ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

14. dubna 2005 *

Ve věci C-441/03,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES podaná dne 16. října 2003,

Komise Evropských společenství, zastoupená M. van Beekem, jako zmocněncem, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Nizozemskému království, zastoupenému H. G. Sevenster a N. A. J. Belem, jako zmocněnci,

žalovanému,

* Jednací jazyk: nizozemština.

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, předseda senátu, R. Silva de Lapuerta (zpravodaj), R. Schintgen, P. Küris a G. Arestis, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 3. února 2005,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Nizozemské království tím, že ve stanovených lhůtách neuvedlo v platnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s požadavky čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 103, s. 1; Zvl. vyd. 15/01, s. 98) a čl. 6 odst. 1 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě

rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102), ve spojení s čl. 2 odst. 2, čl. 1 písm. a), e) a i), čl. 6 odst. 2 až 4, články 7, 11, 14 a 15 této směrnice, nebo v každém případě tím, že Komisi o těchto vnitrostátních předpisech neuvědomilo, a tím, že ponechalo v platnosti čl. 13 odst. 4 zákona o ochraně přírody (Natuurbeschermingswet), který je neslučitelný s čl. 6 odst. 4 směrnice 92/43, nesplnilo své povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedených směrnic.

2 Poté, co nizozemská vláda poskytla informace ve své žalobní odpovědi, Komise rozhodla, že článek 14 směrnice 92/43 byl do vnitrostátního právního řádu proveden správně, a vzala tedy ve své replice zpět žalobní důvod týkající se nesprávného provedení tohoto článku.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

3 Směrnice 79/409 se týká podle čl. 1 odst. 1 ochrany všech druhů ptáků přirozeně se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států. Zahrnuje ochranu, regulování těchto druhů a péči o ně a stanoví pravidla pro jejich využívání.

4 V souladu s čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice 79/409 druhy uvedené v příloze I této směrnice jsou předmětem zvláštních opatření týkajících se ochrany jejich stanovišť s cílem zajistit přežití těchto druhů a rozmnožování v jejich areálu rozšíření s ohledem na zvláštní situaci určitého počtu druhů. Co se týče ochrany těchto druhů, označí členské státy především území nejvhodnější z hlediska počtu druhů a rozlohy jako

zvláště chráněné oblasti. Členské státy jsou rovněž povinny přijmout obdobná opatření pro pravidelně se vyskytující stěhovavé druhy, které nejsou uvedeny v této příloze, přičemž vezmou v úvahu potřebu jejich ochrany, pokud jde o zimoviště, místa zastávek na jejich tahových cestách, jakož i místa, kde se tažné druhy rozmnožují a pelichají. V této souvislosti věnují členské státy zvláštní pozornost ochraně mokřadů, a zejména mokřadů mezinárodního významu.

5 Cílem směrnice 92/43 je podle čl. 2 odst. 1 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 o ES. Podle odstavce 2 tohoto článku je cílem opatření přijímaných na základě této směrnice zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Společenství.

6 Článek 6 odst. 2 až 4 směrnice 92/43 stanoví:

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

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 nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti nebo s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise."

7 Znění článku 11 směrnice 92/43 je následující:

„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."

8 Článek 15 směrnice 92/43 stanoví:

„Pokud jde o odchyt nebo usmrcování druhů volně žijících živočichů uvedených v příloze V a) a v případech, kdy jsou v souladu s článkem 16 uplatněny odchylky při

odebírání, odchytu nebo usmrcování druhů uvedených v příloze IV a), 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:

[...]"

