

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY

JULIANE KOKOTT

prednesené 30. novembra 2006¹

I — Úvod

1. V prejednávanej veci bol Súdny dvor požiadaný, aby vyjadril svoje stanovisko k podmienkam spolunažívania moderných európskych spoločností a predátorov, ktorí už takmer všade v Európe vyhynuli.

2. Komisia spochybňuje fínsku správnu prax týkajúcu sa povolenia lovu vlkov (*Canis lupus*). Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (ďalej len „smernica o biotopoch“)² zakazuje okrem iného úmyselné usmrcovanie a odchyťovanie vlkov mimo fínskej chovnej oblasti sobov. Článok 16 smernice o biotopoch však povoľuje za určitých podmienok výnimky z tohto

zákazu. Praktické uplatnenie článku 16 ešte nebolo predmetom judikatúry Súdneho dvora.

II — Právny rámec

A — Ustanovenia smernice o biotopoch

3. Ciele smernice o biotopoch sú stanovené v článku 2:

„1. Cieľom tejto smernice je prispievať k zabezpečeniu biologickej rôznorodosti prostredníctvom ochrany prirodzených biotopov divokej fauny a flóry na európskom území členských štátov, ktoré sú stranami zmluvy.

2. Navrhnu sa opatrenia prijaté podľa tejto smernice, aby sa zachovali v prirodzenom

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Ú. v. ES L 206, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102.

stave ochrany alebo do takéhoto stavu obnovili, prirodzené biotopy a druhy divokej fauny a flóry európskeho významu.

3. Opatrenia prijaté podľa tejto smernice berú do úvahy hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky.“

4. Príslušné zákazy v oblasti ochrany druhov sú uvedené v článku 12 ods. 1 písm. a):

„Členské štáty prijímú potrebné opatrenia na vytvorenie systému prísnej ochrany živočíšnych druhov uvedených v prílohe IV písm. a) v prostredí ich prirodzeného pohybu a zakážu:

a) všetky formy úmyselného odchyťovania alebo usmrčovania vzoriek týchto druhov vo voľnej prírode;

...“

5. Vlk je identifikovaný v prílohe IV písm. a):

„*Canis lupus* (s výnimkou fínskych populácií v rámci chovnej oblasti sobov, tak ako je definovaná v § 2 fínskeho zákona č. 848/90 zo 14. septembra 1990 o chove sobov).“

6. Článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch stanovuje, za akých podmienok sú možné výnimky:

„Za predpokladu, že neexistuje uspokojivá alternatíva a výnimka nespôsobuje zhoršenie stavu ochrany populácie príslušného druhu na území jeho prirodzeného výskytu, členské štáty môžu udeliť výnimku z ustanovení článkov 12, 13, 14 a 15 písm. a) a b):

a) v záujme ochrany divokej fauny a flóry a ochrany prirodzených biotopov;

b) pre zabránenie vážneho poškodenia, najmä úrody, hospodárskych zvierat, lesov, rybného a vodného hospodárstva a iných typov majetku;

- c) v záujme zdravia a bezpečnosti ľudskej populácie alebo z iných nevyhnutných dôvodov vyššieho verejného záujmu, vrátane tých, ktoré majú spoločenský alebo hospodársky charakter a priaznivé dôsledky primárneho významu na životné prostredie;
- d) na účely výskumu a vzdelávania, oživovania a obnovy týchto druhov a pre operácie rozmnožovania potrebné na tieto účely, vrátane umelého pestovania rastlín;

Stav ochrany sa bude považovať za „priaznivý“, keď:

- údaje o dynamike populácie príslušného druhu indikujú, že sa tento druh sám dlhodobo udržuje [... že sa tento druh udržuje, a je predpoklad, že sa bude dlhodobo udržiavať — *neoficiálny preklad*] vo svojom prirodzenom biotope ako životaschopný komponent

a

- e) aby sa za podmienok prísneho dohľadu, na selektívnom základe a v obmedzenom rozsahu, umožnil odber alebo držanie určitých vzoriek uvedených v prílohe IV v obmedzenom množstve stanovenom príslušnými vnútroštátnymi orgánmi.“
- územie prirodzeného pohybu tohto druhu sa ani nezmenšuje, ani sa pravdepodobne v dohľadnej budúcnosti nezmenší

