Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 8. května 2019 [1]

Věc C-674/17

Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry
za účasti:
Ristoa Mustonena,
Kaie Ruhanena,
Suomen riistakeskus

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 92/43/EHS (směrnice o stanovištích) – Ochrana přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – Článek 12 odst. 1 písm. a) – Zákaz úmyslného usmrcování druhů uvedených v příloze IV a) – Druh *Canis lupus* (vlk) – Článek 16 odst. 1 písm. e) – Odchylka – Podmínky – Provozování tzv. ‚lovu za účelem regulace stavu populace vlka' "

I. Úvod

1. Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko) se svou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce táže Soudního dvora na výklad čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice 92/43/EHS [2], běžně nazývané jako „směrnice o stanovištích".

2. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla podána v rámci sporu mezi Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola – Pohjois Savo Kainuu ry (Sdružení na ochranu životního prostředí Tapiola – Pohjois Savo Kainuu, dále jen „sdružení Tapiola") a Suomen riistakeskus (finský úřad pro volně žijící živočichy, dále jen „Úřad"). Sdružení Tapiola se domáhá toho, aby předkládající soud zrušil dvě rozhodnutí, kterými Úřad povolil pro myslivecký rok 2015–2016 usmrcování vlků v rámci tzv. „lovu za účelem regulace stavu populace vlka".

3. Účelem tohoto regulačního lovu bylo v podstatě zvýšit „společenskou toleranci" k přítomnosti vlků na straně obyvatel oblastí sousedících s oblastmi obývanými vlky, a to s cílem omezit pytláctví, a zlepšit tak stav populace vlků z hlediska ochrany. Předkládající soud si klade otázku, zda a případně za jakých podmínek mohou členské státy na základě čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích povolit lov za účelem regulace stavu populace zvěře. Zmíněné ustanovení členským státům umožňuje, aby se za dodržení určitých podmínek odchýlily od povinnosti zajistit zákaz úmyslného usmrcování vlků jakožto jedinců přísně chráněného druhu ve smyslu této směrnice.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Směrnice Rady 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).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Podle čl. 1 písm. g) směrnice o stanovištích se „druhy v zájmu Společenství“ rozumí druhy, které na území definovaném v článku 2 této směrnice, jsou „ohrožené“, „zranitelné“, „vzácné“ nebo „endemické a vyžadují[cí] 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“.

5. Článek 1 písm. i) uvedené směrnice definuje „stav druhu z hlediska ochrany“ jako „souhrn vlivů působících na příslušný druh, které mohou ovlivnit jeho dlouhodobé rozšíření a početnost jeho populací na území uvedeném v článku 2“ a vymezuje kritéria, za kterých lze považovat stav druhu z hlediska ochrany za „příznivý“.

6. Článek 2 téže směrnice stanoví:

„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.“

7. Článek 12 odst. 1 směrnice o stanovištích stanoví:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany živočišných druhů uvedených v příloze IV a) v jejich přirozeném areálu rozšíření, který zakazuje:

a) veškeré formy úmyslného odchytu nebo usmrcování jedinců těchto druhů v přírodě;

[…]“

8. V příloze IV a) této směrnice je mezi druhy živočichů v zájmu Společenství, které vyžadují přísnou ochranu, uveden *Canis lupus*, běžně nazývaný vlk, a to s výjimkou zejména „finských populací uvnitř oblasti péče o soby […]“.

9. Článek 16 odst. 1 uvedené směrnice zní:

„Neexistuje-li žádné jiné uspokojivé řešení a za podmínky, že populace příslušného druhu přetrvávají navzdory udělené odchylce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany, mohou se členské státy odchýlit od ustanovení článků 12, 13, 14 a čl. 15 písm. a) a b):

a) v zájmu ochrany volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť;

b) v zájmu prevence závažných škod, zejména na úrodě, dobytku, lesích, rybolovu, vodách a ostatních typech majetku;

c) v zájmu zdraví lidí a veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a s nesporně příznivými důsledky pro životní prostředí;

d) pro účely výzkumu a vzdělání, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo vysazení v původním areálu druhu a chovu a pěstování nezbytných pro tyto účely, včetně umělého rozmnožování rostlin;

e) aby za přísně kontrolovaných podmínek v omezeném rozsahu a na základě výběru povolily odebírání nebo držení omezeného a příslušnými státními orgány stanoveného počtu jedinců určitých druhů uvedených v příloze IV.“

B. Finské právo

1. Zákony o lovu

10. Podle čl. 37 třetího pododstavce zákona č. 615/1993 o lovu, ve znění zákona č. 159/2011 (dále jen „zákon o lovu“) se na vlka vztahuje režim trvalé ochrany. Článek 41 první pododstavec tohoto zákona nicméně opravňuje Úřad k tomu, aby povolil výjimky [odchylky] z takto stanovené ochrany, jsou-li dodrženy podmínky stanovené v článcích 41a až 41c uvedeného zákona.

11. Článek 41 čtvrtý pododstavec zákona o lovu stanoví, že nařízením vlády lze určit pravidla týkající se postupu povolování výjimek a podmínky a náležitosti těchto výjimek. Podle čl. 41 pátého pododstavce tohoto zákona je možné vyhláškou ministerstva zemědělství a lesního hospodářství stanovit maximální množství odstřelů na základě výjimek za rok.

12. Článkem 41a první pododstavec zákona o lovu byl do finského práva proveden čl. 16 odst. 1 písm. a) a ž d) směrnice o stanovištích. Článek 41a třetí pododstavec tohoto zákona provádí čl. 16 odst. 1 písm. e) uvedené směrnice tím, že stanoví, že „[v]výjimku týkající se vlka […] lze za přísně kontrolovaných podmínek povolit také pro odchyt nebo usmrcení některých jedinců v omezeném rozsahu a na základě výběru“.

2. Nařízení vlády č. 452/2013

13. Článek 3 nařízení vlády č. 452/2013 stanoví, že výjimku ve smyslu čl. 41a třetího pododstavce zákona o lovu lze povolit pro odchyt nebo usmrcování vlků v oblastech péče o soby v období od 1. října do 31. března a na zbývajícím území v období od 1. listopadu do 31. března.

14. Článek 4 první pododstavec tohoto nařízení vlády stanoví, že výjimku lze povolit pouze pro vymezené území, ve kterém jsou splněny podmínky uvedené v článku 41a zákona o lovu. Článek 4 třetí pododstavec uvedeného nařízení upřesňuje, že výjimky podle čl. 41a třetího pododstavce zákona o lovu je možné povolit toliko pro lov v oblastech se silným zastoupením daného druhu.

