



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 12. decembra 2024¹

Vec C-629/23

Eesti Suurkiskjad

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Riigikohus (Najvyšší súd, Estónsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 92/43/EHS – Ochrana prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín – Vlk (*canis lupus*) – Odoberanie jedincov druhov divokej fauny uvedených v písmene a) prílohy V vo voľnej prírode a ich využitie – Plán lovu vlka – Hodnotenie stavu ochrany populácií príslušného druhu“

I. Úvod

1. Cieľom smernice o biotopoch² je zabezpečenie biologickej rôznorodosti prostredníctvom ochrany prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín. Obmedzenie alebo ohrozenie stavu ochrany druhov môže brániť činnostiam alebo vyvolať povinnosti konať. Ako sa však určuje stav ochrany?³

2. Táto otázka vzniká v prejednávacom prípade v súvislosti s ochranou jednotlivých jedincov vlka (*canis lupus*), čo je druh európskeho významu. Vo väčšine členských štátov ešte⁴ podlieha prísnej ochrane podľa článku 12 smernice o biotopoch, ktorý bol už viackrát predmetom judikatúry Súdneho dvora.⁵ Podľa neho sa má najmä úmyselné usmrčovanie vlka, teda aj lov, v zásade zakázať a výnimky z tohto zákazu sú možné len vo veľmi úzkych medziach.

3. Určité členské štáty, napríklad Estónsko, však pri rokovaniach o smernici alebo pri pristúpení k Únii mohli dohodnúť, aby na ich štátnom území alebo na jeho častiach platila pre vlka len miernejšia ochrana podľa článku 14 smernice o biotopoch. Podľa neho je lov v zásade prípustný, avšak členské štáty musia prijať ochranné opatrenia, pokiaľ je zachovanie priaznivého stavu

¹ Jazyk prednesu: nemčina.

² Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 1992, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102), zmenená smernicou Rady 2013/17/EÚ z 13. mája 2013 (Ú. v. EÚ L 158, 2013, s. 193).

³ Podľa bodu 12 dokumentu Rady 9705/24 z 8. mája 2024 Komisia zadala práce na lepšej metodike posudzovania stavu ochrany veľkých šeliem.

⁴ Pokiaľ ide o diskusiu týkajúcu sa úrovne ochrany vlka, pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, bod 1 a tam citované pramene), dokument Rady 9705/24 z 8. mája 2024 o stave diskusie týkajúcej sa úrovne ochrany vlka a tlačové oznámenie Rady z 26. septembra 2024 „Bernský dohovor: EÚ navrhne zmenu stavu ochrany vlkov“, príslušný list Únie z 27. septembra 2024 adresovaný Sekretariátu Bernského dohovoru, T-PVS/Inf(2024)15, ako aj oddiel 4.2 Draft List of Decisions and Adopted Texts k 44. zasadnutiu Stáleho výboru Bernského dohovoru, T-PVS(2024)MISC zo 6. decembra 2024 o prijatí návrhu Únie.

⁵ Pozri napríklad rozsudky z 30. januára 2002, Komisia/Grécko (*Caretta caretta*) (C-103/00, EU:C:2002:60); z 10. októbra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), alebo naposledy z 11. júla 2024, Umweltverband WWF Österreich a i. (C-601/22, EU:C:2024:595).

ochrany ohrozené. Týmto ochranným ustanovením sa musel Súdny dvor po prvý raz bližšie zaoberať v nedávno vydanom rozsudku ASCEL.⁶ V ňom zdôraznil význam stavu ochrany pre uplatnenie článku 14, ale podrobnejšie sa k jeho skúmaniu nevyjadril.

4. Súdny dvor musí teraz na základe prejednávaneho návrhu na začatie prejudiciálneho konania podaného estónskym súdom odpovedať na otázky týkajúce sa tohto preskúmania. Treba preskúmať, do akej miery sa populácie vlka mimo Estónska musia zohľadniť pri posudzovaní jeho stavu ochrany, aký význam má posúdenie tohto stavu na základe kritérií Medzinárodnej únie na ochranu prírody a prírodných zdrojov (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, ďalej len „IUCN“) a či možno vziať do úvahy hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky.

II. Právny rámec

A. Bernský dohovor

5. Z medzinárodnoprávného hľadiska je relevantný predovšetkým Bernský dohovor o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť⁷. Európske hospodárske spoločenstvo ratifikovalo tento dohovor v roku 1982.⁸ V Estónsku tento dohovor vstúpil do platnosti 1. decembra 1992.⁹

6. Článok 6 Bernského dohovoru obsahuje osobitné ustanovenia týkajúce sa ochrany druhov:

„Každá zmluvná strana prijme vhodné a potrebné legislatívne a správne opatrenia na zabezpečenie osobitnej ochrany voľne žijúcich druhov fauny, ktoré sú uvedené v dodatku II. Vo vzťahu k týmto druhom sa menovite zakázu:

a) všetky spôsoby zámerného odchyty, držby a zámerného zabíjania,

...“

7. Článok 7 Bernského dohovoru stanovuje miernejšie pravidlá ochrany pre určité ďalšie druhy, ktoré v podstate zodpovedajú článku 14 smernice o biotopoch.

8. Článok 9 Bernského dohovoru obsahuje výnimky z ochranných ustanovení článkov 6 a 7, ktoré v podstate zodpovedajú výnimkám podľa článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch.

9. Vlk je uvedený v dodatku II Bernského dohovoru ako jeden z prísne chránených druhov živočíchov. Dvanásť zmluvných štátov, napr. Španielsko, však podľa informácií uvedených na webovej stránke Rady Európy uplatnili výhrady, takže v týchto štátoch sa na vlka uplatňuje len ochrana podľa článku 7. Pre Úniu alebo Estónsko to však neplatí.¹⁰

⁶ Rozsudok z 29. júla 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656).

⁷ CETS č. 104.

⁸ Rozhodnutie Rady 82/72/EHS z 3. decembra 1981 (Ú. v. ES L 38, 1982, s. 1; Mim. vyd. 11/014, s. 280).

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

¹⁰ <https://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>

B. Smernica o biotopoch

10. Pätnáste odôvodnenie smernice o biotopoch sa týka ochrany druhov:

„keďže pre určité druhy rastlín a živočíchov sa vyžaduje všeobecný systém ochrany dopĺňujúci [smernicu o ochrane vtáctva¹¹]; keďže by sa malo vypracovať ustanovenie pre opatrenia na riadenie určitých druhov, ak to vyžaduje ich stav ochrany, vrátane zákazu určitých prostriedkov odchyty alebo usmrčovania, pri zabezpečení možnosti výnimiek za určitých podmienok“.

11. V článku 1 písm. g) a i) smernice o biotopoch sú vymedzené rôzne pojmy:

„g) ‚druh európskeho významu‘ znamená druh, ktorý je v rámci územia uvedeného v článku 2:

- i) ohrozený, s výnimkou tých druhov, ktorých územie prirodzeného pohybu je zanedbateľné na tomto území a ktoré nie sú ohrozené ani zraniteľné v západnom palearktickom regióne, alebo
- ii) zraniteľný, t. j. je pravdepodobné, že sa v blízkej budúcnosti presunú do ohrozenej kategórie, ak budú ďalej pôsobiť príčinné faktory, alebo
- iii) vzácny, t. j. s malými populáciami, ktoré nie sú v súčasnosti ohrozené alebo zraniteľné, ale podliehajú riziku. Tieto druhy sa nachádzajú na obmedzených geografických územiach alebo sa riedko vyskytujú na území väčšom, alebo
- iv) endemický a vyžadujúci mimoriadnu pozornosť z dôvodu špecifického charakteru ich prirodzeného biotopu a/alebo potenciálneho dosahu ich využívania na prirodzený biotop a/alebo potenciálneho dosahu ich využívania na stav ochrany.