7. Stav ochrany druhov je definovaný v článku 1 písm. i) smernice o biotopoch:

a

- „i) stav ochrany druhov znamená súhrn vplyvov pôsobiacich na príslušné druhy, ktoré môžu ovplyvniť jeho dlhodobé rozdelenie a prebytok [... môžu dlhodobo ovplyvniť rozdelenie a početnosť — *neoficiálny preklad*] ich populácií v rámci územia uvedeného v článku 2;
- existuje a pravdepodobne bude ďalej existovať dostatočne veľký prirodzený biotop na dlhodobé udržanie ich populácií.“

B — *Fínska právna úprava*

8. Podľa názoru fínskej vlády, ktorému Komisia neodporuje, boli články 12 a 16 smernice o biotopoch prevzaté do fínskeho práva týkajúceho sa lovu, v podstate v doslovnom znení.³

9. Pre povolenie na usmrcovanie vlkov však existujú ďalšie právne predpisy.⁴ Lov vlkov musí byť v jednotlivých prípadoch povolený príslušným obvodom ochrany zveriny. Vyššie regionálne hranice lovu, teda maximálny počet vlkov, ktorých možno loviť v každom obvode v priebehu obdobia lovu od 1. novembra do 31. marca, však stanovuje ministerstvo poľnohospodárstva a lesov. Tieto hranice sú stanovené tak, aby populácia vlkov v jednotlivých obvodoch nebola ohrozená. Zohľadňujú sa všetky poznatky týkajúce sa mortality vlkov, predovšetkým mortality vyplývajúcej z nehôd na cestách a ľudskej činnosti.

10. Pri konkrétnom povolení na lov sa musia obvody ochrany zveriny riadiť ustanoveniami

článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch, ktoré boli prevzaté do vnútroštátneho právneho poriadku. Okrem toho musia pri dosahovaní vyšších regionálnych hraníc lovu zohľadniť informácie o mortalite vlkov v danom obvode, ktoré majú k dispozícii. Prekročenie vyššej regionálnej hranice lovu je možné len za podmienok stanovených v článku 16 ods. 1 a na takéto prekročenie je potrebné osobitné ministerské povolenie.

11. Okrem toho môžu za mimoriadnych okolností usmrcovať zvieratá aj policajné zložky. Aj v takomto prípade sa uplatní článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch.

III — Konanie pred podaním žaloby a návrhy účastníkov konania

12. Komisia začala zaslaním výzvy z 10. apríla 2001 konanie o nesplnení povinnosti. Po tom, ako Fínsko odpovedalo listom zo 6. júla 2001, Komisia zaslala 4. júla 2002 odôvodnené stanovisko. Fínsko odpovedalo listom z 28. augusta 2002.

13. Komisia však naďalej zastávala názor, že došlo k porušeniu práva Spoločenstva a 12. septembra 2005 podala túto žalobu.

3 — Ustanovenia sú uvedené vo fínskom pláne správy populácie vlkov z roku 2005, (<http://www.mmm.fi/tiedoteliitteet/sudenhoitosuunnitelma.pdf>, s. 20, ďalej len „plán správy“). Anglické znenie je možné nájsť na tejto adrese: http://wwwb.mmm.fi/julkaisut/julkaisusarja/2005/MMMjulkaisu2005_11b.pdf, s. 20. Všetky citácie sa ďalej týkajú tohto anglického znenia.

4 — Plán správy, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, s. 28 a nasl.

14. Navrhuje, aby Súdny dvor:

- určil, že Fínska republika si tým, že povoľuje lov vlkov bez toho, aby dodržala podmienky pre výnimku stanovené v článku 16 ods. 1 smernice Rady 92/43/EHS o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 12 ods. 1 a článku 16 ods. 1 tejto smernice,
- zaviazal Fínsku republiku na náhradu trov konania.

15. Fínska republiky navrhuje, aby Súdny dvor žalobu zamietol a Komisiu zaviazal na náhradu trov konania.

IV — Právne posúdenie

16. V prejednávanej žalobe Komisia nespochybňuje fínsku právnu úpravu ani konkrétne jednotlivé prípady usmrčovania vlkov, ale správnu prax fínskych úradov.