3. Vyhlášky ministerstva zemědělství a lesního hospodářství

15. Článek 1 vyhlášky ministerstva zemědělství a lesního hospodářství č. 1488/2015, kterou se upravuje lov vlků povolený na základě výjimky mimo oblast péče o soby (dále jen „vyhláška č. 1488/2015“), přijaté na základě čl. 41 pátého pododstavce zákona o lovu, stanovil pro myslivecký rok 2015–2016 maximální počet jedinců, jejichž odchyt nebo odstřel lze povolit podle čl. 41a třetího pododstavce tohoto zákona, na 46.

16. Pokud jde o myslivecké roky v období 2016–2018, článek 1 vyhlášky ministerstva zemědělství a lesního hospodářství č. 1335/2016, kterou se upravuje lov vlků povolený na základě výjimky mimo oblast péče o soby (dále jen „vyhláška č. 1335/2016“) omezil počet jedinců, které lze odebrat na základě všech výjimek uvedených v čl. 41 prvním pododstavci zákona o lovu, na 53. Podle čl. 3 třetího pododstavce uvedené vyhlášky tento počet zahrnoval i vlky utracené na pokyn policie, usmrcené v dopravě nebo vlky, jejichž úhyn byl konstatován z jiného důvodu.

4. Plán péče o populaci vlků

17. Dne 22. ledna 2015 přijalo ministerstvo zemědělství a lesního hospodářství nový plán péče o populaci vlků ve Finsku (dále jen „plán péče“)[3]. Tento plán si kladl za cíl obnovu a zachování této populace ve stavu příznivém z hlediska ochrany. Minimální velikost životaschopné populace vlků byla v tomto plánu odhadována na 25 reprodukujících se párů. Zmíněný plán upravoval místní péči o populaci vlků mající zajistit životaschopnost každé smečky a současně podpořit soužití člověka a vlka.

18. V plánu péče se upozorňovalo na skutečnost, že od roku 2007 nebyla povolena žádná výjimka pro usmrcení vlků z důvodu regulace stavu populace vlka (dále jen „výjimka z důvodu regulace“). Navzdory tomu se populace vlků ve Finsku po roce 2007 snížila a v roce 2013 dosáhla nejnižší úrovně čítající okolo 120 jedinců. V průběhu tohoto období bylo usilováno o zvýšení této populace prostřednictvím politiky přísné ochrany. Upraveny byly pouze odchylky z důvodu prevence škod. Ačkoliv populace vlků klesala, ve venkovských oblastech přetrvávala, ba dokonce sílila kritika ohledně přítomnosti vlků a škod z této přítomnosti plynoucích. Neúspěch politiky přísné ochrany lze vysvětlit tím, že příslušné orgány nebyly schopny reagovat na obavy osob žijících v sousedství vlků. Frustrace podle všeho prohloubila pocit společenské přijatelnosti nelegálního usmrcování vlků.

19. S ohledem na uvedené úvahy vycházel plán péče z předpokladu, že úspěch politiky v oblasti ochrany populace vlků vyžaduje, aby byly zohledněny obavy a potřeby těchto osob. Za tímto účelem a s cílem zakotvit legální postupy regulace populace vlků, které umožní zasáhnout proti jedincům způsobujícím škody, a tím zamezit pytláctví, upravoval plán péče možnost udělení výjimek z důvodu regulace. Tyto výjimky neměly překročit maximální počet vlků, které lze usmrtit každoročně na finském území v rámci lovu za účelem regulace stavu populace vlků, který by stanovilo ministerstvo zemědělství a lesního hospodářství vyhláškou na základě informací poskytnutých Luonnonvarakeskus (ústav pro přírodní zdroje, Finsko).

20. Výjimky z důvodu regulace bylo možné udělit pouze pro odchyt nebo usmrcení některých jedinců vlka, v omezeném rozsahu a na základě výběru, v oblastech se silným zastoupením tohoto druhu, a za přísně kontrolovaných podmínek. Úřad měl v jednotlivých případech posoudit životaschopnost dané smečky. V některých případech byla kromě toho dána možnost povolit výjimku z důvodu regulace v oblastech obývaných jedinci, kteří způsobují škody nebo mají škodlivý vliv, a to za podmínky, že v nich je tento druh silně zastoupen.

21. Za nezbytný k zajištění životaschopnosti smečky byl považován zejména výběr jedinců, které lze usmrtit. V tomto ohledu plán péče stanovil, že lov se musí zaměřit na mladého jedince ze smečky nebo případně na jedince, který způsobuje škody nebo je na obtíž obyvatelům předmětných území nebo na jejich majetku. Úřad musel v každém jednotlivém případě posoudit, zda namísto udělení výjimky neexistují jiná uspokojivá řešení.

3 – Plán péče je dostupný na internetové stránce https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen_susikannan_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f.

III. Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

22. Rozhodnutími ze dne 18. prosince 2015 (dále jen „sporná rozhodnutí“) udělil Úřad na základě článku 41 a čl. 41a třetího pododstavce zákona o lovu Ristoovi Mustonenovi a Kaiovi Ruhanenovi povolení k lovu, která je opravňovala k usmrcování vlků v provincii Severní Savo (Finsko) v období od 23. ledna do 21. února 2016.

23. Rozhodnutí, jehož adresátem byl R. Mustonen, povolovalo usmrcení čtyř vlků, rozhodnutí, jehož adresátem byl K. Ruhanen, usmrcení tří vlků. Pro každý odstřel bylo povolení omezeno na území dané smečky, které bylo v těchto rozhodnutích vymezeno. Každá z dotčených smeček čítala pět až sedm jedinců a byla považována za životaschopnou a stabilní. V okolí oblastí, na něž se vztahovala předmětná povolení k lovu, žilo několik dalších smeček.

24. Úřad v těchto rozhodnutích uvedl, že někteří jedinci náležející ke smečkám, které v těchto oblastech žijí, opakovaně způsobili škody nebo měli škodlivý vliv. Vlci zejména způsobili zranění psům při lovu. Držení těchto psů v klecích vedlo sice k omezení těchto škod, toto řešení však bylo vnímáno neuzpůsobené pro lov. Tyto, byť odlehlé oblasti, obývaly rodiny s dětmi. Rodiče se obávali o bezpečnost dětí.

25. Součástí sporných rozhodnutí byla doporučení. Zaprvé bylo doporučeno nezabíjet samce s dominantním postavením a zaměřit se při lovu na mladé jedince nebo jedince způsobující škody. Zadruhé se v těchto rozhodnutích doporučovalo nezabíjet jedince, který byl označkován. Zatřetí byli adresáti těchto rozhodnutí vyzýváni k tomu, aby případně vzali v potaz úhyn jedinců ve smečce, na kterou se výjimka vztahuje, konstatovaný příslušnými orgány před zahájením povoleného lovu. Doporučovalo se tudíž snížení počtu odstřelů tak, aby celková úmrtnost nepřekročila počet jedinců, kteří byli původně uvedeni v povolení lovu.

