/environment/epsg.pdf, s. 2, bod 12, konzultováno dne 10. října 2005. Jinak otázka, zda jde o čistě věcnou podstatu trestného činu nevyžadujícího zavinění, „strict liability offence", je ve věci R/ Secretary of State for Trade and Industry ex parte Greenpeace Ltd ze dne 5. listopadu 1999, *Common Market Law Reports* 2000 (č. 1279), s. 94 (122), ponechána výslovně otevřená. Srov. též Environmental Audit – Sixth Report ze dne 5. května 2004, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmenvaud/126/12602.htm, bod 9, podle kterého je většina trestných činů v oblasti životního prostředí založena na „strict liability".

vlády existují vážné indicie v tom smyslu, že v každém případě se trestní odpovědnost neomezuje na úmyslné jednání [31]. Tato nejasnost jde k tíži Komisi, která musí prokázat existenci nesplnění povinnosti státem [32]. Proto by musela v předmětné věci předložit přinejmenším přesvědčivé doklady pro svůj výklad britského práva.

73. Konečně Komise ve své replice upřesňuje *jako třetí žalobní důvod* rozdíl, který podle ní existuje mezi slovy „deterioration" a „to damage" v tom smyslu, že se pojem „to damage" v předpisech Spojeného království vztahuje pouze na přímé škody. Pojem „deterioration" použitý ve směrnici o stanovištích naproti tomu zahrnuje také nepřímé vlivy. Tento žalobní důvod lze chápat jako rozvinutí výchozího bodu v postupu před zahájením soudního řízení, protože se vztahuje na údajný rozdíl mezi oběma pojmy, a v každém případě Komisí zastávaná teze není zjevně v rozporu se smyslem obou pojmů. Žaloba je tedy, pokud jde o tento žalobní důvod, přípustná.

74. Je třeba souhlasit s Komisí, že čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích zakazuje nejen přímé poškozování, nýbrž také činnosti, které poškozují místa rozmnožování a místa odpočinku jen nepřímo. Podle čl. 12 odst. 1 písm. d) má totiž být zakázáno každé poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku. Přitom se nerozlišuje mezi přímým a nepřímým poškozováním.

75. Komise však navzdory námitce britské vlády nepředložila žádný důkaz, že skutečný výklad pojmu „to damage" se ve Spojeném království liší od výkladu pojmu „deterioration", jak navrhuje. Z toho plyne, že ani v tomto bodě Komise porušení Smlouvy neprokázala.

76. Pokud jde o provedení čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích v celém Spojeném království, je tedy žaloba zčásti nepřípustná a ve zbývající části neopodstatněná.

b) Omezení právních předpisů na úmyslná jednání v Gibraltaru

77. Pokud jde o Gibraltar, Komise soustavně kritizovala skutečnost, že čl. 17T odst. 1

31 — Viz dva konzultační dokumenty „Consultation Paper on Legislative proposals for Integration of the Habitats Directive Provisions on Conservation of European Protecte Species into the Land-Use Planning Regime" velšské vlády z června 2002, http://www.wales.org.uk/subienvironment/content/consultations/landuseplan.doc, čl. 1 bod 4, projednávaný dne 27. května 2005 a „Technical Amendments to the Conservation (Natural Habitats &c.) Regulations 1994, A Consultation Paper on Amendments to the Habitats Regulations", skotské vlády z března 2003, http://www.scotland.gov.uk/consultations/environment/tacnh.pdf, bod 20, projednávaný dne 27. května 2005, jakož i rozsudek High Court of Justice ze dne 4. února 2004 (Newsum and others v. Welsh Assembly Government, [2004] EWHC 50 (Admin), body 17 a 101).

32 — Rozsudek ze dne 6. listopadu 2003, Komise v. Spojené království (C-434/01, Recueil, s. I-13239, bod 21, s dalšími odkazy).

písm. d) NPO zakazuje pouze úmyslné poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku [33]. Jak britská vláda uznává, toto ustanovení nedosahuje účinku čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích. Vyplývá z toho, že pokud jde o Gibraltar, nebylo toto ustanovení správně provedeno.

5. K článku 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 1 směrnice o stanovištích

78. Článek 12 odst. 2 směrnice o stanovištích stanoví, že členské státy zakáží u druhů uvedených v příloze IVa držení a chov, dopravu a prodej nebo výměnu a nabízení za účelem prodeje nebo výměny jedinců odebraných z volné přírody s výjimkou jedinců, kteří byli z přírody legálně odebráni ještě před prováděním směrnice o stanovištích.

79. Článek 13 odst. 1 směrnice o stanovištích zní:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany rostlinných druhů uvedených v příloze IVb, který zakazuje:

a) úmyslné vyrývání, sběr, vyřezávání, vytrhávání nebo ničení takových rostlin v jejich přirozeném areálu rozšíření ve volné přírodě;

b) držení, dopravu a prodej nebo výměnu a nabízení za účelem prodeje nebo výměny jedinců těchto druhů odebraných z volné přírody s výjimkou těch, kteří byli z přírody odebráni legálně ještě před prováděním této směrnice."