To je prípustné. Aj keď príslušná vnútroštátna právna úprava sama osebe je zlučiteľná s právom Spoločenstva, môže ísť o nesplnenie povinnosti z dôvodu existencie správnej praxe, ktorá toto právo porušuje.⁵

17. Takéto nesplnenie povinnosti musí Komisia preukázať prostredníctvom dostatočne zdokumentovaného a podrobného dôkazu o praxi vytykanej vnútroštátnym správnym orgánom, ktorú možno pripísať dotknutému členskému štátu.⁶ Táto správna prax musí mať určitý stupeň sústavnosti a všeobecnosti.⁷

18. Fínsko správne poznamenáva, že existenciu porušenia práva Spoločenstva je potrebné posudzovať v okamihu uplynutia lehoty, ktorá bola stanovená v odôvodnenom stanovisku, t. j. v prejednávanej veci k 4. septembru 2002. Na rozdiel od tvrdenia fínskej vlády je však možné za dôkaz *pretrvávajúcej* správnej praxe považovať tiež udalosti nasledujúce po uplynutí lehoty.⁸

5 — Rozsudok z 27. apríla 2006, Komisia/Nemecko, C-441/02, Zb. s. I-3449, bod 47 a citovaná judikatúra.

6 — Tamže, bod 49.

7 — Tamže, bod 50 a citovaná judikatúra.

8 — Rozsudok z 26. apríla 2005, Komisia/Írsko, C-494/01, Zb. s. I-3331, bod 37 a nasl.

19. Účastníci konania sa zhodujú na tom, že fínske úrady každoročne povoľujú lov vlkov mimo chovnej oblasti sobov.⁹ Z tohto dôvodu tu existuje ustálená správna prax. Tá je v súlade so smernicou o biotopoch, len ak sú dodržané požiadavky článku 16 ods. 1.

natolko, aby členský štát v každom individuálnom prípade, alebo len pre veľký počet takýchto prípadov plne preukazoval, že sú splnené všetky podmienky pre výnimku. Stačí len, tak ako to robí Fínsko, celkovo opísať systém uplatnenia výnimiek.

20. Keďže ide o úpravy výnimky zo všeobecných ustanovení o ochrane druhov, nesie v prípade článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch — podobne ako v prípade článku 6 ods. 4 smernice o biotopoch¹⁰ a článku 9 smernice o ochrane voľne žijúceho vtáctva¹¹ — dôkazné bremeno, že požadované podmienky každej z výnimiek existujú, ten orgán, ktorý o nej rozhoduje.¹² Pre toto konanie o nesplnení povinnosti z toho vyplýva, že usmrcovanie vlkov musí v zásade odôvodniť Fínsko.

22. Ak tento opis vyhovuje požiadavkám práva Spoločenstva, prináleží Komisii, aby preukázala, prečo prax dotknutého členského štátu, aj napriek tomu porušuje právo Spoločenstva. Na tento účel môže byť abstraktne kritizovať časti opísaného systému, alebo uviesť konkrétnu kritiku dostatočne veľkého počtu jednotlivých prípadov. Potrebné informácie o týchto jednotlivých prípadoch musí získať prostredníctvom žiadostí o informácie určených dotknutému štátu¹³ alebo z iných zdrojov.

21. Toto dôkazné bremeno sa však v spore týkajúcom sa správnej praxe nemôže rozšíriť

23. Článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch je podobný článku 6 ods. 4 tejto smernice a článku 9 smernice o ochrane voľne žijúceho vtáctva, nielen pokiaľ ide o dôkazné bremeno, ale tiež pokiaľ ide o jeho obsah. Všetky tieto ustanovenia stanovujú presné podmienky, za ktorých sa členské štáty môžu odchýliť od

9 — V tejto súvislosti pozri tiež Plán správy, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, s. 29.

10 — Pozri v tejto súvislosti moje návrhy z 27. októbra 2005 vo veci Komisia/Rakúsko (rozsudok z 23. marca 2006, C-209/04, Zb. s. I-2755), bod 68, s ďalšími odkazmi, a z 27. apríla 2006 vo veci Komisia/Portugalsko (rozsudok z 26. októbra 2006, C-239/04, Zb. s. I-10183), bod 41, s ďalšími odkazmi, ako aj v tomto zmysle rozsudok v druhej uvedenej veci, bod 40.

11 — Smernica Rady 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva (Ú. v. ES L 103, s. 1; Mim. vyd. 15/001, s. 98). Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 15. decembra 2005, Komisia/Fínsko, C-344/03, Zb. s. I-11033, body 36, 39, 42 a 60, a z 8. júla 2006, WWF Italia a i., C-60/05, Zb. s. I-5083, bod 34.