26. Uvedená rozhodnutí odkazovala na použitelnou vnitrostátní právní úpravu, jakož i na plán péče. Úřad v nich uvedl, že podle jeho názoru odstřely, k nimž může dojít na základě výjimek z důvodu regulace, které byly uděleny v rámci limitu maximálního počtu 46 jedinců stanoveného v článku 1 vyhlášky č. 1488/2015, nebudou mít nepříznivý vliv na zachování nebo obnovu druhu v jeho přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jeho ochrany. Úřad dále poukázal na neexistenci jiného uspokojivého řešení, než kterým je přijetí výjimek z důvodu regulace v předmětných oblastech. Lov bude podle něho probíhat za přísně kontrolovaných podmínek. Skutečnost, že se jedná o lov v omezeném rozsahu a na základě výběru, má být vyjádřena v podobě zeměpisných a kvantitativních omezení, která stanoví sporná rozhodnutí, a prostřednictvím dodržování v nich předepsaného způsobu lovu.

27. Dne 31. prosince 2015 podalo sdružení Tapiola u Itä-Suomen hallinto-oikeus (správní soud pro východní Finsko) žaloby, kterými se domáhalo zrušení sporných rozhodnutí a zákazu jejich provádění. Rozhodnutími ze dne 11. února 2016 tento soud prohlásil žaloby za nepřípustné. Sdružení Tapiola podalo proti těmto rozhodnutím kasační opravný prostředek. Usneseními ze dne 29. května 2017 Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud) tomuto kasačnímu opravnému prostředku částečně vyhověl.

28. Sdružení Tapiola na podporu svého kasačního opravného prostředku uvádí, že sporná rozhodnutí porušují zejména články 12 a 16 směrnice o stanovištích. Článek 16 odst. 1 písm. e) této směrnice se podle něj týká výlučně případů, kdy příznivý stav dané populace z hlediska ochrany vyžaduje nebo umožňuje odchýlit se od povinností přísné ochrany tohoto druhu. Sdružení Tapiola má přitom za to, že lov by mohl negativně ovlivnit stav uvedeného druhu z hlediska ochrany, který je ve Finsku již tak vážně ohrožen. Ostatně podle sdružení Tapiola nebylo prokázáno, že lov vlka umožní dosáhnout cílů,

které mu připisoval plán péče. Sdružení Tapiola dále poukazuje na to, že Úřad povolil každou z výjimek z důvodu regulace na základě posouzení týkajícího se pouze území dotčeného danou výjimkou a nevzal v úvahu kumulovaný dopad všech výjimek týkajících se jednotlivých území na stav vlka z hlediska ochrany.

29. Ve své kasační odpovědi Úřad uvádí, že lov za účelem regulace stavu populace vlka vycházel z testu spojeného se zaváděním plánu péče, které mělo omezenou časovou platnost na dobu dvou let. Tento test nebyl prodloužen, jak o tom svědčí přijetí vyhlášky č. 1335/2016. Úřad tvrdí, že důkladně prověřil dodržení podmínek stanovených v čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích. Dále uvádí, že to, na jaké úrovni je třeba posuzovat dopad odchylky, závisí na biologii druhu. V případě vlků podle Úřadu tato úroveň odpovídá nikoliv smečce, ale souhrnu populací, a to včetně těch, které překračují vnitrostátní hranice.

30. V tomto kontextu předkládající soud připomíná, že druh *Canis lupus* je ve Finsku vážně ohrožen. V průběhu let zde počet vlků značně kolísal, přičemž tyto výkyvy pravděpodobně souvisely s pytláctvím. Malá velikost populace vlků navíc činí tuto populaci zranitelnější vůči rizikovým faktorům.

31. Předkládající soud si zaprvé klade otázku, jaký vliv má na soulad odchylky s čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích skutečnost, že spadá do rámce vymezeného vnitrostátním plánem péče a vnitrostátní právní úpravou, která stanoví maximální počet odstřelů za rok, povolených na celém území příslušného členského státu. Předkládající soud se dále táže, zda toto ustanovení umožňuje, aby lov za účelem regulace stavu populace vlka byl zaměřen na místní populaci, jejíž stav z hlediska ochrany je příznivý, aniž byl posouzen stav populace vlků z hlediska ochrany na úrovni území státu. Dále by chtěl předkládající soud vědět, zda lze odchylku z důvodu regulace povolit i v případě, že stav této populace z hlediska ochrany není příznivý, za podmínky, že tato odchylka tento stav dále nezhorší.

32. Zadruhé předkládající soud má pochybnosti o tom, zda jsou sporná rozhodnutí v souladu s podmínkou uvedenou v návětí čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích týkající se neexistence jiného uspokojivého řešení. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že není nijak vědecky doloženo, že lov za účelem regulace stavu populace vlka může snížit pytláctví do té míry, aby měl celkově vzato pozitivní vliv na stav populace vlka z hlediska ochrany. Předkládající soud dále poukazuje na to, že odchylky dotčené ve věci v původním řízení měly také zamezit škodám způsobeným na psech a zvýšit obecný pocit bezpečí obyvatel daných území. Není však výslovně uvedeno, že by tyto odchylky spadaly pod případy uvedené v čl. 16 odst. 1 písm. b) a c) směrnice o stanovištích.

33. S ohledem na tyto úvahy se Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko) rozhodnutím ze dne 28. listopadu 2017, došlým kanceláři Soudního dvora dne 1. prosince 2017, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Umožňuje znění čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích na žádost jednotlivých lovců povolit odchylky pro [lov za účelem regulace stavu populace zvěře] pro určitou vymezenou oblast?

   a) Je pro odpověď na tuto otázku relevantní skutečnost, že posuzování podmínek pro povolení odchylky vychází z vnitrostátního plánu péče o populaci a z maximálního počtu jedinců, stanoveného vyhláškou, které lze každoročně na území členského státu usmrtit, přičemž tyto odchylky je možné povolit nejvýše do tohoto maximálního počtu?

   b) Mohou být za účelem odpovědi na tuto otázku zohledněny další skutečnosti, jako například cíl spočívající v zamezení škodám způsobeným na psech a ve zvýšení obecného pocitu bezpečí?

