



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 25. ledna 2024¹

Věc C-436/22

Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL)
proti
Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Vrchní soud Kastilie a Leónu, Španělsko)]

„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) – Vlk obecný (*canis lupus*) – Územní hranice přísné ochrany – Odebírání jedinců volně žijících živočichů uvedených v příloze V písm. a) z přírody a jejich využívání – Regionální plán lovu vlka obecného v honebních oblastech – Hodnocení stavu populací dotčeného druhu z hlediska jejich ochrany – Důsledky nepříznivého stavu druhu z hlediska jeho ochrany“

I. Úvod

1. Ochrana vlka obecného (*canis lupus*) je v současné době sporným tématem. Evropský parlament vyzval k přezkumu jeho ochrany² a Evropská komise za tímto účelem požádala o poskytnutí místních údajů³. Rovněž v rámci Bernské úmluvy⁴ se diskutuje o tom, zda má být ochrana vlka obecného zmírněna⁵.

2. Podle směrnice o stanovištích⁶ je ale vlk obecný i nadále přísně chráněný: Členské státy mají pro tento druh nejen vyhlásit zvláštní oblasti ochrany, ale rovněž chránit jedince na celém území Unie. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká tohoto druhého systému ochrany, ochrany druhů.

¹ – Původní jazyk: němčina.

² – Usnesení ze dne 24. listopadu 2022 o ochraně chovu hospodářských zvířat a velkých šelem v Evropě (2022/2952[RSP]).

³ – Tisková zpráva ip_23_4330 ze dne 4. září 2023.

⁴ – 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; Zvl. vyd. 11/14, s. 282); 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).

⁵ – Viz například zpráva ze 42. zasedání stálého výboru od 28. listopadu do 2. prosince 2022, T-PVS(2022)31, Item 5.2., jakož i nedávno tisková zpráva Komise ze dne 20. prosince 2023, „Komise navrhuje na základě nových údajů k rostoucím populacím a jejich důsledkům překlasifikovat mezinárodní status vlka z kategorie ‚přísně chráněný‘ do kategorie ‚chráněný‘“, IP/23/6752.

⁶ – 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 směrnice Rady 2013/17/ES ze dne 13. května 2013 (Úř. věst. 2013, L 158, s. 193).

3. Ohledně ochrany druhů stanoví směrnice o stanovištích dva stupně ochrany, a to zaprvé přísnou ochranu určitých druhů podle článku 12, který zejména zásadně zakazuje lov, a zadruhé slabší ochranu podle článku 14, podle kterého musí být lov, který je v zásadě přípustný, omezen, pokud je to nezbytné pro zachování příznivého stavu dotčeného druhu z hlediska jeho ochrany.

4. Na vlka obecného lze použít obě formy ochrany druhů. Rozhodující je, kde se vlk zdržuje. Podle směrnice o stanovištích se na vlka obecného ve Španělsku severně od řeky Douro použije článek 14, jižně od ní článek 12. Autonomní společenství Kastilie a León, kterým tato řeka protéká, proto na severu lov vlka povoluje.

5. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vychází ze sporu o tom, zda je tato regionální právní úprava lovu přípustná. Vzhledem k tomu, že je stav vlka obecného ve Španělsku z hlediska jeho ochrany nepříznivý, má vnitrostátní soud pochybnosti o tom, zda je přijatelné, že severně od řeky Douro neplatí přísnější ochrana podle článku 12 směrnice o stanovištích. Pro případ, že je územní vymezení těchto dvou režimů ochrany stanovené směrnicí opodstatněné, je Soudní dvůr tázán, zda musí být lov přesto zakázán z důvodu nepříznivého stavu druhu z hlediska ochrany podle článku 14.

6. Soudní dvůr se ani k jedné z obou otázek dosud nevyjádřil. Tyto otázky jsou ovšem relevantní nejen pro Španělsko, nýbrž také pro Řecko, Finsko, Bulharsko, Lotyšsko, Litvu, Estonsko, Polsko a Slovensko, kde vlk obecný na celém území státu nebo na jeho částech podléhá rovněž pouze slabší ochraně podle článku 14 směrnice o stanovištích.

II. Právní rámec

A. Bernská úmluva

7. Z pohledu mezinárodního práva je relevantní zejména Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť. Evropské hospodářské společenství ratifikovalo tuto úmluvu v roce 1982⁷. Španělsko ji sice podepsalo již v roce 1979, v platnost pro něj ovšem vstoupila až v roce 1986⁸.

8. Článek 2 Bernské úmluvy stanoví obecné cíle:

„Smluvní strany přijmou nezbytná opatření, aby se populace planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů udržely na úrovni nebo přizpůsobily stavu, která odpovídají zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům a současně přihlížejí k požadavkům hospodářství a rekreace a k potřebám poddruhů, odrůd nebo forem místně ohrožených.“

9. Článek 6 Bernské úmluvy obsahuje zvláštní 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 odchytávat, držet a záměrně usmrcovat;

⁷ – Rozhodnutí Rady 82/72/EHS ze dne 3. prosince 1981 (Úř. věst. 1982, L 38, s. 1).

⁸ – <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104>.

[...]

10. Vlk obecný je uveden v příloze II Bernské úmluvy jako přísně chráněný živočišný druh. Španělsko ovšem učinilo výhradu a sdělilo, že vlka obecného chrání jako druh uvedený v příloze III, tedy podle článku 7⁹.

11. Článek 7 Bernské úmluvy obsahuje rovněž ustanovení týkající se ochrany:

„1. Každá smluvní strana přijme vhodná a potřebná právní a správní opatření k zajištění ochrany druhů volně žijících živočichů uvedených v příloze III.

2. Jakékoli využívání volně žijících živočichů uvedených v příloze III je regulováno tak, aby byly jejich populace udrženy mimo nebezpečí, přičemž se přihlíží k požadavkům článku 2.

3. Opatření, která mají být přijata, zahrnují:

a) doby hájení nebo jiné postupy regulace využívání;

b) případný dočasný nebo místní zákaz využívání potřebný k obnově uspokojivých úrovní stávajících populací;

c) [...]

12. Článek 9 Bernské úmluvy obsahuje výjimky z ustanovení článků 6 a 7 týkajících se ochrany, které v zásadě odpovídají výjimkám stanoveným v čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích.

B. Směrnice o stanovištích

13. Bod 15 odůvodnění směrnice o stanovištích se týká ochrany druhů:

„[...] pro některé druhy rostlin a živočichů je třeba vytvořit obecný systém ochrany na doplnění směrnice [o ochraně ptáků¹⁰]; že by měla být provedena opatření pro péči o některé druhy, pokud je to nutné vzhledem ke stavu jejich ochrany, a to včetně zákazu určitých metod odchytu nebo usmrcování, přičemž za určitých podmínek mohou být přípustné odchylky.“

14. Článek 1 písm. b), f), g) a i) směrnice o stanovištích definuje některé pojmy:

„[...]”

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

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

⁹ –

<https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte=104&codeNature=2&codePays=SPA>. Viz rovněž Salvatori a Linnell, Report on the conservation status and threats for wolf (*Canis lupus*) in Europe pro 25. zasedání stálého výboru pro Úmluvu (T-PVS/Inf [2005] 16, s. 6), Michel Prieur, Report on the implementation of the Bern Convention in Spain pro 26. zasedání stálého výboru pro Úmluvu (T-PVS/Inf [2006] 7, s. 3).

¹⁰ – V době původního 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).