12 — Pozri znenie rozsudku WWF Italia a i., už citovaného v poznámke pod čiarou 11.

13 — Pozri v tejto súvislosti rozsudok Komisia/Írsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 42 a nasl.

požiadaviek smernice, a je preto potrebné ich uspokojivých riešení. To, či alternatívy existujú, závisí od cieľov daného opatrenia.

24. Tieto pravidlá výnimiek konkretizujú taktiež zásadu proporcionality.¹⁴ Podľa tejto zásady, ktorá je jednou zo všeobecných zásad Spoločenstva, nesmú prijímané akty ísť nad rámec toho, čo je vhodné a nevyhnutné na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných predmetnou právnou úpravou, čo znamená, že ak je možnosť výberu z niekoľkých vhodných opatrení, treba zvoliť to najmenej obmedzujúce a ním spôsobené nežiaduce následky nesmú byť neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom.¹⁶

26. V dôsledku toho je potrebné najskôr stanoviť cieľ opatrenia. Tento cieľ môže opatrenie odôvodniť len vtedy, ak ho je možné pripísať k najmenej jednému z dôvodov výnimky, t. j. ak opatrenie umožňuje dosiahnuť jeden z tam uvedených cieľov. Aj keby takáto možnosť existovala, opatrenie nie je možné vykonať, pokiaľ je možné dosiahnuť jeho cieľ menej drastickým spôsobom, teda iným uspokojivým riešením v zmysle článku 16 ods. 1 smernice.¹⁷

25. Potreba takéhoto výkladu je zjavná osobitne pokiaľ ide o vzťah medzi dôvodmi výnimiek uvedenými v článku 16 ods. 1 písm. a) až e) smernice o biotopoch a preskúmaním alternatív, t. j. preskúmaním iných

27. Iné riešenie však nie je uspokojivé len za predpokladu, že sa ním rovnako dobre dosiahne cieľ výnimky, ale tiež za predpokladu, že nevýhody spôsobené výnimkou by boli neprimerané sledovaným cieľom a iné riešenie by zabezpečovalo proporcionalitu. Toto je záverečná časť overovania proporcionality, tzv. primeranosti alebo proporcionalita v užšom slova zmysle.¹⁸

14 — Pozri v súvislosti s článkom 16 ods. 1 rozsudok z 20. októbra 2005, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-6/04, Zb. s. I-9017, bod 25, v súvislosti s článkom 6 ods. 4 rozsudok Komisia/Portugalsko, C-220/01, Zb. s. I-1895, bod 35, a v súvislosti s článkom 9 smernice o ochrane voľne žijúceho vtáctva rozsudok WWF Italia a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 11, bod 34.

15 — Pozri v súvislosti s článkom 6 ods. 4 smernice o biotopoch moje návrhy z 29. januára 2004 vo veci Waddenvereniging a Vogelsbeschermingvereniging (rozsudok zo 7. septembra 2004, C-127/02, Zb. s. I-7405), bod 106, a vo veci Komisia/Portugalsko, už citované v poznámke pod čiarou 10, bod 42.

16 — Rozsudky z 10. marca 2005, Tempelman a van Schaijk, C-96/03 a C-97/03, Zb. s. I-1895, bod 47; z 3. júla 2003, Lennox, C-220/01, Zb. s. I-1895, bod 76; z 12. júna 2003, Schmidberger, C-112/00, Zb. s. I-5659, bod 79; z 12. marca 2002, Omega Air a i., C-27/00 a C-122/00, Zb. s. I-2569, bod 62, a z 12. júla 2001, Jippes a i., C-189/01, Zb. s. I-5689, bod 81.

17 — Pozri v tomto zmysle analýzu podobne štruktúrovaného článku 9 smernice o ochrane voľne žijúceho vtáctva v rozsudku z 12. decembra 1996, Ligue royale pour la protection des oiseaux a i., C-10/96, Zb. s. I-6775, bod 16 a nasl. a bod 24 a nasl.

18 — Pozri bod 24 vyššie, ako aj uvedené odkazy.