80. Komise tvrdí, že ustanovení Spojeného království, která provádějí čl. 12 odst. 2 směrnice o stanovištích, obsahují výjimku, pokud jde o jedince, kteří byli legálně odchyceni, usmrceni nebo prodáni. Jde o čl. 39 odst. 4 C(NH)R 1994 a čl. 34 odst. 4 C(NH)R(NI) 1995 s čl. 17T odst. 4 NPO. Také pro rostliny chráněné podle čl. 13 odst. 1 směrnice o stanovištích existuje výjimka, pokud byl dotčený jedinec legálně prodán. V projednávaném případě jde o čl. 43 odst. 5 C(NH)R 1994, čl. 38 odst. 5 C(NH)R(NI) 1995 a čl. 17X odst. 5 NPO.

33 — Toto ustanovení zní: „It is an offence [...] – (d) deliberately to damage or destroy a breeding site or resting place of any such animal."

81. Britská vláda uznává, že výjimky nejsou v souladu se směrnicí o stanovištích. Existuje však systém povolování, který zajišťuje dodržování cílů čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 1.

82. Je třeba souhlasit s Komisí, že čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 1 směrnice o stanovištích nepřipouští žádné výjimky pro legálně získané jedince. To odpovídá znění těchto ustanovení a zabraňuje zneužití možnosti legálně poškozovat přísně chráněné druhy živočichů a rostlin tím, že jsou získávány pro komerční účely.

83. Pokud se britská vláda dovolává svého systému povolování, je tato námitka jednak opožděná, protože byla poprvé předložena teprve v duplice, a jednak nedostatečně opodstatněná, aby žalobní důvod nesprávného provedení vyvrátila.

84. Článek 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 1 směrnice o stanovištích proto nebyly ve Spojeném království správně provedeny.

6. Článek 15 směrnice o stanovištích – nevýběrové prostředky pro odchyt a usmrcování

85. Článek 15 směrnice o stanovištích zní:

„Pokud jde o odchyt nebo usmrcování druhů volně žijících živočichů uvedených v příloze Va) a v případech, kdy jsou v souladu s článkem 16 uplatněny odchylky při odebírání, odchytu nebo usmrcování druhů uvedených v příloze IVa, zakážou členské státy použití veškerých nevýběrových prostředků schopných způsobit vymizení populací těchto druhů v místním měřítku nebo vážné narušení populací těchto druhů, a to zejména:

a) použití prostředků pro odchyt a usmrcování uvedených v příloze VI a);

b) jakékoli formy odchytu a usmrcování z dopravních prostředků uvedených v příloze VIb."

86. Komise uvedla v této souvislosti původně dva žalobní důvody. Zaprvé, že Spojené království sice zakázalo metody výslovně uvedené v příloze VI písm. a) a b)[34], avšak nezavedlo všeobecný zákaz používání nevýběrových prostředků. Zadruhé, že zákon o ochraně tuleňů (Conservation of Seals Act 1970) zakazuje pouze dvě metody usmrcování a umožňuje udělování povolení za podmínek, které překračují podmínky povolené podle směrnice o stanovištích. Tento druhý žalobní důvod však Komise mezitím vzala zpět.

a) Zákaz všech nevýběrových prostředků

87. Článek 15 směrnice o stanovištích požaduje, aby byly zakázány *zejména* metody výslovně uvedené v příloze VI písm. a) a b), avšak vedle toho zakazuje též používání všech nevýběrových prostředků schopných způsobit vymizení populací těchto druhů v místním měřítku nebo vážné narušení populací těchto chráněných druhů. Proto nestačí, aby bylo provedení omezeno na výslovně uvedené metody. Naopak musí být zaveden všeobecný zákaz.

88. Britská vláda se však domnívá, že její seznam zakázaných metod zahrnuje všechny metody, které by byly pro Spojené království zakázány také na základě všeobecného zákazu. Budou-li objeveny nové metody, bude tento seznam doplněn. Příslušné orgány mají tuto povinnost již na základě výše uvedených obecných ustanovení. Tento postup prakticky zajišťuje provedení článku 15 směrnice o stanovištích, zatímco obecný zákaz by byl v rozporu se zásadou právní jistoty.

89. Tyto argumenty nejsou přesvědčivé. Možnost aktualizace seznamu zakázaných metod je méně efektivní než obecný zákaz. Prodlevy při aktualizaci by nutně vedly k právním mezerám v ochraně, kterým má právě zabránit obecný zákaz podle článku 15 směrnice o stanovištích.

90. Zásada právní jistoty, které se dovolává britská vláda, mimo jiné požaduje, aby byly právní akty jednoznačné a jejich používání předvídatelné pro dotčené osoby, zejména pokud je jejich dopad omezující[35]. Obecný zákaz odchytu nebo usmrcování chráněných druhů při použití nevýběrových prostředků schopných způsobit vymizení populací

34 — Článek 41 C(NH)R 1994, čl. 36 odst. 2 C(NH)R(NI) 1995 a čl. 17V odst. 2 NPO 1991.