Vnitrostátní právní úprava

9 Jak Komise upřesňuje ve své žalobě, přijalo Nizozemské království za účelem provedení směrnice 92/43 následující opatření:

— zákon o ochraně přírody (Natuurbeschermingswet),

— vyhláška o osvobozeních a výjimkách ze zákona o ochraně přírody (Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet);

— akční plán na podporu přírody (Natuurbeleidsplan) včetně evropské sítě ochranných oblastí (ecologische hoofdstructuur EHS);

— strukturální schéma zelených oblastí (Structuurschema Groene Ruimte);

— zákon o územním uspořádání (Wet op de ruimtelijke ordening);

— vyhláška o ohrožených chráněných zvířecích druzích (Besluit beschermde inheemse diersoorten);

— nařízení ministra zemědělství, přírodního dědictví a rybolovu (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) ze dne 12. dubna 1995;

— seznam druhů ohrožených vyhubením a zranitelných ve smyslu článku 1 a 3 Bernské úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť stanovený nařízením ministra zemědělství, přírodního dědictví a rybolovu (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) ze dne 27. ledna 1995;

— zákon o ohrožených zvířecích a exotických rostlinných druzích (Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— nařízení o smlouvách o péči a o zřízení přírodních míst (Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling);

— nařízení o podpoře rozšíření lesních ploch na zemědělské půdě (Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden);

— nařízení o výjimkách ze zákona o ohrožených zvířecích a exotických rostlinných druzích (Regeling ontheffingen Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— nařízení o stanovení ohrožených zvířecích a exotických rostlinných druhů (Regeling aanwijzing bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— zákon o správě životního prostředí (Wet milieubeheer) a

— zákon o živočiších a rostlinách (Flora- en faunawet).

Postup před zahájením soudního řízení

10 Výzvou dopisem ze dne 24. října 2000 vyzvala Komise Nizozemské království, aby předložilo své vyjádření ohledně provedení směrnic 79/409 a 92/43 do nizozemského právního řádu. Tento členský stát odpověděl na tento dopis sdělením ze dne 8. března 2001.

11 Dne 26. července 2001 Komise zaslala Nizozemskému království odůvodněné stanovisko, ve kterém mu vytýkala, že nesprávně provedlo několik ustanovení směrnic 79/409 a 92/43, a vyzvala tento členský stát, aby vyhověl tomuto stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho oznámení.

12 Dopisem ze dne 11. října 2001 Nizozemské království zaslalo Komisi návrh zákona, kterým se mění zákon o ochraně přírody. Dne 28. ledna 2002 nizozemské orgány sdělily Komisi doplnění odpovědi k tomuto bodu.

13 Jelikož měla Komise za to, že uvedený členský stát ve stanovených lhůtách úplně neprovedl směrnice 79/409 a 92/43, rozhodla se podat tuto žalobu.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

14 Komise uplatňuje proti Nizozemskému království sedm žalobních důvodů:

— vnitrostátní právní úprava nezajišťuje úplné provedení čl. 6 odst. 1 směrnice 92/43, ve spojení s čl. 1 písm. a), e) a i), jakož i čl. 2 odst. 2 této směrnice;

— vnitrostátní právní úprava provedla pouze částečně požadavky čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43, ve spojení s čl. 1 odst. 1 písm. a), e) a i), jakož i čl. 2 odst. 2 této směrnice;

— ani články 12 a 21 odst. 3 zákona o ochraně přírody, ani zákon o správě životního prostředí, ani žádné jiné právní či správní ustanovení platné v Nizozemsku, nejsou slučitelné s požadavky čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43;

— ani články 12 a 21 odst. 3 zákona o ochraně přírody, ani zákon o správě životního prostředí, ani žádné jiné právní či správní ustanovení platné v Nizozemsku, nezajišťují odpovídající provedení čl. 6 odst. 4 směrnice 92/43 v situacích upravených tímto ustanovením; čl. 13 odst. 4 zákona o ochraně přírody je krom toho neslučitelný s uvedeným ustanovením;

— v rozporu s požadavky článku 11 směrnice 92/43 nebyl v Nizozemsku zřízen integrální systém sledování lokalit;

— zákaz nevýběrových prostředků uvedený v článku 15 směrnice 92/43 nebyl úplně proveden do ustanovení vyhlášky o osvobozeních a výjimkách ze zákona o ochraně přírody;

— opatření nezbytná pro splnění povinnosti ochrany stanovišť druhů ptáků uvedená v čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice 79/409 nebyla v Nizozemsku přijata.