2) Lze povolení odchylek pro lov za účelem regulace stavů ve smyslu první předběžné otázky odůvodnit tím, že pro zamezení pytláctví neexistuje žádné jiné uspokojivé řešení ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích?

a) Je možné v tomto případě zohlednit praktické obtíže při vykonávání dohledu nad pytláctvím?

b) Je pro posouzení otázky, zda existuje jiné uspokojivé řešení, případně relevantní cíl spočívající v zamezení škodám způsobeným na psech a ve zvýšení obecného pocitu bezpečí?

3) Jak je třeba při povolování odchylek pro určitou vymezenou oblast posuzovat podmínku uvedenou v čl. 16 odst. 1 [směrnice o stanovištích], která se týká stavu druhů z hlediska ochrany?

a) Musí být stav druhu z hlediska ochrany posuzován jak na úrovni určité vymezené oblasti, tak na úrovni území členského státu, či dokonce na ještě širší úrovni areálu rozšíření druhu?

b) Mohou být podmínky, na které čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích váže povolení odchylky, splněny i tehdy, když se po náležitém posouzení ukáže, že stav druhu z hlediska ochrany nelze považovat za příznivý ve smyslu směrnice?

c) V případě kladné odpovědi na předchozí otázku, v jaké situaci by to mohlo přicházet v úvahu?“

34. Sdružení Tapiola, Úřad, finská a dánská vláda, jakož i Evropská komise předložily Soudnímu dvoru písemná vyjádření. Tyto zúčastněné strany, jakož i K. Ruhanen a švédská vláda, přednesli ústní vyjádření na jednání konaném dne 9. ledna 2019.

IV. Analýza

A. Úvodní poznámky

35. Obě sporná rozhodnutí umožňovala usmrcení celkem sedmi vlků na základě ustanovení finského práva provádějícího čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích. Přijetí těchto rozhodnutí bylo využitím možnosti, kterou Úřadu poskytoval plán péče, totiž možnosti povolit lov za účelem regulace stavu populace vlka v rámci limitu 46 jedinců stanoveného vnitrostátní právní úpravou pro myslivecký rok 2015–2016.

36. V plánu péče Úřad zdůraznil jakožto překážku úspěšné politiky ochrany vlků skutečnost, že se venkovské obyvatelstvo usazené v blízkosti oblastí obývaných vlky s touto politikou neztotožňuje. Nedostatečná legitimita této politiky v očích těchto obyvatel měla vést k fenoménu pytláctví v širokém měřítku. Plán péče byl testem, na jehož základě se mělo posoudit, zda legalizace lovu předem stanoveného počtu vlků povede k omezení pytláctví, a v konečném důsledku ke zlepšení stavu populace vlků z hlediska ochrany. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, v tomto kontextu byl zohledněn rovněž cíl spočívající v zamezení tomu, aby byli vlky zraňováni psi, a ve zvýšení obecného pocitu bezpečí na straně venkovského obyvatelstva.

37. Předkládající soud nicméně uvedl, že tento test neumožnil učinit závěr, že lov za účelem regulace stavu populace vlka je účinný v boji proti pytláctví v tom směru, že by vedl ke zlepšení stavu populace vlků z hlediska ochrany, což finská vláda na jednání potvrdila. K opakování uvedeného testu ostatně nedošlo a odchylky ze zákazu úmyslného usmrcování byly následně povolovány pouze z důvodů uvedených v ustanoveních finského práva provádějících čl. 16 odst. 1 písm. b) a c) směrnice o stanovištích.

38. Podstatou předběžných otázek předkládajícího soudu je, zda sporná rozhodnutí v rozsahu, v němž stanoví odchylku od povinnosti zajistit zákaz úmyslného usmrcování vlka, který je zakotven v čl. 12 odst. 1 písm. a) ve spojení s přílohou IV a) směrnice o stanovištích, dodržela podmínky uvedené v čl. 16 odst. 1 písm. e) této směrnice a byla tedy v souladu s těmito ustanoveními [4].

39. Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích váže jakoukoliv odchylku od této povinnosti na splnění dvou obecných podmínek. Zaprvé, povolení odchylky předpokládá, že neexistuje žádné jiné uspokojivé řešení (část B). Zadruhé, populace příslušného druhu mohou přetrvávat navzdory udělené odchylce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany (část C).

40. Použití tohoto ustanovení musí kromě toho být podřaditelné pod některý z důvodů odchylek, které jsou uvedeny v písmenech a) až e). Článek 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích, který je relevantní v projednávané věci, připouští povolení odchylek, jejichž předmětem je zejména umožnit usmrcování jedinců druhů uvedených v příloze IV a) této směrnice [5], a to za splnění určitých specifických podmínek (část D).

41. Ověření toho, zda jsou splněny všechny tyto podmínky, předpokládá skutkové posouzení, ke kterému je příslušný výhradně předkládající soud. Odpovědi Soudního dvora na předběžné otázky nicméně mohou předkládajícímu soudu při plnění tohoto úkolu pomoci.

42. Než přistoupím k analýze těchto otázek, považuji za užitečné připomenout některé obecné principy, které již Soudní dvůr vymezil a které pro mě budou vodítkem v průběhu této analýzy.

43. Soudní dvůr předně opakovaně rozhodl, že čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích musí být vykládán restriktivně, jelikož stanoví režim upravující odchylky od povinností přísné ochrany druhů uvedených v příloze IV a) této směrnice [6].

44. Dále vzhledem k tomu, že toto ustanovení zavádí režim výjimky, pro každou odchylku nese důkazní břemeno splnění požadovaných podmínek orgán členského státu, který o ní rozhoduje. Odchylku je nadto možné povolit pouze na základě rozhodnutí obsahujících přesné a náležité odůvodnění, jež odkazuje na důvody, podmínky a požadavky stanovené v uvedeném ustanovení [7].

4 – Jak již Soudní dvůr uvedl, články 12, 13 a 16 směrnice o stanovištích představují jednotný soubor norem směřujících k zajištění ochrany populací dotyčných druhů. Z toho důvodu jakákoliv výjimka, která by byla neslučitelná s čl. 16 odst. 1 této směrnice, by porušovala také její články 12 nebo 13. Viz rozsudek ze dne 20. října 2005, Komise v. Spojené království (C-6/04, EU:C:2005:626, bod 112).