35 — Rozsudky ze dne 15. prosince 1987, Nizozemsko v. Komise (326/85, Recueil, s. 5091, bod 24); ze dne 22. listopadu 2001, Nizozemsko v. Rada (C-301/97, Recueil, s. I-8853, bod 43), a ze dne 29. dubna 2004, Sudholz (C-17/01, Recueil, s. I-4243, bod 34).

těchto druhů v místním měřítku nebo vážné narušení populací těchto druhů však tyto požadavky splňuje. Pojem „nevýběrového prostředku" je jednoznačný a jeho použití předvídatelné. Dodatečná podmínka, že by jeho používání mohlo způsobit vymizení populací chráněných druhů v místním měřítku nebo vážné narušení populací těchto druhů, jej ještě dále zužuje. Je sice pravda, že výslovné vyjmenování všech zakázaných metod by bylo ještě jasnější, avšak taková míra jistoty není podmínkou legálnosti zákazu. Britským orgánům také nic nebrání zajistit jasnost tím, že vedle všeobecného zákazu budou neustále v reálném čase aktualizovat nevyčerpávající seznam zakázaných metod.

91. V důsledku toho Spojené království správně neprovedlo, pokud jde o zákaz všech nevýběrových prostředků, článek 15 směrnice o stanovištích.

b) Zákon o tuleních

92. Jelikož Komise vzala ve své replice zpět svůj žalobní důvod týkající se zákona o tuleních z roku 1970, ale jelikož poté na jednání prohlásila, že si ho zamýšlí podržet, je třeba přezkoumat nejprve jeho přípustnost.

93. Jednání Komise je vysvětleno skutečností, že se Spojené království ve své žalobní odpovědi zavázalo přijmout pozměňující právní předpisy ve smyslu pojetí, které hájí Komise. Avšak po zpětvzetí tohoto žalobního důvodu britská vláda upřesnila v duplice, že vyčká výsledku tohoto řízení a změní své právní předpisy, pouze bude-li to nutné s ohledem na rozhodnutí vydané Soudním dvorem. Komise na jednání prohlásila, že si přeje zachovat tento žalobní důvod, jelikož její zpětvzetí bylo založeno na chybě. Britská vláda na tuto argumentaci nereagovala.

94. Z procesního pohledu musejí být akty Komise posuzovány následujícím způsobem: prohlášení, podle kterého se vzdává žalobního důvodu, je jasné a bezpodmínečné. Jedná se proto o „částečné vzdání se". Neexistuje právní základ, který by umožňoval vrátit se poté k tomuto procesnímu aktu nebo ho napadnout pro chybu. Z toho důvodu prohlášení, které učinila Komise na jednání, kde uvedla, že hodlá zachovat tento žalobní důvod, představuje nový žalobní důvod vzhledem k replice.

95. V rámci řízení čl. 42 odst. 2 jednacího řádu definuje podmínky změny předmětu sporu předložením nových důvodů. Podle tohoto ustanovení „nové důvody nelze před-

kládat v průběhu řízení, ledaže by se zakládaly na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení".

96. Taková skutková okolnost existuje v projednávaném případě. Zpětvzetí žalobního důvodu spočívalo na povinnosti britské vlády, která ho vzala zpět. Pokud je pravda, že tato povinnost nebyla právně závazná vzhledem ke svému obsahu, Komise mohla nicméně oprávněně počítat, i kdyby tomu tak bylo na základě zásady loajality Společenství, že ji britská vláda dodrží. Teprve po přečtení dupliky si Komise mohla uvědomit, že porušila toto očekávání. Jedná se tedy o skutkovou okolnost, která vyšla najevo až v průběhu řízení.

97. Předložení nových důvodů však podléhá dodatečným omezením v rámci žaloby na nesplnění povinnosti. Komise totiž nemůže rozšiřovat předmět sporu během takového řízení. Soudní dvůr rozhodl, že je tomu tak zejména tehdy, pokud byl žalobní důvod určitě zmíněn ve výzvě dopisem, ale nikoliv v odůvodněném stanovisku [36] tak, aby bylo zajištěno, že předmět sporu je jasně vymezen a že dotyčný členský stát se může efektivně bránit.

36 — Výše uvedený rozsudek ze dne 24. června 2004, Komise v. Nizozemsko (poznámka pod čarou 28, body 18 a násl.).

98. Jelikož je povinnost vymezit předmět sporu během řízení již upravena čl. 42 odst. 2 jednacího řádu, který nebrání argumentaci Komise, zbývá pouze určit, zda právo obhajoby Spojeného království je dotčeno, pokud připustíme přípustnost žalobního důvodu týkajícího se zákona o tuleních z roku 1970. Jelikož byl již stejný žalobní důvod předmětem postupu před zahájením řízení a soudního řízení předtím, než byl vzat zpět, britská vláda se mohla efektivně bránit proti všem žalobním důvodům uplatňovaným Komisí. K tomu se přidává skutečnost, že tato vláda nemá zjevně námitky proti tomuto žalobnímu důvodu. Její mlčení při opětovném zavedení tohoto žalobního důvodu na jednání a její argumentace v duplice vede k závěru, že tacitně souhlasí s tím, aby byl spor týkající se výše uvedeného zákona nyní rozhodnut.

