



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 13. února 2020¹

Věc C-88/19

**Asociația „Alianța pentru combaterea abuzurilor“
proti
TM,
UN,
Asociația DMPA**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Judecătoria Zărnești (okresní soud v Zărnești, Rumunsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Směrnice 92/43/EHS – Ochrana přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – Systém přísné ochrany živočišných druhů uvedených v příloze IV písm. a) – Přirozený areál rozšíření – Odchyt nebo usmrcování jedinců těchto druhů v přírodě – Vlk (*Canis lupus*) – Jedinci, kteří opustí své přírodní stanoviště – Výjimky – Veřejná bezpečnost – Sankce“

I. Úvod

1. Směrnice o ochraně přírodních stanovišť² požaduje zavedení systému přísné ochrany druhů živočichů, jako je vlk (*Canis lupus*), které jsou uvedeny v její příloze IV písm. a). Musí však být tento systém ochrany použit i v případě, když si vlk hraje ve vesnici se psy? Tato otázka je Soudnímu dvoru položena v tomto řízení.

2. Dokonce i ve své konkrétní podobě může mít tato otázka větší praktický význam, než by se mohlo zdát³. Rozhodující je ale především pro určení, zda má obsahově dalekosáhlá ochrana druhů podle směrnice o ochraně přírodních stanovišť význam primárně pro přírodní a přírodě blízké obory, tedy zejména pro činnosti, jako je zemědělství, lesní hospodářství a lov, anebo je třeba zohledňovat ji bez omezení při všech lidských aktivitách, například při provozu silnic.

1 – Původní jazyk: němčina.

2 – Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102), ve znění změněném směrnicí Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013 (Úř. věst. 2013, L 158, s. 193).

3 – K podobnému případu viz Nick Jans, *A Wolf Called Romeo*, Mariner Books (2015) a Simon Worrall, „How a Wolf Named Romeo Won Hearts in an Alaska Suburb“, *National Geographic* ze dne 22. března 2015.

II. Právní rámec

A. Mezinárodní právo veřejné

1. Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů

3. Článek 1 odst. 1 Úmluvy o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů⁴ definuje pojmy „areál rozšíření“ a „odchyt“ takto:

„Pro účely této úmluvy:

- f) ‚areálem rozšíření‘ se rozumějí všechny suchozemské či vodní oblasti, které stěhovavý druh obývá, v nichž se dočasně zdržuje, které překračuje či přelétá kdykoli během své obvyklé tahové trasy;
- i) ‚odchytem‘ se rozumí odchyt, lov, rybolov, odlov, vyrušování, záměrné zabíjení nebo pokusy o takovou činnost;

[...]“

2. Bernská úmluva

4. Článek 6 Bernské úmluvy⁵ obsahuje rovněž ustanovení týkající se ochrany druhů:

„Každá smluvní strana přijme vhodná a potřebná právní a správní opatření k zajištění zvláštní ochrany druhů volně žijících živočichů uvedených v příloze II. U těchto druhů je zakázáno zejména:

- a) jakýmkoli způsobem je záměrně odchyťovat, držet a záměrně usmrcovat;

[...]“

5. Vlk (*Canis lupus*) je uveden v příloze II Bernské úmluvy jako přísně chráněný druh zvířete.

B. Unijní právo

1. Směrnice o ochraně přírodních stanovišť

6. První věta bodu 15 odůvodnění směrnice o ochraně přírodních stanovišť se týká ochrany druhů:

„[...] pro některé druhy rostlin a živočichů je třeba vytvořit obecný systém ochrany na doplnění směrnice [o ochraně ptáků]⁶“

4 – Rozhodnutí Rady 82/461/EHS ze dne 24. června 1982 o uzavření Úmluvy o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (Úř. věst. 1982, L 210, s. 10; Zvl. vyd. 11/15, s. 5).

5 – Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť, otevřená k podpisu dne 19. září 1979 v Bernu (Úř. věst. 1982, L 38, s. 3); schválená jménem Společenství rozhodnutím Rady 82/72/EHS ze dne 3. prosince 1981 (Úř. věst. 1982, L 38, s. 1; Zvl. vyd. 11/14, s. 280).

6 – V době, kdy nastaly skutkové okolnosti věci v původním řízení, platila směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. 2010, L 20, s. 7), ve znění směrnice Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013 (Úř. věst. 2013, L 158, s. 193).