Takéto druhy sú uvedené alebo môžu byť uvedené v prílohe II a/alebo prílohe IV alebo V;

h) ...

- i) stav ochrany druhov [ochrany druhu – *neoficiálny preklad*] znamená súhrn vplyvov pôsobiacich na príslušné druhy [na príslušný druh – *neoficiálny preklad*], ktoré môžu ovplyvniť jeho dlhodobé rozdelenie a prebytok ich populácií [a veľkosť jeho populácií – *neoficiálny preklad*] v rámci územia uvedeného v článku 2;

Stav ochrany sa bude považovať za ‚priaznivý‘, keď:

- údaje o dynamike populácie príslušného druhu indikujú, že sa tento druh sám dlhodobo udržuje vo svojom prirodzenom biotope ako životaschopný komponent, a
- územie prirodzeného pohybu tohto druhu sa ani nezmenšuje, ani sa pravdepodobne v dohľadnej budúcnosti nezmenší a
- existuje a pravdepodobne bude ďalej existovať dostatočne veľký prirodzený biotop na dlhodobé udržanie ich [jeho – *neoficiálny preklad*] populácií;

¹¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/147/ES z 30. novembra 2009 o ochrane voľne žijúceho vtáctva (Ú. v. EÚ L 20, 2010, s. 7).

j) ...“

12. V článku 2 smernice o biotopoch je opísaný jej cieľ:

„1. Cieľom tejto smernice je prispievať k zabezpečeniu biologickej rôznorodosti prostredníctvom ochrany prirodzených biotopov divokej fauny a flóry [prirodzených biotopov a divokej fauny a flóry – *neoficiálny preklad*] na európskom území členských štátov, ktoré sú stranami zmluvy [štátov, na ktoré sa vzťahuje Zmluva – *neoficiálny preklad*].

2. Navrhnu sa opatrenia prijaté podľa tejto smernice, aby sa zachovali v prirodzenom [priaznivom – *neoficiálny preklad*] 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.“

13. Podľa článku 3 ods. 1 smernice o biotopoch sa „vytvorí... súvislá európska ekologická sústava osobitných chránených území pod názvom ‚Natura 2000‘. Táto sústava... umožní udržanie typov prirodzených biotopov a biotopov druhov a v prípade potreby obnovenie priaznivého stavu ochrany v ich prirodzenom rozsahu“. Článok 4 stanovuje, ako sa vyberajú lokality chránené podľa tejto smernice, a pokiaľ ide o úpravu týchto lokalít, odkazuje na dohľad podľa článku 11.

14. Článok 12 smernice o biotopoch vyžaduje zavedenie prísneho systému ochrany určitých živočíšnych druhov, ktorý zakazuje okrem iného ich úmyselné usmrcovanie.

15. Článok 14 smernice o biotopoch obsahuje pravidlá týkajúce sa odoberania určitých živočíšnych druhov vo voľnej prírode:

„1. Ak to členské štáty na základe dohľadu stanoveného v článku 11 považujú za potrebné, prijímú opatrenia na zabezpečenie toho, že odoberanie vzoriek [jedincov – *neoficiálny preklad*] druhov divokej fauny a flóry, uvedených v prílohe V, vo voľnej prírode, ako aj ich využitie je zlučiteľné s ich zachovávaním v priaznivom stave ochrany.

...“

16. Článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch obsahuje výnimky z článkov 12 a 14.

17. V písmene a) prílohy II k smernici o biotopoch je uvedený okrem iného vlk ako prioritný druh, pre ktorý sa majú stanoviť chránené oblasti, čo však neplatí pre populácie v Estónsku, Lotyšsku a Litve. Vlk je navyše uvedený v písmene a) prílohy IV ako druh, ktorý sa má podľa článku 12 prísne chrániť, avšak aj to neplatí okrem iného pre populácie v Estónsku, Lotyšsku a Litve, ako aj v Poľsku. Tieto populácie vlka sú naopak uvedené v písmene a) prílohy V.

III. Skutkový stav a návrh na začatie prejudiciálneho konania

18. Dňa 4. októbra 2012 schválil Keskkonnaminister (minister životného prostredia, Estónsko) „Akčný plán na ochranu a manažment populácie veľkých šeliem (vlk *canis lupus*, rys *lynx*, medveď hnedý *ursus arctos*) na obdobie rokov 2012 až 2021“. Podľa tohto plánu bolo možné klasifikovať stav všetkých populácií veľkých šeliem ako dobrý. V pláne bol stanovený dlhodobý

cieľ zachovávať populáciu vlka počas budúcich 30 rokov s prihliadnutím na ekologické, hospodárske a sociálne aspekty v priaznivom stave. Konkrétnym cieľom na obdobie rokov 2012 až 2021 bolo zachovanie 15 až 25 vlčích svoriek s mláďatami ročne (celková veľkosť populácie približne 150 až 250 jedincov) pred začiatkom lovej sezóny (na jeseň). V tomto rozmedzí sa mali stanoviť ročné cieľové údaje podľa výsledkov monitoringu a veľkosť populácie sa mala prostredníctvom lovu udržať v tomto rozmedzí.

19. Keskkonnaamet (Úrad pre životné prostredie, Estónsko) stanovil kvótu na lov vlka na poľovný rok 2020/2021 na území Estónskej republiky výnosom z 29. októbra 2020 na 140 jedincov. Podľa tohto výnosu je Úrad pre životné prostredie oprávnený zmeniť kvótu na lov vlka po tom, ako to navrhne Keskkonnaagentuur (Agentúra pre životné prostredie, Estónsko). Hlavným cieľom manažmentu bolo dosiahnuť do roku 2021 priemerne 20 vlčích vrhov na pevninskom území Estónska, pričom populácia mala byť čo najrovnomernejšie rozdelená medzi vhodné biotopy.

20. MTÜ Eesti Suurkiskjad [neziskové združenie Veľké šelmy Estónska (MTÜ je skratka Mittetulundusühing)] podalo žalobu o určenie neplatnosti výnosu. Po tom, čo Tallinna Halduskohus (Správny súd Tallinn, Estónsko) túto žalobu zamietol, Eesti Suurkiskjad podalo odvolanie, ktoré bolo neúspešné.

21. Tallinna Ringkonnakohus (Krajský súd Tallinn, Estónsko) okrem iného konštatoval, že judikatúra Súdneho dvora nezakazuje zohľadniť migračné pohyby a vplyvy medzi členskými štátmi na stav ochrany populácie určitého druhu. Nič nepreukazuje, že podmienky na dlhodobé zachovanie stavu ochrany, ktoré sú stanovené v článku 1 písm. i) smernice o biotopoch, by bez zohľadnenia ruskej populácie neboli splnené. Preto nie je neprípustné zohľadniť ochranné opatrenia prijaté Poľskom, Litvou a Lotyšskom, aj keď sa neprijímajú v rámci spolupráce medzi príslušnými orgánmi.

22. Tallinna Ringkonnakohus (Krajský súd Tallinn) vychádzal zo správy „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe“ (2015) vypracovanej na objednávku Komisie. Podľa nej zahŕňa baltská populácia vlka v členských štátoch Únie (okrem častí mimo EÚ) približne 900 až 1 400 jedincov (z toho 20 % sa nachádza v Estónsku), pričom stav populácie je stabilný a zodpovedá kategórii LC (*least concern*) červeného zoznamu IUCN, t. j. je klasifikovaný ako najmenej ohrozený (s. 47). Preto nie je namieste uplatniť analógiu s populáciami vlka v Karélii (približne 150 jedincov vo Fínsku) a Škandinávii (vo Švédsku a v Nórsku spolu 250 až 300 jedincov), ktoré patria podľa uvedenej správy do kategórie EN (*endangered*), t. j. sú ohrozené.