99. V důsledku toho je výjimečně opodstatněné prohlásit žalobní důvod týkající se zákona o tuleních za přípustný, přestože byl mezitím vzat zpět.

100. K věci samé je namístě nejprve shledat, že článek 15 směrnice o stanovištích se použije na lov druhů tuleňů uvedených v příloze IV – a sice tuleně *Monachu Monachu* a tuleně jezera *Saimaa Phoca*

hispida saimensis –, ale rovněž na lov všech ostatních druhů „phoques authentiques" nebo *Phocidae*[37], v souladu s přílohou V. Ve Velké Británii existuje například *Phoca vitulina* a *Halichoerus grypus*.

101. Zákon o tuleních z roku 1970 se týká všech druhů tuleňů. Výslovně zakazuje otravu tuleňů a lov prostřednictvím určitých střelných zbraní. Krom toho jsou příslušné orgány oprávněny vydat za určitých podmínek povolení používat jed k usmrcení tuleňů.

102. Komise uplatňuje, že tyto požadavky nepokrývají požadavky ukládané článkem 15 směrnice o stanovištích. Zákon o tuleních z roku 1970 zakazuje pouze dvě metody usmrcování a umožňuje vydání povolení za podmínek, které překračují výjimky stanovené směrnicí o stanovištích.

103. Vláda Velké Británie namítá, že požadavky tohoto zákona splňují obecná pravidla, která provádějí článek 15 směrnice o stanovištích. Článek 41 nařízení z roku 1994 zaručuje ochranu požadovanou směrnicí. Případná povolení vydaná na základě tohoto stejného zákona musejí dodržovat směrnici o stanovištích na základě výše zmíněných obecných ustanovení.

104. Tato argumentace není přesvědčivá, pokud jde o povolené způsoby usmrcování. Zákon o tuleních z roku 1970 vyvolává u neobeznámeného čtenáře dojem, že jsou zakázány pouze dvě metody, které výslovně zmiňuje. Přestože je možná správné, že zákazy uvedené v článku 41 nařízení z roku 1994 jsou rovněž použitelné, neexistuje o to menší riziko, že tyto zákazy zůstanou bez povšimnutí z důvodu zjevné použitelnosti výše uvedeného zákona. V důsledku toho ustanovení, které upravuje způsoby usmrcování tuleňů obsažené ve výše uvedeném zákoně je neslučitelné s článkem 15 směrnice o stanovištích.

105. Naopak je třeba mít za to, že příslušné orgány Velké Británie vědí, když rozhodují o tom, zda povolení vydat či nevydat, že musejí zároveň dodržovat povinnosti stanovené příslušnými ustanoveními, která směřují k provedení čl. 15 a 16 směrnice o stanovištích. Výslovný legislativní odkaz by byl zajisté vítán, ale nezdá se být zcela nezbytný k upřesnění povinností ukládaných

37 — Kromě rodiny *Phocidae* existuje rovněž rodina *Otariidae*.

technickému orgánu. Z toho vyplývá, že v tomto bodě nelze shledat žádné porušení směrnice o stanovištích.

7. Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích – odchylky od ochrany druhů

106. Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích zní:

„Neexistuje-li žádné jiné uspokojivé řešení a za podmínky, že populace příslušného druhu přetrvávají navzdory udělené odchylce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany, mohou se členské státy odchýlit od ustanovení článků 12, 13, 14 a čl. 15 písm. a) a b):

a) v zájmu ochrany volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť;

b) v zájmu prevence závažných škod, zejména na úrodě, dobytku, lesích, rybolovu, vodách a ostatních typech majetku;

c) v zájmu zdraví lidí a veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a s nesporně příznivými důsledky pro životní prostředí;

d) pro účely výzkumu a vzdělání, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo vysazení v původním areálu druhu a chovu a pěstování nezbytných pro tyto účely, včetně umělého rozmnožování rostlin;

e) aby za přísně kontrolovaných podmínek v omezeném rozsahu a na základě výběru povolilo odebírání nebo držení omezeného a příslušnými státními orgány stanoveného počtu jedinců určitých druhů uvedených v příloze IV.“

107. Komise uvádí dva žalobní důvody, pokud jde o provedení tohoto ustanovení. Jednak odchylky stanovené v článku 40 C (NH)R 1994, článku 35 C(NH)R(NI) 1995 a článku 17U NPO neobsahují žádnou zmínku, že odchylky jsou přípustné pouze tehdy, když *zaprvé* neexistuje žádné jiné uspokojivé řešení a *zadruhé* populace příslušného druhu přetrvávají navzdory udělené odchylce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany. Krom toho

existují odchylky, které nejsou v souladu s článkem 16, pokud k jednání zakázanému podle článku 12 došlo v rámci zákonné činnosti.