28. Pokiaľ ide o dôvody výnimiek, Komisia namieta, že Fínsko povolilo usmrčovanie vlkov podľa článku 16 ods. 1 písm. b) na preventívnom základe, t. j. aby sa zabránilo vzniku škôd. Tvrdí, že uplatnenie tejto výnimky naopak predpokladá, aby vážne poškodenie už vzniklo. Komisia v tejto súvislosti odkazuje na rozsudok, podľa ktorého výnimka zo všeobecného systému ochrany podľa porovnateľného ustanovenia článku 9 ods. 1 písm. a) tretej zarážky smernice o ochrane voľnej žijúceho vtáctva vyžaduje existenciu škody určitého rozsahu.¹⁹

29. Fínsko proti kritike preventívneho usmrčovania vlkov správne namieta, že cieľom znenia článku 16 ods. 1 písm. b) smernice o biotopoch — podobne ako článku 9 ods. 1 písm. a) tretej zarážky smernice o ochrane voľnej žijúceho vtáctva — je zabrániť vzniku škôd. Požadovať, aby sa s opatreniami muselo vyčkávať, kým škoda vznikne, by bolo zjavne neprimerané.

30. Tento výklad nie je v rozpore s rozsudkom, na ktorý odkazuje Komisia. V citovanej časti tohto konania o nesplnení povinnosti totiž nešlo o zabránenie, ale o to, či je možné prijať opatrenia na zabránenie

škôd menšieho významu, a nielen na zabránenie *vážneho* poškodenia.

31. Nezávisle od základnej uplatniteľnosti výnimky podľa článku 16 ods. 1 písm. b) smernice o biotopoch na preventívne opatrenia, je otázkou, za akých okolností je usmrčovanie vlkov vhodné ako prevencia, ak existujú menej drastické možnosti, a či cieľ prevencie je primeraný záujmu na zachovaní vlkov.

32. Tieto tri body môže Súdny dvor skúmať len vtedy, ak Komisia dostatočným spôsobom vymedzí svoje námietky proti fínskej praxi. To Komisia urobila výlučne so zreteľom na skutočnosť, že fínske úrady nevydávajú povolenie na lov vlkov, ktoré spôsobujú škodu, ale vždy abstraktne schvália usmrčovanie určitého počtu vlkov. Týmito námietkami Komisia spochybňuje vhodnosť opatrení povoľujúcich usmrčovanie na účely predchádzania škodám, ale aj neexistenciu miernejších prostriedkov. Po prvé sa zdá byť sporné, že poškodeniu je možné predchádzať tým, že sa náhodou usmrčia vlci, namiesto toho, aby sa pozornosť sústredila na zvieratá, ktoré škodu spôsobujú. Po druhé by bolo možné dosiahnuť rovnako preventívny účinok, pokiaľ by sa lov obmedzil na niekoľkých jedincov, ktorí škodu spôsobujú.

¹⁹ — Rozsudok z 8. júla 1987, Komisia/Belgicko, C-247/85, Zb. s. 3029, bod 56.

33. Najskôr je potrebné objasniť, že námietka Komisie sa neuplatní, ak sa vzťahuje na vyššie regionálne hranice lovu, ktoré sú stanovené príslušným ministerstvom pre jednotlivé obvody ochrany zveriny. Tieto vyššie regionálne hranice lovu totiž stanovujú podľa nespochybných tvrdení fínskej vlády len rámec, v ktorom môžu obvody ochrany zveriny vydať povolenie, pokiaľ sú *okrem iného* splnené podmienky článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch. Sú teda prostriedkom na zabránenie tomu, aby lov neprimeraným spôsobom ohrozil stav ochrany druhu.

34. Pokiaľ ide o jednotlivé povolenia na lov, Fínsko tvrdí, že povolenie na usmrcovanie sa v každom prípade týka určitých jedincov vtedy, ak ich je možné identifikovať. Obvody ochrany zveriny sú informované o miestnej situácii a v spolupráci s Riista-ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL — Inštitút pre výskum divej zveri a rybárstva) zabezpečia, aby boli usmrtené správne zvieratá.

35. Z vyjadrenia fínskej vlády je však zrejmé, že lov je v ostatných prípadoch povolený zásadne vo forme určitých počtov odstrelov pre určitý obvod ochrany zveriny. V tejto súvislosti zastáva Fínsko názor — po prvýkrát uvedený v duplike — že v prípade zvierat

žijúcich v svorke, akým je aj vlk, sa nemôže povolenie na odstrel obmedziť na určitých jedincov. Tvrdí, že v praxi je dokonca čiastočne nemožné určiť v prípade škôd spôsobe-ných svorkou jednotlivé zvieratá, ktoré škodu spôsobili.