23. Eesti Suurkiskjad podalo kasačnú sťažnosť na Riigikohus (Najvyšší súd, Estónsko), ktorý vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania žiada Súdny dvor, aby odpovedal na nasledujúce otázky:

1. Má sa článok 14 ods. 1 smernice o biotopoch vykladať v tom zmysle, že z neho vyplýva povinnosť zabezpečiť pri prijímaní opatrení uvedených v tomto ustanovení priaznivý stav ochrany v zmysle článku 1 písm. i) pre regionálnu populáciu určitého druhu v určitom členskom štáte, alebo možno zohľadniť stav ochrany celej populácie na území členských štátov Európskej únie?

2. Ak je prípustné zohľadniť stav ochrany celej populácie na území členských štátov Európskej únie, má sa smernica o biotopoch v takom prípade vykladať v tom zmysle, že vyžaduje formálnu spoluprácu medzi členskými štátmi, ktorých súčasťou je územie výskytu populácie, na účely ochrany tejto populácie, alebo stačí, aby členský štát, ktorý prijme opatrenia uvedené v článku 14 smernice o biotopoch, zistil stav populácie tohto druhu v iných dotknutých členských štátoch alebo stanovil na tento účel podmienky vo vnútroštátnom pláne riadenia?
3. Možno článok 1 písm. i) smernice o biotopoch vykladať v tom zmysle, že regionálna populácia druhu, ktorý je podľa kritérií červeného zoznamu IUCN zaradený do stupňa ohrozenia „zraniteľný“ (VU [*vulnerable*]), sa môže nachádzať v priaznivom stave ochrany v zmysle smernice o biotopoch?
4. Možno článok 1 písm. i) smernice o biotopoch v spojení s článkom 2 ods. 3 vykladať v tom zmysle, že pri určovaní priaznivého stavu ochrany určitého druhu možno vziať do úvahy aj hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky?

24. MTÜ Eesti Suurkiskjad, Estónska republika, Dánske kráľovstvo, Rakúska republika a Európska komisia predložili písomné pripomienky k týmto otázkam. Eesti Suurkiskjad, Estónsko a Komisia navyše odpovedali na písomné otázky Súdneho dvora a zúčastnili sa na pojednávaní konanom 6. novembra 2024.

IV. Právne posúdenie

25. Návrhom na začatie prejudiciálneho konania sa majú objasniť rôzne otázky súvisiace so skúmaním stavu ochrany druhu pri uplatňovaní článku 14 ods. 1 smernice o biotopoch. Podľa tohto ustanovenia členské štáty prijímajú potrebné opatrenia na zabezpečenie toho, že odoberanie jedincov druhov divokej fauny a flóry uvedených v prílohe V vo voľnej prírode, ako aj ich využitie je zlučiteľné s ich zachovávaním v priaznivom stave ochrany.

26. Ak sa taký živočíšny druh nachádza v nepriaznivom stave ochrany, dotknutý členský štát musí preto prijať opatrenia v zmysle článku 14 smernice o biotopoch, aby zlepšil stav ochrany tohto druhu do takej miery, že jeho populácie v budúcnosti trvale dosiahnu priaznivý stav ochrany.¹² Článok 14 teda bráni najmä povoleniu lovu vlka, ak dotknutý členský štát klasifikoval jeho stav ochrany ako „nepriaznivý“.¹³

27. Účelom prvej otázky je určiť, či je pre posúdenie stavu ochrany relevantná len populácia druhu v dotknutom členskom štáte, alebo či sa môžu zohľadniť aj populácie v iných členských štátoch. Na túto otázku treba odpovedať spoločne s druhou otázkou, či je na zohľadnenie populácií v iných členských štátoch potrebná formálna dohoda (pozri v tejto súvislosti časť A). Štvrtou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa pri posudzovaní stavu ochrany môžu vziať do úvahy aj hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky (pozri v tejto súvislosti časť B). Tretia otázka sa týka významu klasifikácie populácie v členskom štáte ako „zraniteľnej“ (VU) zo strany IUCN (pozri v tejto súvislosti časť C). Napokon sa budem v krátkosti zaoberať významom Bernského dohovoru pre ochranu vlka v Estónsku (pozri v tejto súvislosti časť D).

¹² Rozsudok z 29. júla 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, bod 69).

¹³ Rozsudok z 29. júla 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, bod 78).

A. Prvá a druhá otázka – smerodajná populácia pre posúdenie stavu ochrany

28. Prvou otázkou sa má objasniť, či opatrenia potrebné podľa článku 14 ods. 1 smernice o biotopoch závisia len od toho, že stav ochrany populácie v dotknutom členskom štáte je priaznivý, alebo či sa môže zohľadniť stav ochrany populácie v celej Únii.

29. Táto otázka vychádza zo skutočnosti, že estónska populácia vlka je súčasťou väčšej baltskej populácie, takzvanej metapopulácie, ktorá zahŕňa ďalšie populácie v Lotyšsku, Litve a Poľsku, ako aj v Rusku, Bielorusku a na Ukrajine. Zatiaľ čo stav ochrany estónskej populácie je sporný, čo je najmä predmetom tretej otázky, priaznivý stav ochrany baltskej populácie vlka ako celku je podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania nesporný.

30. Pre prípad, že je relevantný stav ochrany v iných členských štátoch, sa má druhou otázkou objasniť, či je predpokladom zohľadnenia formálna spolupráca medzi dotknutými členskými štátmi týkajúca sa ochrany druhu. Podľa dostupných informácií totiž v súčasnosti existujú len náznaky spolupráce medzi Estónskom a inými štátmi, v ktorých sa vyskytuje baltská metapopulácia. Estónsko preto v podstate zistilo stav v iných dotknutých členských štátoch a vzhľadom na tieto informácie stanovilo podmienky ochrany druhu vo vnútroštátnom pláne riadenia.

31. Obe tieto otázky úzko súvisia, takže na ne odpoviem spoločne. Pritom najprv rozoberiem zodpovednosť členských štátov za stav ochrany druhu na ich vlastnom štátnom území (pozri v tejto súvislosti oddiel 1), následne rozoberiem metódu skúmania stavu ochrany (pozri v tejto súvislosti oddiel 2), opíšem možné vzájomné ovplyvňovanie populácií v rôznych členských štátoch (pozri v tejto súvislosti oddiel 3) a napokon preskúmam prognostické hodnotenie stavu ochrany a pritom sa budem zaoberať významom formálnej spolupráce a ochranných predpisov v dotknutých štátoch (pozri v tejto súvislosti oddiel 4).

1. Zodpovednosť členských štátov za stav ochrany druhu na ich vlastnom štátnom území

32. Najprv treba objasniť, či je pri uplatňovaní článku 14 smernice o biotopoch dôležitý stav ochrany druhu v celej Únii, alebo stav na území dotknutého členského štátu.

33. Súdny dvor v ustálenej judikatúre z článku 1 písm. i) a článku 2 ods. 1 smernice o biotopoch vyvodzuje, že na účely posúdenia (priaznivého) stavu ochrany druhu treba vychádzať z celého európskeho územia členských štátov, na ktoré sa vzťahuje Zmluva.¹⁴ V článku 1 písm. i) prvej vety je totiž stav ochrany vymedzený pre územie označené v článku 2. Týmto územím je európske územie členských štátov, na ktoré sa vzťahuje Zmluva a v ktorom má smernica podľa článku 2 ods. 1 prispievať k zabezpečeniu biologickej rôznorodosti prostredníctvom ochrany prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín.

34. Tento cieľ smernice o biotopoch, ktorým je zabezpečiť biologickú rôznorodosť v celej Únii, zodpovedá zodpovednosti Únie za všetky členské štáty, v ktorých sa má Únia podľa článku 3 ods. 3 druhej vety ZEÚ, článku 191 ods. 2 prvej vety ZFEÚ a článku 37 Charty základných práv Európskej únie usilovať o vysokú úroveň ochrany životného prostredia.