Jednotlivci se naopak mohou odvolávat na odchylky stanovené britskými právními předpisy bez ohledu na tyto podmínky. Proto obecná ustanovení nemohou vyvrátit žalobní důvod Komise.

a) Neexistence přihlédnutí k alternativám a stavu ochrany

108. Britská vláda uznává, že odchylky od ochrany druhů jsou přípustné pouze tehdy, když zaprvé neexistuje žádné jiné uspokojivé řešení a zadruhé populace příslušného druhu přetrvávají navzdory udělené odchylce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany. Dovolává se však toho, že příslušné orgány musí na základě výše uvedených obecných ustanovení obě podmínky používat. Krom toho obě podmínky představují implicitní předpoklad pro použití dvou specifických ustanovení o odchylce týkajících se odchytu zraněných živočichů za účelem péče a usmrcování nevyléčitelných živočichů. V obou případech neexistuje žádné jiné uspokojivé řešení a dobrý stav populace z hlediska jejich ochrany není negativně ovlivněn.

109. Pokud jde o zde kritizovanou právní úpravu, obecná ustanovení, jichž se dovolává britská vláda, mají význam nanejvýš v té míře, v jaké mohou veřejným orgánům zabránit v použití odchylek v případě, že není splněna jedna z obou podmínek.

110. Pokud jde o specifické odchylky týkající se péče o nemocné nebo zraněné živočichy nebo jejich usmrcování, v rozporu s tvrzením britské vlády nejsou nutně použitelné pouze v případě absence uspokojivých alternativ. Péče je podle britského práva opodstatněná nezávisle na tom, zda existuje uspokojivá alternativa, která by spočívala v ponechání živočicha na svobodě, aby se uzdravil vlastními silami. Pokud jde o usmrcování nevyléčitelných živočichů, naskýtá se již otázka, kterou Komise nepoložila, totiž zda čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích vůbec obsahuje nějaký důvod, který by takovou odchylku odůvodňoval. Přinejmenším v části případů však bude existovat uspokojivá alternativa spočívající v tom, že se věci ponechají svému přirozenému vývoji, namísto uskutečnění rušivého zásahu, který v posledku realizuje lidské představy o způsobu nakládání s utrpením živočichů.

111. Proto je zřeknutí se podmínek absence alternativ a zachování dobrého stavu dotyčné populace z hlediska její ochrany v britských předpisech zmíněných Komisí neslučitelné s čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích.

b) Poškozování v rámci zákonných činností

112. Podle čl. 40 odst. 3 písm. c) a čl. 43 odst. 4 C(NH)R 1994, čl. 35 odst. 3 písm. c) a čl. 38 odst. 4 C(NH)R(NI) 1995 a čl. 17U odst. 2 písm. c) a čl. 17X odst. 4 NPO se zákazy vydané v rámci provádění článků 12, 13 a 16 směrnice o stanovištích neuplatní, jestliže k dotčenému jednání dochází v souvislosti se zákonnou činností a nebylo přiměřeně možné mu zabránit [38].

113. Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích neobsahuje žádné odchylky od ustanovení pro ochranu živočichů a rostlin uvedených v příloze IV, pokud by k jejich porušení došlo v souvislosti se zákonnou činností. Britská vláda však zdůrazňuje, že tyto odchylky neprovádějí čl. 16 odst. 1, nýbrž článek 12, pokud jde o živočichy, a článek 13, pokud jde o rostliny. Tento názor je oprávněný potud, že každé omezení ustanovení o ochraně druhů lze chápat buď jako vymezení oblasti působnosti, což by představovalo provedení čl. 12 odst. 1 nebo čl. 13 odst. 1, nebo jako odchylku, která by se posuzovala podle čl. 16 odst. 1. To však ukazuje, že články 12, 13 a 16 tvoří společně uzavřený systém ochrany, takže každá odchylka od ustanovení o ochraně druhů neslučitelná se směrnicí porušuje jak zákazy podle článku 12 a 13, tak ustanovení o odchylce podle článku 16. Z toho plyne, že Komise může předmětná ustanovení o odchylce považovat za porušení článku 16.

114. Britská vláda se dále dovolává okolnosti, že čl. 12 a 13 směrnice o stanovištích provedla prostřednictvím skutkové podstaty trestných činů. Proto je nutné omezit jejich používání pro případ, že by osoby jednaly v nevědomosti, že ohrožují chráněné druhy. Jakmile se však o tomto ohrožení dozví, nemohou se již na uvedené odchylky odvolávat, protože poškození mohly přiměřeně zabránit.

115. Výklad britské vlády dotčených ustanovení o odchylce v projednávaném případě však odporuje nedávné anglické judikatuře. Dva rozsudky ve věci Newsum a další v. Welsh Assembly Government naznačují, že ustanovení o odchylce čl. 40 odst. 3 písm. c) C(NH)R 1994 překračují rámec přípustný podle čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích. High Court výslovně zastává stanovisko, že čl. 40 odst. 3 písm. c) vylučuje použití zákazů vydaných jako provedení

38 — Příslušná ustanovení znějí: „[...] (A) person shall not be guilty of an offence by reason of – [...] any act made unlawful by that regulation if he shows that the act was the incidental result of a lawful operation and could not reasonably be avoided." (Osoba se nedopustila porušení práva, pokud prokáže, že k jednání, které je podle stávající právní úpravy nezákonné, došlo v rámci jednání zákonného a nebylo možno se takovému jednání rozumně vyhnout). Ostatní ustanovení znějí podobně.