5 – Nesdílím názor vyjádřený sdružením Tapiola, podle kterého „odebírání“ ve smyslu čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích nezahrnuje usmrcování jedinců příslušného druhu. Jak tvrdí ostatní zúčastněné strany, které předložily vyjádření Soudnímu dvoru, tento pojem je generický a zahrnuje jak odchyt, tak usmrcování. Shodně s tím, co tvrdí dánská a švédská vláda, je možné použití tohoto výrazu vysvětlit zejména tím, že druhy uvedené v příloze IV této směrnice zahrnují vedle živočišných druhů i rostlinné druhy, pro které by výraz „usmrcování“ nebyl adekvátní. Tento výklad je podpořen Pokyny k přísné ochraně živočišných druhů v zájmu Společenství podle [směrnice o stanovištích] (únor 2007, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_fr.pdf, s. 59, bod 33, dále jen „pokyny Komise“). I když se nejedná o dokument závazné povahy, obsahuje podrobná vodítka, která mohou objasnit výklad směrnice o stanovištích. Mnou podporovaný výklad vyplývá rovněž z použití *per analogiam* judikatury týkající se čl. 9 odst. 1 písm. c) 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), tzv. směrnice o ochraně ptáků. Soudní dvůr totiž rozhodl, že toto ustanovení, které umožňuje odchýlit se za podmínek srovnatelných s těmi, které jsou stanoveny v čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích, od povinností ochrany vycházejících z této směrnice, může odůvodnit povolení lovu volně žijících ptáků [viz zejména rozsudky ze dne 16. října 2003, Ligue pour la protection des oiseaux a další (C-182/02, EU:C:2003:558, bod 10), jakož i ze dne 15. prosince 2005, Komise v. Finsko (C-344/03, EU:C:2005:770, bod 31)].

6 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. října 2005, Komise v. Spojené království (C-6/04, EU:C:2005:626, bod 111), ze dne 10. května 2007, Komise v. Rakousko (C-508/04, EU:C:2007:274, bod 110), a ze dne 14. června 2007, Komise v. Finsko (C-342/05, EU:C:2007:341, bod 25).

7 – Rozsudek ze dne 14. června 2007, Komise v. Finsko (C-342/05, EU:C:2007:341, bod 25). Obdobně viz také mimo jiné rozsudky ze dne 8. června 2006, WWF Italia a další (C-60/05, EU:C:2006:378, bod 34), jakož i ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, bod 47).

45. Konečně judikatura týkající se článku 9 směrnice o ochraně ptáků [8], který umožňuje členským státům odchýlit se od povinností ochrany druhů volně žijících ptáků za podmínek srovnatelných s těmi, které stanoví čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích, je pro účely výkladu tohoto ustanovení také relevantní [9]. Soudní dvůr zejména rozhodl, že každá odchylka přijatá podle článku 9 směrnice o ochraně ptáků musí být založena na vědeckých údajích geografické, klimatické, environmentální a biologické povahy [10]. Mám za to, že tato zásada je podobně jako ostatní závěry, které vyplývají z judikatury týkající se tohoto ustanovení a které zmíním dále ve své analýze [11], použitelná i v rámci čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích.

B. K významu podmínky týkající se neexistence jiného uspokojivého řešení

46. V rámci návětí a bodě b) své první i druhé předběžné otázky se předkládající soud v podstatě táže, zda cíl spočívající v boji s pytláctvím, a to případně ve spojení s cíli zamezit tomu, aby vlci způsobovali zranění psům, a uklidnit místní obyvatelstvo, může odůvodnit povolení odchylky z důvodu regulace na základě čl. 16 odst. 1 písm. e) této směrnice. Předkládající soud si zejména klade otázku, zda s ohledem na praktické obtíže, kterým čelí dohled nad pytláctvím, taková odchylka splňuje podmínku uvedenou v návětí čl. 16 odst. 1 této směrnice, podle které je odchylka povolena pouze, „neexistuje-li žádné jiné uspokojivé řešení“.

47. Tuto podmínku lze podle mého názoru vnímat jako konkrétní vyjádření obecné zásady proporcionality, kterou se řídí unijní právo [12]. Vyžaduje totiž, aby členský stát, který zamýšlí povolit odchylku, jasným způsobem určil legitimní cíl, který odchylka sleduje (oddíl 1). Jakmile je tento cíl zřejmý, musí daný členský stát prokázat, že odchylka je způsobilá (oddíl 2) a nezbytná (oddíl 3) k jeho dosažení [13].

1. K určení cílů sledovaných výjimkami z důvodu regulace

48. Jak uvádí předkládací rozhodnutí, odchylky dotčené ve věci v původním řízení, stejně jako plán péče, do jehož rámce spadaly, sledovaly současně cíle omezení pytláctví, zamezení škodám způsobených na psech a zvýšení obecného pocitu bezpečí obyvatel žijících v blízkosti oblastí obývaných vlky. Dva posledně uvedené cíle byly prezentovány jako úzce spojené s prvním cílem, a to z toho důvodu, že jejich dosažení má podle Úřadu přispět ke zvýšení „společenské tolerance“ vůči vlkovi ze strany místního obyvatelstva, a tím pádem k omezení nelegálního lovu. Účel odchylek z důvodu regulace tak v sobě spojoval cíl ochrany populací vlků a proti němu stojící zájmy člověka.

49. Jak vyplývá z doslovného, systematického a teleologického výkladu čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích, výše zmíněné cíle představují, podle mého názoru, legitimní cíle, které lze uplatnit na podporu odchylky zakládající se na tomto ustanovení.

8 – Viz poznámka pod čarou 5 tohoto stanoviska.

9 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. října 2005, Komise v. Spojené království (C-6/04, EU:C:2005:626, bod 25). Viz také pokyny Komise, s. 53, bod 4.

10 – Viz rozsudky ze dne 8. června 2006, WWF Italia a další (C-60/05, EU:C:2006:378, bod 25), jakož i ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, bod 62).

11 – Viz zejména body 54, 71, 106 a 110 tohoto stanoviska.

12 – V tomto smyslu viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Finsko (C-342/05, EU:C:2006:752, bod 24).

13 – V tomto smyslu viz pokyny Komise, s. 60, bod 36. Test „proporcionality *stricto sensu*“, spočívající v ověření, zda nevýhody plynoucí z odchylky nejsou nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům, je podle mého názoru již obsažen v podmínce taktéž uvedené v návětí čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích, podle které musí populace příslušného druhu přetrvávat navzdory udělené odchylce bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany (viz bod 77 a násl. tohoto stanoviska). Uvedené ustanovení tak vymezuje hranici, za kterou při vážení mezi zájmem na ochraně druhu a protichůdnými zájmy musí nutně převážit prvně uvedený zájem.

50. *Zaprvé* poukazuji na to, že na rozdíl od ostatních důvodů odchylek vyjmenovaných v čl. 16 odst. 1 této směrnice písm. e) tohoto ustanovení neuvádí cíle, které mohou být přijetím odchylky sledovány. Toto ustanovení písm. e) nicméně stanoví dodatečné podmínky spočívající především v omezeném počtu odebíraných jedinců, odebírání na základě výběru a podrobení odchylky přísně kontrolovaným podmínkám. Tyto konkrétní požadavky vyvažují širokou posuzovací pravomoc, kterou mají členské státy při určení cílů, jejichž dosažení odchylkou sledují.

