



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 12. prosince 2024¹

Věc C-629/23

Eesti Suurkiskjad

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Riigikohus (Nejvyšší soud, Estonsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Směrnice 92/43/EHS – Ochrana přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – Vlk obecný (*canis lupus*) – Odebírání jedinců volně žijících živočichů uvedených v příloze V písm. a) z volné přírody a jejich využívání – Plán odlovu vlka obecného – Hodnocení stavu populací dotyčného druhu z hlediska ochrany“

I. Úvod

1. Cílem směrnice o stanovištích² je zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Narušení nebo ohrožení stavu druhů z hlediska ochrany může bránit provádění činností nebo založit povinnosti konat. Ale jak se zjistí stav z hlediska ochrany³?

2. V projednávané věci tato otázka vyvstává v souvislosti s ochranou některých jedinců vlka obecného (*canis lupus*), tedy druhu v zájmu Společenství. Tento druh ve většině členských států zatím⁴ podléhá přísné ochraně podle článku 12 směrnice o stanovištích, kterou se již několikrát zabývala judikatura Soudního dvora⁵. Podle této judikatury je zejména třeba zásadně zakázat úmyslné usmrcování vlka obecného, tedy i lov, a výjimky z tohoto zákazu jsou možné pouze ve velmi striktně vymezených mezích.

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

³ – Podle dokumentu Rady 9705/24 ze dne 8. května 2024, bod 12, dala Komise pokyn k vypracování lepší metodiky posuzování stavu velkých šelem z hlediska ochrany.

⁴ – K diskuzi o úrovni ochrany vlka obecného viz mé stanovisko ve věci ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, bod 1 a citované dokumenty), dokument Rady 9705/24 ze dne 8. května 2024 týkající se stavu diskuze o úrovni ochrany vlka obecného a tiskovou zprávu Rady ze dne 26. září 2024 „Bernská úmluva: EU předloží návrh na změnu stavu vlka obecného z hlediska ochrany“, příslušný dopis Unie ze dne 27. září 2024 adresovaný sekretariátu Bernské úmluvy, T-PVS/Inf(2024)15; a oddíl 4.2 Draft List of Decisions and Adopted Texts pro 44. zasedání Stálého výboru Bernské úmluvy, T-PVS(2024)MISC ze dne 6. prosince 2024 o přijetí návrhu Unie.

⁵ – Viz například rozsudky ze dne 30. ledna 2002, Komise v. Řecko (*Caretta caretta*) (C-103/00, EU:C:2002:60), ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), nebo naposledy ze dne 11. července 2024, Umweltverband WWF Österreich a další (C-601/22, EU:C:2024:595).

3. Některým členským státům, například Estonsku, se však v rámci jednání o směrnici nebo při přistoupení k Unii podařilo vyjednat, že na jejich území nebo na jeho částech se na vlka obecného vztahuje pouze mírněji pojatá ochrana podle článku 14 směrnice o stanovištích. Podle tohoto ustanovení je lov v zásadě přípustný, avšak členské státy musí v případě, že je ohroženo zachování příznivého stavu z hlediska ochrany, přijmout ochranná opatření. Tímto režimem ochrany se Soudní dvůr musel poprvé blíže zabývat v nedávno vydaném rozsudku ASCEL⁶. V něm zdůraznil význam stavu z hlediska ochrany pro uplatňování článku 14, podrobněji se však nevyjádřil k jeho posuzování.

4. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal estonský soud, nyní konfrontuje Soudní dvůr s otázkami týkajícími se tohoto posuzování. Je třeba prověřit, do jaké míry musí být při posuzování stavu vlka obecného z hlediska jeho ochrany zohledněny jeho populace mimo Estonsko, jaký význam má hodnocení tohoto stavu na základě kritérií stanovených Mezinárodním svazem ochrany přírody a přírodních zdrojů (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN) a zda lze brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky.

II. Právní rámec

A. Bernská úmluva

5. Z hlediska mezinárodního práva je relevantní zejména Bernská úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť⁷. Evropské hospodářské společenství tuto úmluvu ratifikovalo v roce 1982⁸. V Estonsku úmluva vstoupila v platnost dne 1. prosince 1992⁹.

6. Článek 6 Bernské úmluvy obsahuje ustanovení týkající se zvláštní 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;

[...]

7. Článek 7 Bernské úmluvy pro některé další druhy stanoví režimy mírnější ochrany, které v podstatě odpovídají článku 14 směrnice o stanovištích.

8. 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.

⁶ – Rozsudek ze dne 29. července 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656).

⁷ – CETS č. 104.

⁸ – Rozhodnutí Rady 82/72/EHS ze dne 3. prosince 1981 (Úř. věst. 1982, L 38, s. 1; Zvl. vyd. 11/14, s. 280).

⁹ – Podle <https://www.coe.int/en/web/conventions>.

9. Vlk obecný je v příloze II Bernské úmluvy uveden jako přísně chráněný druh živočichů. Dvanáct smluvních států, například Španělsko, však podle informací uvedených na internetových stránkách Rady Evropy uplatnilo výhrady, takže v těchto státech se na vlka obecného použije pouze ochrana stanovená v článku 7. Avšak případě Unie nebo Estonska tomu tak není¹⁰.

B. Směrnice o stanovištích

10. Patnáctý bod odůvodnění směrnice o stanovištích se týká ochrany druhů:

„vzhledem k tomu, že pro některé druhy rostlin a živočichů je třeba vytvořit obecný systém ochrany na doplnění směrnice [o ochraně ptáků¹¹]; 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 odchyty nebo usmrcování, přičemž za určitých podmínek mohou být přípustné odchylky;“

11. Ustanovení čl. 1 písm. g) a i) směrnice o stanovištích definují 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
- 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 řídké 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;

h) [...]

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

¹⁰ – <http://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104>
a <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte=104&codeNature=0>.

¹¹ – 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).

- 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;

j) [...]“

12. Článek 2 směrnice o stanovištích vymezuje 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 zájmu Společenství.

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

13. Podle čl. 3 odst. 1 směrnice o stanovištích bude „[p]od názvem NATURA 2000 [...] vytvořena spojitá evropská ekologická síť zvláštěných oblastí ochrany. Tato síť [...] umožní zachovat příslušné typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit“. Článek 4 upravuje způsob výběru oblastí chráněných podle této směrnice a ohledně úpravy [seznamu] těchto oblastí odkazuje na sledování podle článku 11.

14. Článek 12 směrnice o stanovištích požaduje vytvoření systému přísné ochrany některých živočišných druhů, který mimo jiné zakazuje jejich úmyslné usmrcování.

15. Článek 14 směrnice o stanovištích obsahuje pravidla odebírání některých 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. [...]“

16. Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích obsahuje výjimky z ustanovení článků 12 a 14.

17. Příloha II písm. a) směrnice o stanovištích uvádí mimo jiné vlka obecného jako prioritní druh, pro který je nezbytné vymezit chráněné oblasti, stanoví však výjimky pro populace v Estonsku, Lotyšsku a Litvě. Vlk obecný je mimoto v příloze IV písm. a) uveden jako druh, který vyžaduje přísnou ochranu podle článku 12, i z toho jsou však vyňaty mimo jiné populace v Estonsku, Lotyšsku a Litvě, jakož i v Polsku. Tyto populace vlka obecného jsou naopak uvedeny v příloze V písm. a).