- ii) zranitelné, tj. předpokládá se, že pravděpodobně budou v blízké budoucnosti přesunuty do kategorie ohrožených druhů, pokud na ně budou nadále působit ohrožující faktory,
- iii) vzácné, tj. s málo početnými populacemi, které nejsou v současné době ohrožené nebo zranitelné, ale jsou v nebezpečí. Tyto druhy se vyskytují v prostorově omezených oblastech nebo jsou řídce rozptýleny v rozsáhlejších areálech, nebo
- iv) endemické a vyžadují zvláštní pozornost z důvodů specifického charakteru jejich stanoviště a/nebo možného dopadu jejich využívání na jejich stanoviště a/nebo možného dopadu jejich využívání na jejich stav z hlediska ochrany.

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

[...]

- i) ‚stavem druhu z hlediska ochrany‘ [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;

[...]“

15. Článek 2 směrnice o stanovištích definuje její cíl:

„1. 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.

2. Cílem opatření přijímaných na základě této směrnice je zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v rámci Společenství.

3. Opatření přijímaná na základě této směrnice musí brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky.“

16. Článek 4 směrnice o stanovištích upravuje způsob výběru oblastí chráněných podle této směrnice a odkazuje ohledně úpravy těchto oblastí na sledování podle článku 11.

17. Článek 11 směrnice o stanovištích členským státům ukládá povinnost sledovat druhy a přírodní stanoviště:

„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.“

18. Článek 12 směrnice o stanovištích 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 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.

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.

[...]“

19. Článek 14 směrnice o stanovištích obsahuje pravidla pro odebírání určitých druhů živočichů z volné přírody:

1. Pokud to na základě sledování podle článku 11 pokládají členské státy za nezbytné, přijmou opatření zajišťující, že odebírání jedinců druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin uvedených v příloze V z volné přírody, jakož i jejich využívání bude slučitelné se zachováním jejich příznivého stavu z hlediska jejich ochrany.

2. Pokud jsou taková opatření pokládána za nezbytná, musí zahrnovat další sledování podle článku 11. Taková opatření mohou mimo jiné zahrnovat zejména:

- nařízení týkající se vstupu na určitá území,
- dočasný nebo místní zákaz odebírání jedinců z volné přírody a využívání určitých populací,
- regulace období a/nebo metod tohoto odebírání jedinců,
- uplatňování pravidel lovu a rybolovu při odebírání jedinců, která berou v úvahu ochranu takových populací,
- vytvoření systému povolení k odebírání jedinců nebo systému kvót,

- regulace nákupu, prodeje, nabízení za účelem prodeje, držení za účelem prodeje nebo dopravy za účelem prodeje jedinců,
- chov druhů živočichů v zajetí, jakož i umělé rozmnožování druhů rostlin za přísně kontrolovaných podmínek tak, aby tato opatření omezila odebírání jedinců z volné přírody,
- hodnocení účinků přijatých opatření.

20. Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích upravuje výjimky z článků 12 a 14.

21. Článek 17 odst. 1 směrnice o stanovištích ukládá členským státům a Komisi, aby v pravidelných intervalech vypracovaly zprávu o provádění opatření přijatých podle této směrnice a zejména o stavu druhů z hlediska jejich ochrany:

„Každých šest let ode dne uplynutí lhůty uvedené v článku 23 vypracují členské státy zprávu o provádění opatření přijatých podle této směrnice. Zpráva musí obsahovat zejména informace o ochranných opatřeních uvedených v čl. 6 odst. 1, jakož i zhodnocení vlivu těchto opatření na stav typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů uvedených v příloze II z hlediska jejich ochrany a hlavní výsledky sledování podle článku 11. Zpráva bude v úpravě stanovené výborem předložena Komisi a zpřístupněna veřejnosti.“

22. Příloha II písm. a) směrnice o stanovištích uvádí mimo jiné vlka obecného jako prioritní druh, pro který je nezbytné vymezit chráněné oblasti, ve Španělsku ovšem zahrnuje pouze populaci jižně od řeky Douro¹¹. Vlk obecný je navíc uveden v příloze IV písm. a) jako druh, který vyžaduje přísnou ochranu podle článku 12, z ní jsou ovšem vyňaty mimo jiné španělské populace severně od řeky Douro. Tyto populace vlka obecného jsou uvedeny v příloze V písm. a).

C. Španělské právní předpisy

23. Článek 56 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (zákon č. 42/2007 ze dne 13. prosince 2007 o přírodním dědictví a biologické rozmanitosti, dále jen „zákon 42/2007“), ve znění relevantním v projednávané věci, obsahuje seznam volně žijících druhů se zvláštním režimem ochrany, který zahrnuje druhy, poddruhy a populace, které si zaslouží zvláštní pozornost a ochranu z důvodu jejich vědecké, ekologické nebo kulturní hodnoty, jejich jedinečnosti, vzácnosti nebo stupně ohrožení, jakož i ty, které jsou uvedeny jako chráněné v přílohách směrnic a mezinárodních úmluv ratifikovaných Španělskem. Článek 65 odst. 1 tohoto zákona stanoví, že lov a rybolov ve vnitrozemských vodách lze provádět pouze u druhů, které určí autonomní společenství. V žádném případě se přitom nesmí jednat o druhy zařazené na seznam volně žijících druhů živočichů se zvláštním režimem ochrany.

24. V roce 2021 přijalo Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (ministerstvo pro ekologickou přeměnu a demografické výzvy, Španělsko) vyhlášku (Orden) TED/980/2021 ze dne 20. září 2021, kterou se mění příloha Real Decreto (královské nařízení) 139/2011 ze dne 4. února 2011 o vypracování seznamu druhů volně žijících živočichů se zvláštním režimem ochrany a španělského katalogu ohrožených druhů. Touto vyhláškou byly na seznam zařazeny všechny španělské populace vlka obecného. Vyhláška obsahuje první dodatkové ustanovení o slučitelnosti s dosud platnými opatřeními, které ve svém odstavci 2 stanoví, že za určitých podmínek je možné na základě úředního povolení provádět odstřel a odchyt jedinců.

¹¹ – Řeka Douro protéká Autonomní oblastí Kastilie a León v délce 572 km, než vstoupí do Portugalska a ústí do moře u Porta.

D. Právní předpisy autonomního společenství Kastilie a León

25. Článek 7 Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León (zákon 4/1996 autonomního společenství Kastilie a León ze dne 12. července 1996 o lovu, dále jen „zákon 4/1996“), který byl v mezidobí zrušen, ale platil v době schválení sporného plánu lovu, stanovil, že za lovné druhy se považují druhy, které jako takové definuje příloha I tohoto zákona. Uvedená příloha I zahrnuje vlka obecného severně od řeky Douro.

26. V současné době je v platnosti Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza de Castilla y León (zákon 4/2021 autonomního společenství Kastilie a León ze dne 1. července 2021 o lovu a udržitelném hospodaření s loveckými zdroji, dále jen „zákon 4/2021“), podle jehož článku 6 lze lovit pouze druhy, které jsou jako lovné druhy uvedeny v příloze I. V příloze I je „vlk obecný (*Canis lupus*): severně od řeky Douro“ uveden jako velký lovný druh. Zákon 4/2021 rovněž obsahuje ustanovení o tom, že se z přílohy I vyřazují druhy chráněné jakýmkoliv způsobem podle základních vnitrostátních právních předpisů, což znamená, že je jejich lov zakázán, nebo o tom, kdy je takové vyřazení považováno za nezbytné pro odpovídající zajištění jejich ochrany. Podle tohoto zákona může být z lovu dočasně vyloučen i některý z druhů prohlášených za lovný druh, pokud je to nezbytné pro odpovídající zajištění jejich ochrany. Článek 38 tohoto zákona (před jeho zrušením španělským ústavním soudem) stanovil, že jakákoli forma lovu vlka obecného vyžaduje povolení ministerstva autonomního společenství příslušného pro oblast lovu, což je nejvyšší příslušný orgán na území Kastilie a Leónu, a že hodnota jednoho uloveného vlka obecného činí 6 000 eur.