51. Za těchto podmínek mohou cíle způsobilé odůvodnit přijetí odchylky podle čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích zahrnovat jak snahu o zlepšení stavu druhu z hlediska ochrany, tak ochranu zájmů protichůdných. Těmito zájmy jsou, ale nikoliv výlučně, zájmy uvedené pod písm. a) až d) tohoto ustanovení. S ohledem na zvlášť přísné podmínky zakotvené v bodě e) nevede přijetí odchylky na tomto základě za účelem dosažení cílů, které se překrývají s cíli uvedenými pod písmeny a) až d) uvedeného ustanovení, na rozdíl od toho, co tvrdí sdružení Tapiola a Komise, k obcházení důvodů odchylek v nich stanovených.

52. Jak uvedly finská a dánská vláda, vzhledem k tomu, že podmínky stanovené v čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích jsou přísnější než podmínky, na které jsou vázány ostatní důvody odchylky, bude v praxi použití tohoto ustanovení za účelem dosažení cílů, které již pokrývá čl. 16 odst. 1 písm. a) až d) této směrnice, přicházet v úvahu v případě, že není prokázáno, že jsou splněny podmínky umožňující uplatnění těchto důvodů odchylek [14].

53. *Zadruhé* mnou navržený výklad respektuje účel čl. 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s článkem 2 směrnice o stanovištích. Tím je poskytnout určitou flexibilitu, která členským státům umožní zohlednit hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky [15], při souběžném zajištění, že tím nebude ohroženo dosažení obecného cíle režimu přísné ochrany druhů v zájmu Společenství, a sice zachování nebo obnova jejich příznivého stavu z hlediska ochrany [16].

54. Jak ovšem uvedla Komise, musí být cíle, které jsou uplatněny na podporu odchylky, v rozhodnutí o odchylce jasně, přesně a podloženým způsobem definovány [17]. Pouze takové vymezení totiž umožňuje provést kontrolu přiměřenosti a nezbytnosti odchylky, kteréžto vlastnosti závisí na cílech, které odchylka sleduje [18]. Jak vyplývá z použití *par analogiam* judikatury týkající se čl. 9 odst. 1 směrnice o ochraně ptáků, odchylka založená na čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích může být „pouze konkrétním a dílčím použitím reagujícím na přesně vymezené požadavky a specifické situace“ [19].

55. Bude na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda odchylky dotčené ve věci v původním řízení měly řešit konkrétní problémy, které byly jasně a přesně definovány v rozhodnutích, která jsou základem pro tyto odchylky. Při tomto posouzeni mohou být předkládajícímu soudu vodítkem následující úvahy.

14 – Členský stát by například mohl uplatnit čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích v zájmu zamezení některým škodám a škodlivým vlivům v případě, že nedosahují míry požadované k tomu, aby byly kvalifikovány jako „závažné“ škody ve smyslu písm. b) tohoto ustanovení. Kromě toho cíl ochrany druhu, i když ho lze dosáhnout také v rámci čl. 16 odst. 1 písm. a) nebo d) směrnice o stanovištích, by mohl odůvodnit odchylku na základě písmene e) tohoto ustanovení v případě, že příznivý účinek na stav druhu z hlediska jeho ochrany, který se od odchylky očekává, není dostatečně prokázán tak, aby umožnil použití písmen a) nebo d) uvedeného ustanovení (k tomu se vrátím v bodě 61 a násl. tohoto stanoviska).

15 – Viz čl. 2 odst. 3 směrnice o stanovištích.

16 – Viz čl. 2 odst. 2 směrnice o stanovištích. V tomto smyslu viz také rozsudek ze dne 14. června 2007, Komise v. Finsko (C-342/05, EU:C:2007:341, bod 29).

17 – V tomto ohledu viz pokyny Komise, s. 56, bod 14.

18 – V tomto smyslu viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Finsko (C-342/05, EU:C:2006:752, bod 25) a generální advokátky E. Sharpston ve věci Komise v. Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, bod 67). Jasná a podložená identifikace cílů odchylky nadto umožňuje zabránit tomu, aby členský stát mohl vymezit problém, který chce řešit, uměle tak, aby vyloučil jiná možná uspokojivá řešení [viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Komise v. Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, bod 68)].

19 – Viz zejména rozsudky ze dne 8. července 1987, Komise v. Belgie (247/85, EU:C:1987:339, bod 7), ze dne 7. března 1996, Associazione Italiana per il WWF a další (C-118/94, EU:C:1996:86, bod 21), jakož i ze dne 11. listopadu 2010, Komise v. Itálie (C-164/09, nezveřejněný, EU:C:2010:672, bod 28). Viz také pokyny Komise, s. 56, bod 14.

56. Na straně jedné nikdo nepopírá, že – jak uvedl Úřad ve sporných rozhodnutích – pytláctví bylo v okamžiku přijetí těchto rozhodnutí výraznou překážkou úspěchu politiky ochrany vlků, přičemž předkládající soud konstatoval, že toto zjištění je hodnověrné. Úřad kromě toho poukázal na to, že vlci působili zranění psům. Skutečnost tvrzená sdružením Tapiola, že Úřad nedoložil statisticky vysoké riziko vzniku škod na psech, i kdyby byla prokázána, nezpochybňuje, že se jedná o reálný problém zjištěný tímto Úřadem, i kdyby byl případně omezeného rozsahu.

57. Naproti tomu na straně druhé cíl spočívající ve zvýšení obecného pocitu bezpečí obyvatel v oblastech, na které se vztahují odchylky, se zdá být, jak tvrdí Komise, formulován příliš obecně na to, aby mohla být posouzena jejich přiměřenost ve vztahu k tomuto sledovanému cíli. Z předkládajícího rozhodnutí především nevyplývá, že by Úřad doložil, že obavy těchto obyvatel skutečně existují a jak velké tyto obavy jsou, a nedoložil ostatně ani ohrožení jejich bezpečnosti [20].

2. Ke způsobilosti odchylek z důvodu regulace k uskutečnění sledovaných cílů

58. Stanovení míry dokazování požadované pro prokázání toho, že je odchylka způsobilá dosáhnout předem stanovených cílů, je v kontextu projednávané věci spojeno se zvláštními obtížemi.

59. *Zaprvé* vzhledem k tomu, že odchylky dotčené ve věci v původním řízení vycházely z testu, který měl ověřit, zda povolení legálního lovu v omezeném rozsahu může omezit pytláctví a v konečném důsledku přispět ke zlepšení stavu populace vlka z hlediska ochrany, byla jejich způsobilost dosáhnout těchto cílů v okamžiku povolení těchto odchylek Úřadem nejistá.