článku 12 směrnice o stanovištích, když k poškozování dochází při výkonu takové zákonné činnosti a tuto činnost není možné přiměřeně vykonávat jiným způsobem [39]. Šlo přitom o otázku, zda může být využíván povolený kamenolom, přestože by tato činnost zničila populaci čolka velkého (*Triturus Cristatus*) a rybník, tedy jeho místo rozmnožování a odpočinku. Court of Appeal sice tento rozsudek zrušil, dal však najevo v *obiter dictum*, že se kloní k názoru, že odchylka umožňuje takové poškozování v rámci zákonné činnosti [40]. Vzhledem k této judikatuře, která se více přidržuje znění čl. 40 odst. 3 písm. c) C(NH)R 1994 než výklad britské vlády, je třeba vycházet ze zásady, že odchylka z důvodu zákonné činnosti povoluje jednání, které – též s vědomím jednající osoby – vede k usmrcování jedinců chráněných druhů nebo k poškozování nebo ničení jejich míst rozmnožování nebo míst odpočinku, pokud je tato činnost sama o sobě zákonná.

116. Tato odchylka není výslovně stanovena ve směrnici o stanovištích. Byla by s ní však slučitelná, pokud by správně prováděla zákazy stanovené čl. 12 odst. 1 a článkem 13 ve smyslu delimitace nebo odchylek stanovených v článku 16.

117. Pokud jde o čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích, je nutno zaprvé shledat, že zákaz poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo odpočinku nepovoluje takovou odchylku. Tento zákaz totiž nepředpokládá žádný záměr a použije se i nezávisle na vědomí o následcích jednání, které může mít jejich původce.

118. Ale další zákazy stanovené v čl. 12 odst. 1 písm. a) až c) a čl. 13 odst. 1 písm. a) nejsou navíc omezené ve prospěch zákonných činností. Lze se dohadovat o otázce, jak je nutno v každém případě vykládat pojem „úmyslně" používaný ve výše uvedených ustanoveních, ale nikoliv v čl. 12 odst. 1 písm. d). Rozsudek týkající se mořské želvy *Caretta caretta* [41] ho, zdá se, vykládá ve smyslu „být si vědom důsledků činností, které byly vykonány". Avšak i při úzkém výkladu pojmu „úmyslně" nemůže být proveden odchylkou ve prospěch zákonných

39 — Výše uvedený rozsudek, poznámka pod čarou 31, bod 101.

40 — Rozsudek ze dne 22. listopadu 2004, body 8 a 15 a násl.

41 — Rozsudek ze dne 30. ledna 2002 ve věci C-103/00 (Komise v. Řecko, Recueil, s. I-1147, body 32 a násl.).

činností, jelikož tyto nutně nevylučují záměr poškozovat [42].

119. Ani čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích nemůže takové odchylky odůvodnit. Odchylky, které povoluje, nemohou být založeny na zákonnosti dotyčné činnosti, nýbrž pouze na zcela konkrétních důvodech, např. naléhavých důvodech převažujícího veřejného zájmu. Kromě toho využití takové odchylky předpokládá, že neexistuje žádné jiné uspokojivé řešení a že populace příslušného druhu přetrvávají v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany [43].

120. Britská vláda se jinak nemůže dovolávat ani toho, že zde diskutovaná trestněprávní ustanovení musí být omezena odchylkou ve prospěch zákonných činností. Tyto skutkové podstaty trestných činů jsou téměř všechny omezeny na úmyslné jednání. Pouze ochrana míst rozmnožování a míst odpočinku není v Anglii, Walesu, Skotsku a Severním Irsku vázána na poškozující úmysl, nýbrž – podle údajů britské vlády [44] – je nezávislá na zavinění. Může zde být ponechána otevřená otázka, zda čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích skutečně vyžaduje čistě věcnou skutkovou podstatu trestného činu. V každém případě však nelze považovat za dostatečné provedení, pokud se skutková podstata trestného činu, která může být příliš široká, omezuje příliš širokou odchylkou.

121. Proto jsou odchylky pro poškozování v souvislosti se zákonnou činností neslučitelné s článkem 16 směrnice o stanovištích.

8. K použití směrnice mimo teritoriální vody

122. Tento poslední žalobní důvod se týká mořských oblastí, v nichž Spojené království sice nemá plnou suverenitu, ale vykonává přinejmenším některé pravomoci. Podle Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu ze dne 10. prosince 1982 [45] (dále jen: Úmluva OSN o mořském právu), ke které Společenství přistoupilo v roce 1998 [46], se plná suverenita pobřežního státu vztahuje i na jeho teritoriální vody. Úmluva je nazývá pobřežním mořem. Pobřežní stát má právo podle článku 3 Úmluvy

42 — Viz rozsudek ze dne 17. prosince 1987, Komise v. Německo (412/85, Recueil, s. 3503, body 14 a násl.): záměr využívat půdu, např. v zemědělství, nevylučuje usmrcování nebo nahodilý odchyt ptáků, poškozování nebo záměrné znehodnocování jejich hnízd a vajíček ani jejich záměrné vyrušování ve smyslu článku 5 směrnice 79/409.

43 — K tomu viz výše, body 108 a násl.