¹⁴ Rozsudky zo 7. novembra 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, bod 23); z 19. októbra 2017, Vereniging Hoekschewaards Landschap (C-281/16, EU:C:2017:774, bod 32), a z 18. októbra 2018, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-669/16, EU:C:2018:844, bod 63).

35. V tomto zmysle Súdny dvor v uvedenej judikatúre¹⁵ opísal úlohu Komisie pri stanovení európskej sústavy chránených území s názvom Natura 2000. Komisia musí podľa článku 3 ods. 1 a článku 4 ods. 2 smernice o biotopoch vo vzťahu k celej Únii posúdiť, ktoré územia sa musia chrániť, aby sa umožnilo udržanie typov prirodzených biotopov a biotopov druhov a v prípade potreby obnovenie priaznivého stavu ochrany v ich prirodzenom rozsahu.

36. Opatrenia podľa článku 14 smernice o biotopoch však neprijíma Komisia, ale ich prijímajú členské štáty. Členské štáty však môžu prijať len opatrenia týkajúce sa *ich vlastného štátneho územia* alebo jeho časti, ak uplatňujú smernicu o biotopoch. Preto môžu zaručiť len to, aby ich vlastné štátne územie prispievalo k zabezpečeniu biologickej rôznorodosti.

37. Okrem toho cieľom smernice o biotopoch nie je len zachovať chránené druhy niekde v Únii. Naopak každý druh sa má podľa článku 1 písm. i) druhej vety prvej zarážky smernice o biotopoch udržiavať vo svojom prirodzenom biotope ako životaschopný komponent. V tomto prirodzenom biotope má totiž tento druh ekologickú funkciu.

38. V prípade vlka ako veľkej šelmy táto funkcia spočíva najmä v kontrolovaní populácií zvierat, ktoré loví. Ak vlk vo svojom prirodzenom biotope chýba, tak sa populácie týchto iných druhov môžu nadmerne zväčšiť a spôsobiť škody. To sa týka napríklad druhov jeleňov, ktoré môžu spôsobiť značné škody na lesných porastoch, ak ich populácie nekontrolujú šelmy, ako je vlk.¹⁶ Priama kontrola takých druhov človekom je len núdzové riešenie, ktoré je z rôznych dôvodov často menej účinné.¹⁷

39. Ak stav ochrany druhu v niektorom členskom štáte nie je priaznivý, tento druh tam nemôže plniť svoju ekologickú funkciu alebo ju aspoň nemôže plniť v celom rozsahu, a to ani vtedy, keď je populácia v členskom štáte súčasťou metapopulácie, ktorá sa nachádza v priaznivom stave ochrany.

40. Treba však tiež spresniť, že členské štáty môžu mať povinnosti podľa článku 14 smernice o biotopoch len za predpokladu, že územie prirodzeného pohybu príslušného druhu prinajmenšom potenciálne zahŕňa územie členského štátu. Na rozdiel od článkov 12 a 16 táto podmienka síce v článku 14 nie je výslovne spomenutá, ale nebolo by logické uložiť členským štátom povinnosť prijať opatrenia na zabezpečenie priaznivého stavu ochrany druhov, ktoré sa vôbec nemôžu vyskytovať na ich území napríklad preto, lebo v dôsledku geografických alebo klimatických pomerov na ich území nemôžu existovať žiadne zodpovedajúce biotopy. Preto sa v definícii priaznivého stavu ochrany v článku 1 písm. i) druhej vety smernice o biotopoch odkazuje na výskyt v prirodzenom biotope druhu (prvá zarážka) a na územie jeho prirodzeného pohybu (druhá zarážka).

41. Treba teda konštatovať, že územným referenčným rámcom pre uplatňovanie článku 14 smernice o biotopoch členským štátom a najmä pre skúmanie stavu ochrany príslušného druhu, ktoré sa pritom musí vykonať, je územie dotknutého členského štátu.

¹⁵ Pozri judikatúru citovanú v poznámke pod čiarou 14.

¹⁶ Pozri RIPPLE, W. J., ESTES, J. A., BESCHTA, R. L., WILMERS, C. C., RITCHIE, E. G., HEBBLEWHITE, M., WIRSING, A. J. (2014): Status and ecological effects of the world's largest carnivores. In: *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. In: *European Journal of Forest Research*, 130, s. 895 – 909.

¹⁷ Pozri KUIJPER, D. P. J.: c. d., s. 900 a 901.

42. Nepriaznivý stav ochrany, ktorý vyvoláva povinnosti členského štátu konať podľa článku 14 smernice o biotopoch,¹⁸ sa preto netýka celej Únie, ale populácií druhu v rámci jeho štátneho územia. Tento stav ochrany preto nevyhnutne musí existovať a musí byť posúdený na miestnej a vnútroštátnej úrovni tak, aby nepriaznivý stav ochrany na území členského štátu alebo jeho časti nebol zatajený v dôsledku účinku posúdenia vykonaného len na cezhraničnej úrovni.¹⁹ V tejto smernici teda nie je stanovený kompenzačný účinok vyplývajúci z priaznivého stavu ochrany v inom štáte.

2. Metóda skúmania stavu ochrany

43. Vyplýva však už z toho, že populácie druhu mimo členského štátu sú úplne irelevantné pre jeho stav ochrany v dotknutom členskom štáte? Na zodpovedanie tejto otázky preskúmam článok 1 písm. i) smernice o biotopoch, ktorý vymedzuje najprv stav ochrany druhu a potom podmienky jeho klasifikácie ako „priaznivého“.

44. Stav ochrany druhu označuje podľa článku 1 písm. i) *prvej vety* smernice o biotopoch súhrn vplyvov pôsobiacich na príslušný druh, ktoré môžu ovplyvniť jeho dlhodobé rozdelenie a veľkosť jeho populácií na európskom území členských štátov.

45. Podľa článku 1 písm. i) *druhej vety* smernice o biotopoch je stav ochrany priaznivý, ak sú splnené tri podmienky. Po prvé údaje o dynamike populácie príslušného druhu musia indikovať, že sa tento druh sám dlhodobo udržuje vo svojom prirodzenom biotope ako životaschopný komponent (prvá zarážka tohto ustanovenia). Po druhé sa vyžaduje, aby sa územie prirodzeného pohybu tohto druhu ani nezmenšovalo, ani sa pravdepodobne v dohľadnej budúcnosti nezmenšilo (druhá zarážka). Tretou podmienkou je, že existuje a pravdepodobne bude ďalej existovať dostatočne veľký prirodzený biotop na dlhodobé udržanie jeho populácií (tretia zarážka).

46. Preskúmanie stavu ochrany druhu si teda vyžaduje dva kroky. Najprv treba určiť súhrn vplyvov pôsobiacich na príslušný druh, ktoré môžu ovplyvniť jeho dlhodobé rozdelenie a veľkosť jeho populácií v dotknutom členskom štáte. Následne treba na základe týchto vplyvov vykonať prognózu týkajúcu sa budúceho vývoja týchto populácií.

3. Vzťahy medzi populáciami

47. Vzhľadom na tento program skúmania treba rozobrať význam populácií vlka mimo Estónska pre stav ochrany populácií v rámci Estónska, ktorý je smerodajný pre povinnosti tohto členského štátu podľa článku 14 smernice o biotopoch.

48. Podľa článku 1 písm. i) *prvej vety* smernice o biotopoch sú populácie v iných členských štátoch relevantné pre stav ochrany populácie druhu v rámci členského štátu, ak populácie v iných členských štátoch môžu ovplyvniť dlhodobé rozdelenie a veľkosť vnútroštátnej populácie.

49. Taký vplyv existuje, ak medzi týmito populáciami dochádza k výmene.

¹⁸ Rozsudok z 29. júla 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, bod 69).