7. Článek 1 písm. b), f) a i) směrnice o ochraně přírodních stanovišť definuje některé pojmy:

„[...]

b) ‚přírodním stanovištěm‘ [se] rozumí přírodní nebo přírodě blízká suchozemská nebo vodní oblast vymezená zeměpisnými, abiotickými a biotickými znaky;

[...]

f) ‚stanovištěm druhu‘ [se] rozumí prostředí definované specifickými abiotickými a biotickými faktory, ve kterém druh žije v kterékoli fázi svého biologického cyklu;

[...]

i) ‚stavem druhu z hlediska ochrany‘ [se] rozumí souhrn vlivů působících na příslušný druh, které mohou ovlivnit jeho dlouhodobé rozšíření a početnost jeho populací na území uvedeném v článku 2;

stav druhu z hlediska ochrany bude považován za ‚příznivý‘, jestliže:

- údaje o populační dynamice příslušného druhu naznačují, že se dlouhodobě udržuje jako životaschopný prvek svého přírodního stanoviště, a
- přirozený areál rozšíření druhu není a pravděpodobně nebude v dohledné budoucnosti omezen,
- existují a pravděpodobně budou v dohledné době i nadále existovat dostatečně velká stanoviště k dlouhodobému zachování jeho populací;

[...]“

8. Článek 2 odst. 1 směrnice o ochraně přírodních stanovišť definuje svůj účel:

„Cílem této směrnice je 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.“

9. Článek 4 odst. 1 směrnice o ochraně přírodních stanovišť upravuje způsob, jakým členské státy vybírají území, které navrhnou pro ochranu lokalit:

„Na základě kritérií stanovených v příloze III (etapa 1) a na základě příslušných vědeckých informací navrhne každý členský stát seznam lokalit, v němž bude uvedeno, jaké typy přírodních stanovišť z přílohy I a jaké druhy z přílohy II, původní pro toto území, se na jednotlivých lokalitách vyskytují. U druhů živočichů, které obývají rozsáhlé oblasti, musí tyto lokality odpovídat místům v přirozeném areálu rozšíření těchto druhů s takovými fyzikálními nebo biologickými faktory, jež jsou nezbytné pro jejich život a rozmnožování. [...]“

10. Článek 12 směrnice o ochraně přírodních stanovišť obsahuje základní povinnosti vztahující se k ochraně druhů:

„1. 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 odchyty 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.

2. U těchto druhů členské státy zakáží 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 této směrnice.

[...]“

11. Článek 16 odst. 1 směrnice o ochraně přírodních stanovišť upravuje výjimky z článku 12:

„1. 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 povolily odebírání nebo držení omezeného a příslušnými státními orgány stanoveného počtu jedinců určitých druhů uvedených v příloze IV.“

12. Příloha IV písm. a) směrnice o ochraně přírodních stanovišť uvádí kromě jiného vlka:

„*Canis lupus* (s výjimkou řeckých populací severně od 39. rovnoběžky; estonských populací, španělských populací severně od Duera; bulharských, lotyšských, litevských, polských, slovenských populací a finských populací uvnitř oblasti péče o soby ve smyslu paragrafu 2 finského zákona č. 848/90 ze dne 14. září 1990 o péči o soby).“

2. Směrnice o ochraně ptáků

13. Článek 5 směrnice o ochraně ptáků obsahuje obecný systém ochrany ptactva:

„Aniž jsou dotčeny články 7 a 9, přijmou členské státy opatření nezbytná k vytvoření obecné právní úpravy ochrany všech druhů ptáků uvedených v článku 1, která zejména zakáže

- a) úmyslné usmrcování nebo odchyt jakýmkoli způsobem;

- b) úmyslné ničení nebo poškozování jejich hnízd a vajec nebo odstraňování hnízd;
- c) sběr jejich vajec ve volné přírodě a jejich držení, a to i prázdných;
- d) úmyslné vyrušování těchto ptáků, zejména během rozmnožování a odchovu mláďat, pokud by šlo o vyrušování významné z hlediska cílů této směrnice;
- e) držení druhů ptáků, jejichž lov a odchyt jsou zakázány.“

C. Vnitrostátní právo:

14. Článek 4 bod 14 Ordonanța de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (nařízení vlády s mocí zákona č. 57/2007 o režimu chráněných přírodních oblastí, jakož i o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, dále jen „nařízení vlády č. 57/2007“), definuje pojem „přírodní stanoviště“ takto:

„soubor přirozených fyzicko-geografických, biologických a biogenetických složek, struktur a procesů ve vodě a na souši, které udržují život a vytvářejí nezbytné zdroje“.