44 — K tomu viz výše, bod 72.

45 — Třetí konference o námořním právu OSN, Official Documents, svazek XVII, 1984, doc. A/Conf.62/122, s. 157–231.

46 — Rozhodnutí Rady 98/392/ES ze dne 23. března 1998 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu ze dne 10. prosince 1982 a dohody ze dne 28. července 1994 o provedení části XI této úmluvy Evropským společenstvím (Úř. věst. L 179, s. 1; Zvl. vyd. 04/03, s. 260).

OSN o mořském právu stanovit šířku svého pobřežního moře, která nesmí přesáhnout 12 mořských mil od základní linie stanovené v souladu s touto úmluvou.

123. Dále má pobřežní stát právo na výlučnou ekonomickou zónu, která nesmí sahat dále než 200 mořských mil od základní linie. V této zóně má pobřežní stát podle čl. 56 odst. 1 písm. a) Úmluvy OSN o mořském právu zejména suverénní práva za účelem výzkumu a využívání, ochrany a uchování živých a neživých přírodních zdrojů, vod nad mořským dnem, mořského dna a jeho podloží. Kromě toho má podle čl. 56 odst. 1 písm. b) bodu iii) výsostné pravomoci v oblasti ochrany a uchování mořského prostředí, v souladu s příslušnými ustanoveními Úmluvy OSN o mořském právu.

124. Konečně kontinentální šelf se může táhnout až 350 mořských mil od základní linie. Nad ním vykonává pobřežní stát podle článku 77 Úmluvy OSN o mořském právu suverénní práva za účelem jeho výzkumu a využívání jeho přírodních zdrojů, které zahrnují pouze nepohyblivé přírodní zdroje.

125. Komise vytýká Spojenému království, že používání ustanovení, kterými se provádí směrnice o stanovištích, je omezeno na teritoriální vody. Zastává názor, že tuto směrnici je třeba respektovat všude, kde členské státy vykonávají pravomoci, zejména ve výlučné ekonomické zóně. Odvolává se přitom výslovně na čl. 56 odst. 1 písm. a) Úmluvy OSN o mořském právu. Spojené království nerespektovalo ve výlučné ekonomické zóně zejména povinnost navrhnout lokality významné pro Společenství podle článku 4 směrnice a zajistit ochranu druhů podle článku 12.

126. Vláda Spojeného království uznává opodstatněnost tohoto žalobního důvodu a sděluje, že příslušná právní úprava pro ropný průmysl byla vydána již v roce 2001 [47] a další předpisy se připravují.

127. Pro úplnost je třeba doplnit, že High Court of Justice už roku 1999 rozhodl o použitelnosti směrnice o stanovištích mimo teritoriální vody [48]. High Court of Justice se opíral především o tyto úvahy: směrnice se sice výrazně orientuje na zemský povrch, avšak cílů ochrany, které sleduje, může být pro některé druhy a typy stanovišť – zejména mořské savce a korálové útesy

47 — Předpis Offshore Petroleum Activities (Conservation of Habitats) Regulations 2001 vstoupil v platnost dne 31. května 2001.

48 — Výše uvedený rozsudek (poznámka pod čarou 30), s. 102 a násl. (114).

v chladných vodách [49] – dosaženo pouze tehdy, když nebude omezena na teritoriální vody. Tento výsledek vyplývá zejména z judikatury Soudního dvora o územní platnosti práva rybolovu Společenství, z britského výkladu směrnice 85/337 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, pokud jde o jeho územní platnost, a z veřejných prohlášení členů vlády o oblasti působnosti směrnice o stanovištích.

128. Ačkoli Spojené království platnost směrnice o stanovištích mimo výsostné vody nezpochybňuje, před vynesením rozsudku je v tomto bodu nutno prověřit, zdali směrnice mimo teritoriální vody skutečně platí.

129. V rozsudku Kramer a další Soudní dvůr odvodil na právním základě, který umožňuje úpravu výkonu rybářství s ohledem na ochranu rybolovných zdrojů a zachování biologických mořských zdrojů [50], i z povahy věci samé, že věcná působnost Společenství – v míře, v níž státům přísluší odpovídající pravomoc na základě mezinárodního práva – se vztahuje také na rybářství na volném moři. Zachování biologických mořských zdrojů může být účinně a současně spravedlivě zajištěno pouze právní úpravou, která je závazná pro všechny zainteresované státy včetně třetích zemí [51]. V dalším rozsudku při určování geografické oblasti působnosti jistého nařízení vykládal Soudní dvůr jeho ustanovení s ohledem na právní rámec, v němž bylo vydáno, i na jeho cíl a obsah. Soudní dvůr přitom dospěl k závěru, že územní oblast působnosti je stejná jako oblast působnosti celého práva Společenství v daném časovém okamžiku. Z toho vyplývá, že každé rozšíření mořských oblastí členských států automaticky znamená stejné rozšíření oblasti působnosti nařízení [52].

130. V důsledku toho je směrnice o stanovištích použitelná mimo výsostné vody Spojeného království, jestliže jsou splněny dvě podmínky. Zaprvé musí Spojené království mít svá suverénní práva rozšířena na oblast mimo své výsostné vody a zadruhé musí být možné vykládat směrnici o stanovištích tak, že se na tuto oblast vztahuje.