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

27. Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL, Sdružení pro ochranu a výzkum vlka iberského) podalo dne 17. února 2020 k Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Vrchní soud Kastilie a Leónu) správní žalobu proti Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Správa autonomního společenství Kastilie a León, Španělsko). ASCEL se domáhá zrušení rozhodnutí Dirección General del Patrimonio Natural y Política Forestal [de la Junta de Castilla y León] (Generální ředitelství pro přírodní dědictví a lesnickou politiku [vlády Kastilie a Leónu], Španělsko) ze dne 9. října 2019, jímž byl schválen plán oblastního lovu vlka obecného v honebních oblastech severně od řeky Douro v Kastilii a Leónu v loveckých sezónách 2019/2020, 2020/2021 a 2021/2022 (dále jen „plán lovu“). ASCEL požaduje rovněž náhradu škod, které byly způsobeny volně žijícím živočichům během každé z loveckých sezón.

28. Plán lovu se podle svého odůvodnění zakládá na regionálním sčítání vlků z let 2012 a 2013, na celostátním sčítání provedeném v letech 2012 až 2014 a na výročních monitorovacích zprávách, které vyžadují menší úsilí v oblasti průzkumu a monitoringu než příprava sčítání. Plán na základě dostupných údajů a s použitím různých faktorů odhaduje počet vlků žijících severně od řeky Douro v Kastilii a Leónu před lovem na 1 051 jedinců. Oblast Kastilie a Leónu severně od řeky Douro, kde vlci žijí, rozděluje na 28 oblastí s výskytem vlka. Vypočítává hustotu vlka v každé z nich, klasifikuje je na oblasti s vysokou, nízkou nebo střední hustotou a podle této hustoty jim přiřazuje procentuální úroveň loveckého využití. Dochází k závěru, že překročení 35 % roční úmrtnosti by vedlo k regresi populace tohoto druhu.

29. Tribunal Superior odkazuje na skutečnost, že v posledních letech projednával několik žalob proti různým podzákonným ustanovením týkajícím se povolení lovu vlka obecného. Tato ustanovení příslušnými rozsudky zrušil s odůvodněním, že ve správním řízení nebyly předloženy žádné vědecké studie, které by dokládaly existenci podmínek odůvodňujících vhodnost prohlášení druhu za lovný, aniž by byl ohrožen jeho stav ochrany v oblasti jeho rozšíření. Tyto rozsudky ovšem byly napadeny před Tribunal Supremo (Nejvyšší soudní dvůr, Španělsko), který opravným prostředkům vyhověl. Uvedený soud rozhodl, že není nezbytné, aby pro každou loveckou sezónu, v každé oblasti působnosti a na každém území pro každý druh považovaný za způsobilý k lovu byla předem podána žádost o konkrétní – *ad hoc* – územní a věcné ověření, zda jsou splněny požadavky na velikost populace, zeměpisné rozšíření a reprodukční index tohoto druhu.

30. Tribunal Superior proto pokládá Soudnímu dvoru následující otázky:

Vzhledem k tomu, že cílem každého opatření přijatého členským státem na základě směrnice o stanovištích musí být v souladu s jejím čl. 2 odst. 2 zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany takových živočišných druhů v zájmu Společenství, jako je vlk obecný:

- 1) Brání čl. 2 odst. 2, jakož i články 4, 11, 12, 14, 16 a 17 směrnice o stanovištích tomu, aby zákon autonomního společenství [Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León (zákon č. 4/1996 ze dne 12. července 1996 o lovu v Kastilii a Leónu) a následně Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León (zákon č. 4/2021 ze dne 1. července 2021 o lovu a udržitelném hospodaření s loveckými zdroji v Kastilii a Leónu)] prohlásil vlka obecného za lovný a lovitelný druh, a proto povolil oblastní lovecké využití vlka obecného v honebních oblastech v loveckých sezonách 2019/2020, 2020/2021 a 2021/2022, když je jeho stav z hlediska ochrany podle zprávy za šestileté období 2013–2018, kterou Španělsko zaslalo Evropské komisi v roce 2019, nepříznivý–nedostatečný, a proto stát (členský stát, článek 4 směrnice o stanovištích) zařadil všechny španělské populace vlka obecného do seznamu druhů volně žijících živočichů se zvláštním režimem ochrany a do španělského katalogu ohrožených druhů, přičemž přísnou ochranu poskytl i populacím nacházejícím se severně od řeky Douro?
- 2) Je s tímto cílem slučitelné, aby vlkovi obecnému byla poskytnuta odlišná ochrana podle toho, zda se nachází severně nebo jižně od řeky Douro, s ohledem na to, že
 - (i) z vědeckého hlediska je toto rozlišování v současné době považováno za nevhodné,
 - (ii) hodnocení stavu jeho ochrany ve třech oblastech, které ve Španělsku obývá, tedy v alpské, atlantské a středomořské, je v období 2013–2018 nepříznivé,
 - (iii) se jedná o přísně chráněný druh prakticky ve všech členských státech a zejména v Portugalsku, s nímž je dotčená oblast sdílena, a
 - (iv) existuje judikatura Soudního dvora ohledně přirozeného areálu rozšíření a územního rozsahu, které je třeba zohlednit při posuzování stavu jeho ochrany, přičemž by bylo více v souladu s touto směrnicí, při zohlednění jejího čl. 2 odst. 3, aby byl vlk obecný zařazen do příloh II a IV bez rozlišování oblastí severně a jižně od řeky Douro tak, aby jeho lov a usmrcení byly možné pouze tehdy, pokud neexistuje jiné uspokojivé řešení za podmínek a v souladu s požadavky, které jsou stanoveny v článku 16?

V případě, že bude odlišné zacházení považováno za odůvodněné,

- 3) Zahrnuje pojem „využívání“ uvedený v článku 14 směrnice o stanovištích jeho lovecké využití, tedy jeho lov, s ohledem na zvláštní význam tohoto druhu (který je v jiných územních oblastech prioritní), vzhledem k tomu, že jeho lov byl dosud povolen a jeho stav v období 2013–2018 byl shledán jako nepříznivý?
- 4) Brání článek 14 směrnice tomu, aby byl vlk obecný prohlášen zákonem za lovný a lovitelný druh (článek 7 a příloha I zákona č. 4/1996 ze dne 12. července 1996 o lovu v Kastilii a Leónu, jakož i článek 6 a příloha I zákona č. 4/2021 ze dne 1. července 2021 o lovu a udržitelném hospodaření s loveckými zdroji v Kastilii a Leónu) a aby byl schválen plán oblastního lovu vlka obecného v honebních oblastech nacházejících se severně od řeky Douro v lovných sezonách 2019/2020, 2020/2021 a 2021/2022, aniž byly poskytnuty jakékoli informace o tom, zda bylo uskutečněno sledování stanovené v článku 11 směrnice, bez provedení sčítání od roku 2012–2013 a bez dostatečných, objektivních, vědeckých a aktuálních informací o stavu vlka obecného ve spise, který byl použit pro vypracování plánu oblastního lovu, když v období let 2013–2018 ve třech oblastech, které vlk obecný ve Španělsku obývá, a sice v alpínské, atlantské a středomořské, je hodnocení stavu jeho ochrany nepříznivé?
- 5) Na základě článků 4, 11 a 17 směrnice o stanovištích, jsou zprávami, které je třeba vzít v úvahu za účelem stanovení stavu ochrany vlka obecného (současná a skutečná úroveň populace; současné zeměpisné rozšíření, reprodukční index atd.), takové zprávy, které členský stát vypracovává každých šest let nebo v případě potřeby v kratším období prostřednictvím vědeckého výboru, jako je výbor zřízený Real Decreto 139/2011 (královské nařízení), s ohledem na to, že jejich populace se nacházejí na území různých autonomních společenství, a na potřebu provádět hodnocení [dopadu] opatření [na] místní populace „v širším měřítku“, jak stanoví rozsudek ze dne 10. října 2019 ve věci C-674/17?