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

18. Dne 4. října 2012 Keskkonnaminister (ministr životního prostředí, Estonsko) schválil „Akční plán pro ochranu a regulaci velkých šelem (vlk obecný *Canis lupus*, rys ostrovid *Lynx lynx*, medvěd hnědý *Ursus arctos*) pro období 2012–2021“. Podle plánu bylo možno označit stav všech populací velkých šelem za dobrý. V plánu byl stanoven dlouhodobý cíl zachovat v následujících 30 letech populaci vlka obecného v příznivém stavu, a to s přihlédnutím k ekologickým, hospodářským a sociálním aspektům. Konkrétní cíl pro období 2012–2021 spočíval v zachování 15 až 25 vlčích smeček s vlčaty ročně (velikost celé populace přibližně 150 až 250 jedinců) před zahájením lovecké sezóny (na podzim). V rámci tohoto rozmezí měly být na základě výsledků monitorování stanoveny roční cíle a početní stav měl být v těchto mezích udržován lovem.

19. Keskkonnaamet (úřad pro životní prostředí, Estonsko) rozhodnutím ze dne 29. října 2020 stanovil pro myslivecký rok 2020/2021 kvótu pro lov vlka obecného na území Estonské republiky na 140 jedinců. Podle rozhodnutí je úřad pro životní prostředí oprávněn změnit kvótu pro lov vlka obecného poté, co Keskkonnaagentuur (agentura pro životní prostředí, Estonsko) předloží příslušné návrhy. Hlavním cílem regulace bylo mít do roku 2021 v pevninské části Estonska průměrně 20 vrhů vlka obecného, přičemž populace měla být co nejrovnoměrněji rozložena mezi vhodná stanoviště.

20. MTÜ Eesti Suurkiskjad (nezisková organizace Velké šelmy Estonska) [MTÜ je zkratka pro „Mittetulundusühing“ (nezisková organizace)] podala žalobu na neplatnost rozhodnutí. Poté, co Tallinna Halduskohus (správní soud v Tallinnu, Estonsko) žalobu zamítl, podala Eesti Suurkiskjad neúspěšně odvolání.

21. Tallinna Ringkonnakohus (odvolací soud v Tallinnu, Estonsko) mimo jiné konstatoval, že judikatura Soudního dvora nezakazuje zohlednění migračních pohybů a vlivů mezi členskými státy na stav populace druhu z hlediska její ochrany. Měl za to, že neexistují žádné důkazy prokazující, že by podmínky, které čl. 1 písm. i) směrnice o stanovištích stanoví pro dlouhodobé zachování stavu z hlediska ochrany, nebyly splněny bez zohlednění ruské populace. Proto podle něj není nepřijatelné zohlednit ochranná opatření přijatá Polskem, Litvou a Lotyšskem, i když se tak neděje v rámci spolupráce mezi příslušnými orgány.

22. Odvolací soud vycházel ze zprávy „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe“ (2015), kterou nechala vypracovat Komise. Podle této zprávy baltská populace vlka obecného v členských státech Unie (bez částí mimo EU) zahrnuje přibližně 900 až 1 400 jedinců (z toho 20 % v Estonsku), přičemž stav dané populace je stabilní a odpovídá kategorii LC (*least concern*) červeného seznamu Mezinárodního svazu ochrany přírody, to znamená, že není považována za ohroženou (s. 47). Není tedy namístě přirovnávat ji k populacím vlka obecného v Karélii (přibližně 150 jedinců ve Finsku) a Skandinávii (dohromady 250 až 300 jedinců ve Švédsku a Norsku), které jsou podle dané zprávy EN (*endangered*), tedy ohrožené.

23. Nezisková organizace Eesti Suurkiskjad podala kasační opravný prostředek k Riigikohus (Nejvyšší soud, Estonsko), který v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce žádá Soudní dvůr o zodpovězení následujících otázek:

- „1) Musí být čl. 14 odst. 1 směrnice o stanovištích vykládán v tom smyslu, že ukládá povinnost zajistit při přijímání opatření uvedených v tomto ustanovení příznivý stav z hlediska ochrany ve smyslu čl. 1 písm. i) pro regionální populaci druhu v určitém členském státě, nebo lze zohlednit stav celé populace z hlediska její ochrany na území členských států Evropské unie?
- 2) Pokud je přípustné zohlednit stav celé populace z hlediska její ochrany na území členských států Evropské unie, musí pak být směrnice o stanovištích vykládána v tom smyslu, že vyžaduje formální spolupráci mezi členskými státy, do kterých zasahuje areál rozšíření dané populace, zaměřenou na ochranu této populace, nebo postačuje, že členský stát, který přijímá opatření uvedená v článku 14 směrnice o stanovištích, zjistí situaci populace daného druhu v ostatních dotčených členských státech nebo pro to stanoví podmínky ve vnitrostátním plánu péče?
- 3) Lze čl. 1 písm. i) směrnice o stanovištích vykládat v tom smyslu, že regionální populace druhu, který byl podle kritérií červeného seznamu IUCN zařazen do kategorie ohrožení ‚zranitelný‘ (VU [*vulnerable*]), může vykazovat příznivý stav z hlediska ochrany ve smyslu směrnice o stanovištích?
- 4) Lze čl. 1 písm. i) směrnice o stanovištích ve spojení s jejím čl. 2 odst. 3 vykládat v tom smyslu, že při stanovení příznivého stavu druhu z hlediska jeho ochrany lze vzít v úvahu i hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky?“

24. Písemná vyjádření k těmto otázkám předložily MTÜ Eesti Suurkiskjad, Estonská republika, Dánské království, Rakouská republika a Evropská komise. Eesti Suurkiskjad, Estonsko a Komise mimoto odpověděly na písemné otázky Soudního dvora a účastnily se jednání konaného dne 6. listopadu 2024.

IV. Právní analýza

25. Cílem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je objasnit různé otázky související s posuzováním stavu druhu z hlediska ochrany pro účely uplatňování čl. 14 odst. 1 směrnice o stanovištích. Podle tohoto ustanovení členské státy 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.

26. Pokud je stav takového živočišného druhu z hlediska ochrany nepříznivý, musí dotčený členský stát přijmout opatření ve smyslu článku 14 směrnice o stanovištích za účelem zlepšení stavu dotčeného druhu z hlediska ochrany tak, aby jeho populace v budoucnu dosáhly udržitelného příznivého stavu z hlediska ochrany¹². Článek 14 tedy v případě, že dotčený členský stát stav tohoto druhu z hlediska ochrany klasifikoval jako „nepříznivý a nevhodný“, brání zejména povolení lovu vlka obecného¹³.

¹² – Rozsudek ze dne 29. července 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, bod 69).

¹³ – Rozsudek ze dne 29. července 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, bod 78).