60. Za těchto okolností na rozdíl od toho, co tvrdí sdružení Tapiola, nelze podle mého názoru požadovat, aby bylo již v okamžiku povolení takových odchylek prokázáno, přestože ohledně této otázky nepřetrvává vědecká nejistota, že odchylky povedou k omezení nelegálního lovu, a to v té míře, že se sníží celková úmrtnost přičitatelná člověku.

61. Jak jsem již uvedl [21], čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích podle mého názoru poskytuje právní základ pro povolení odchylek, které mají za cíl zlepšit stav populací příslušného druhu z hlediska ochrany za situace, kdy účinnost těchto odchylek, co se týče dosažení tohoto cíle, je spojena s určitou mírou nejistoty. Jak uvedla finská vláda, takové odchylky z důvodu regulace, jako jsou odchylky dotčené ve věci v původním řízení, lze chápat tak, že sledují cíl boje proti pytláctví tím, že umožňují posoudit vliv povolení lovu z důvodu regulace na rozsah nelegálního lovu. V tomto ohledu skutečnost, že test nepřinesl jednoznačnou odpověď, sama o sobě neznamená, že takové odchylky jsou nezpůsobilé k dosažení takto popsaného cíle.

62. Mám za to, že k prokázání toho, že odchylky z důvodu regulace mohou vést k dosažení tohoto cíle, je s ohledem na zásady zmíněné v bodech 44 a 45 tohoto stanoviska příslušný vnitrostátní orgán toliko povinen, na základě spolehlivých vědeckých poznatků, prokázat předpoklad, že povolení lovu za účelem regulace stavu populace vlka povede ke snížení nelegálního lovu, a to v té míře, že bude mít zřetelný pozitivní vliv na stav populace vlků z hlediska ochrany [22]. Tento předpoklad je třeba posoudit zejména tak, že se provede srovnání zamýšlených odchylek s nejnovějšími odhady počtu nelegálních odstřelů.

20 – K tomu Komise uvádí, že vlk na člověka nezaútočil už bezmála sto let. Podle údajů, které má k dispozici sdružení Tapiola, nebylo ve Fennoskandinávii zaznamenáno žádné napadení člověka vlkem od druhé světové války.

21 – Viz bod 52 a poznámka pod čarou 14 tohoto stanoviska.

22 – Mezi takové důkazy lze zařadit studie sociologického rázu provedené v předmětném členském státě nebo také vědecké poznatky týkající se důsledků, jaké má lov za účelem regulace stavů povolený v jiných zemích na stav vlka z hlediska ochrany.

63. Tento závěr není zpochybněn zásadou obezřetnosti, jíž se dovolává sdružení Tapiola. V kontextu směrnice o stanovištích tato zásada v podstatě znamená, že pokud s ohledem na nejlepší vědecké poznatky v dané oblasti existují důvodné pochybnosti o neexistenci škodlivých účinků lidské činnosti na ochranu přírodních stanovišť a chráněných druhů, nelze tuto činnost povolit [23]. Jak přitom vysvětlím dále, tento požadavek je již obsažen v podmínce, taktéž vyjádřené v návětí čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích, podle které musí být před povolením odchylky prokázáno, že odchylka *nebude mít negativní vliv* na zachování nebo obnovu populací příslušného druhu v příznivém stavu z hlediska ochrany [24]. Zásada obezřetnosti nezavazuje příslušné vnitrostátní orgány k tomu, aby doložily, že tato odchylka *zlepší* stav těchto populací z hlediska ochrany.

64. V projednávané věci nejsou v předkládacím rozhodnutí uvedeny skutečnosti, ze kterých by vyplývalo, že Úřad před přijetím sporných rozhodnutí doložil na základě vědeckých poznatků výše zmíněný předpoklad. Předkládající soud bude tedy muset posoudit, zda Úřad tento úkol splnil.

65. Úřad v tomto ohledu tvrdí, že podle něho bylo prokázáno, že lov za účelem regulace stavu populace vlka může pytláctví omezit, a to minimálně v krátkém časovém horizontu. Sdružení Tapiola a Komise tvrdí, že dostupné vědecké práce nasvědčují opaku [25].

66. Kromě toho podle informací, které mají sdružení Tapiola a Komise k dispozici, na základě odchylek z důvodu regulace bylo ve Finsku v mysliveckém roce 2015–2016 usmrceno 43 nebo 44 vlků z celkové populace čítající mezi 275 a 310 jedinci. I za předpokladu, že tyto údaje budou předkládajícím soudem potvrzeny, teze, že usmrcení téměř 15 % této populace, nepočítáme-li úmrtnost konstatovanou z jiných důvodů přičitatelných člověku, mohla zlepšit stav této populace z hlediska ochrany, by měla být na straně předkládajícího soudu přinejmenším důvodem k určité obezřetnosti.

67. Sdružení Tapiola v tomto ohledu dodává, že počet vlků, na něž se vztahují odchylky z důvodu regulace, byl vyšší než počet nelegálních odstřelů za rok, odhadovaný podle plánu péče na přibližně 30 jedinců [26]. Lov za účelem regulace stavu populace vlka tedy podle sdružení vedl k tomu, že bylo usmrceno o 14 jedinců více, než by byl počet jedinců usmrcených z důvodu pytláctví, a to za předpokladu, že by zmíněný lov vedl, o čemž lze pochybovat, k ukončení veškerého nelegálního lovu. Tyto údaje, s výhradou ověření jejich spolehlivosti, které musí provést předkládající soud, nasvědčují tomu, že tyto odchylky nejsou způsobilé dosáhnout cíle spočívajícího v boji proti pytláctví v zájmu ochrany druhu.

68. Co se týče *zadruhé* způsobilosti odchylek z důvodu regulace zamezit tomu, aby vlci způsobovali zranění psům, v zásadě to závisí, jak zdůraznila Komise, na tom, zda tyto odchylky byly zacíleny na jedince, kteří zjištěná zranění zapříčinili. Jak ovšem vyplývá z předkládacího rozhodnutí a jak to i na jednání potvrdila finská vláda, sporná rozhodnutí adresátům pouze doporučila, nikoliv uložila, zaměřit se na jedince způsobující škody.

23 – V tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 44), ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 66), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 117). Tyto rozsudky se týkaly čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, který stanoví, že plán nebo projekt, který s lokalitou Natura 2000 přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, lze schválit pouze za podmínky, že se příslušný orgán ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost této lokality. Zásady, které Soudní dvůr v těchto rozsudcích vyslovil, lze podle mého názoru použít obdobně na výklad čl. 16 odst. 1 této směrnice v tom smyslu, že podmiňuje povolení jakékoliv odchylky od povinností přísné ochrany druhů v zájmu Společenství absencí škodlivého vlivu na zachování populací těchto druhů v příznivém stavu z hlediska ochrany v jejich přirozeném areálu rozšíření.