15 Co se týče třetího žalobního důvodu týkajícího se neprovedení čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43 do nizozemského právního řádu, Komise tvrdí, že posouzení, které musí být provedeno na základě tohoto ustanovení, musí rovněž zahrnovat prvky uvedené v odstavci 4 uvedeného článku. Za účelem takového posouzení je totiž třeba nejen

přezkoumat, zda plán či projekt může mít nepříznivý účinek na celistvost dotyčné lokality, ale i zda existují alternativní řešení, zda naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu vyžadují, aby byla operace uskutečněna nebo zda musejí být přijata kompenzační opatření. Krom toho je nezbytné vzít v úvahu skutečnost, že se na dané lokalitě může vyskytovat prioritní typ přírodního stanoviště nebo prioritní druh.

16 V tomto ohledu nizozemská vláda sice uznává neúplné provedení čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43, odmítá však výklad podaný Komisí pojmu „odpovídající posouzení" uvedeného v tomto ustanovení. Má za to, že vzhledem k vlastnostem procesu posouzení plánů nebo projektů stanoveného tímto článkem, odstavec 4 tohoto článku a prvky, které jsou zde uvedeny, se použijí pouze tehdy, jestliže z posouzení provedeného na základě uvedeného odstavce 3 vyplyne, že plán nebo projekt může skutečně mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality. Podle nizozemské vlády je pouze v takových případech nezbytné provést přezkoumání prvků uvedených v odstavci 4. Jestliže totiž posouzení provedené podle čl. 6 odst. 3 ukáže, že plán nebo projekt nemá vliv na celistvost lokality, neexistuje tedy žádný důvod ztížit povinnost k posouzení stanovenou v tomto posledně uvedeném ustanovení dodatečným přezkoumáním týkajícím se existence prvků uvedených v odstavci 4 tohoto článku.

17 Pokud jde o první, druhý, čtvrtý a sedmý žalobní důvod uplatněný Komisí, Nizozemské království uznává, že ustanovení směrnic 79/409 a 92/43 uvedená v žalobě nebyla úplně provedena do nizozemského právního řádu. V tomto ohledu uvádí, že dne 19. prosince 2001 byl předložen Parlamentu návrh zákona o změnách zákona o ochraně přírody. Cílem tohoto návrhu je zajistit úplné provedení uvedených směrnic, zejména co se týče ustanovení, na jejichž základě byl uplatněn první, druhý, čtvrtý a sedmý žalobní důvod.

18 Pokud jde o pátý a šestý žalobní důvod, nizozemská vláda uplatňuje, že zamýšlí přijmout opatření, jež mají odstranit právní mezery uvedené Komisí v její žalobě.

Závěry Soudního dvora

19 Vzhledem k tomu, že co se týče prvního, druhého, čtvrtého, pátého, šestého a sedmého žalobního důvodu, Nizozemské království uznalo jejich opodstatněnost, je třeba v tomto ohledu žalobě vyhovět.

20 Co se týče třetího žalobního důvodu, i když Nizozemské království připouští, že neprovedlo úplně čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43 do svého vnitrostátního právního řádu, nic to nemění na tom, že popírá žalobní důvod Komise v rozsahu, v němž podle Komise odpovídající posouzení uvedené ve zmíněném článku musí rovněž zahrnovat prvky uvedené v odstavci 4 tohoto článku.

21 V tomto ohledu za účelem určení rozsahu povinnosti provést odpovídající posouzení plánu nebo projektu, který může mít vliv na lokalitu spadající do rozsahu působnosti čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43, je namístě úvodem konstatovat, že režim ochrany stanovený tímto článkem zahrnuje několik bodů určených k umožnění kontroly účinků takového plánu nebo projektu, jakož i odlišné etapy posouzení za předpokladu, že takový plán nebo projekt může mít významný vliv na chráněnou lokalitu.

22 Jak podotýká generální advokátka v bodech 12 a 13 svého stanoviska, tento proces „odpovídajícího posouzení" nepředstavuje čistě formální přezkoumání, ale musí umožnit důkladnou analýzu odpovídající cílům ochrany předmětné lokality tak, jak uvádí uvedený článek 6, zejména co se týče ochrany prioritních přírodních stanovišť a druhů.