31. ASCEL, autonomní společenství Kastilie a León, Španělské království, Finská republika a Evropská komise předložily písemná vyjádření. Soudní dvůr rozhodl podle čl. 76 odst. 2 jednacího řádu, že se nebude konat jednání, protože má dostatečné podklady pro rozhodnutí.

IV. Právní analýza

32. Směrnice o stanovištích přisuzuje ochraně vlka obecného velký význam a požaduje proto, aby byly vyhlášeny zvláštní oblasti ochrany tohoto druhu (článek 4) a přísný režim ochrany (článek 12) platil i mimo tyto oblasti¹². Určité oblasti Unie, mezi které patří celé Španělsko severně od řeky Douro, jsou ovšem z obou těchto režimů ochrany vyňaty. Autonomní společenství Kastilie a León proto přijalo pro své oblasti severně od řeky Douro plány lovu, které jsou předmětem věci v původním řízení.

33. V tomto řízení je nezbytné vyjasnit zaprvé otázku, zda lze ve světle stavu tohoto druhu z hlediska jeho ochrany zachovat vymezení přísných režimů ochrany stanovených směrnicí o stanovištích tokem řeky Douro (druhá otázka a částečně první otázka, bod B), a zadruhé, pokud uznáme toto územní vymezení, v jakém rozsahu ustanovení článku 14 směrnice o stanovištích o odebírání vlků obecných z volné přírody omezují lov (zbývající část první otázky, jakož i třetí a pátá otázka, bod C). Nejprve je ale nezbytné věnovat se námitkám proti přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

¹² – Viz k tomu zejména rozsudek ze dne 11. června 2020, Alianța pentru combaterea abuzurilor (C-88/19, EU:C:2020:458).

A. Námitky proti přípustnosti

34. Zásadně platí, že je pouze na vnitrostátním soudu, který rozhoduje spor a musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby posoudil s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání svého rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu normy unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout. Na takové otázky se vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr proto smí rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem odmítnout pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad unijní normy nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny¹³.

35. Španělsko uvádí, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce již není relevantní pro rozhodnutí, protože španělský Ústavní soud rozhodl, že sporné právní předpisy autonomního společenství Kastilie a León jsou protiústavní z důvodu, že porušují vnitrostátní právní předpisy. Autonomní společenství Kastilie a León současně uvádí, že osoby oprávněné k lovu vlka obecného informovalo, že své lovecké právo nemohou vykonávat.

36. Současně ale poukazuje na skutečnost, že napadlo ty vnitrostátní právní předpisy, které dotčeným regionálním předpisům brání. Lze tedy vycházet z toho, že regionální předpisy mohou být po rozhodnutí o tomto napadení znovu použitelné, bude-li mít žaloba úspěch.

37. Původní řízení se navíc týká rovněž otázky, zda musí dojít k odškodnění poklesu populace vlka obecného v důsledku lovu během uplatňování regionálních předpisů před rozhodnutím španělského Ústavního soudu. Vzhledem k tomu, že se toto rozhodnutí týká pouze období od roku 2021, původní řízení naproti tomu loveckých sezón od roku 2019, je slučitelnost regionálních právních předpisů s unijním právem i nadále relevantní.

38. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce proto není pro rozhodnutí v původním řízení bez významu, každopádně nikoliv zjevně.

39. Málo přesvědčivá je další námitka autonomního společenství Kastilie a León, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obsahuje výlučně otázky týkající se provádění důkazů. Je sice pravda, že Soudní dvůr nemá v řízení o předběžné otázce provádět důkazy, avšak žádost o rozhodnutí o předběžné otázce má zjevně vyjasnit unijněprávní otázky, zda je vymezení režimu přísné ochrany vlka obecného řekou Douro platné a jak má být vykládán článek 14 směrnice o stanovištích.

40. Autonomní společenství Kastilie a León ovšem správně namítá, že se část první otázky týká vztahu mezi vnitrostátními španělskými právními předpisy o ochraně vlka obecného a regionálními předpisy upravujícími jeho lov. Tento vztah je otázkou vnitrostátního španělského práva a Soudní dvůr ji nemůže zodpovědět. Tato část první otázky proto není přípustná.

41. Ve zbytku ale musí být námitky Španělska a autonomního společenství Kastilie a León proti přípustnosti zamítnuty.

¹³ – Rozsudek ze dne 6. října 2021, Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800, body 27 a 28, jakož i v něm citovaná judikatura).

B. Územní platnost přísných ustanovení o ochraně

42. Druhou otázkou a první otázkou v rozsahu, v němž se týká článku 12 směrnice o stanovištích, se Tribunal superior táže, zda je s ohledem na stav ochrany vlka obecného ve Španělsku slučitelné s cílem směrnice, kterým je zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany chráněných druhů, aby vlk obecný podléhal ve Španělsku jižně od řeky Douro přísnější ochraně prostřednictvím článku 12 směrnice o stanovištích, severně od řeky Douro ovšem pouze slabší ochraně podle článku 14.

43. Tato územní platnost článků 12 a 14 směrnice o stanovištích jednoznačně vyplývá ze znění obou ustanovení ve spojení s přílohami IV a V. I kdyby toto ustanovení bylo v rozporu s nadřazeným cílem směrnice, nemohl by tento rozpor změnit jasné územní vymezení obou režimů ochrany¹⁴.

44. Jak objasním níže, při uplatňování článku 14 je navíc rozhodující, aby byl zohledněn stav druhů uvedených v příloze V z hlediska jejich ochrany. Z tohoto důvodu lze mít pochybnosti již o domněnce rozporu s cílem směrnice.

45. Územní vymezení obou režimů ochrany ve směrnici by ovšem mohlo být zpochybněno, pokud by bylo v rozporu s právem vyšší právní síly. Je pravda, že rozpor se Smlouvami nebo Listinou není zjevný, lze si ovšem položit otázku, zda je toto vymezení slučitelné se závazky vyplývajícími z Bernské úmluvy. Jako mezinárodní úmluva schválená Unií má přednost před akty sekundárního práva Unie¹⁵.

46. Je pravda, že Španělsko při ratifikaci Bernské úmluvy uplatnilo výhradu, že vlka obecného nebude na celém svém území chránit podle článku 6 Úmluvy, tedy podle článku 12 směrnice o stanovištích, nýbrž pouze podle článku 7 Úmluvy, tedy podle článku 14 směrnice o stanovištích. Omezení ochrany na jednu část území Španělska proto neporušuje mezinárodněprávní závazky Španělska podle této Úmluvy.

47. Unie ovšem žádné výhrady k Úmluvě neuplatnila. Z hlediska mezinárodního práva by tedy mohla být povinna zajistit přísnou ochranu vlka obecného v souladu s článkem 6 Úmluvy na celém svém území, tedy i ve Španělsku severně od řeky Douro. Územní omezení platnosti článku 12 směrnice o stanovištích by nebylo s touto povinností slučitelné.

48. Úmluva jako součást unijního práva je kromě toho závazná pro členské státy¹⁶, tedy i pro Španělsko. Zda má výhrada uplatněná Španělskem v rámci mezinárodního práva účinek i ve vztahu k unijnímu právu, je přinejmenším nejasné.