15. Článek 33 odst. 1 nařízení vlády č. 57/2007 provádí čl. 12 odst. 1 směrnice o ochraně přírodních stanovišť:

„V případech druhů suchozemských, vodních a podzemních planě rostoucích rostlin a volně žijících živočišných druhů uvedených v příloze č. 4 A a 4 B, s výjimkou druhů ptáků žijících v chráněných přírodních oblastech i mimo ně, je zakázána:

- a) jakákoli forma sběru, odchytu, usmrcování, ničení nebo poranění jedinců, kteří se nacházejí ve svém přirozeném stanovišti, v jakékoli fázi jejich životního cyklu;
- b) úmyslné vyrušování v období rozmnožování, výchovy mláďat, přezimování a migrace;
- c) úmyslné poškozování, ničení a/nebo sběr hnízd a/nebo vajec ve volné přírodě;
- d) poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku;
- e) sběr květín a plodů, jakož i sběr, odřezávání, vytrhávání nebo úmyslné ničení takových rostlin v jejich přirozeném stanovišti v jakékoli fázi jejich biologického cyklu;
- f) držení a chov, doprava, prodej nebo výměna za jakýmkoli účelem, jakož i nabízení k výměně nebo prodeji jedinců odebraných z jejich přírodního stanoviště v jakékoli fázi jejich biologického cyklu.“

16. Článek 38 nařízení vlády č. 52/2007 upravuje výjimky ze zákazů uvedených v čl. 33 odst. 1. Tyto výjimky se stanovují v souladu s čl. 38 odst. 2 rozhodnutím vedoucího ústředního orgánu ochrany životního prostředí a lesů po obdržení stanoviska Academiei Română (Rumunská akademie).

17. Podle čl. 52 písm. d) nařízení vlády č. 57/2007 se porušení ustanovení čl. 33 odst. 1 považuje za trestný čin, za který se ukládá trest odnětí svobody od tří měsíců do jednoho roku nebo peněžitý trest.

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

18. Rumunská vesnice Șimon v obci Bran, župa Brașov, leží přibližně kilometr na východ od hranice lokality „Bucegi“, kterou Komise na návrh Rumunska zařadila pod kódem ROSCI0013 na seznam lokalit významných pro Společenství⁷. Další taková lokalita, „Munții Făgăraș“, kód ROSCI0122, je vzdálená asi 8 kilometrů na západ od vesnice⁸. Pro obě oblasti je na standardních informačních formulářích⁹ vyznačen výskyt vlků.

19. Dne 6. listopadu 2016 kolem 19 hodiny se pracovníci spolku „Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor“ (ředitelství pro sledování a ochranu zvířat, dále jen „DMPA“) vydali společně s veterinářkou UN pod vedením TM do Șimonu. Jejich úmyslem bylo odchytit a přemístit vlka, který se již několik dní údajně zdržoval na pozemku jednoho z místních obyvatel, kde si prý hrál se psy rodiny a krmil se.

20. Vlk byl omámen prostřednictvím kulky obsahující veterinární narkotizující a psychotropní látky, nato byl pronásledován a zvednut ze země. Za ocas a zátylek byl vlk přenesen k vozidlu, kde byl pod vlivem sedativ umístěn do klece pro přepravu psů.

21. Po umístění zvířete do klece zorganizovali pracovníci DMPA jeho převoz do medvědí rezervace *Libearty* města Zărnești (Rumunsko) v župě Brașov, která disponuje oploceným výběhem, ve kterém žijí vlci zachráněni ze zoologických zahrad s nevyhovujícími podmínkami chovu. Vlkovi se však během transportu podařilo utéct a schovat se v okolních lesích.

22. Dne 9. května 2017 podal spolek „Alianța pentru combaterea abuzurilor“ (svaz pro boj proti zneužívání) trestní oznámení proti:

- obviněnému TM, činnému v DMPA;
- obviněné veterinářce UN;
- právnické osobě, DPMA, včetně další osob, které jsou pro ni činné.

23. Z tohoto trestního oznámení vyplývá, že po odchyt a převoz vlka nebylo získáno žádné povolení.

24. V rámci řízení v této věci předkládá Judecătoria Zărnești (okresní soud v Zărnești, Rumunsko) Soudnímu dvoru následující otázku:

„Musí být článek 16 směrnice o ochraně přírodních stanovišť vykládán v tom smyslu, že členským státům ukládá povinnost stanovit odchylky od článků 12, 13, 14 a čl. 15 písm. a) a b) také v případech, kdy živočišné patří k ohroženým druhům opustí své přírodní stanoviště a nacházejí se v jeho bezprostřední blízkosti nebo zcela mimo něj?“

25. Písemná vyjádření předložily spolek „Alianța pentru combaterea abuzurilor“ (dále jen „APCA“), Rumunsko a Evropská komise.

7 – Rozhodnutí Komise 2009/91/ES ze dne 12. prosince 2008, kterým se přijímá druhý aktualizovaný seznam lokalit významných pro Společenství v alpské biogeografické oblasti podle směrnice Rady 92/43/EHS (Úř. věst. 2009, L 43, s. 21).

8 – Poloha vesnice vyplývá z Natura 2000 Network Viewer, <https://natura2000.eea.europa.eu/>.

9 – Bucegi: <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0013>; Munții Făgăraș: <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0122>.