23 Jak totiž Soudní dvůr konstatoval v bodech 33 a 34 svého rozsudku ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelsbeschermingsvereniging (C-127/02, Sb. rozh. s. I-7405), z čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43 vyplývá, že pokaždé, kdy je zamýšlen plán nebo projekt, který s lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak který může mít na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, příslušné orgány jsou povinny provést v tomto ohledu odpovídající posouzení. Toto posouzení se musí týkat vlivu plánu nebo projektu na lokalitu s ohledem na cíle ochrany této lokality.

24 V souladu s uvedeným čl. 6 odst. 3 teprve v druhé etapě, tj. při ukončení provedení takového odpovídajícího posouzení a s ohledem na závěry týkající se vlivu plánu nebo projektu na danou lokalitu, příslušné orgány rozhodnou o tomto plánu nebo projektu.

25 Je namístě dodat, že v souladu s uvedeným ustanovením příslušné orgány v okamžiku jejich rozhodnutí schválí tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že zamýšlená operace nebude mít nepříznivý účinek na celistvost dotyčné lokality. Krom toho musejí tyto orgány v tomto ohledu případně vzít v úvahu stanovisko veřejnosti.

26 V takto vymezeném procesním rámci musí být přezkoumání stanovené v odstavci 4 tohoto článku provedeno pouze tehdy, jestliže výsledek vyplývající z posouzení stanoveného podle čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43 je negativní a neexistuje-li alternativní řešení, a za předpokladu, že plán nebo projekt musí být nicméně uskutečněn z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. Uvedený odstavec 3 totiž upřesňuje, že rozhodnutí je přijato příslušnými orgány „s výhradou odstavce 4".

27 Pokud jde o přezkoumání, které musí být provedeno v rámci uvedeného odstavce 4, je třeba zdůraznit, že obsáhlé prvky, kterých se týká, jako je neexistence alternativních řešení a existence naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, jsou určeny k tomu, aby umožnily členskému státu přijmout veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. Krom toho, jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytuje prioritní typ přírodního stanoviště nebo prioritní druh, může být uplatněn pouze omezený počet takových naléhavých důvodů k odůvodnění toho, aby byl plán nebo projekt přesto uskutečněn.

28 Za těchto podmínek, s ohledem na zvláštní vlastnosti každé etapy uvedené v článku 6 směrnice 92/43, je namístě konstatovat, že jednotlivé požadavky uvedené v odstavci 4 tohoto článku nepředstavují prvky, které jsou příslušné vnitrostátní orgány povinny vzít v úvahu, když provádějí odpovídající posouzení stanovené v odstavci 3 uvedeného článku.

29 Žalobní důvod vycházející z toho, že nizozemská vnitrostátní právní úprava nestanoví, že posouzení uvedené v čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43 musí být rovněž provedeno s ohledem na prvky uvedené v odstavci 4 tohoto článku, musí být tedy odmítnut.

30 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že Nizozemské království tím, že ve stanovených lhůtách neuvedlo v platnost veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s požadavky čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice 79/409 a čl. 6 odst. 1 směrnice 92/43, ve spojení s čl. 2 odst. 2, čl. 1 písm. a), e) a i), čl. 6 odst. 2 až 4, články 7, 11 a 15 této směrnice, a tím, že ponechalo v platnosti čl. 13 odst. 4 zákona o ochraně přírody, který je neslučitelný s čl. 6 odst. 4 směrnice 92/43, nesplnilo své povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedených směrnic.

K nákladům řízení

31 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení ve svém návrhu a Nizozemské království bylo v podstatné části žalobních důvodů neúspěšné, je namístě uložit mu náhradu nákladů řízení.

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

1) **Nizozemské království tím, že ve stanovených lhůtách neuvedlo v platnost veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s požadavky čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků a čl. 6 odst. 1 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ve spojení s čl. 2 odst. 2, čl. 1 písm. a), e) a i), čl. 6 odst. 2 až 4, články 7, 11 a 15 této směrnice, a tím, že ponechalo v platnosti čl. 13 odst. 4 zákona o ochraně přírody (Natuurbeschermingswet), který je neslučitelný s čl. 6 odst. 4 směrnice 92/43, nesplnilo své povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedených směrnic.**

2) **Ve zbývající části se žaloba zamítá.**

3) **Nizozemskému království se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.