49. Navrhuji ovšem Soudnímu dvoru, aby tuto otázku ponechal bez odpovědi, protože není výslovně obsahem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a účastníci řízení se k ní nevyjádřili.

50. Konečně lze tuto předběžnou otázku chápat také v tom smyslu, zda Unie měla v mezidobí na základě informací o stavu ochrany vlka obecného ve Španělsku změnit jeho zápis v příloze IV směrnice o stanovištích. Při tomto chápání by však tato otázka nebyla relevantní pro rozhodnutí

¹⁴ – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 8. prosince 2005, ECB v. Německo (C-220/03, EU:C:2005:748, bod 31) a ze dne 14. července 2022, Parlament v. Rada (sídlo Evropského orgánu pro pracovní záležitosti) (C-743/19, EU:C:2022:569, bod 58).

¹⁵ – V tomto smyslu rozsudky ze dne 3. června 2008, The International Association of Independent Tanker Owners a další (C-308/06, EU:C:2008:312, bod 42), a ze dne 11. července 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, bod 44).

¹⁶ – Viz rozsudek ze dne 15. července 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, bod 39).

sporu, protože je nezbytné odlišit povinnosti Unie od povinností členských států. I kdyby *Unie* byla povinna rozšířit ochranu vlka obecného podle článku 12 směrnice o stanovištích na španělské oblasti severně od řeky Douro, nevyplývala by z toho ještě povinnost, že *Španělsko* nebo autonomní společenství Kastilie a León již měly povinnost tento akt Unie předjímat a uplatňovat v těchto oblastech článek 12.

51. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce tak nezakládá pochybnosti o tom, že vlk obecný (*canis lupus*) musí být ve Španělsku chráněn podle článku 12 směrnice o stanovištích pouze jižně od řeky Douro, zatímco severně od ní se na tento druh použije článek 14 této směrnice.

C. Ustanovení o odebírání a využívání vlka obecného

52. Další otázky se týkají toho, zda článek 14 směrnice o stanovištích brání lovu vlka obecného, pokud členský stát klasifikuje stav tohoto druhu z hlediska jeho ochrany jako nepříznivý.

53. V tomto ohledu je nezbytné nejprve vyjasnit, zda lze lov vlka obecného považovat za využívání ve smyslu článku 14 směrnice o stanovištích (bod 1) a následně určit, jaké povinnosti vyplývají z článku 14, je-li stav z hlediska ochrany tohoto druhu nepříznivý (bod 2).

1. Lov jako využívání

54. Podstatou třetí otázky předně je, zda pojem „využívání“ v článku 14 směrnice o stanovištích zahrnuje rovněž lovecké využití vlka obecného, tedy jeho lov.

55. Článek 14 odst. 1 směrnice o stanovištích ukládá členským státům, aby za určitých podmínek přijaly opatření zajišťující, že *odebírání* jedinců vlka obecného z volné přírody na španělském území severně od řeky Douro a jejich *využívání* bude slučitelné se zachováním jejich příznivého stavu z hlediska jejich ochrany.

56. V této souvislosti se přinejmenším odebírání vztahuje rovněž na lov¹⁷, protože pravidla lovu při odebírání jedinců jsou podle čl. 14 odst. 2 druhé odrážky směrnice o stanovištích možným ochranným opatřením s cílem zachování příznivého stavu druhu z hlediska jeho ochrany. Pravidla lovu se nutně týkají lovu.

57. Pojem využívání však může rovněž zahrnovat lov, protože desátý bod odůvodnění směrnice o ptácích hovoří výslovně o lovném využití ptáků. V souladu s tím vychází Soudní dvůr ve své ustálené judikatuře z toho, že lov ptáků může představovat rozumné využívání ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptácích¹⁸. Není zjevné, proč by tomu mělo být podle směrnice o stanovištích u vlků jinak.

58. Lov tedy může představovat odebírání a využívání jedinců vlka obecného ve smyslu čl. 14 odst. 1 směrnice o stanovištích.

¹⁷ – Viz rovněž rozsudek ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 32), k lovu jako odebírání ve smyslu článku 16 směrnice o stanovištích.

¹⁸ – Rozsudky ze dne 7. března 1996, Associazione Italiana per il WWF a další (C-118/94, EU:C:1996:86, bod 21), ze dne 16. října 2003, Ligue pour la protection des oiseaux a další (C-182/02, EU:C:2003:558, bod 10), a ze dne 23. dubna 2020, Komise v. Finsko (Jarní lov samců kajky mořské) (C-217/19, EU:C:2020:291, bod 65).

2. Povinnosti vyplývající z článku 14 směrnice o stanovištích

59. Je tedy nezbytné posoudit, zda čl. 14 odst. 1 směrnice o stanovištích brání při nepříznivém stavu vlka obecného z hlediska jeho ochrany lovu tohoto druhu.

60. Podle tohoto ustanovení přijmou členské státy, pokud to na základě sledování podle článku 11 pokládají za nezbytné, opatření zajišťující, že odebrání jedinců druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin uvedených v příloze V – tedy zejména vlka obecného na španělském území severně od řeky Douro – z volné přírody, jakož i jejich využívání bude slučitelné se zachováním jejich příznivého stavu z hlediska jejich ochrany.

61. V tomto ohledu je třeba předně analyzovat, zda je povolení lovu podmíněno určitými důkazy (bod a), a následně, jak musí být provedeno posouzení, které je v této souvislosti nezbytné (bod b).

a) Nezbytnost důkazů

62. ASCEL má za to, že podle čl. 14 odst. 1 směrnice o stanovištích je možné povolit lov druhu uvedeného v příloze V pouze tehdy, pokud je vědecky prokázáno, že je slučitelný se zachováním příznivého stavu druhu z hlediska jeho ochrany. Podobně argumentuje Komise. Podle ní je nezbytné, aby v souladu se zásadou obezřetnosti byla při vědecké nejistotě ohledně slučitelnosti využívání druhů uvedených v příloze V se stavem z hlediska jejich ochrany přijata opatření zajišťující příznivý stav z hlediska ochrany.

63. Zásada obezřetnosti je jedním ze základů politiky vysoké úrovně ochrany prováděné Unií v oblasti životního prostředí v souladu s čl. 191 odst. 2 prvním pododstavcem SFEU. Je proto nezbytné ji zohlednit mimo jiné při výkladu směrnice o stanovištích¹⁹.

64. Na tomto základě Soudní dvůr rozhodl, že podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích mohou být plány a projekty, které mohou nepříznivě ovlivnit lokalitu Natura 2000, schváleny pouze za podmínky, že z vědeckého hlediska nepřetrvává žádná důvodná pochybnost o tom, že nebudou mít škodlivé účinky na tuto lokalitu²⁰. V souladu se zásadou obezřetnosti nesmí být ani schválena výjimka z ochrany druhů podle článku 16, pokud po posouzení nejlepších existujících vědeckých údajů přetrvává nejistota stran otázky, zda taková výjimka bude či nebude mít negativní vliv na zachování nebo obnovu populací druhu ohroženého vyhynutím v příznivém stavu z hlediska ochrany²¹.

65. Tuto judikaturu ovšem nelze plně přenést na článek 14 směrnice o stanovištích.

¹⁹ – Rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 44), ze dne 13. prosince 2007, Komise v. Irsko (C-418/04, EU:C:2007:780, bod 254), jakož i v tomto smyslu rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 66), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 118).

²⁰ – Rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 59), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 117).

²¹ – Rozsudek ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 66).