¹⁹ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júla 2024, Umweltverband WWF Österreich a i. (C-601/22, EU:C:2024:595, bod 57), a návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Čapeta v tejto veci (EU:C:2024:62, body 73 a 74), v súvislosti s článkom 16 smernice o biotopoch. Pozri tiež návrhy, ktoré som predniesla vo veci ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, bod 101), v súvislosti s článkom 14.

50. Príkladom toho je porovnanie hypotetickej izolovanej ostrovnej populácie určitého druhu s populáciou rovnakého druhu, v rámci ktorej pravidelne dochádza k prijímaniu jedincov od iných populácií alebo odovzdávaniu jedincov týmto populáciám a ktorej jedince pravidelne prichádzajú do styku s jedincami iných populácií. V prípade izolovanej populácie možno straty jedincov kompenzovať len rozmnožovaním zostávajúcich jedincov, zatiaľ čo výmena s inými populáciami tiež umožňuje kompenzáciu strát prostredníctvom prisťahovania. Okrem toho môžu prechodne obzvlášť výhodné podmienky v prípade izolovanej populácie viesť k nadmernému rastu s následným silným poklesom populácie, ktorý by sa v prípade výmeny s inými populáciami a biotopmi mohol zmierniť trvalým alebo prechodným odsťahovaním jedincov. Napokon izolované populácie často vykazujú menšiu genetickú variáciu než populácie, ktorých genetická variácia sa posilňuje výmenou s inými populáciami.

51. Izolovaná populácia je preto prirodzene menej odolná voči nepriaznivým účinkom než populácia, ktorá sa nachádza v stave pravidelnej výmeny s inými populáciami. Príkladom toho je škandinávská metapopulácia vlka v strede a na juhu Švédska a Nórska, lebo je do veľkej miery izolovaná od iných populácií. Vykazuje najmä malú genetickú variáciu, lebo ju tvorí málo jedincov.²⁰ V novej správe Stáleho výboru Bernského dohovoru je táto metapopulácia preto klasifikovaná ako „zraniteľná“ (VU).²¹

52. Naproti tomu podľa dostupných informácií neexistujú žiadne porovnateľné riziká pre estónsku populáciu vlka, keďže sa nachádza vo vzťahoch výmeny s inými populáciami, ktoré sú súčasťou baltskej metapopulácie. Aj v rámci tejto metapopulácie by navyše mohlo dochádzať k výmene jedincov s ďalšími populáciami, napríklad s inými populáciami v Rusku, ako aj s veľkou karpatskou metapopuláciou a metapopuláciou v strednej Európe. Baltská metapopulácia ako celok je teda v uvedenej správe klasifikovaná v kategórii „least concern“ („najmenej ohrozený“).²²

53. Výmena s inými populáciami, ktoré sú súčasťou metapopulácie, môže byť navyše práve v prípade menších členských štátov nevyhnutnou podmienkou ochrany druhu, ak ich štátne územie, resp. prirodzený biotop, ktorý môže druh využívať na tomto území, sú príliš malé pre populáciu, ktorá je schopná prežiť. V tomto prípade sa druh môže trvale vyskytovať v tomto členskom štáte len vtedy, ak sa jeho populácia, ktorá sama nie je schopná prežiť, nachádza vo vzťahu sústavnej výmeny s populáciami v susedných členských štátoch. S prihliadnutím na túto výmenu však naopak možno konštatovať, že v prípade tejto populácie sú splnené všetky tri podmienky týkajúce sa priaznivého stavu ochrany.

54. Súdny dvor v zásade tiež už uznal túto myšlienku, keď zdôraznil, že cezhraničnému dohľadu nad druhom treba venovať osobitnú pozornosť, ak tento druh v určitých regiónoch podlieha prísnejším požiadavkám ochrany stanoveným v článkoch 6 a 12 smernice o biotopoch a v susedných regiónoch sa uplatňuje len článok 14.²³ Ak sú tieto odlišné štandardy ochrany oprávnené, treba totiž predpokladať, že posledné uvedené populácie sa nachádzajú v lepšom stave ochrany a môžu pozitívne prispieť k stavu ochrany iných, prísnejšie chránených populácií.²⁴

²⁰ Large Carnivore Initiative for Europe (BOITANI et al.), Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe (dokument pre 42. zasadnutie Stáleho výboru Bernského dohovoru od 28. novembra do 2. decembra 2022, T-PVS/Inf [2022]45, s. 19).

²¹ Tamže, s. 19 a 22.

²² Tamže, s. 18, 19 a 21.

²³ Rozsudok z 29. júla 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, body 63 a 66), pozri tiež rozsudok z 11. júla 2024, Umweltverband WWF Österreich a i. (C-601/22, EU:C:2024:595, bod 58).

²⁴ Pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, bod 77).

55. Treba teda konštatovať, že členské štáty musia zohľadniť vzťahy medzi svojimi populáciami druhu a populáciami v iných členských štátoch alebo neexistenciu takých vzťahov ako súčasť vplyvov pôsobiacich na príslušný druh, ktoré môžu ovplyvniť jeho dlhodobé rozdelenie a veľkosť jeho populácií na ich štátnom území, v zmysle článku 1 písm. i) prvej vety smernice o biotopoch.

4. Prognostické hodnotenie budúceho stavu ochrany

56. Hodnotenie stavu ochrany populácie ako priaznivého alebo nepriaznivého zahŕňa prognózy uvedené v článku 1 písm. i) druhej vety smernice o biotopoch, ktoré sa týkajú toho, či údaje o dynamike populácie príslušného druhu *indikujú*, že sa tento druh sám dlhodobo udržuje vo svojom prirodzenom biotope ako životaschopný komponent (prvá zarážka tohto ustanovenia), či sa územie prirodzeného pohybu tohto druhu ani nezmenšuje, ani sa *pravdepodobne* v dohľadnej budúcnosti nezmenší (druhá zarážka), a či v súčasnosti existuje a *pravdepodobne* aj v budúcnosti bude existovať dostatočne veľký prirodzený biotop na dlhodobé udržanie jeho populácií (tretia zarážka).

57. Východiskom musí byť súčasná situácia, o čom svedčí napríklad odkaz na údaje o dynamike populácie v článku 1 písm. i) druhej vety prvej zarážke smernice o biotopoch. Treba teda zistiť veľkosť populácie, územia pohybu a dostupného biotopu, ako aj vývoj týchto faktorov v minulosti. Pritom sa musia použiť najlepšie dostupné vedecké údaje a metódy.²⁵

58. K súčasnej situácii estónskej populácie vlka patria jej vzťahy s ostatnými čiastkovými populáciami baltskej metapopulácie, ktoré možno zistiť v súčasnosti.

59. Nemožno však automaticky predpokladať, že súčasná situácia bude trvať aj v budúcnosti. Naopak treba zohľadniť predvídateľné a pravdepodobné zmeny.

60. Príkladom toho je budovanie hraničných plotov na východnej hranici Únie, ktoré je spomenuté v návrhu na začatie prejudiciálneho konania.²⁶ V budúcnosti by mohlo redukovať prepojenia medzi čiastkovými populáciami v členských štátoch, ktoré sú súčasťou baltskej metapopulácie, a čiastkovými populáciami v Rusku a Bielorusku. Estónska vláda však na pojednávaní vysvetlila, že vlky môžu aspoň v zime naďalej migrovať medzi Ruskom a Estónskom cez zamrznuté pohraničné vody.

61. Formálna spolupráca medzi členskými štátmi a uplatniteľné ochranné predpisy, ktoré sú spomenuté v druhej otázke, sú však tiež faktormi, ktoré členské štáty musia zohľadniť pri prognóze vývoja vzťahov medzi populáciami v rôznych štátoch. Tieto vzťahy sú totiž tým dôležitejšie, čím lepšie sú zabezpečené do budúcnosti.