IV. Právní posouzení

26. Cílem předběžné otázky je podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zjistit, zda je možné úmyslně odchytil volně žijící vlky bez výjimky učiněné podle článku 16, pokud je zvíře zastiženo na okraji obce nebo vstoupí na teritorium územního celku. Taková odchylka by byla nezbytná jen tehdy, kdyby byla ochranná ustanovení v těchto případech v zásadě použitelná.

27. Tato konkrétní otázka Judecătoria Zărnești (okresní soud v Zărnești) sice spočívá na nedorozumění založeném na rumunském provedení směrnice o ochraně přírodních stanovišť. Vyjadřuje však oprávněnou pochybnost, která si zaslouží hlubší posouzení.

28. Nedorozumění spočívá v tom, že by se ochrana druhů měla uplatnit pouze tehdy, když se chráněné druhy zdržují ve svém přirozeném stanovišti. To odpovídá znění čl. 33 odst. 1 písm. a) rumunského nařízení vlády č. 57/2007. Pro takové pojetí však neexistuje opora ani v textu směrnice o ochraně přírodních stanovišť – včetně jejího rumunského znění – ani v cílech, které sleduje.

29. Přírodní stanoviště jsou definována v čl. 1 písm. b) směrnice o ochraně přírodních stanovišť. Podle článků 3 až 6 se jim poskytuje ochrana v rámci oblastí ochrany sítě Natura 2000. Tato síť ale zahrnuje současně stanoviště druhů uvedené v příloze II, která jsou zvláště definována v čl. 1 písm. f). Jelikož je vlk v této příloze uveden, je tomuto druhu třeba zvláštních oblastí ochrany. Skutkové okolnosti, které vedly k tomuto řízení, se odehrály ve vesnici, která se nachází mezi dvěma velkými oblastmi ochrany, v nichž je chráněn i vlk.

30. V projednávaném případě však nejde o ochranu vlka v rámci ochrany lokalit, ale o ochranu druhů podle čl. 12 odst. 1 směrnice o ochraně přírodních stanovišť. Podle tohoto ustanovení přijmou členské státy nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany živočišných druhů uvedených v příloze IV písm. a), takže i vlka, v jejich přirozeném areálu rozšíření. Podle čl. 12 odst. 1 písm. a) tento systém zakazuje veškeré formy úmyslného odchyty nebo usmrcování jedinců těchto druhů v přírodě.

31. Aby bylo možné poskytnout Judecătoria Zărnești (okresní soud v Zărnești) užitečnou odpověď, je třeba posoudit, zda jsou lidská sídliště součástí *přirozeného areálu rozšíření* vlka ve smyslu čl. 12 odst. 1 směrnice o ochraně přírodních stanovišť. Vedle toho je s ohledem na věc v původním řízení třeba vyjasnit, zda je omámení vlka na pozemku patřícím k domu a jeho transport v kleci třeba považovat za odchyt jedince v *přírodě* ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a). Kromě toho je vhodné se krátce zabývat možností odchylky podle článku 16, jakož i hranicemi stanovenými unijním právem pro případné sankce kvůli porušení systému přísné ochrany podle článku 12.

A. K přirozenému areálu rozšíření ve smyslu článku 12 směrnice o ochraně přírodních stanovišť

32. Odborný biologický výraz „přirozený areál rozšíření“ použitý v článku 12 směrnice o ochraně přírodních stanovišť, v anglickém znění *natural range*, ve francouzském znění *aire de répartition naturelle*, není ve směrnici definován.

33. Z použití výrazu „přirozený“ by bylo možné vyvodit, že vlk ve věci v původním řízení pobýval mimo svůj přirozený areál rozšíření. Lidské sídliště totiž není *prima facie* přirozeným prostředím. Kromě toho nejsou lidská sídliště přinejmenším podle obecné zkušenosti přirozeným místem pobytu volně žijících vlků.

34. Aby tato obecná zkušenost mohla určovat použití předpisů na ochranu druhů, vyžadovala by nejprve vědecké potvrzení¹⁰. Vzhledem k tomu, že jsou takové vědecké poznatky skutkové povahy, přísluší jejich zjištění v rámci spolupráce v řízení o předběžné otázce vnitrostátnímu soudu. Podotýkám však, že některé druhy chráněné unijním právem, jako jsou někteří netopýři, páchníci (*Osmoderma eremita*) nebo poštolky jižní (*Falco naumanni*)¹¹, využívají bezpochyby stanoviště nacházející se v rámci lidských sídlišť. I z vědeckého hlediska existují indicie, že se vlci sice zřídka, avšak pravidelně zdržují v prostoru lidských sídlišť¹².

35. Bez ohledu na tuto vědeckou otázku by bylo v rozporu s cílem ustanovení o ochraně druhů, ale rovněž s jejich zněním a kontextem právní úpravy, vyloučit lidská sídliště z jejich oblasti působnosti.