66. Článek 6 odst. 3 směrnice o stanovištích stanoví pro uvedené plány nebo projekty povinnost povolení. Nejsou-li podmínky pro povolení splněny, nemohou být realizovány. Navíc článek 16 stanoví výjimku, jejíž uplatnění pochopitelně závisí na prokázání, že byly splněny jeho podmínky²², které musí být vykládány restriktivně²³.

67. Naproti tomu článek 14 směrnice o stanovištích stanoví za určitých podmínek omezení odebrání a využívání jedinců druhů uvedených v příloze V. Z toho *a contrario* vyplývá, že toto ustanovení nebrání odebrání a využívání, nejsou-li tyto podmínky splněny. Unijní normotvůrce se zjevně domníval, že stav druhů uvedených v příloze V z hlediska jejich ochrany je příznivý a odebrání a využívání jedinců jej zásadně neohrozí. Platí-li tato domněnka, pak je odebrání a využívání slučitelné rovněž s cílem směrnice podle čl. 2 odst. 1 a 2, kterým je zachování volně žijících druhů a zejména zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany v zájmu Společenství.

68. Článek 14 směrnice o stanovištích ovšem nezakládá ani právo na odebrání a využívání jedinců uvedených v příloze V. Členské státy mohou naopak navzdory příznivému stavu z hlediska ochrany přijmout omezení nebo dokonce stanovit zákazy. To by bylo přípustné jako přísnější ochranné opatření ve smyslu článku 193 SFEU.

69. Článek 14 směrnice o stanovištích naproti tomu upravuje, jak je nezbytné postupovat, pokud je domněnka neškodného odebrání a využívání vyvrácena. V tomto případě členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, že tyto činnosti budou slučitelné se zachováním příznivého stavu z hlediska ochrany. Jak již Soudní dvůr konstatoval, členské státy nemohou svobodně rozhodovat o tom, zda tato opatření přijmou, nýbrž podléhají povinnosti, jejímž výrazem musí být i provedení článku 14²⁴.

70. Členské státy tak musí podle článku 14 směrnice o stanovištích odebrání a využívání jedinců druhů uvedených v příloze V omezit, pokud byla vyvrácena domněnka, že neomezené provádění dotčené činnosti je slučitelné se zachováním příznivého stavu z hlediska ochrany.

b) Posouzení nezbytných opatření

71. Jak správně uvádí Komise, čl. 14 odst. 1 směrnice o stanovištích přiznává členským státům při posouzení, zda je uvedená domněnka vyvrácena a zejména zda ze stavu určitého druhu z hlediska jeho ochrany vyplývá, že lov je nezbytné omezit, určitý prostor pro uvážení. Tento prostor je ovšem omezen cílem zachování příznivého stavu z hlediska ochrany²⁵.

²² – Rozsudky ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 51), a ze dne 23. dubna 2020, Komise v. Finsko (Jarní lov samců kajky mořské) (C-217/19, EU:C:2020:291, bod 66).

²³ – Rozsudky ze dne 20. října 2005, Komise v. Spojené království (C-6/04, EU:C:2005:626, bod 111), a ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 30).

²⁴ – Rozsudek ze dne 13. února 2003, Komise v. Lucembursko (C-75/01, EU:C:2003:95, body 80 a 81).

²⁵ – Stanovisko generálního advokáta A. Tizzana ve věci Komise v. Lucembursko (C-75/01, EU:C:2002:58, bod 79). Viz k podobnému omezení prostoru pro uvážení rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 56), ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 66), ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 46), ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 bis C-167/09, EU:C:2011:348, body 100 až 103), ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 25), ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochrannárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 44), jakož i ze dne 3. října 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další (C-197/18, EU:C:2019:824, bod 31).

72. Pro upřesnění rozsahu této povinnosti je nezbytné nejprve analyzovat povinnost sledování podle článku 11 směrnice o stanovištích, poté kritérium nejlepších dostupných vědeckých poznatků a povinnost vypracovat zprávu podle článku 17, jakož i důsledky zjištění nepříznivého stavu z hlediska ochrany.

– Článek 11 směrnice o stanovištích

73. Zjištění stavu z hlediska ochrany při uplatňování článku 14 směrnice o stanovištích nespadá do diskreční pravomoci členských států. Podle tohoto ustanovení členské státy naopak přijmou nezbytná opatření, pokud to *na základě sledování podle článku 11* považují za nebytné. Článek 11 stanoví, že 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.

74. Tato povinnost sledování se ovšem neomezuje na prioritní druhy a prioritní typy přírodních stanovišť. Vzhledem k tomu, že cílem směrnice je podle jejího čl. 2 odst. 1 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, musí členské státy naopak zásadně sledovat *všechna* přírodní stanoviště a *všechny* druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin na svém evropském území. Toto sledování je třeba zaměřit na dosažení cílů směrnice, tedy na zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany těchto druhů a přírodních stanovišť²⁶.

75. Je pravda, že tato povinnost podle svého znění a cíle platí neomezeně, avšak přinejmenším ohledně způsobů sledování mají členské státy prostor pro uvážení. Dokud se nevyskytují pochybnosti ohledně stavu určitého druhu z hlediska jeho ochrany, bude u mnoha druhů postačovat, aby stav jejich stanovišť byl sledován obecně a na základě takto získaných informací byly vyvozeny domněnky o stavu zde očekávaných druhů z hlediska jejich ochrany. V projednávané věci se k tomu Soudní dvůr nicméně nemusí podrobně vyjadřovat.

76. U druhů, které jsou směrnicí o stanovištích chráněny individuálně, jsou naproti tomu zapotřebí specifická opatření sledování. To platí zejména pro vlka obecného na španělských územích severně od řeky Douro. Na rozdíl od většiny oblastí v Unii tam vlk obecný není prioritním druhem, takže jej není nezbytné sledovat ve smyslu článku 11 druhé věty *se zvláštním zřetelem*. Nicméně i druhy uvedené v příloze V jsou podle čl. 1 písm. g) druhy v zájmu Společenství. Použití článku 14 závisí zejména přímo na sledování druhů uvedených v příloze V. S tímto ustanovením by nebylo slučitelné, pokud by tyto druhy nebyly pečlivě sledovány.

77. Kromě toho není možné sledovat populace nebo dílčí populace chráněných druhů izolovaně, nýbrž – jak správně uvádí ASCEL – pouze v celkovém kontextu s jinými populacemi nebo částečnými populacemi²⁷. Lze se tak domnívat, že mezi španělskými oblastmi severně od řeky Douro a oblastmi jižně od ní a v Portugalsku dochází k určité výměně, protože jedinci vlka obecného překračují řeku nebo hranice. Problémy na severu se proto mohou zpravidla dotýkat i jihu a Portugalska, kde je vlk obecný podle přílohy II směrnice o stanovištích prioritním druhem.

²⁶ – Viz již moje stanovisko ve věci Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2013:420, bod 59).

²⁷ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, body 58, 59 a 61).

78. Sledování stavu určitého živočišného druhu uvedeného v příloze V z hlediska jeho ochrany podle článku 11 směrnice o stanovištích se proto musí uskutečňovat s mimořádnou péčí, zejména, je-li – jako vlk obecný – uveden v přílohách II a IV v některých sousedních regionech nebo je tam dokonce klasifikován jako prioritní.

– *Zpráva podle článku 17 směrnice o stanovištích jako ztělesnění nejlepších dostupných vědeckých poznatků*

79. Stejně jako jiná posouzení v oblasti ochrany přírody se musí i toto sledování a závěry z toho plynoucí pro použití článku 14 zakládat na nejlepších dostupných vědeckých poznacích²⁸.