27. Podstatou první otázky je, zda je pro účely posouzení stavu z hlediska ochrany relevantní pouze populace daného druhu v dotyčném členském státě, nebo zda lze zohlednit i populace v jiných členských státech. Tuto otázku je třeba zodpovědět společně s druhou otázkou, která se týká toho, zda je pro účely zohlednění populací v jiných členských státech nezbytná formální dohoda (viz oddíl A). Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda lze při posuzování stavu z hlediska ochrany brát v úvahu i hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky (viz oddíl B). Třetí otázka se týká významu skutečnosti, že Mezinárodní svaz ochrany přírody populaci členského státu klasifikoval jako „zranitelnou“ (VU) (viz oddíl C). Na závěr se budu krátce věnovat významu Bernské úmluvy pro ochranu vlka obecného v Estonsku (viz oddíl D).

A. První a druhá otázka – populace, která je relevantní pro posouzení stavu z hlediska ochrany

28. Cílem první otázky je objasnit, zda opatření, která je třeba provést podle čl. 14 odst. 1 směrnice o stanovištích, závisejí výlučně na tom, zda je stav dané populace z hlediska ochrany příznivý v dotyčném členském státě, nebo zda lze zohlednit stav populace z hlediska ochrany v celé Unii.

29. Důvodem této otázky je skutečnost, že estonská populace vlka obecného je součástí větší baltské populace, takzvané metapopulace, která zahrnuje další populace v Lotyšsku, Litvě a Polsku, jakož i v Rusku, Bělorusku a na Ukrajině. Zatímco o stavu estonské populace z hlediska ochrany se vedou spory, což je zejména předmětem třetí otázky, je podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nesporné, že stav baltské populace vlka obecného jako celku z hlediska ochrany je příznivý.

30. Pro případ, že je relevantní stav z hlediska ochrany v jiných členských státech, má druhá otázka objasnit, zda je jeho zohlednění podmíněno formální spoluprací dotyčných členských států na ochraně daného druhu. Podle dostupných informací totiž dosud existují pouze náznaky spolupráce mezi Estonskem a ostatními státy rozšíření baltské metapopulace. Estonsko tedy v podstatě zjistilo situaci v ostatních dotčených členských státech a na základě těchto informací ve vnitrostátním plánu péče stanovilo podmínky ochrany druhu.

31. Obě tyto otázky spolu úzce souvisejí, takže na ně odpovím společně. V této souvislosti nejprve pojednám o odpovědnosti členských států za stav druhu z hlediska ochrany na jejich vlastním území (viz bod 1), následně se budu věnovat způsobu posuzování stavu z hlediska ochrany (viz bod 2), zmíním možné vzájemné ovlivňování populací žijících v různých členských státech (viz bod 3) a na závěr prozkoumám hodnocení stavu z hlediska ochrany založené na prognóze a při této příležitosti se budu zabývat významem formální spolupráce a režimů ochrany v dotčených státech (viz bod 4).

1. Odpovědnosti členských států za stav druhu z hlediska ochrany na jejich vlastním území

32. Nejprve je třeba vyjasnit, zda je pro účely uplatňování článku 14 směrnice o stanovištích rozhodující stav druhu z hlediska ochrany v Unii jako celku nebo stav na území dotyčného členského státu.

33. Soudní dvůr v ustálené judikatuře z čl. 1 písm. i) a čl. 2 odst. 1 směrnice o stanovištích vyvozuje, že pro účely posouzení (příznivého) stavu druhu z hlediska ochrany je nutné vycházet z celého evropského území členských států, na které se vztahuje Smlouva¹⁴. Článek 1 písm. i) první věta totiž stav z hlediska ochrany definuje pro území uvedené v článku 2. Jedná se o evropské území členských států, na které se vztahuje Smlouva a na kterém má směrnice podle svého čl. 2 odst. 1 přispět k zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

34. Tento cíl směrnice o stanovištích spočívající v zajištění biologické rozmanitosti v celé Unii je v souladu s odpovědností Unie za všechny členské státy, ve kterých má podle čl. 3 odst. 3 druhé věty SEU, čl. 191 odst. 2 první věty SFEU a článku 37 Listiny základních práv Evropské unie usilovat o vysokou úroveň ochrany životního prostředí.

35. V tomto smyslu Soudní dvůr prostřednictvím uvedené judikatury¹⁵ popsal úlohu Komise při vymezení *evropské sítě oblastí ochrany* v rámci sítě NATURA 2000. Podle čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice o stanovištích musí na úrovni Unie posoudit, které lokality musí být chráněny za účelem zachování typů přírodních stanovišť a stanovišť druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany nebo popřípadě obnovy tohoto stavu.

36. Opatření stanovená v článku 14 směrnice o stanovištích však nepřijímá Komise, nýbrž členské státy. Členské státy ale mohou v rámci uplatňování směrnice o stanovištích přijímat opatření pouze pro *své vlastní území* nebo jeho části. Proto mohou přispěvek k zajištění biologické rozmanitosti zajistit, pouze pokud jde o jejich vlastní území.

37. Kromě toho cílem směrnice o stanovištích není ochrana chráněných druhů pouze někde v Unii. Podle čl. 1 písm. i) druhé věty první odrážky směrnice o stanovištích má naopak každý druh tvořit životaschopný prvek svého přírodního stanoviště. Daný druh má totiž v tomto přírodním stanovišti ekologickou funkci.

38. Pokud jde o vlka obecného jakožto velkou šelmu, spočívá tato funkce zejména v regulaci populací živočichů, kteří představují jeho kořist. Pokud se vlk obecný ve svém přírodním stanovišti nevyskytuje, mohou se populace těchto jiných druhů nadměrně zvýšit a působit škody. Tak je tomu například u jelenovitých, kteří v případě, že jejich populace nejsou regulovány šelmami, jako je vlk obecný, mohou způsobit značnou škodu v lesích¹⁶. Přímá regulace těchto druhů člověkem je pouze nouzovým řešením, které je často méně účinné, a to z různých důvodů¹⁷.

39. Pokud není stav druhu z hlediska ochrany v členském státě příznivý, nemůže v něm plnit svou ekologickou funkci nebo ji přinejmenším nemůže plnit v plném rozsahu, a to ani, když je populace daného členského státu součástí metapopulace, jejíž stav je z hlediska ochrany příznivý.

¹⁴ – Rozsudky ze dne 7. listopadu 2000, *First Corporate Shipping* (C-371/98, EU:C:2000:600, bod 23), ze dne 19. října 2017, *Vereniging Hoekschewaards Landschap* (C-281/16, EU:C:2017:774, bod 32), a ze dne 18. října 2018, *Komise v. Spojené království* (C-669/16, EU:C:2018:844, bod 63).

¹⁵ – Viz judikaturu citovanou v poznámce pod čarou 14.

¹⁶ – Viz Ripple, W. J., Estes, J. A., Beschta, R. L., Wilmers, C. C., Ritchie, E. G., Hebblewhite, M., a Wirsing, A. J. (2014), „Status and ecological effects of the world’s largest carnivores“, *Science*, 343(6167), 1241484-3, a Kuijper, D. P. J. (2011), „Lack of natural control mechanisms increases wildlife – forestry conflict in managed temperate European forest systems“, *European Journal of Forest Research*, 130, s. 895 až 909.