36. Pokud jde zaprvé o cíl režimu ochrany článku 12 směrnice o ochraně přírodních stanovišť, je třeba zdůraznit, že podle něj má být vytvořen systém *přísné* ochrany. Takový systém ochrany tedy musí být s to skutečně zabránit těm ohrožením uvedených živočišných druhů, která jsou vyjmenována v čl. 12 odst. 1¹³. S tím by nebylo slučitelné odejmout jedincům chráněných druhů (automaticky¹⁴) ochranu, pokud se jejich stanoviště nacházejí v prostoru lidských sídlišť nebo se do těchto sídlišť náhodou zatoulají.

37. Při bližším zkoumání nebrání zahrnutí lidských sídel ani sémantický význam pojmu „přirozený areál rozšíření“. Tento pojem se totiž vztahuje na území, v němž se dotčený druh v rámci svého přirozeného chování vyskytuje, resp. rozšiřuje. Pokud by měl zahrnovat pouze „přírodní“ stanoviště, v nichž se druhy zdržují, byla by kvalifikace prostřednictvím přídatného jména „přirozený“ umístěna na jiné místo, například v té formě, že zákazy platí jen v přirozených lokalitách, v nichž je druh rozšířen.

38. Podobný význam vyplývá z definice čl. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů, kterou zmiňuje Komise. Podle ní zahrnuje areál rozšíření všechny suchozemské či vodní oblasti, které stěhovavý druh obývá, v nichž se dočasně zdržuje, které překračuje či přelétá kdykoli během své obvyklé tahové trasy. Omezení na přirozené lokality chybí. Překračování území jakéhokoliv druhu je naopak výslovně začleněno do areálu rozšíření.

39. Tato definice sice není bezprostředně relevantní pro projednávaný případ, jelikož se nejedná o aplikaci úmluvy, ilustruje však vědecké chápání tohoto určujícího biologického odborného výrazu. Proto je ji třeba při jeho výkladu zohlednit, což je zmíněno i v dokumentu Komise, který vypracovala ke koordinaci použití směrnice o ochraně přírodních stanovišť v rámci pracovní skupiny se zástupci členských států¹⁵, jakož i později v příručce k ochraně druhů prodiskutované s členskými státy¹⁶.

10 – Viz rozsudky ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, body 45, 51, 66 a 71) a v tomto smyslu ze dne 8. června 2006, WWF Italia a další (C-60/05, EU:C:2006:378, body 27 a 28).

11 – Rozsudek ze dne 28. června 2007, Komise v. Španělsko (chráněné ptačí oblasti) (C-235/04, EU:C:2007:386).

12 – Viz Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe* [Council of Europe, T-PVS (2000) 23, s. 15 a 16], Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), *Management of bold wolves* (ze dne 1. března 2019, s. 2), jakož i Reinhardt a další, *Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten*, BfN-Skripten 502 (2018), s. 11 a 12.

13 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 9. června 2011, Komise v. Francie (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:369, bod 21), ze dne 15. března 2012, Komise v. Kypr (*Natrix n. cypriaca*) (C-340/10, EU:C:2012:143, bod. 62) a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (les v Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 231).

14 – K případným výjimkám viz bod 56 a násl. tohoto stanoviska.

15 – Evropská komise, Note to the Habitats Committee ze dne 15. března 2005, *Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive* (DocHab-04-03/03 rev.3), příloha F.

16 – Evropská komise, *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC*, s. 11 a 12.

40. Z právního hlediska má větší význam jiná úmluva, a sice Bernská úmluva, jejíž čl. 6 písm. a) ve spojení s přílohou II byl proveden článkem 12 směrnice o ochraně přírodních stanovišť¹⁷. Podle něj je především nutno zakázat veškeré formy úmyslného odchytu vlků. Územní omezení nejsou uvedena. Naproti tomu hovoří rozšíření zákazu na *všechny* formy úmyslného odchytu ve prospěch jeho širokého použití.

41. Ve stejném duchu je formulován bod 15 odůvodnění směrnice o ochraně přírodních stanovišť, podle kterého má ochrana druhů podle směrnice o ochraně přírodních stanovišť doplnit směrnici o ochraně ptáků. Odkaz na směrnici o ochraně ptáků se týká zákazů podle článku 5 této směrnice, které jsou do značné míry shodné se zákazy uvedenými v článku 12 směrnice o ochraně přírodních stanovišť. Ani tyto zákazy nejsou prostorově omezeny. Soudní dvůr se v této souvislosti neztotožnil s tím, že členský stát z ochrany podle článku 5 vyňal kompletně volavky popelavé (*Ardea cinerea*) a kormorány velké (*Phalacrocorax carbo*) vyskytující se v oblasti rybníků¹⁸.