80. Vyplývá to ze zásady řádné správy a z již zmíněné zásady obezřetnosti.

81. Členské státy musí zásadu řádné správy dodržovat při používání unijního práva jako obecnou zásadu unijního práva²⁹. Tato zásada po správním orgánu mimo jiné vyžaduje, aby provedl pečlivý a nestranný přezkum všech relevantních aspektů a zajistil tak, že bude mít při přijímání rozhodnutí k tomuto účelu co nejuplněnější a nespolehlivější poznatky³⁰.

82. Navíc vyžadují opatření přijatá na základě zásady předběžné opatrnosti – tedy zejména uplatňování ustanovení práva životního prostředí Unie – zpravidla důkladné posouzení dotčených rizik založené na nejspolehlivějších dostupných vědeckých poznacích a nejnovějších výsledcích mezinárodního výzkumu³¹.

83. Komise uvádí vědecký článek³² jako příklad novějších vědeckých poznatků, které musí být zohledněny při sledování stavu z hlediska ochrany.

84. Čtvrtá a pátá otázka se ovšem netýkají přímo výsledků sledování podle článku 11 směrnice o stanovištích, nýbrž dokonce zpochybňují, že takové sledování bylo u vlka obecného vůbec provedeno dostatečně důkladně. Tribunal superior se naopak odvolává na zprávu, kterou Španělsko podle článku 17 zaslalo Komisi v roce 2019. Podle tohoto ustanovení má taková zpráva obsahovat mimo jiné hlavní výsledky sledování podle článku 11. Španělsko v této zprávě sdělilo, že stav vlka obecného z hlediska jeho ochrany byl ve Španělsku v letech 2013 až 2018 nepříznivý.

85. V případě, že kromě této zprávy skutečně neexistují žádné srovnatelné vědecké poznatky o stavu dotčeného druhu z hlediska jeho ochrany, pak je nezbytně nutné, aby k jejím závěrům bylo přihlédnuto při uplatňování článku 14 směrnice o stanovištích.

²⁸ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 54), ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 51), a ze dne 23. dubna 2020, Komise v. Finsko (Jarní lov samců kajky mořské) (C-217/19, EU:C:2020:291, bod 70).

²⁹ – Rozsudky ze dne 8. května 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, body 49 a 50), ze dne 14. května 2020, Agrobet CZ (C-446/18, EU:C:2020:369, bod 43), a ze dne 22. září 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (C-159/21, EU:C:2022:708, bod 35).

³⁰ – Rozsudky ze dne 14. května 2020, Agrobet CZ (C-446/18, EU:C:2020:369, bod 44), a ze dne 21. října 2021, CHEP Equipment Pooling (C-396/20, EU:C:2021:867, bod 48).

³¹ – V tomto smyslu rozsudky ze dne 28. ledna 2010, Komise v. Francie (C-333/08, EU:C:2010:44, bod 92), ze dne 1. října 2019, Blaise a další (C-616/17, EU:C:2019:800, bod 46, viz rovněž body 93 a 94), jakož i ze dne 9. listopadu 2023, Global Silicones Council a další v. Komise (C-558/21 P, EU:C:2023:839, bod 66).

³² – Prieto a další, „Field work effort to evaluate biological parameters of interest for decision-making on the wolf (*Canis lupus*)“, *Hystrix, the Italian Journal of Mammalogy*, svazek 33 (1): 65–72, 2022.

86. Odchýlení se od těchto závěrů by bylo možné pouze na základě opačných vědeckých poznatků, které mají z vědeckého hlediska větší relevanci než zpráva samotná. Takové poznatky mohou vyplynout zejména z novějších šetření, která ovšem musí být vědecky přinejmenším stejně podložená jako poznatky, na nichž se zakládá zpráva.

87. Bez dalších vědeckých poznatků nemohou naproti tomu členské státy proti takové zprávě namítat, že je zastaralá. Vzhledem k tomu, že jsou podle článku 11 směrnice o stanovištích povinné provádět sledování, musí mít samy k dispozici aktuální vědecké poznatky, na které by se případně mohly odvolávat. Neexistují-li takové poznatky, nemohou z chybějících dostatečných šetření čerpat žádnou výhodu. Navíc ze skutečnosti, že podle článku 17 mají být zprávy vypracovány každých šest let, vyplývá, že tato zpráva může být základem přijímaných opatření až do následující zprávy.

88. Je proto nezbytné konstatovat, že se posouzení podle článku 14 směrnice o stanovištích musí zakládat na zprávě oznámené podle článku 17, není-li vyvrácena poznatky, které jsou z vědeckého pohledu významnější.

– *Důsledky nepříznivého stavu z hlediska ochrany*

89. V praxi musí členské státy v případě pochybností ohledně zachování příznivého stavu druhu uvedeného v příloze V směrnice o stanovištích z hlediska jeho ochrany zkoumat, zda je nezbytné přijmout opatření týkající se odebírání a využívání jedinců, tedy rovněž lovu.

90. Jestliže členský stát Komisi, tak jako v projednávané věci, dokonce sdělil, že je stav druhu uvedeného v příloze V směrnice o stanovištích z hlediska jeho ochrany nepříznivý, je tato posuzovací pravomoc nutně omezená. V tomto případě totiž dosud přijatá opatření zjevně nepostačují k zajištění příznivého stavu populace druhu z hlediska jeho ochrany.

91. Skutečnost, *zda* příslušné orgány přijmou opatření, tak v případě nepříznivého stavu z hlediska ochrany již nespadá do jejich posuzovací pravomoci. Tyto orgány *musí* v tomto případě naopak přijmout další opatření ve smyslu článku 14 směrnice o stanovištích, aby došlo ke zlepšení stavu druhu z hlediska jeho ochrany do té míry, že dotčená populace bude v budoucnu trvale vykazovat příznivý stav z hlediska ochrany.

92. *Která* další opatření musí příslušné orgány přijmout a zejména, zda musí zakázat lov, z toho ovšem ještě nevyplývá. Dokládá to již seznam možných opatření stanovených v čl. 14 odst. 2 směrnice o stanovištích. Podle něj je povinné pouze další sledování podle článku 11, zatímco ostatní uvedená opatření členské státy resp. příslušné orgány přijmout „mohou“, ale právě – zpravidla – přijmout nemusí.

93. Vzhledem k tomu, že opatření podle čl. 14 odst. 2 směrnice o stanovištích jsou nutná pouze tehdy, pokud existují pochybnosti o zachování příznivého stavu z hlediska ochrany, není jako jedno z možných opatření v tomto ustanovení uveden úplný a trvalý zákaz lovu. Nicméně je zmíněna možnost dočasného nebo místního zákazu odebírání jedinců z volné přírody a využívání určitých populací (druhá odrážka), tedy dokud je takový zákaz nezbytný. Dále jsou zmíněna pravidla lovu, která berou v úvahu ochranu takových populací (čtvrtá odrážka) a systém povolení k odebírání jedinců nebo systém kvót (pátá odrážka).

94. Ovšem i posuzovací pravomoc ohledně opatření, která z toho vyplývá, je při nepříznivém stavu z hlediska ochrany omezena cílem zachování příznivého stavu z hlediska ochrany.

95. V německém znění to velmi jasně vyplývá ze znění čl. 14 odst. 1 směrnice o stanovištích. Podle něj totiž členské státy přijmou *nezbytná* opatření zajišťující, že odebrání jedinců a jejich využívání bude slučitelné se zachováním příznivého stavu z hlediska ochrany.