¹⁷ – Viz Kuijper (citováno v poznámce pod čarou 16, s. 900 a 901).

40. Je ovšem třeba rovněž upřesnit, že povinnosti stanovené v článku 14 směrnice o stanovištích se mohou na členské státy vztahovat pouze tehdy, pokud přirozený areál rozšíření dotyčného druhu alespoň potenciálně zasahuje na území daného členského státu. Je pravda, že na rozdíl od článků 12 a 16 není tato podmínka v článku 14 výslovně uvedena; nemělo by však smysl uložit členským státům povinnost přijmout opatření k zajištění příznivého stavu z hlediska ochrany, pokud jde o druhy, které se na jejich území vůbec nemohou vyskytovat například proto, že tam vzhledem k zeměpisným nebo klimatickým podmínkám nemohou existovat příslušná stanoviště. Definice příznivého stavu z hlediska ochrany uvedená v čl. 1 písm. i) druhé větě směrnice o stanovištích se tedy vztahuje na výskyt druhu v jeho přírodním stanovišti (první odrážka) a na přirozený areál jeho rozšíření (druhá odrážka).

41. Nezbyvá tedy než konstatovat, že referenčním územním rámcem pro účely uplatňování článku 14 směrnice o stanovištích ze strany členského státu, a zejména nezbytného posouzení stavu dotyčného druhu z hlediska ochrany je území dotyčného členského státu.

42. Nepříznivý stav z hlediska ochrany, který zakládá povinnosti členského státu konat, stanovené v článku 14 směrnice o stanovištích¹⁸, se tedy nevztahuje na celou Unii, nýbrž na populace daného druhu vyskytující se na jeho území. Tento stav z hlediska ochrany tedy musí nutně existovat a být hodnocen na místní a vnitrostátní úrovni tak, aby nepříznivý stav z hlediska ochrany na území členského státu nebo na jeho části nebyl maskován v důsledku posouzení provedeného na přeshraniční úrovni¹⁹. Ve směrnici proto není stanoveno, že příznivý stav z hlediska ochrany v jiném státě má kompenzační účinek.

2. Způsob posuzování stavu z hlediska ochrany

43. Postačuje to však k závěru, že populace druhu vyskytující se mimo daný členský stát jsou, pokud jde o jeho stav z hlediska ochrany v dotyčném členském státě, zcela irelevantní? Za účelem odpovědi na tuto otázku se budu zabývat článkem 1 písm. i) směrnice o stanovištích, ve kterém je nejprve definován stav druhu z hlediska ochrany a poté podmínky pro to, aby byl vyhodnocen jako „příznivý“.

44. Stav druhu z hlediska ochrany je podle čl. 1 písm. i) *první věty* směrnice o stanovištích definován jako souhrn vlivů působících na příslušný druh, které mohou ovlivnit jeho dlouhodobé rozšíření a početnost jeho populací na evropském území členských států.

45. Podle čl. 1 písm. i) *druhé věty* směrnice o stanovištích je stav z hlediska ochrany příznivý, pokud jsou splněny tři podmínky: zaprvé musí údaje o populační dynamice příslušného druhu naznačovat, že se dlouhodobě udržuje jako životaschopný prvek svého přírodního stanoviště (první odrážka daného ustanovení). Zadruhé nemůže být přirozený areál rozšíření druhu omezen ani nemůže být pravděpodobné, že bude omezen v dohledné budoucnosti (druhá odrážka). A zatřetí musí v současnosti a pravděpodobně i v budoucnu existovat dostatečně velká stanoviště k dlouhodobému zachování populací tohoto druhu (třetí odrážka).

¹⁸ – Rozsudek ze dne 29. července 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, bod 69).

¹⁹ – Takto rozsudek ze dne 11. července 2024, Umweltverband WWF Österreich a další, (C-601/22, EU:C:2024:595, bod 57), a stanovisko generální advokátky T. Čapeta v této věci, (EU:C:2024:62, body 73 a 74), pokud jde o článek 16 směrnice o stanovištích. Viz rovněž mé stanovisko ve věci ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, bod 101), pokud jde o článek 14.

46. Posouzení stavu druhu z hlediska ochrany tedy vyžaduje provedení dvou kroků: Nejprve je třeba určit souhrn vlivů působících na příslušný druh, které mohou ovlivnit jeho dlouhodobé rozšíření a početnost jeho populací v dotýcném členském státě. A následně musí být na základě těchto vlivů stanovena prognóza budoucího vývoje těchto populací.

3. Vztahy mezi populacemi

47. S ohledem na tento plán posuzování je třeba objasnit význam populací vlka obecného mimo Estonsko pro stav populací v Estonsku z hlediska ochrany, který je rozhodující, pokud jde o povinnosti tohoto členského státu stanovené v článku 14 směrnice o stanovištích.

48. Podle čl. 1 písm. i) první věty směrnice o stanovištích jsou populace v ostatních členských státech pro stav populace druhu v členském státě z hlediska jejich ochrany relevantní, pokud prvně uvedené populace mají vliv, který může mít dopad na dlouhodobé rozšíření a početnost vnitrostátní populace.

49. O takový vliv se jedná, pokud mezi těmito populacemi dochází k výměně.

50. Dokládá to srovnání hypotetické izolované ostrovní populace určitého druhu s populací téhož druhu, která pravidelně přijímá jedince z jiných populací nebo jim jedince předává a jejíž jedinci pravidelně přicházejí do styku s jedinci jiných populací. V případě izolované populace lze ztráty jedinců vyrovnávat pouze rozmnožováním zbývajících jedinců, zatímco výměna s jinými populacemi umožňuje rovněž vyrovnání ztrát prostřednictvím imigrace. Mimoto mohou podmínky, které jsou dočasně obzvláště příznivé, u izolované populace vést k nadměrnému růstu s následným silným populačním vpádem, který by v případě výměny s jinými populacemi a stanovišti mohl být zmírněn trvalým nebo dočasným odchodem jedinců. A konečně izolované populace často vykazují menší genetickou variabilitu než populace, jejichž genetická variabilita je zvyšována prostřednictvím výměny s jinými populacemi.

51. Izolovaná populace je proto přirozeně méně odolná vůči nepříznivým vlivům než populace, u které dochází k pravidelné výměně s jinými populacemi. Příkladem takové populace je skandinávská metapopulace vlka obecného ve středním a jižním Švédsku a Norsku, neboť je do značné míry izolována od ostatních populací. Zejména vykazuje malou genetickou variabilitu, protože pochází z mála jedinců²⁰. Nedávná zpráva určená stálému výboru Bernské úmluvy proto tuto metapopulaci klasifikuje jako „zranitelnou“ (VU)²¹.

52. Naproti tomu v případě estonské populace vlka obecného podle dostupných informací obdobná rizika neexistují, protože u ní dochází k vzájemné výměně s ostatními populacemi baltské metapopulace. A je možné, že dochází i k výměně jedinců této metapopulace s dalšími populacemi, například s jinými populacemi v Rusku, jakož i s velkou karpatskou metapopulací a metapopulací ve střední Evropě. Baltská metapopulace jako celek je tudíž v uvedené zprávě hodnocena jako „*least concern*“ (málo dotčená)²².