131. Mezi účastníky řízení je nesporné, že Spojené království vykonává suverénní práva ve výlučné ekonomické zóně a v oblasti kontinentálního šelfu. Proto jsou tam použitelné také příslušné právní předpisy Společenství.

49 — Podle výkladu High Court spadá tento druh korálů do chráněného typu přírodního stanoviště 1170 – korálové útesy.

50 — Článek 102 aktu o přistoupení ze dne 22. ledna 1972.

51 — Rozsudek ze dne 14. července 1976 (3/76, 4/76 a 6/76, Recueil, s. 1279, body 30 až 33).

52 — Rozsudek ze dne 16. února 1978 ve věci 61/77 (Komise v. Irsko, Recueil, 417, body 45 až 51).

132. Směrnice o stanovištích sice neobsahuje žádné výslovné ustanovení o územním rozsahu své platnosti, avšak je v souladu s jejími cíli, aby byla používána i mimo pobřežní vody. Podle čl. 2 odst. 1 má přispět 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. Takto stanovený cíl hovoří pro to, že územní rozsah působnosti směrnice a Smlouvy je totožný. Rozsah působnosti Smlouvy není podle výše uvedené judikatury omezen na teritoriální vody. Směrnice chrání také přírodní stanoviště jako korálové útesy a druhy jako mořské savce, kteří se často, někdy dokonce převážně, vyskytují mimo teritoriální vody.

133. Proto se také zákonodárce Společenství mezitím snaží o provedení směrnice o stanovištích ve vodách Společenství i mimo pobřežní moře. Nařízení Rady (ES) č. 812/2004 ze dne 26. dubna 2004, kterým se stanoví opatření týkající se nahodilých odlovů kytovců při rybolovu a mění nařízení (ES) č. 88/98 [53], provádí požadavky ochrany kytovců podle článků 12 a 16 a přílohy IVa směrnice o stanovištích pro rybářství. Týká se to zejména oblastí mimo teritoriální vody.

134. Neexistuje také žádný důvod, proč by měly být členské státy při výkonu své suverenity mimo teritoriální vody osvobozeny od povinností stanovených směrnicí o stanovištích. Úmluva OSN o mořském právu sice jejich pravomoci omezuje, avšak v zásadě je zavazuje chránit mořské prostředí – též ve výlučné ekonomické zóně a na kontinentálním šelfu. Úmluva o biologické rozmanitosti (Úmluva z Ria), ke které Společenství a členské státy přistoupily [54], tuto povinnost potvrzuje. Podle čl. 4 písm. b) této Úmluvy se její ustanovení použijí u každé smluvní strany na postupy a činnosti, které se provádějí pod její suverenitou nebo kontrolou buď uvnitř jejího teritoriálního území, nebo mimo toto národní teritoriální území, bez ohledu na to, kde se projevuje vliv těchto postupů nebo činností. To se týká zejména činností ve výlučné ekonomické zóně a na kontinentálním šelfu.

135. Proto má být směrnice o stanovištích provedena také v oblastech, které leží mimo teritoriální vody, pokud tam členské státy nebo Společenství vykonávají suverénní práva.

53 — Úř. věst. L 150, s. 12; Zvl. vyd. 04/07, s. 91.

54 — Úř. věst. L 309, s. 3; Zvl. vyd. 04/03, s. 197.

136. Je však nutno poznamenat, že ustanovení pro ropný průmysl vstoupila v platnost před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, takže Spojené království přinejmenším v tomto bodě splnilo včas svou povinnost provedení směrnice mimo teritoriální vody. Protože však je tato právní úprava svým dosahem omezena na ropný průmysl, neprovedlo Spojené království tuto směrnici mimo teritoriální vody úplně.

III – K nákladům řízení

137. Podle článku 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. Protože Komise je v této věci převážně úspěšná, je z hlediska uložení náhrady nákladů řízení nepodstatné, že některé podružné žalobní důvody vzala zpět a v jiných bodech úspěšná nebyla. V důsledku toho je namístě uložit Spojenému království náhradu nákladů řízení.

IV – Závěry

138. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

„1. Spojené království Velké Británie a Severního Irska tím, že nepřijalo ve stanovené lhůtě všechna opatření nezbytná k zajištění úplného a správného provedení požadavků směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a zejména požadavků:

— článku 6 odst. 2, pokud jde o Gibraltar,

— článku 6 odst. 3 a 4, pokud jde o plány a projekty odebírání vody a územní plány,

— článku 11,

— článku 12 odst. 1 písm. d), pokud jde o Gibraltar,

— článku 12 odst. 2,

— článku 12 odst. 4,

— článku 13 odst. 1,

— článku 14 odst. 2,

— článku 15,

— článku 16 odst. 1, jakož i

— celé směrnice o stanovištích mimo jeho teritoriální vody,

nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedené směrnice.

2. Žaloba se ve zbývající části zamítá.

3. Spojenému království Velké Británie a Severního Irska se ukládá náhrada nákladů řízení."