42. Ustanovení směrnice o ochraně přírodních stanovišť týkající se ochrany lokalit navíc ukazují, že ochrana druhů nemůže být omezena na oblasti ochrany. Tyto oblasti ochrany totiž nejsou vymezeny s cílem plně pokrýt stanoviště vlků. Vlci jsou druhem živočichů, které obývají rozsáhlé oblasti¹⁹. U takových druhů předpokládá čl. 4 odst. 1 druhá věta směrnice o ochraně přírodních stanovišť omezení těchto lokalit ochrany na místa v přirozeném areálu rozšíření těchto druhů s takovými fyzikálními nebo biologickými faktory, jež jsou nezbytné pro jejich život a rozmnožování. Tímto tato právní úprava uznává, že přirozený areál rozšíření těchto druhů zahrnuje rovněž lokality, které se nacházejí mimo oblasti ochrany. V této souvislosti je třeba připomenout, že se vesnice Şimon nachází mezi dvěma velkými oblastmi ochrany s výskytem vlků, takže je třeba počítat s migrací vlků mezi těmito lokalitami.

43. Pro zeměpisné vymezení ochrany používá směrnice o ochraně přírodních stanovišť kromě toho jinou legislativní techniku: Jak ukazuje zápis provedený pro vlka v příloze IV písm. a), byly by lokality vyňaté z ochrany, jako některé členské státy, Řecko severně od 39. rovnoběžky, Španělsko severně od Duera a oblasti péče o soby ve Finsku, jasně uvedeny.

44. Účastníci řízení tedy oprávněně odmítají vyloučit osídlené oblasti z ochrany podle článku 12 směrnice o ochraně přírodních stanovišť.

45. Je tedy třeba konstatovat, že přirozený areál rozšíření vlků a tím i územní působnost článku 12 směrnice o ochraně přírodních stanovišť může u tohoto druhu zahrnovat lidská sídliště.

B. K článku 12 odst. 1 písm. a) směrnice o ochraně přírodních stanovišť: „v přírodě“

46. Dále je třeba zkoumat, zda odchyt vlka v oblasti lidských sídlišť spadá pod zákaz uvedený v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice o ochraně přírodních stanovišť. Podle tohoto ustanovení mají členské zakázat zejména veškeré formy úmyslného odchytu jedinců chráněných druhů, tedy i vlka, v přírodě.

17 – Zpráva z let 1997–1998 (čl. 9 odst. 2) k Úmluvě o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť (předložená Komisí) SEC/2001/0515 final. Viz rovněž usnesení Rady Evropských společenství a zástupců vlád členských států, kteří se sešli v rámci Rady, ze dne 19. října 1987, o pokračování a provádění politiky Evropského společenství a akčního programu životního prostředí (1987–1992) (Úř. věst. 1987, C 328, s. 1, bod 5.1.6). Rozsudek ze dne 13. února 2003, Komise v. Lucembursko (C-75/01, EU:C:2003:95, bod. 57) nebrání tomu, aby byla Úmluva zohledněna, jelikož v něm Soudní dvůr pouze konstatoval, že provedení této Úmluvy nepostačuje k provedení směrnice o ochraně přírodních stanovišť v rozsahu, v němž tato Úmluva zaostává za směrnicí.

18 – Rozsudek ze dne 26. ledna 2012, Komise v. Polsko (C-192/11, nezveřejněný, EU:C:2012:44, bod 63).

19 – Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe*, [Council of Europe, T-PVS (2000) 23, s. 16].

47. Použití pojmu *Entnahme aus der Natur* „odebrání z přírody“ v německém znění by mohlo být chybou v překladu. Jednak není smysluplné hovořit o odchytu jedinců odebraných z přírody, jelikož odebrání zahrnuje odchyt²⁰. A jednak se ve většině²¹ původních jazykových verzí jedná o odchyt v přírodě, jak je výslovně uvedeno ve francouzském znění („dans la nature“) nebo v anglickém znění „ve volné přírodě“ („in the wild“).

48. Bez ohledu na tento problém v překladu by bylo možné mít za to, že na odchyt vlka v oblasti lidských sídlišť není možné nahlížet jako na odchyt v přírodě, resp. ve volné přírodě.

49. Proti tomu však hovoří úvahy týkající se právního kontextu a cíle ochrany druhů, které jsem již zohlednila v souvislosti s výkladem pojmu „přirozený areál rozšíření“²².

50. Vysvětlující je navíc nizozemské znění tohoto ustanovení. Zde se hovoří o odchytu jedinců žijících ve volné přírodě „in het wild levende“. Přinejmenším v této jazykové verzi nemá odkaz na přírodu, resp. volnou přírodu označit místo odchytu, nýbrž původ zvířete.