²⁰ – Large Carnivore Initiative for Europe (Boitani et al.), *Assessment of the conservation status of the Wolf (Canis lupus) in Europe* [dokument určený pro 42. zasedání stálého výboru Bernské úmluvy konané od 28. listopadu do 2. prosince 2022, T-PVS/Inf(2022)45, s. 19].

²¹ – Citováno v poznámce pod čarou 20, s. 19 a 22.

²² – Citováno v poznámce pod čarou 20, s. 18, 19 a 21.

53. Mimoto může být výměna s jinými populacemi dané metapopulace právě pro menší členské státy nezbytným předpokladem zachování druhu, pokud je jejich území, respektive přírodní stanoviště, které tam může daný druh využívat, příliš malé pro životaschopnou populaci. V tomto případě se daný druh může v členském státě trvale vyskytovat pouze tehdy, pokud mezi jeho populací, která je sama o sobě neživotaschopná, a populacemi v sousedních členských státech dochází k neustále výměně. Nicméně s ohledem na tuto výměnu naopak může být možné konstatovat, že pokud jde o tuto populaci, jsou splněny uvedené tři podmínky příznivého stavu z hlediska ochrany.

54. Tuto myšlenku již v zásadě uznal i Soudní dvůr, když zdůraznil, že přeshraničnímu sledování druhu je třeba věnovat zvláštní pozornost v případě, že pokud jde o určité oblasti, podléhá požadavkům na přísnější ochranu stanoveným v člancích 6 a 12 směrnice o stanovištích, a v sousedních oblastech se použije pouze článek 14²³. Pokud jsou tyto různé standardy ochrany odůvodněné, je totiž třeba mít za to, že posledně uvedené populace se nacházejí v lepším stavu z hlediska ochrany a mohou mít pozitivní přínos pro stav ostatních, přísněji chráněných populací z hlediska ochrany²⁴.

55. Je tedy třeba konstatovat, že členské státy musí zohlednit vztahy mezi svými populacemi určitého druhu a populacemi v jiných členských státech nebo neexistenci těchto vztahů jako součást vlivů působících na příslušný druh, které ve smyslu čl. 1 písm. i) první věty směrnice o stanovištích mohou ovlivnit jeho dlouhodobé rozšíření a početnost jeho populací na jejich území.

4. *Hodnocení budoucího stavu z hlediska ochrany založené na prognóze*

56. Hodnocení stavu populace z hlediska ochrany jako příznivého, nebo nepříznivého zahrnuje prognózy uvedené v čl. 1 písm. i) druhé větě směrnice o stanovištích, které se týkají toho, zda údaje o populační dynamice příslušného druhu *naznačují*, že se dlouhodobě udržuje jako životaschopný prvek svého přírodního stanoviště (první odrážka daného ustanovení), zda jeho přirozený areál rozšíření není a *pravděpodobně* ani nebude v dohledné budoucnosti omezen (druhá odrážka) a zda v současnosti existují a *pravděpodobně* i v budoucnu budou existovat dostatečně velká stanoviště k dlouhodobému zachování jeho populací (třetí odrážka).

57. Vycházet se musí z aktuální situace, což dokládá například odkaz na údaje o populační dynamice uvedený v čl. 1 písm. i) druhé větě první odrážce směrnice o stanovištích. Je tedy nutno zjistit velikost populace, areálu rozšíření a dostupných stanovišť, jakož i vývoj těchto faktorů, ke kterému došlo v minulosti. V této souvislosti musí být použity nejlepší dostupné vědecké poznatky a metody²⁵.

58. K aktuální situaci estonské populace vlka obecného náleží její vztahy k ostatním dílčím populacím baltské metapopulace, které lze v současné době zjistit.

59. Nelze však automaticky předpokládat, že aktuální situace zůstane zachována i v budoucnosti. Naopak je třeba zohlednit předvídatelné a pravděpodobné změny.

²³ – Rozsudek ze dne 29. července 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, body 63 a 66), viz také rozsudek ze dne 11. července 2024, Umweltverband WWF Österreich a další (C-601/22, EU:C:2024:595, odstavec 58).

²⁴ – Viz mé stanovisko ve věci ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, bod 77).

²⁵ – Rozsudek ze dne 29. července 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, bod 65).

60. Příkladem je budování hraničních plotů na východní hranici Unie zmíněné v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce²⁶. V budoucnu by mohlo oslabit vazby mezi dílčími populacemi pobaltské metapopulace v členských státech a dílčími populacemi v Rusku a Bělorusku. Estonská vláda však na jednání uvedla, že přinejmenším v zimě mohou vlci mezi Ruskem a Estonskem i nadále přecházet přes zamrzlé pohraniční vody.

61. Faktory, které členské státy musí zahrnout do prognózy vývoje vztahů mezi populacemi v různých státech, jsou nicméně i formální spolupráce mezi členskými státy, které se týká druhá otázka, a použitelné režimy ochrany. Tyto vztahy totiž mají o to větší význam, čím lépe jsou zajištěny do budoucna.

62. V tomto ohledu je významným faktorem právní ochrana ostatních populací. Pokud neexistuje, je namísto obava, že v budoucnu dojde k narušení těchto dalších populací, a tudíž i výměny s populací daného členského státu.

63. Tento problém se zřejmě týká finské populace vlka obecného jakožto součásti karelské metapopulace, protože se zdá, že v ruských oblastech obývaných touto metapopulací je tento druh v současnosti intenzivně loven. Tato ruská praxe jistě souvisí i se skutečností, že Rusko neratifikovalo Bernskou úmluvu²⁷. Již zmíněná zpráva každopádně tuto metapopulaci i přes její vazbu na ostatní ruské populace klasifikuje jako „*near threatened*“ (téměř ohroženou)²⁸. Obdobné problémy by se mohly týkat vztahů mezi estonskou populací vlka obecného a ruskými populacemi, jakož i populacemi žijícími v Bělorusku, které k 1. dubnu 2024 vypovědělo Bernskou úmluvu²⁹.

64. Zřejmě z tohoto důvodu Soudní dvůr zohlednění populací ve třetích zemích nejprve, a to při posuzování stavu z hlediska ochrany v rámci uplatnění výjimky stanovené v článku 16 směrnice o stanovištích, v jednom případě týkajícím se Finska odmítl³⁰ a později ho v jednom případě týkajícím se Rakouska omezil na státy, na které se vztahují srovnatelná ustanovení Bernské úmluvy o ochraně³¹.

65. Srovnatelná úroveň ochrany různých populací druhu, která je zaručena právem, naproti tomu umožňuje, aby byla výměně mezi těmito populacemi při posuzování a hodnocení stavu některé z těchto populací z hlediska ochrany přikládána značná váha.

66. Ještě důležitější by tyto vztahy byly v případě ještě vyšší úrovně ochrany, například pokud by se na danou jinou populaci použila ustanovení článku 12 směrnice o stanovištích, která jsou přísnější. Ostatní populace baltské metapopulace žijící v Unii však podléhají stejné ochraně jako v Estonsku, tj. ochraně stanovené v článku 14. Nicméně v Polsku se navíc uplatňuje ještě ochrana poskytovaná v 60 zvláštních oblastech ochrany podle směrnice o stanovištích³², která byla v pobaltských státech vyloučena. Kromě toho budou mít vlci ve všech členských státech prospěch z povinností obnovit a chránit stanoviště v souladu s článkem 4 nařízení o obnově přírody³³.