36. Vyššie uvedené tvrdenie Fínska však neupresňuje, v akej forme prispievajú neindividualizované povolenia na odstrel k zabráneniu vzniku závažných škôd, t. j. či táto prax vôbec môže dosiahnuť tento cieľ. V Severnej Amerike malo až *významné* obmedzenie populácie vlkov v dlhšom časovom období za následok zníženie škôd na divej zveri.²⁰ Nie je možné vylúčiť, že to platí tiež pre škody v prípade dobytky. Fínsko sa proti tomu bráni tvrdením, že populácia vlkov sa aj napriek lovu zväčšila — zníženie škôd sa tak zdá byť nepravdepodobné.

37. Je možné si tiež predstaviť, že povolenia majú len uľahčiť priamu obranu proti

20 — Commission on Life Sciences (CLS), *Wolves, Bears, and Their Prey in Alaska: Biological and Social Challenges in Wildlife Management* (1997), s. 183 a nasl. (<http://fermat.nap.edu/books/0309064058/html>).

konkrétnym útokov, napríklad na psy alebo ovce. Nič tomu však nenasvedčuje.

svorky zmenia svoje zvyky a v budúcnosti si budú udržiavať väčší odstup.

38. Ďalšie vysvetlenie poskytuje plán správy populácie vlkov, ktorý v konaní uviedla Komisia. Lov vlkov má podľa neho totiž zachovať ich strach z človeka. Na základe tohto strachu by sa vlci mali vyhýbať človeku a jeho obydliam a mali by mať menej príležitostí zabíjať dobytok alebo ohrozovať človeka.²¹ Vďaka tomuto cieľu sa lov stáva zlučiteľným so zabránením vzniku škôd v zmysle článku 16 ods. 1 písm. b) smernice o biotopoch.

39. Vlci sa okrem toho považujú za veľmi plaché, avšak škody, ktoré spôsobujú, ukazujú, že sa človeku úplne nevyhýbajú. Z uplatnenia fínskej právnej úpravy náhrady škôd spôsobených vlkami vyplýva, že vlci v rokoch 2000 až 2003 zabili ročne 23 až 135 oviec, 1 až 9 kusov dobytku, 270 až 561 sobov, ako aj 20 až 31 psov. Prinajmenšom v prípade oviec a sobov je možné sledovať nárast.²² Pokiaľ budú skutočne lovené svorky, ktoré sa k človeku približujú najviac a ktoré spôsobujú najväčšie škody,²³ zdá sa byť možné, že tieto

40. Ani táto teória však na základe predložených informácií nemôže odôvodniť nediferencované povolenia na odstrel určitého počtu vlkov. Nato, aby bolo možné túto teóriu prijať, musela by najskôr mať vedecký podklad. Tento vedecký podklad by musel vysvetliť nielen to, do akej miery je vôbec lov vhodný pre zachovanie plachosti vlkov, ale tiež to, v akej forme by bol lov účinný a ohrozoval v čo najmenšej miere populáciu vlkov, napr. či a prípadne za akých okolností je možné usmrtiť vodcov svorky alebo len mláďatá, či dokonca celú svorku. Bolo by tiež potrebné preskúmať, či namiesto usmrtenia vlkov postačujú iné opatrenia, napríklad opatrenia navrhované Komisiou, a to zatváranie dobytku v noci do stajní alebo za účinné ploty, použitie aromatických látok alebo iných prostriedkov na odstrašenie vlkov, ako aj opatrenia na náhradu spôsobených škôd.

41. Článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch tiež podmieňuje každú výnimku z prísnych ochranných ustanovení stanovených v článku 12 ďalšou podmienkou, a to, že udelená výnimka nespôsobuje zhoršenie stavu ochrany populácie príslušného druhu na území jeho prirodzeného výskytu.

21 — Plán správy, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, s. 49.

22 — Tamže, s. 17.

23 — Podľa plánu správy, už citovaného v poznámke pod čiarou 3, s. 17. spôsobuje 10 % až 20 % vlkov 80 % škody.

42. Článok 1 písm. i) smernice o biotopoch zakladá definíciu priaznivej úrovne stavu ochrany druhu na troch znakoch. Druhý a tretí z týchto znakov sa týkajú územia prirodzeného výskytu a biotopu druhu. V prejednávanej veci nie sú žiadne zjavné pochybnosti o tom, že tieto kritériá priaznivej úrovne stavu ochrany druhu sú splnené.