51. Toto pojetí je vhodné z hlediska uskutečnění cíle zákazu usmrcování nebo odchytu přísně chráněných druhů podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice o ochraně přírodních stanovišť. Nejde o to chránit tyto druhy pouze na určitých místech, ale o ochranu jedinců, kteří žijí v přírodě, resp. ve volné přírodě, a mají proto úlohu v přirozených ekosystémech.

52. To potvrzuje paralela k čl. 12 odst. 2 směrnice o ochraně přírodních stanovišť, podle kterého má být zakázáno držení a chov, doprava a prodej nebo výměna a nabízení za účelem prodeje nebo výměny jedinců odebraných z volné přírody. Tento zákaz se nevztahuje pouze na jedince, kteří byli před vstupem této směrnice v platnost z přírody odebráni v souladu s právními předpisy.

53. Prakticky by byl takový zákaz sotva proveditelný, pokud by se nejprve muselo zkoumat, na kterém místě bylo zvíře „odebráno“. Již určení okamžiku odebrání by mohlo být dosti obtížné. Kromě toho by bylo v rozporu s cílem systému přísné ochrany, kdyby bylo možno s jedinci přísně chráněných druhů takto zacházet, pokud by byli „odebráni“, během doby, kdy přechodně opustili volnou přírodu.

54. Avšak i v případě, že by se zákazy odchytu a usmrcování podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice o ochraně přírodních stanovišť omezily na přírodu, čímž by došlo k vyloučení lidských sídlišť, nebylo by toto možné pro zákaz vyrušování podle čl. 12 odst. 1 písm. b), jelikož podle tohoto ustanovení je třeba zakázat *každé* úmyslné vyrušování přísně chráněných druhů bez jakéhokoliv prostorového omezení. Odchyt a v každém případě usmrcení jedince těchto druhů by ale bylo vždy třeba považovat přinejmenším za vyrušování.

55. Jak uvádí rovněž Komise, je odkazu na přírodu v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice o ochraně přírodních stanovišť třeba rozumět tak, že se ochrana neuplatní pouze na určitých místech, ale zahrnuje všechny jedince chráněných druhů, kteří žijí v přírodě, resp. volné přírodě, a mají tedy úlohu v přírodních ekosystémech. Tito jedinci nemají být odchytáváni, usmrcováni, drženi a chováni, transportováni, prodáváni nebo vyměňováni. Tato omezení se naproti tomu nevztahují na jedince chované v zajetí.

20 – Rozsudek ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 32).

21 – Pouze řecké a portugalské znění se podle všeho podobná znění německému.

22 – Bod 56 a násl. tohoto stanoviska.

C. K výjimkám podle článku 16 směrnice o ochraně přírodních stanovišť

56. Tento závěr však neznamená, že by bylo nutno v každém případě akceptovat situaci, když přísně chráněné druhy vyhledají obydlené oblasti a zdrží se v nich. Zejména v případě živočišných druhů, které jsou svou povahou nebezpečné, nebo jsou s nimi spojena určitá rizika, poskytuje článek 16 odst. 1 směrnice o ochraně přírodních stanovišť dokonce manévrovací prostor pro odvrácení nebezpečí.

57. Článek 16 odst. 1 písm. b) a c) směrnice o ochraně přírodních stanovišť umožňuje přijmout opatření v zájmu prevence závažných škod, zejména na úrodě a dobytku (písm. b) nebo v zájmu zdraví lidí a veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru (písm. c).

58. Rozhodnutí o takových výjimkách musí být přijato na základě spolehlivých vědeckých poznatků²³, resp. nejlepších vědeckých údajů²⁴.

59. V případě vlka nemůže být takové riziko *prima facie* vyloučeno a ještě výraznější se zdá být například v případě přísně chráněných medvědů (*Ursus arctos*), kteří se v Rumunsku zřejmě příležitostně zatoulávají i do osídlených oblastí²⁵.

60. APCA je sice toho názoru, že udělení výjimky není odůvodněné, neboť vlk, o kterého jde, nezpůsobil žádné škody. Není však nutné čekat na to, až ke škodě dojde, je-li na základě nejlepších dostupných vědeckých poznatků nutno počítat s vážným rizikem vzniku dostatečně závažných škod.

61. Bylo by třeba, aby takové riziko identifikovaly příslušné vnitrostátní orgány a v případě sporu by mělo být posouzeno vnitrostátními soudy. Přesto takové riziko není možno bez dalšího vyloučit, pokud se vlk opakovaně v průběhu několika dnů přibližuje k lidem na vzdálenost menší než 30 metrů²⁶. Vzhledem k tomu, že se dotčený vlk několik dnů zdržoval na pozemku místního obyvatele a údajně si hrál se psy rodiny a krmil se, není možno takovou situaci ve věci v původním řízení vyloučit.