62. V tomto smere je dôležitým faktorom právna ochrana ostatných populácií. Ak táto ochrana neexistuje, je namieste obava, že v budúcnosti dôjde k narušeniu týchto ostatných populácií, a teda aj výmeny s populáciou členského štátu.

63. Tento problém sa môže týkať fínskej populácie vlka ako súčasti karelskej metapopulácie, keďže na tento druh sa na ruských územiach, ktoré sú súčasťou tejto metapopulácie, v súčasnosti zrejme vo veľkom rozsahu poľuje. Tieto ruské praktiky určite súvisia aj s tým, že Rusko

²⁵ Rozsudok z 29. júla 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, bod 65).

²⁶ Pozri tiež správu citovanú v poznámke pod čiarou 20, s. 18 a 19.

neratifikovalo Bernský dohovor.²⁷ V každom prípade v už spomenutej správe je táto metapopulácia napriek jej prepojeniu s inými ruskými populáciami klasifikovaná ako „near threatened“ („takmer ohrozená“).²⁸ Podobné problémy by sa mohli týkať vzťahov medzi estónskou populáciou vlka a ruskými populáciami, ako aj populáciami v Bielorusku, ktoré k 1. aprílu 2024 vypovedalo Bernský dohovor.²⁹

64. Súdny dvor možno z tohto dôvodu najprv vo fínskej veci³⁰ odmietol zohľadnenie populácií v tretích štátoch pri posudzovaní stavu ochrany v rámci ustanovenia o výnimke, ktoré sa nachádza v článku 16 smernice o biotopoch, a neskôr ho v rakúskej veci³¹ obmedzil na štáty, na ktoré sa vzťahujú porovnateľné ochranné ustanovenia Bernského dohovoru.

65. Porovnateľná, právne zaručená úroveň ochrany pre rôzne populácie druhu naopak dovoľuje pripísať výmene medzi týmito populáciami pri posudzovaní a hodnotení stavu ochrany jednej z týchto populácií veľký význam.

66. Ešte dôležitejšie by boli tieto vzťahy v prípade ešte vyššej úrovne ochrany, napríklad v prípade, ak by sa na druhú populáciu vzťahoval prísnejší článok 12 smernice o biotopoch. Ostatné populácie, ktoré sú súčasťou baltskej metapopulácie v rámci Únie, však podliehajú rovnakej ochrane ako v Estónsku, t. j. ochrane podľa článku 14. V Poľsku však navyše platí ochrana v 60 osobitných chránených oblastiach podľa smernice o biotopoch³², ktorá bola v baltských štátoch vylúčená. Okrem toho budú vlci v budúcnosti vo všetkých členských štátoch profitovať z povinností obnoviť a chrániť biotopy v súlade s článkom 4 nariadenia o obnove prírody³³.

67. Vzťahy s populáciami v iných štátoch treba považovať za ešte dôležitejšie, ak dotknuté štáty nielenže uplatňujú porovnateľné ochranné predpisy, ale pri ochrane tohto druhu dokonca formálne spolupracujú. V takom prípade totiž môžu koordinovať svoje ochranné opatrenia tak, aby bola táto výmena optimalizovaná.

68. Aj v prípade, ak neexistuje formálna spolupráca, však medzi členskými štátmi platí zásada lojálnej spolupráce zakotvená v článku 4 ods. 3 prvom pododseku ZEÚ, podľa ktorej sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a navzájom si pomáhajú pri plnení úloh, ktoré vyplývajú zo Zmlúv.³⁴ To môže zahŕňať najmä poskytovanie dostupných informácií o populáciách chránených druhov na vlastnom území.

5. Predbežný záver

69. Na prvú a druhú otázku preto treba odpovedať tak, že každý členský štát je povinný zabezpečiť pri uplatňovaní článku 14 smernice o biotopoch na svojom území priaznivý stav ochrany druhov uvedených v prílohe V, ktorých územie prirodzeného pohybu zahŕňa toto územie. Pri

²⁷ Podpisy a stav ratifikácie Bernského dohovoru (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104>).

²⁸ Správa citovaná v poznámke pod čiarou 20, s. 19.

²⁹ Podpisy a stav ratifikácie Bernského dohovoru (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104>).

³⁰ Rozsudok z 10. októbra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 60).

³¹ Rozsudok z 11. júla 2024, Umweltverband WWF Österreich a i. (C-601/22, EU:C:2024:595, bod 63).

³² Biodiversity.europa.eu/species/1367.

³³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1991 z 24. júna 2024 o obnove prírody a o zmene nariadenia (EÚ) 2022/869 (Ú. v. EÚ L, 2024/1991).

³⁴ Pozri rozsudky zo 17. decembra 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Vydanie na Ukrajinu) (C-398/19, EU:C:2020:1032, bod 48), ako aj z 31. januára 2023, Puig Gordi a i. (C-158/21, EU:C:2023:57, body 131 a 132).

posudzovaní stavu ochrany týchto druhov však členský štát musí zohľadniť výmenu medzi jeho populáciou a populáciami v iných štátoch. Význam tejto výmeny pre prognostické hodnotenie stavu ochrany závisí okrem iného od toho, do akej miery sú tieto iné populácie chránené a v akom rozsahu tento členský štát a štát, v ktorom sa nachádza iná populácia, spolupracujú pri ochrane druhu.

B. Štvrtá otázka – hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky

70. Účelom štvrtej otázky je určiť, či hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky možno zohľadniť aj pri klasifikácii stavu ochrany ako priaznivého. Táto otázka je zjavne inšpirovaná článkom 2 ods. 3 smernice o biotopoch, podľa ktorého sa tieto požiadavky a charakteristiky berú do úvahy pri opatreniach prijatých podľa tejto smernice.

71. V konaní vo veci samej bola na tomto základe uplatnená námietka, že zvýšenie počtu vlkov by viedlo k silným sociálnym a hospodárskym konfliktom v estónskej spoločnosti. Z tohto argumentu vyplýva, že sociálna akceptácia druhu má byť smerodajná pre určenie, do akej miery má byť prípustné odoberanie jedincov vo voľnej prírode.

72. Článok 14 ods. 1 smernice o biotopoch však stanovuje, že členské štáty prijímajú opatrenia na zabezpečenie toho, aby odoberanie jedincov bolo zlučiteľné so zachovávaním priaznivého stavu ochrany. Rozsah prípustného odoberania jedincov preto priamo nezávisí od sociálnej akceptácie, ale od zachovávania priaznivého stavu ochrany.

73. Ako bolo uvedené,³⁵ stav ochrany podľa článku 1 písm. i) prvej vety smernice o biotopoch označuje súhrn vplyvov pôsobiacich na príslušný druh, ktoré môžu ovplyvniť jeho dlhodobé rozdelenie a veľkosť jeho populácií na európskom území členských štátov.

74. K týmto vplyvom patria hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky.

75. Fínsko sa konkrétne domnieva, že prísna ochrana vlka podľa článku 12 smernice o biotopoch je nezlučiteľná s chovom sobov, ktorý má veľký kultúrny a hospodársky význam najmä pre sámsku menšinu na severe krajiny. Preto prílohy IV a V k smernici o biotopoch stanovujú, že vo fínskej chovnej oblasti sobov pre vlka neplatí článok 12, ale článok 14. Zdá sa, že v tejto oblasti sa prakticky nemôže usadiť žiadna populácia vlka preto, lebo vo Fínsku sa článok 14 uplatňuje tak, že je dovolené usmrtiť jedince, ktoré sa prisťahovali do danej oblasti, skôr než sa dokážu rozmnožiť.³⁶ Nezávisle od toho, či je táto fínska prax zlučiteľná s článkom 14, hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky vo fínskej chovnej oblasti sobov zjavne ovplyvňujú stav ochrany vlka.