²⁶ – Viz rovněž zprávu citovanou v poznámce pod čarou 20, s. 18 a 19.

²⁷ – Podpisy a stav ratifikace Bernské úmluvy (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

²⁸ – Citováno v poznámce pod čarou 20, s. 19.

²⁹ – Podpisy a stav ratifikace Bernské úmluvy (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

³⁰ – Rozsudek ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 60).

³¹ – Rozsudek ze dne 11. července 2024, Umweltverband WWF Österreich a další (C-601/22, EU:C:2024:595, bod 63).

³² – Biodiversity.europa.eu/species/1367.

³³ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1991 ze dne 24. června 2024 o obnově přírody a o změně nařízení (EU) 2022/869 (Úř. věst. L, 2024/1991).

67. Vztahům s populacemi žijícími v jiných státech je třeba přikládat ještě větší váhu, pokud dotyčné státy nejenže uplatňují srovnatelné režimy ochrany, nýbrž dokonce při ochraně tohoto druhu formálně spolupracují. Pak totiž mohou svá ochranná opatření koordinovat tak, aby došlo k optimalizaci této výměny.

68. Avšak i v případě neexistence formální spolupráce se na členské státy vztahuje zásada loajální spolupráce zakotvená v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci SEU, podle kterého se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv³⁴. To může zahrnovat zejména předávání dostupných informací o populacích chráněných druhů vyskytujících se na vlastním území.

5. Dílčí závěry

69. Na první a druhou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že každý členský stát je při uplatňování článku 14 směrnice o stanovištích povinen zajistit na svém území příznivý stav z hlediska ochrany druhů uvedených v příloze V, jejichž přirozený areál rozšíření zasahuje na toto území. Při posuzování stavu těchto druhů z hlediska ochrany však členský stát musí zohlednit výměnu mezi svou populací a populacemi žijícími v jiných státech. Význam této výměny pro hodnocení stavu z hlediska ochrany založené na prognóze závisí mimo jiné na tom, do jaké míry jsou tyto ostatní populace chráněny a jaký je rozsah spolupráce členského státu a státu, ve kterém se nachází jiná populace, při ochraně daného druhu.

B. Čtvrtá otázka – hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky

70. Podstatou čtvrté otázky je, zda lze při klasifikaci stavu z hlediska ochrany jako příznivého zohlednit hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky. Tato otázka byla zjevně inspirována článkem 2 odst. 3 směrnice o stanovištích, podle kterého se tyto požadavky a charakteristiky musí brát v úvahu u opatření přijímaných na základě této směrnice.

71. Ve sporu v původním řízení byla na tomto základě vznesena námitka, že zvýšení počtu vlků by vedlo k závažným sociálním a hospodářským konfliktům v estonské společnosti. Tento argument směřuje k tomu, že pro to, do jaké míry má být přípustné odebírání jedinců z volné přírody, má být relevantní společenská přijatelnost daného druhu.

72. Článek 14 odst. 1 směrnice o stanovištích však stanoví, že členské státy přijmou opatření zajišťující, že odebírání bude slučitelné se zachováním příznivého stavu z hlediska ochrany. Rozsah odebírání, které je přípustné, tedy bezprostředně nezávisí na společenské přijatelnosti, nýbrž na zachování příznivého stavu z hlediska ochrany.

73. Jak již bylo řečeno³⁵, podle čl. 1 písm. i) první věty směrnice o stanovištích je stav druhu z hlediska ochrany definován jako souhrn vlivů působících na příslušný druh, které mohou ovlivnit jeho dlouhodobé rozšíření a početnost jeho populací na evropském území členských států.

³⁴ – Viz rozsudky ze dne 17. prosince 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Vydání na Ukrajinu) (C-398/19, EU:C:2020:1032, bod 48), jakož i ze dne 31. ledna 2023, Puig Gordi a další (C-158/21, EU:C:2023:57, body 131 a 132).

³⁵ – Viz bod 44 výše.

74. Mezi tyto vlivy patří hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky.

75. Například Finsko zastává názor, že přísná ochrana vlka obecného stanovená v článku 12 směrnice o stanovištích je neslučitelná s péčí o soby, která má značný kulturní a hospodářský význam zejména pro menšinu Sámů žijící na severu země. Přílohy IV a V směrnice o stanovištích proto stanoví, že ve finské oblasti péče o soby se na vlka obecného nepoužije článek 12, nýbrž článek 14. Zdá se, že proto se v praxi v tomto areálu nemůže usadit žádná populace vlka obecného, protože finské uplatňování článku 14 umožňuje usmrcování příchozích jedinců před tím, než se mohou rozmnožit³⁶. Bez ohledu na to, zda je tato finská praxe slučitelná s článkem 14, je zjevné, že hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky ve finské oblasti péče o soby ovlivňují stav vlka obecného z hlediska ochrany.

76. Je však rovněž myslitelné, že hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky mají pozitivní dopad na stav některých druhů z hlediska ochrany, například tím, že vytvářejí podmínky umožňující výskyt daného druhu. Například křeček polní (*cricetus cricetus*) může ve střední Evropě prakticky využívat jen plochy, které jsou určitým způsobem obhospodařovány pro zemědělské účely³⁷. Ochrana tohoto druhu tedy vyžaduje, aby uvedené požadavky a charakteristiky byly účinně uplatňovány ve smyslu příslušného obhospodařování potřebných ploch.

77. Z tohoto důvodu je při posuzování stavu druhů z hlediska ochrany třeba brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky, pokud tyto požadavky a charakteristiky mají vliv na stav ochrany.

78. Od výše uvedeného je třeba odlišit otázku, zda tyto faktory v rámci hodnocení stavu z hlediska ochrany podle čl. 1 písm. i) druhé věty směrnice o stanovištích, které je založeno na prognóze, mohou vést k závěru, že je tento stav třeba považovat za příznivý, protože větší populace by nebyla společensky přijatelná.

79. Za účelem posouzení podmínek, které jsou podle čl. 1 písm. i) druhé věty směrnice o stanovištích relevantní, musí být, jak již bylo řečeno, určen aktuální stav populace dotyčného druhu v daném členském státě a stanovena prognóza budoucího vývoje³⁸. Populační dynamika, areál rozšíření a stanoviště druhu jsou součástí místních charakteristik a mohou souviset s hospodářskými, sociálními a kulturními požadavky. Avšak i rozpory s těmito požadavky a charakteristikami mohou být v míře, která již byla ukázána na konkrétním případě³⁹, přinejmenším jednou z příčin současného stavu a ovlivní i prognózu.