43. Sporným je naopak prvý znak priaznivej úrovne stavu ochrany druhu, a to, či na základe údajov o dynamike populácie vlkov je potrebné predpokladať, že sa tento druh udržuje a je predpoklad, že sa bude dlhodobo udržiavať vo svojom prirodzenom biotope ako životaschopný komponent.

44. Je nesporné, že fínska populácia vlkov sa v posledných rokoch výrazne zväčšila a takisto že sa v silnej miere územne rozšírila. Napriek povoleniam na odstrel sa stav ochrany druhu vcelku nezhoršil, ale naopak zlepšil. Z toho by bolo možné vyvodit' záver, tak ako to urobila fínska vláda, že populácia vlkov vo Fínsku spĺňa požiadavky priaznivej úrovne stavu ochrany druhu.

45. Komisia však aj napriek tomu zastáva názor, že vlk sa vo Fínsku počas konania pred

podaním žaloby a v čase uplynutia lehoty, ktorú stanovila v odôvodnenom stanovisku t. j. 4. septembra 2002, nenachádzal na priaznivej úrovni stavu ochrany druhu. Komisia sa opiera o štúdiu, ktorá na základe údajov za rok 1998 hodnotila vlka vo Fínsku ako ohrozeného, a o fínsky plán správy populácie vlkov. Ako zdôrazňuje Fínsko, štúdia má v prejednávanej veci len druhoradý význam, pretože rozhodujúcim dňom je 4. september 2002. Stav ochrany populácie vlkov je v tomto čase zdokumentovaný v pláne správy populácie vlkov.

46. Plán správy populácie vlkov vychádza z toho, že fínska populácia vlkov, dokonca aj pri zohľadnení migrácie vlkov z rusko-karelskej populácie, tvorí dlhodobo životaschopný komponent svojho prirodzeného biotopu vo Fínsku, len ak zahrňuje najmenej 20 reprodukčných párov.²⁴ Podľa plánu však v dotknutom roku 2002 existovalo len 12 takýchto párov a v predchádzajúcich rokoch dokonca menej. Do roku 2005 vzrástol ich počet na 16, nedosiahol však ešte prahovú úroveň dlhodobo životaschopnej populácie.²⁵

24 — Plán správy, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, s. 41 a s. 15 a nasl.

25 — Tamže, s. 9 a nasl.

47. Fínsko vo svojej odpovedi Komisii uvádza, že pri posúdení priaznivého stavu ochrany nezáleží na koncepte najmenej životaschopnej populácie, ale na dynamike populácie, ktorá je zjavne priaznivá.

ktorí sa ešte nemnožia, však má nepriame účinky na počet reprodukčných párov. Ak by títo jedinci naďalej žili, opustili by časom svoju svorku a možno by si našli partnera.²⁷ Z toho vyplýva, že vzhľadom na obmedzený počet vlkov vo Fínsku by sa bez usmrcovania vlkov stav ochrany ich populácie v porovnaní s realitou pravdepodobne zlepšil výraznejšie.

48. Tento argument fínskej vlády nie je veľmi presvedčivý, pretože je v rozpore s konštatovaním, ktoré je uvedené v jej vlastnom pláne správy populácie vlkov zjavne založenom na najlepšie dostupných vedeckých poznatkoch. V dôsledku toho nie je možné uznať stav ochrany vlka vo Fínsku v rozhodnom čase za priaznivý.

50. Nie je preto možné konštatovať, že sa fínska populácia vlkov aj napriek odstrelu nachádzala v priaznivom stave ochrany, ani to, že nebola ohrozená. Odôvodnenie lovu vlkov preto nebolo v rozhodnom čase zlučiteľné so znením článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch.

49. Na rozdiel od názoru Fínska je ďalej potrebné vychádzať z toho, že odstrel jednotlivých vlkov bol pre stav ochrany populácie vlkov nepriaznivý. Skutočnosť, že populácia sa aj napriek usmrcovaniu zvýšila, sama osebe nevylučuje možnosť, že usmrcovanie ako také pôvodne zhoršilo stav ochrany vlkov.²⁶ Pokiaľ sa strieľajú množiaci sa vlci, znižuje to priamo počet reprodukčných párov, ktoré sú rozhodujúce pre stav ochrany populácie vlkov. Aj odstrel jedincov,

51. Fínska vláda však oprávnenne kladie otázku, či pri absencii priaznivého stavu ochrany je podľa článku 16 smernice o biotopoch vylúčené každé odôvodnenie opatrenia, ktoré je pre druh — prísne chránený v zmysle článku 12 — nevýhodné. To by znamenalo, že členské štáty nesmú pred dosiahnutím priaznivého stavu ochrany populácie pre druhy uvedené v prílohe IV dovoliť, bez ohľadu na ciele opatrenia, žiadnu zo zakázaných foriem

26 — Pozri rozsudky z 29. januára 2004, Komisia/Rakúsko, C-209/02, Zb. s. I-1211, bod 27, a Komisia/Portugalsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 24.