62. Z toho důvodu by mohly být odchylky od zákazů stanovených v čl. 12 odst. 1 směrnice o ochraně přírodních stanovišť v zásadě odůvodněny podle čl. 16 odst. 1 písm. b) a c). Toto ustanovení však kromě uvedených důvodů pro výjimku počítá výslovně s tím, že neexistuje žádné jiné uspokojivé řešení a populace příslušného druhu přetrvávají navzdory udělené výjimce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany.

63. Pokud jde o jiné uspokojivé řešení, bylo by možné uvažovat především o odstranění všech podnětů pro vlka, jako je například krmení nebo volně pobíhající psi²⁷, takové řešení by nevyžadovalo žádnou výjimku podle článku 16 směrnice o ochraně přírodních stanovišť, a proto je ho třeba upřednostnit²⁸. Pouze v případě, že by vlk i nadále vyhledával blízkost člověka, připadalo by v úvahu takzvané „zastření“, jedná se o vyplašení např. střelbou gumovými kulkami. Účinnost takových metod je však nejistá²⁹.

23 – Rozsudky ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola [C-674/17, EU:C:2019:851, bod 45 a 71 (německé znění je zde nejednotné)] a ze dne 8. června 2006, WWF Italia a další (C-60/05, EU:C:2006:378, body 27 a 28).

24 – Rozsudek ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 51 a 66).

25 – DMPA se podle všeho zabývá i takovými případy: <https://dmpa-bv.com/home/english-home/blog-translated/shooting-the-bear-cub-in-sibiu/>.

26 – LCIE (poznámka pod čarou č. 12, s. 2 a 3), jakož i Reinhardt a další (poznámka pod čarou č. 12, s. 18 a násl. a s. 23).

27 – Reinhardt a další (poznámka pod čarou č. 12 zejména s. 13, 24 a 27), jakož i LCIE (poznámka pod čarou č. 12, s. 5).

28 – Viz rozsudek ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 48).

29 – Reinhardt a další (poznámka pod čarou č. 12, s. 29 a násl.), jakož i LCIE, (poznámka pod čarou č. 12, s. 1 a 5).

64. Soudní dvůr nemá žádné informace o odstraňování podnětů. Zdá se, že měl odchyt vlka s následným útekem prakticky účinek zastrašení.

65. Je však možno pochybovat o tom, že by mohlo být plánované umístění do výběhu přijato jako uspokojivé řešení. Není ani zřejmé, že byly zohledněny dopady tohoto postupu na stav vlčí populace z hlediska její ochrany.

D. K přiměřenosti sankce

66. Ve věci v původním řízení však existují skutečnosti nasvědčující tomu, že Judecătoria Zărnești (okresní soud v Zărnesti) nemusí zkoumat podmínky pro výjimku již z toho důvodu, že příslušné orgány tento postup podle dostupných informací nepovolily. Jak uvádí APCA, obvinění ve věci v původním řízení o této okolnosti věděli. Nelze tedy vyloučit, že jsou splněny předpoklady pro uložení sankce podle rumunského provedení směrnice o ochraně přírodních stanovišť.

67. K tomu je třeba uvést, že tato sankce musí být v souladu s čl. 49 odst. 3 Listiny přiměřená, tzn. zejména adekvátní³⁰. Musí odpovídat závažnosti protiprávního jednání a individuální okolnosti daného případu musí být plně zohledněny³¹.

68. V projednávaném případě by přitom mělo být důležité, že způsobená škoda byla, pokud dotčený vlk skutečně znovu utekl, patrně velmi malá.

69. Podle dostupných informací rumunské právo navíc neumožňuje během krátké doby přiměřeně zareagovat na chování vlka a snížit tak včas rizika s tím související. V Rumunsku podle všeho ani neexistují vědecky podložené předpisy nebo pokyny, jak by měla taková reakce vypadat.

70. Tyto okolnosti hovoří proti přísnému sankcionování. Jejich posouzení, jakož i zohlednění všech relevantních okolností je nicméně úkolem vnitrostátního soudu.

V. Závěry

71. Navrhuji proto Soudnímu dvoru, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl takto:

- „1) Přirozený areál rozšíření vlka (*Canis lupus*) a tím i územní působnost článku 12 směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin může ve vztahu k tomuto druhu zahrnovat lidská sídliště.
- 2) Odkaz na přírodu v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 92/43 musí být chápán v tom smyslu, že se jeho ochrana nepoužije pouze na určitých místech, vztahuje se ale na všechny jedince chráněných druhů, které žijí v přírodě, resp. volné přírodě, a mají tedy úlohu v přirozených ekosystémech.“

30 – Rozsudek ze dne 4. října 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, bod 41).

31 – Rozsudek ze dne 4. října 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, body 42 a 45).