76. Tiež si však možno predstaviť, že hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky budú mať pozitívne účinky na stav ochrany určitých druhov napríklad v dôsledku toho, že vytvárajú podmienky výskytu druhu. Konkrétne škrekok poľný (*Cricetus cricetus*) môže v strednej Európe využívať takmer len plochy, ktoré sa určitým spôsobom

³⁵ Pozri bod 44 vyššie.

³⁶ Pozri KOJOLA, I., ASPI, J., HAKALA, A., HEIKKINEN, S., ILMONI, C., RONKAINEN, S. (2006): Dispersal in an expanding wolf population in Finland. In: *Journal of Mammalogy*, 87(2), s. 281 – 286.

poľnohospodársky obhospodarujú.³⁷ Predpokladom ochrany tohto druhu teda je, aby uvedené požiadavky a charakteristiky v zmysle zodpovedajúceho obhospodarovania potrebných plôch boli účinné.

77. Hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky sa teda majú zohľadniť pri posudzovaní stavu ochrany druhov, pokiaľ tieto požiadavky a charakteristiky ovplyvňujú tento stav ochrany.

78. Od toho treba odlíšiť otázku, či tieto faktory môžu ovplyvniť prognostické hodnotenie stavu ochrany podľa článku 1 písm. i) druhej vety smernice o biotopoch do takej miery, že tento stav treba považovať za priaznivý, lebo väčšia populácia by zo sociálneho hľadiska nebola akceptovaná.

79. Na účely preskúmania smerodajných podmienok podľa článku 1 písm. i) druhej vety smernice o biotopoch treba – ako bolo uvedené – určiť súčasný stav populácie príslušného druhu v členskom štáte a vytvoriť prognózu týkajúcu sa budúceho vývoja.³⁸ Dynamika populácie, územie pohybu a biotop druhu sú súčasťou miestnych charakteristík a môžu súvisieť s hospodárskymi, sociálnymi a kultúrnymi požiadavkami. Rozpory s týmito požiadavkami a charakteristikami však môžu byť v rozsahu, ktorý už bol demonštratívne opísaný³⁹, aspoň jednou z príčin súčasného stavu a tiež ovplyvnia túto prognózu.

80. Nič v článku 1 písm. i) druhej vete smernice o biotopoch však nasvedčuje tomu, že stav ochrany populácie sa môže považovať za priaznivý len preto, lebo dodatočné ochranné opatrenia týkajúce sa tohto druhu alebo väčšia populácia by mohli byť v rozpore s regionálnymi alebo miestnymi charakteristikami alebo hospodárskymi, sociálnymi a kultúrnymi požiadavkami. Ak by členské štáty mohli podmieniť hodnotenie stavu ochrany druhu hospodárskymi, sociálnymi a kultúrnymi požiadavkami a regionálnymi a miestnymi charakteristikami, mohli by naopak ohroziť cieľ ochrany druhu.⁴⁰

81. Ako som už navyše vysvetlila v súvislosti s lovom vlka v autonómnom spoločenstve Kastília-León (Španielsko), opatrenia, ktoré sú konkrétne potrebné podľa článku 14 smernice o biotopoch, závisia od toho, ktoré faktory narušajú stav ochrany.⁴¹ Ak hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky spochybňujú priaznivý stav ochrany alebo mu dokonca bránia, môžu byť preto potrebné opatrenia, ktoré odporujú týmto požiadavkám alebo pôsobia proti týmto charakteristikám.

82. Ak by sa tieto požiadavky a charakteristiky predsa mali presadiť, nemôže k tomu dôjsť na základe článku 14 smernice o biotopoch, ale nanajvýš prostredníctvom výnimky podľa článku 16. Aj toto ustanovenie však vyžaduje, aby napriek výnimke zostal zachovaný priaznivý stav ochrany druhu alebo aby sa nepriaznivý stav ochrany v dôsledku výnimky prinajmenšom ďalej nezhoršil a aby sa nezabránilo obnoveniu priaznivého stavu ochrany.⁴²

³⁷ Pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci Komisia/Francúzsko (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:23, bod 62).

³⁸ Pozri bod 57 vyššie.

³⁹ Pozri bod 75 vyššie.

⁴⁰ Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. novembra 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, bod 23).

⁴¹ Návrhy, ktoré som predniesla vo veci ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, body 99 a 100).

⁴² Rozsudky zo 14. júna 2007, Komisia/Fínsko (Lov vlkov) (C-342/05, EU:C:2007:341, bod 29), a z 10. októbra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 68).

83. Na štvrtú otázku preto treba odpovedať tak, že hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky sú vplyvy, ktoré v zmysle posúdenia stavu ochrany druhov podľa článku 1 písm. i) prvej vety smernice o biotopoch môžu ovplyvniť dlhodobé rozdelenie a veľkosť populácií chránených druhov. Článok 1 písm. i) druhá veta však vylučuje, aby sa stav ochrany druhu na základe týchto požiadaviek a charakteristík považoval za priaznivý, pokiaľ nemožno konštatovať, že sú splnené podmienky uvedené v tomto ustanovení.

C. Tretia otázka – zaradenie vlka do stupňa ohrozenia „zraniteľný“ podľa kritérií IUCN

84. Treťou otázkou sa Riigikohus (Najvyšší súd) pýta, či sa regionálna populácia druhu môže nachádzať v priaznivom stave ochrany podľa článku 1 písm. i) smernice o biotopoch, ak bola táto populácia podľa kritérií červeného zoznamu IUCN zaradená do stupňa ohrozenia „zraniteľný“ (VU).

85. V smernici o biotopoch a najmä v definícii priaznivého stavu ochrany v článku 1 písm. i) druhej vety smernice o biotopoch nie je výslovne stanovené, že posúdenie na základe stupňov ohrozenia IUCN má byť smerodajné pre skúmanie stavu ochrany druhu.

86. Pri tomto skúmaní sa však musia použiť najlepšie dostupné vedecké údaje a metódy.⁴³ Ak posúdenie populácie na základe kritérií IUCN patrí k týmto údajom alebo je na nich založené, musí sa teda zohľadniť pri skúmaní stavu ochrany.⁴⁴

87. Navyše by sa dalo očakávať, že určenie týchto stupňov ohrozenia a posúdenie stavu ochrany sledujú podobné ciele, a preto by mali viesť k podobným výsledkom. Už spomenuté hodnotenia baltskej metapopulácie vlka,⁴⁵ ktorými Tallinna Ringkonnakohus (Krajský súd Tallinn) odôvodnil pozitívne hodnotenie stavu ochrany estónskej populácie, konkrétne spočívajú na kritériách IUCN.

88. Z tohto hľadiska sa zdá, že klasifikácia populácie ako „zraniteľnej“ (VU) bráni predpokladu týkajúcemu sa priaznivého stavu ochrany. Tento stupeň ohrozenia totiž podľa definície IUCN znamená, že existuje veľké riziko vyhynutia druhu vo voľnej prírode.⁴⁶ Pri takom riziku by bolo sporné, či sa tento druh sám v zmysle článku 1 písm. i) druhej vety prvej zarážky smernice o biotopoch naďalej bude dlhodobo udržiavať vo svojom prirodzenom biotope ako životaschopný komponent. Naopak by bolo namieste obávať sa, že dôjde k zmenšeniu územia prirodzeného pohybu (druhá zarážka).

89. Také posúdenie však možno vyvrátiť na základe lepších vedeckých poznatkov,⁴⁷ napríklad v dôsledku novších alebo úplnejších údajov alebo v dôsledku koncepčných problémov. Konkrétne boli vytvorené kritériá IUCN na určenie stupňa ohrozenia na účely globálneho posudzovania druhov.⁴⁸ Ako vysvetľuje Estónsko, určité prahové hodnoty preto nemožno automaticky preniesť na jednotlivé štáty, v ktorých sa nachádzajú len čiastkové populácie druhu. Komisia naopak pripomína, že IUCN uverejnila usmernenia na uplatňovanie svojich kritérií na regionálnej a vnútroštátnej úrovni,⁴⁹ ktoré by mali umožniť primerané riešenie tohto koncepčného problému.