27 — Pozri plán správy, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, s. 11.

ohrozenia. Pre mnohé druhy by to predstavovalo absolútnu ochranu, pretože sú prísne chránené z toho dôvodu, že ich stav ochrany je nepriaznivý.

52. Osobitne pri priamom ohrození najvyšších hodnôt, napr. ľudského života a zdravia, však musí byť možné odchýliť sa, nezávisle od stavu ochrany druhu, od zákazov týkajúcich sa ochrany druhov, pokiaľ je to jediný spôsob odvrátenia nebezpečenstva. Preto je aj napriek nutnosti doslovného výkladu článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch potrebné zmierniť požiadavky pre odôvodnenie ohrozenia prísne chránených druhov. Ako Fínsko správne uvádza, Komisia to, prinajmenšom implicitne, uznáva vo svojej správe k uplatneniu článkov 12 a 16, pretože v nej nevyklučuje odôvodnenie výnimiek aj v prípade nepriaznivého stavu ochrany populácie.²⁸

53. Takéto zmiernenie požiadaviek má svoj základ v judikatúre Súdneho dvora, ktorý už v oblasti práva ochrany životného prostredia

rozhodol, že mimoriadne dôvody môžu odôvodniť ohrozenie chránených prírodných hodnôt, dokonca aj keby to na základe znenia príslušných ustanovení nebolo možné.²⁹ Musí ísť o dôvody všeobecného záujmu, ktoré majú prednosť pred všeobecným záujmom ochrany životného prostredia, ktorý je cieľom smernice (v danom prípade išlo o ochranu pobreží a nebezpečenstvo záplav).³⁰ Zohľadnená bola tiež skutočnosť, že vtedajší projekt mal konkrétne pozitívne účinky na ohrozené druhy.³¹

54. Prakticky, tak ako v prípade článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch, aj tu ide o uplatnenie zásady proporcionality, ktorá však nie je, pokiaľ ide o možné ciele výnimiek, obmedzená na zoznam dôvodov výnimiek podľa článku 16 ods. 1 písm. a) až e) a predovšetkým nepozná podmienku udržania druhu v priaznivom stave ochrany.

55. V prejednávanej veci však nemôže takéto zmiernenie požiadaviek článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch odôvodniť fínsku prax. Keďže povolenie na lov vlkov sa neobmedzuje na tých jedincov, ktorých usmrtenie je nutné z hľadiska zabránenia škodám, a okrem toho nebol predložený žiadny dostatočný vedecký

28 — Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest provided by the „Habitats“ Directive 92/43/EEC, 5. znenie návrhu, apríl 2006, časť III, bod 49 a nasl., osobitne bod 54 (s. 63 a nasl.) (http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/species_protection/library?/=/commission_guidance&vm=detailed&sb=Title).

29 — Rozsudok z 28. februára 1991, Komisia/Nemecko, C-57/89, Zb. s. I-883, bod 21.

30 — Tamže, s. 23.

31 — Tamže, s. 25.

základ pre jeho účinnosť, nie je možné predpokladať, že existovali mimoriadne dôvody pre lov.

V — O trovách

56. Žalobe Komisie je preto potrebné vyhovieť.

57. Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia mala vo veci úspech a navrhla zaviazat' žalovanú na náhradu trov konania, je opodstatnené zaviazat' Fínsku republiku na náhradu trov konania.

VI — Návrh

58. Navrhujem preto, aby Súdny dvor rozhodol, že:

1. Fínska republika si tým, že povolila lov vlkov bez toho, aby preukázala, že sú splnené podmienky výnimky podľa článku 16 ods. 1 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 12 ods. 1 a článku 16 ods. 1 písm. b) tejto smernice.
2. Fínska republika je povinná nahradiť trovy konania.