96. V jiných jazykových zněních, například v anglickém, francouzském nebo španělském, chybí přímé označení přijímaných opatření jako „nezbytných“. Podle těchto znění členské státy pouze přijmou opatření zajišťující, že odebrání jedinců a jejich využívání bude slučitelné se zachováním příznivého stavu z hlediska ochrany. V tom je ovšem implicitně zahrnuta nezbytnost těchto opatření. Navíc je nezbytnost opatření nepřímou uvedenou i výslovně, protože podle všech jazykových znění musí být opatření přijata, pokud to členské státy považují za nezbytné.

97. Otázka, zda zjištění, že se určitý druh nachází v nepříznivém stavu z hlediska jeho ochrany, odůvodňuje potřebu omezit nebo zakázat lov, závisí na důvodech tohoto zjištění.

98. Podle čl. 1 písm. i) směrnice o stanovištích je stav druhu z hlediska ochrany považován za příznivý, jestliže údaje o populační dynamice příslušného druhu naznačují, že se dlouhodobě udržuje jako životaschopný prvek svého přírodního stanoviště. Dále má platit, že přirozený areál rozšíření tohoto druhu není a pravděpodobně nebude v dohledné budoucnosti omezen. A konečně musí existovat a pravděpodobně budou v dohledné době i nadále existovat dostatečně velká stanoviště k dlouhodobému zachování populací tohoto druhu³³.

99. Nezbytnost omezení lovu je nasnadě zejména tehdy, pokud je stav druhu z hlediska jeho ochrany nepříznivý zejména z důvodu ztráty jedinců. I když jsou důvody takových ztrát převážně jiné – u vlka obecného to může být například silniční doprava, nemoci nebo pytláctví – může být nezbytné zamezit dalším ztrátám způsobeným lovem.

100. Souvisí-li ovšem problémy tohoto druhu především s jeho stanovištěm, což lze předpokládat například ve Francii u křečka polního (*cricketus cricketus*)³⁴, je možné, že lov nebo jeho omezení budou mít na stav druhu z hlediska jeho ochrany jen velmi omezené účinky.

101. Navíc zjištění stavu druhu z hlediska jeho ochrany v biogeografických regionech členského státu umožňují vyvodit pouze omezené závěry o stavu z hlediska ochrany v určitých oblastech. Naopak nelze vyloučit, že stav druhu z hlediska jeho ochrany bude v určitých oblastech tak dobrý, že lov v nich bude moci pokračovat i s přihlédnutím k propojení s jinými oblastmi, kde je stav z hlediska ochrany nepříznivý. Možný je ale i opak, pokud jsou populace v nepříznivém stavu z hlediska jejich ochrany odkázány na to, že z oblastí s mimořádně dobrým stavem z hlediska ochrany budou přicházet jedinci. Toto posouzení je v první řadě úkolem příslušných orgánů členských států, které při něm musí vzít v úvahu nejlepší dostupné vědecké poznatky a odpovídající sledování stavu druhu z hlediska jeho ochrany podle článku 11 směrnice o stanovištích.

102. Při rozhodování, která opatření jsou nezbytná, je konečně zapotřebí přihlédnout k zásadě obezřetnosti. Tato zásada umožňuje v případě, že přetrvává nejistota o existenci a rozsahu rizika, mimo jiné pro životní prostředí, přijmout ochranná opatření a nemusí se čekat na úplné prokázání skutečné existence a závažnosti těchto rizik³⁵. Ochranná opatření je tedy možné přijmout i tehdy, existuje-li na základě nejlepších dostupných vědeckých poznatků nejistota, jaká rizika pro zachování příznivého stavu z hlediska ochrany existují.

³³ – Rozsudek ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 56).

³⁴ – Viz moje stanovisko ve věci Komise v. Francie (C-383/09, EU:C:2011:23).

³⁵ – Rozsudek ze dne 6. května 2021, Bayer CropScience a Bayer v. Komise (C-499/18 P, EU:C:2021:367, bod 80).

103. Celkově je nezbytné konstatovat, že i po zjištění nepříznivého stavu druhu uvedeného v příloze V směrnice o stanovištích z hlediska jeho ochrany musí být lov tohoto druhu zakázán pouze tehdy, pokud je tento zákaz nezbytný pro obnovu příznivého stavu tohoto druhu z hlediska jeho ochrany, a to s přihlédnutím k nejlepším dostupným vědeckým poznatkům včetně odpovídajícího sledování stavu druhu z hlediska jeho ochrany podle článku 11 a k zásadě obezřetnosti.

D. Závěrečná poznámka

104. Závěrem je nezbytné připomenout, že pro povolení ochrany může být relevantní rovněž ochrana vlka obecného v lokalitách Natura 2000. Vzhledem k tomu, že Španělsko na ochranu vlka obecného vyhlásilo bezprostředně jižně od řeky Douro několik oblastí³⁶ a tento druh se vyskytuje na velmi rozsáhlých územích³⁷, bylo by možné si položit rovněž otázku, zda plány lovu pro oblasti severně od řeky Douro musí být podrobeny posouzení důsledků pro lokalitu podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích³⁸. Nelze totiž vyloučit, že vlci, kteří žijí v těchto chráněných oblastech, překročí řeku a tam budou usmrceni. Pro genetickou rozmanitost populací žijících v těchto chráněných oblastech může být rovněž důležité, zda dochází k dostatečnému kontaktu s populacemi severně od řeky. Tato otázka ovšem není předmětem projednávané věci.

V. Závěry

105. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl následovně:

„1) Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nevyvolává pochybnosti o tom, že vlk obecný (*canis lupus*) musí být ve Španělsku jižně od řeky Douro chráněn podle článku 12 směrnice 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ve znění směrnice 2013/17/EU ze dne 13. května 2013, zatímco severně od této řeky se na tento druh použije článek 14 směrnice.

2) Lov může představovat odebrání a využívání jedinců vlka obecného ve smyslu čl. 14 odst. 1 směrnice 92/43.

3) Články 11, 14 a 17 směrnice 92/43 musí být vykládány v tom smyslu,

že

členské státy musí podle článku 14 omezit odebrání a využívání jedinců druhů uvedených v příloze V, pokud byla vyvrácena domněnka, že neomezené provádění dotčené činnosti je slučitelné s příznivým stavem druhu z hlediska jeho ochrany,

sledování stavu určitého živočišného druhu uvedeného v příloze V z hlediska jeho ochrany podle článku 11 se musí uskutečňovat s mimořádnou péčí, zejména je-li – tak jako vlk obecný – uveden v přílohách II a IV v některých sousedních regionech nebo je tam dokonce klasifikován jako prioritní,

³⁶ – Natura 2000 Viewer uváděl ke dni 18. ledna 2024 mj. oblasti Riberas del Río Duero y afluentes (ES4170083), Hoces del Río Riaza (ES4160104), Altos de Barahona (ES4170148), El Carrascal (ES4180130), Riberas de Castronuño (ES4180017), Cañones del Duero (ES4190102) a Arribes del Duero (ES4150096).

³⁷ – Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe*, (Council of Europe, T-PVS [2000] 23, s. 16).

³⁸ – Viz rozsudek ze dne 26. dubna 2017, Komise v. Německo (C-142/16, EU:C:2017:301, body 29 a 30).

posouzení podle článku 14 se musí zakládat na zprávě předané podle článku 17, není-li vyvrácena poznatky, které jsou z vědeckého pohledu významnější, a

i po zjištění nepříznivého stavu druhu uvedeného v příloze V směrnice o stanovištích z hlediska jeho ochrany musí být lov tohoto druhu zakázán pouze tehdy, pokud je tento zákaz nezbytný pro obnovu příznivého stavu tohoto druhu z hlediska jeho ochrany, a to s přihlédnutím k nejlepším dostupným vědeckým poznatkům včetně odpovídajícího sledování stavu druhu z hlediska jeho ochrany podle článku 11 a k zásadě obezřetnosti.“