80. Článek 1 písm. i) druhá věta směrnice o stanovištích však neobsahuje nic, co by naznačovalo, že stav populace z hlediska ochrany lze považovat za příznivý pouze proto, že by další opatření na ochranu daného druhu nebo větší populace mohly vést k rozporům s regionálními nebo místními charakteristikami nebo hospodářskými, sociálními a kulturními požadavky. Pokud by členské

³⁶ – Viz Kojola, I., Aspi, J., Hakala, A., Heikkinen, S., Ilmoni, C., a Ronkainen, S. (2006), „Dispersal in an expanding wolf population in Finland“, *Journal of Mammalogy*, 87(2), s. 281 až 286.

³⁷ – Viz mé stanovisko ve věci Komise v. Francie (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:23, bod 62).

³⁸ – Viz bod 57 výše.

³⁹ – Viz bod 75 výše.

státy mohly hodnocení stavu druhu z hlediska ochrany činit závislým na hospodářských, sociálních a kulturních požadavcích a regionálních a místních charakteristikách, mohly by naopak ohrozit cíl ochrany tohoto druhu⁴⁰.

81. Jak jsem ostatně uvedla již v souvislosti s lovem vlka obecného v autonomním společenství Kastilie a León (Španělsko), závisí opatření, která jsou v konkrétním případě nezbytná podle článku 14 směrnice o stanovištích na tom, jaké faktory nepříznivě ovlivňují stav ochrany⁴¹. Pokud hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky vzbuzují pochybnosti o příznivém stavu z hlediska ochrany nebo mu dokonce brání, mohou tudíž být nutná opatření, která jsou s těmito požadavky v rozporu nebo jejichž cílem je tyto charakteristiky eliminovat.

82. Mají-li však být tyto požadavky a charakteristiky i přesto prosazeny, nemůže se tak stát na základě článku 14 směrnice o stanovištích, nýbrž nanejvýš na základě výjimky stanovené v článku 16. I toto ustanovení však vyžaduje, aby byl daný druh navzdory výjimce zachován v příznivém stavu z hlediska ochrany nebo aby se nepříznivý stav z hlediska ochrany v důsledku výjimky alespoň dále nezhoršoval a nebránilo se obnovení příznivého stavu z hlediska ochrany⁴².

83. Na čtvrtou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky jsou vlivy, které ve smyslu posouzení stavu druhů z hlediska ochrany podle čl. 1 písm. i) první věty směrnice o stanovištích působí na chráněný druh a mohou ovlivnit jeho dlouhodobé rozšíření a početnost jeho populací. Článek 1 písm. i) druhá věta však vylučuje, aby byl stav druhu z hlediska ochrany na základě těchto požadavků a charakteristik považován za příznivý, pokud nelze dospět k závěru, že jsou splněny podmínky uvedené v tomto ustanovení.

C. Třetí otázka – status ohrožení vlka podle kritérií Mezinárodního svazu ochrany přírody

84. Podstatou třetí otázky, kterou předložil Riigikohus (Nejvyšší soud), je, zda regionální populace druhu může v případě, že tato populace byla podle kritérií červeného seznamu Mezinárodního svazu ochrany přírody zařazena do kategorie ohrožení „zranitelný“ (VU), vykazovat příznivý stav z hlediska ochrany podle čl. 1 písm. i) směrnice o stanovištích.

85. Směrnice o stanovištích, a zejména definice příznivého stavu z hlediska ochrany uvedené v čl. 1 písm. i) druhé větě výslovně nestanoví, že pro posouzení stavu z hlediska ochrany má být relevantní hodnocení na základě kategorií ohrožení stanovených Mezinárodním svazem ochrany přírody.

86. Při tomto posouzení však musí být použity nejlepší dostupné vědecké poznatky a metody⁴³. Pokud je hodnocení populace na základě kritérií stanovených Mezinárodním svazem ochrany přírody součástí těchto poznatků nebo je na nich založeno, musí tedy být zohledněno při posouzení stavu z hlediska ochrany⁴⁴.

⁴⁰ – V tomto smyslu rozsudek ze dne 7. listopadu 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, bod 23).

⁴¹ – Mé stanovisko ve věci ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, body 99 a 100).

⁴² – Rozsudky ze dne 14. června 2007, Komise v. Finsko (Lov vlků) (C-342/05, EU:C:2007:341, bod 29), a ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 68).

⁴³ – Rozsudek ze dne 29. července 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, bod 65).

⁴⁴ – Viz rozsudek ze dne 23. dubna 2020, Komise v. Finsko (Jarní lov samců kajky mořské) (C-217/19, EU:C:2020:291, body 71, 72 a 82).

87. Ostatně by se dalo očekávat, že určení těchto kategorií ohrožení a posouzení stavu z hlediska ochrany sledují podobné cíle a měly by proto vést k obdobným výsledkům. Již zmíněná hodnocení baltské metapopulace vlka obecného⁴⁵, kterých se Tallinna Ringkonnakohus (odvolací soud v Tallinnu) dovolával pro účely pozitivního hodnocení stavu estonské populace z hlediska ochrany, se tak zakládají na kritériích stanovených Mezinárodním svazem ochrany přírody.

88. Z tohoto úhlu pohledu se zdá, že klasifikace populace jako „zranitelné“ (VU) brání závěru o příznivém stavu z hlediska ochrany. Tato kategorie ohrožení totiž podle definice Mezinárodního svazu ochrany přírody znamená, že existuje velké riziko vyhynutí daného druhu ve volné přírodě⁴⁶. V případě existence tohoto rizika by bylo sporné, zda se daný druh ve smyslu čl. 1 písm. i) druhé věty první odrážky směrnice o stanovištích dlouhodobě udrží jako životaschopný prvek svého přírodního stanoviště. Naopak by bylo třeba obávat se omezení přirozeného areálu rozšíření (druhá odrážka).

89. Tento závěr je ovšem možno vyvrátit na základě lepších vědeckých poznatků⁴⁷, například pomocí novějších nebo úplnějších údajů nebo vzhledem ke koncepčním problémům. Proto byla pro účely globálního posuzování druhů vypracována kritéria Mezinárodního svazu ochrany přírody pro přiřazování kategorií ohrožení⁴⁸. Jak uvádí Estonsko, některé prahové hodnoty tedy nelze automaticky vztáhnout na jednotlivé státy, které poskytují útočiště pouze dílčím populacím daného druhu. Komise naproti tomu připomíná, že Mezinárodní svaz ochrany přírody zveřejnil pokyny pro uplatňování svých kritérií na regionální a vnitrostátní úrovni⁴⁹, které by měly umožnit náležité vypořádání se s tímto koncepčním problémem.

90. Povinnost použít nejlepší dostupné vědecké poznatky a metody kromě toho nejde tak daleko, aby členským státům ukládala povinnost převzít posouzení založená na čistě hypotetických předpokladech⁵⁰. To by mohlo přicházet v úvahu v projednávané věci, neboť podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se posouzení estonské populace vlka obecného jako „zranitelné“ (VU) mimo jiné zakládá na obavě, že by se Estonsko z politických důvodů mohlo v budoucnu rozhodnout ke snížení počtu vlků. Naopak v rozsahu, v jakém se dané posouzení zakládá na budování hraničních plotů, se jedná o objektivní skutečnost, jejíž význam pro vztahy s populacemi v Rusku a Bělorusku již byl zmíněn⁵¹.