⁴³ Rozsudok z 29. júla 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, bod 65).

⁴⁴ Pozri rozsudok z 23. apríla 2020, Komisia/Fínsko (Jarný lov samca kajky morskej) (C-217/19, EU:C:2020:291, body 71, 72 a 82).

⁴⁵ Pozri body 22 a 52 vyššie.

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

⁴⁷ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. júna 2007, Komisia/Španielsko (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. Version 16*, s. 7.

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

90. Povinnosť použiť najlepšie dostupné vedecké údaje navyše nemá taký dosah, že členské štáty by museli prevziať posúdenia, ktoré spočívajú na čisto hypotetických domnienkach.⁵⁰ Tak by to mohlo byť v prejednávanej veci, lebo podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania spočíva klasifikácia estónskej populácie vlka ako „zraniteľnej“ (VU) okrem iného na obave, že Estónsko by sa mohlo v dôsledku politických úvah v budúcnosti rozhodnúť, že zníži počet vlkov. Pokiaľ sa naopak táto klasifikácia opiera o budovanie hraničných plotov, ide o objektívnu skutočnosť, ktorej významom pre vzťahy s populáciami v Rusku a Bielorusku som sa už zaoberala.⁵¹

91. Na tretiu otázku preto treba odpovedať v tom zmysle, že členské štáty musia zohľadniť posúdenie populácie druhu na svojom území ako „zraniteľnej“ (VU) v zmysle kritérií IUCN ako súčasť najlepších dostupných vedeckých údajov a metód pri skúmaní stavu ochrany v rámci článku 14 smernice o biotopoch. Môžu však vyvrátiť tieto závery lepšími vedeckými poznatkami alebo na základe koncepčných problémov a nie sú povinné prevziať čisto hypotetické domnienky.

D. Záverečná poznámka týkajúca sa Bernského dohovoru

92. Napokon by som chcela spolu so Súdnyňm dvorom v rozsudku Umweltverband WWF Österreich a i. pripomenúť, že doteraz bolo zachované zaradenie vlka na zoznam druhov uvedených v prílohe II k Bernskému dohovoru, ktoré sú podľa tohto dohovoru, ktorého je Únia zmluvnou stranou a ktorý ju zaväzuje podľa medzinárodného práva, prísne chránené.⁵²

93. Podľa článku 6 písm. a) dohovoru musia zmluvné štáty zakázať všetky spôsoby zámerného zabíjania vlkov, teda najmä lov. Článok 9 dohovoru povoľuje výnimky z tohto zákazu len z určitých, taxatívne uvedených dôvodov, ak neexistuje iné uspokojivé riešenie a výnimka nebude mať nežiaduci vplyv na prežitie danej populácie. Tento štandard ochrany zodpovedá do veľkej miery prísnej ochrane podľa článkov 12 a 16 smernice o biotopoch.

94. Článkom 14 smernice o biotopoch sa naopak preberá článok 7 dohovoru, na ktorý sa v súvislosti s vlkom z dôvodu výhrad odvolávajú rôzne zmluvné štáty.

95. Estónsko pristúpilo k dohovoru v roku 1992, teda už pred pristúpením k Únii, a pritom napríklad na rozdiel od Španielska⁵³ neuplatnilo v súvislosti s ochranou vlka žiadnu výhradu.

96. Keďže dohovor je ako súčasť práva Únie podľa článku 216 ods. 2 ZFEÚ pre členské štáty záväzný,⁵⁴ Estónsko je teda na základe dohovoru tak podľa medzinárodného práva, ako aj podľa práva Únie povinné prísne chrániť vlka.

97. Na tom nič nemenia ustanovenia smernice o biotopoch, ktoré v Estónsku stanovujú len ochranu vlka podľa článku 14, ktorá je oproti dohovoru miernejšia. Najmä nemajú prednosť pred požiadavkami dohovoru ako *lex specialis* alebo *lex posterior*. Po prvé neexistuje žiadny rozpor medzi článkom 6 dohovoru a článkom 14 smernice o biotopoch. Estónsko môže bez problémov splniť jeden záväzok bez toho, aby porušilo druhý záväzok. Pokiaľ ide o ich ochranný účel,

⁵⁰ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 9. septembra 2003, Monsanto Agricoltura Italia a i. (C-236/01, EU:C:2003:431, bod 106); z 28. januára 2010, Komisia/Francúzsko (C-333/08, EU:C:2010:44, bod 91), a z 19. januára 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, bod 60).

⁵¹ Pozri bod 60 vyššie.

⁵² Rozsudok z 11. júla 2024, Umweltverband WWF Österreich a i. (C-601/22, EU:C:2024:595, bod 43).

⁵³ Pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, bod 46).

⁵⁴ Pozri rozsudok z 15. júla 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, bod 39).

ktorým je zabezpečiť priaznivý stav ochrany druhu, tieto záväzky sa dokonca dopĺňajú. Po druhé nemožno predpokladať, že Unia alebo Estónsko chceli smernicou o biotopoch porušiť svoje medzinárodnoprávne záväzky podľa dohovoru.

98. Predmetné úvahy týkajúce sa výkladu článku 14 smernice o biotopoch sa preto vzťahujú výlučne na toto ustanovenie. Naopak neodôvodňujú odkloniť sa od prísnejších ochranných ustanovení Bernského dohovoru. Tieto ochranné ustanovenia však budú zmiernené, ak bude prijatý návrh Únie na zmenu štatútu ochrany vlka⁵⁵ v rámci tohto dohovoru.

V. Návrh

99. Preto navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky takto:

1. Na prvú a druhú otázku treba odpovedať tak, že každý členský štát je povinný zabezpečiť pri uplatňovaní článku 14 smernice 92/43/EHS o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín na svojom území priaznivý stav ochrany druhov uvedených v prílohe V, ktorých územie prirodzeného pohybu zahŕňa toto územie. Pri posudzovaní stavu ochrany týchto druhov však členský štát musí zohľadniť výmenu medzi jeho populáciami a populáciami v iných štátoch. Význam tejto výmeny pre prognostické hodnotenie stavu ochrany závisí okrem iného od toho, do akej miery sú tieto iné populácie chránené a v akom rozsahu tento členský štát a štát, v ktorom sa nachádza iná populácia, spolupracujú pri ochrane druhu.
2. Na tretiu otázku treba odpovedať v tom zmysle, že členské štáty musia zohľadniť posúdenie populácie druhu na svojom území ako „zraniteľnej“ (VU) v zmysle kritérií IUCN ako súčasť najlepších dostupných vedeckých údajov a metód pri skúmaní stavu ochrany v rámci článku 14 smernice 92/43. Môžu však vyvrátiť tieto závery lepšími vedeckými poznatkami alebo na základe koncepčných problémov a nie sú povinné prevziať čisto hypotetické domnienky.
3. Na štvrtú otázku treba odpovedať tak, že hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky sú vplyvy, ktoré v zmysle posúdenia stavu ochrany druhov podľa článku 1 písm. i) prvej vety smernice 92/43 môžu ovplyvniť dlhodobé rozdelenie a veľkosť populácií chránených druhov. Článok 1 písm. i) druhá veta však vylučuje, aby sa stav ochrany druhu na základe týchto požiadaviek a charakteristík považoval za priaznivý, pokiaľ nemožno konštatovať, že sú splnené podmienky uvedené v tomto ustanovení.

⁵⁵ Pozri rozhodnutie Stáleho výboru Bernského dohovoru citované v poznámke pod čiarou 4.