91. Na třetí otázku je tedy třeba odpovědět v tom smyslu, že členské státy musí při posuzování stavu z hlediska ochrany prováděného v rámci uplatňování článku 14 směrnice o stanovištích zohlednit hodnocení populace druhu na svém území jako „zranitelné“ (VU) ve smyslu kritérií stanovených Mezinárodním svazem ochrany přírody jakožto součást nejlepších dostupných vědeckých poznatků a metod. Dané závěry však mohou vyvrátit pomocí lepších vědeckých poznatků nebo na základě koncepčních problémů a nejsou povinny přebírat čistě hypotetické předpoklady.

⁴⁵ – Viz body 22 a 52 výše.

⁴⁶ – IUCN (2012), *IUCN Red List Categories and Criteria: Version 3.1.*, druhé vyd., Gland, Switzerland and Cambridge, UK, s. 15.

⁴⁷ – V tomto smyslu rozsudek ze dne 28. června 2007, Komise v. Španělsko (C-235/04, EU:C:2007:386, body 26 až 28, 35 a 39).

⁴⁸ – IUCN Standards and Petitions Committee, 2024, *Guidelines for Using the IUCN Red List Categories and Criteria*, verze 16, s. 7.

⁴⁹ – IUCN Species Survival Commission, *Guidelines for Application of IUCN Red List Criteria at Regional and National Levels*, verze 4.0, leden 2010.

⁵⁰ – V tomto smyslu rozsudky ze dne 9. září 2003, Monsanto Agricoltura Italia a další (C-236/01, EU:C:2003:431, bod 106), ze dne 28. ledna 2010, Komise v. Francie (C-333/08, EU:C:2010:44, bod 91), a ze dne 19. ledna 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, bod 60).

⁵¹ – Viz bod 60 výše.

D. Závěrečná poznámka k Bernské úmluvě

92. Na závěr bych chtěla připomenout, stejně jako to učinil Soudní dvůr v rozsudku WWF Österreich, že dosud bylo zachováno zařazení vlka obecného na seznamu živočišných druhů uvedených v příloze II Bernské úmluvy, které jsou podle této úmluvy, již je Unie smluvní stranou a kterou je podle mezinárodního práva vázána, přísně chráněné⁵².

93. Podle čl. 6 písm. a) této úmluvy musí smluvní státy zakázat jakékoli formy záměrného usmrcování vlků, tedy zejména lov. Výjimky z tohoto zákazu článek 9 úmluvy povoluje pouze z určitých taxativně uvedených důvodů, pokud neexistuje jiné uspokojivé řešení a pokud to nebude na újmu přežití příslušné populace. Tento standard ochrany do značné míry odpovídá přísné ochraně podle článků 12 a 16 směrnice o stanovištích.

94. Článek 14 směrnice o stanovištích naproti tomu provádí článek 7 úmluvy, který, pokud jde o vlka obecného, na základě výhrad uplatňují různé smluvní státy.

95. Estonsko k úmluvě přistoupilo v roce 1992, tedy již před přistoupením k Unii, a na rozdíl například od Španělska⁵³ v této souvislosti neuplatnilo žádnou výhradu týkající se ochrany vlka obecného.

96. Vzhledem k tomu, že úmluva je jakožto součást unijního práva podle čl. 216 odst. 2 SFEU pro členské státy závazná⁵⁴, je tudíž Estonsko na jejím základě jak z hlediska mezinárodního, tak z hlediska unijního práva povinno zajistit přísnou ochranu vlka obecného.

97. Ustanovení směrnice o stanovištích, která v Estonsku stanoví pouze ochranu vlka obecného podle článku 14, která je oproti tomu zmírněná, na tom nic nemění. Tato ustanovení nemají přednost před požadavky stanovenými v úmluvě, zejména ne jakožto *lex specialis* nebo *lex posterior*. Zaprvé mezi článkem 6 úmluvy a článkem 14 směrnice o stanovištích neexistuje žádný rozpor. Estonsko může bez problémů splnit jeden z těchto závazků, aniž porušilo druhý. Z hlediska cíle ochrany spočívajícího v zajištění příznivého stavu druhu z hlediska ochrany se dané závazky dokonce doplňují. Zadruhé nelze vycházet z předpokladu, že Unie nebo Estonsko měly v úmyslu porušit prostřednictvím směrnice o stanovištích své mezinárodní závazky vyplývající z úmluvy.

98. Úvahy týkající se výkladu článku 14 směrnice o stanovištích uvedené v tomto stanovisku se proto omezují výlučně na toto ustanovení. Naproti tomu neodůvodňují odchýlení se od pravidel přísnější ochrany stanovených Bernskou úmluvou. Tato pravidla ochrany budou ovšem zmírněna, pokud bude na základě návrhu Unie přijata změna režimu ochrany vlka obecného⁵⁵ v rámci úmluvy.

⁵² – Rozsudek ze dne 11. července 2024, Umweltverband WWF Österreich a další (C-601/22, EU:C:2024:595, bod 43).

⁵³ – Viz mé stanovisko ve věci ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, bod 46).

⁵⁴ – Viz rozsudek ze dne 15. července 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, bod 39).

⁵⁵ – Viz rozhodnutí Stálého výboru Bernské úmluvy citované v poznámce pod čarou 4.

V. Závěry

99. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl takto:

- „1) Na první a druhou otázku je třeba odpovědět tak, že každý členský stát je při uplatňování článku 14 směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin povinen zajistit na svém území příznivý stav z hlediska ochrany druhů uvedených v příloze V, jejichž přirozený areál rozšíření zasahuje na toto území. Při posuzování stavu těchto druhů z hlediska ochrany však členský stát musí zohlednit výměnu mezi svými populacemi a populacemi žijícími v jiných státech. Význam této výměny pro hodnocení stavu z hlediska ochrany založené na prognóze závisí mimo jiné na tom, do jaké míry jsou tyto ostatní populace chráněny a jaký je rozsah spolupráce členského státu a státu, ve kterém se nachází jiná populace, při ochraně daného druhu.
- 2) Na třetí otázku je třeba odpovědět v tom smyslu, že členské státy musí při posuzování stavu z hlediska ochrany prováděného v rámci uplatňování článku 14 směrnice 92/43 zohlednit hodnocení populace druhu na svém území jako ‚zranitelné‘ (VU) ve smyslu kritérií stanovených Mezinárodním svazem ochrany přírody jakožto součást nejlepších dostupných vědeckých poznatků a metod. Dané závěry však mohou vyvrátit pomocí lepších vědeckých poznatků nebo na základě koncepčních problémů a nejsou povinny přebírat čistě hypotetické předpoklady.
- 3) Na čtvrtou otázku je třeba odpovědět tak, že hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky jsou vlivy, které ve smyslu posouzení stavu druhů z hlediska ochrany podle čl. 1 písm. i) první věty směrnice 92/43 působí na chráněný druh a mohou ovlivnit jeho dlouhodobé rozšíření a početnost jeho populací. Článek 1 písm. i) druhá věta však vylučuje, aby byl stav druhu z hlediska ochrany na základě těchto požadavků a charakteristik považován za příznivý, pokud nelze dospět k závěru, že jsou splněny podmínky uvedené v tomto ustanovení.“