24 – Viz body 89 až 92 tohoto stanoviska.

25 – Sdružení Tapiola odkazuje zejména na články následujících autorů: Benítez-López, A., Alkemade, R., Schipper, A. M., Ingram, D. J., Verweij, P. A, Eikelboom, J. A. J., a Huijbregts, M. A. J., „The impact of hunting on tropical mammal and bird populations", Science, 356 (6334), 2017, s. 180 až 183, jakož i na článek Y. Epsteina, „Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to 'Tolerance Hunting' in the European Union and United States", *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 26, no 1, 2017, s. 19 až 29. Komise rovněž cituje posledně uvedený článek.

26 – Plán péče, s. 15.

69. Nelze nicméně vyloučit, jak vyplývá z rozsudku ze dne 14. června 2007, Komise v. Finsko [27], že usmrcení jednoho jedince ze smečky, z níž někteří vlci způsobují škody, může vést i v případě, že není zacíleno na jedince působící problémy, k vyloučení nebo omezení těchto škod tím, že u vlka probudí strach z člověka. Podle Soudního dvora ovšem orgán, který rozhoduje o odchylce, musí tuto domněnku podložit konkrétními skutečnostmi. Předkládající soud neupřesnil, zda v projednávané věci byly takové skutečnosti uplatněny, a bude na něm, aby to ověřil.

3. K posouzení případných alternativních řešení

70. Jak vyplývá z judikatury [28], čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích ukládá členským státům povinnost poskytnout přesné a náležité odůvodnění, pokud jde o neexistenci jiného uspokojivého řešení umožňujícího dosažení cílů uplatněných na podporu odchylky [29].

71. Soudní dvůr dále upřesnil, že obdobná povinnost uvést odůvodnění, která je spojena s použitím čl. 9 odst. 1 směrnice o ochraně ptáků, není splněna, jestliže odchylka neobsahuje zmínku týkající se neexistence jiného uspokojivého řešení a neodkazuje ani na relevantní technické, právní a vědecké zprávy [30].

72. V projednávané věci, jak zdůraznily sdružení Tapiola a Komise, neobsahuje předkládací rozhodnutí žádnou skutečnost, ze které by vyplývalo, že Úřad odůvodnil, na základě čeho je jediným prostředkem dosažení cílů, které jsou uplatněny na podporu odchylek z důvodu regulace, částečná legalizace lovu vlka, ani na základě čeho je k takovému účelu nutné tak vysoké množství odchylek.

73. V tomto ohledu, jak zdůrazňuje Komise, z tohoto rozhodnutí nevyplývá, že Úřad provedl podrobnou analýzu praktických obtíží spojených s dohledem nad pytláctvím, na základě které by bylo možné dospět k závěru, že politika přísnějšího dohledu a postihu spolu s dalšími preventivními opatřeními by nebyla uspokojivou možností [31]. Předkládající soud rovněž neupřesnil, zda byla vzata do úvahy a odůvodněným způsobem odmítnuta alternativní řešení doporučovaná sdružením Tapiola, jako například navýšení úvěrů přidělovaných na nákup elektrifikovaných ohrad a provádění aktivnější politiky v oblasti informování místního obyvatelstva [32].

74. Úřad, přestože výslovně nepopřel neexistenci takové předběžné analýzy, tvrdí, že by zpřísnění sankcí nemohlo od pytláctví odradit, jelikož tyto sankce jsou vnímány jako nespravedlivé. Podle Úřadu a jak také uvedl K. Ruhanen a finská vláda, plán péče ostatně stanovil, vedle použití lovu za účelem regulace stavu populace vlka, nezbytná doplňková opatření mající zamezit pytláctví v dlouhodobějším horizontu. Tato opatření zahrnovala informační kampaně, konzultace místních obyvatel a náhradu škod způsobených vlky.

75. Kromě toho co se týče cíle zamezit tomu, aby vlci způsobovali zranění psům, předkládací rozhodnutí, jak zdůraznila Komise, neuvádí, že by Úřad vysvětlil, z jakého důvodu by odchylka zacílená na jedince působící problémy, spojená s jejich případným usmrcením profesionály, nemohla tohoto cíle dosáhnout.

27 – C-342/05, EU:C:2007:341, bod 42.

28 – Viz bod 44 tohoto stanoviska, jakož i rozsudek ze dne 14. června 2007, Komise v. Finsko (C-342/05, EU:C:2007:341, bod 31).

29 – Tato povinnost plyne také z čl. 16 odst. 3 písm. a) směrnice o stanovištích, který vyžaduje, aby zprávy o použití odchylek podle odstavce 1 tohoto ustanovení, které členské státy podle odstavce 2 téhož ustanovení předkládají Komisi, uváděly „důvod odchylky […] s případným odkazem na odmítnuté alternativy a použité vědecké údaje“.

30 – Rozsudek ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, body 50 a 51). Viz také pokyny Komise, s. 61, bod 40.

31 – Komise uvádí jako příklad program LIFE prováděný v alpském regionu (viz internetové stránky http://www.lifewolfalps.eu/en/anti-poaching/).

32 – Sdružení Tapiola mimoto zdůrazňuje, že jiné členské státy, konkrétně Spolková republika Německo a Švédské království, přijaly na základě čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích odchylky za účelem omezení pytláctví, aniž zahrnovaly usmrcování vlků. Skutečnost, že jiné členské státy byly případně schopny vyřešit identický problém bez toho, aby použily odchylku, není sice sama o sobě rozhodující, je však silnou indicií toho, že existuje řešení, které je alternativou k zamýšlené odchylce. V tomto smyslu viz obdobně stanovisko generálního advokáta N. Fennellyho ve věci LRBPO a AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, bod 39).

76. Pokud předkládající soud potvrdí, že Úřad povolil odchylky dotčené ve věci v původním řízení, aniž by předtím přesným a náležitým způsobem odůvodnil, že sledovaných cílů by nebylo možno dosáhnout žádným jiným způsobem, měl by z toho dovodit, že tyto odchylky jsou v rozporu s čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích.

C. K dopadu odchylek na stav druhu z hlediska ochrany

1. K zeměpisným úrovním, ve vztahu k nimž je třeba posuzovat stav populací příslušného druhu z hlediska ochrany

77. Za účelem ověření, zda je dodržena podmínka uvedená v návětí čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích, podle které navzdory udělené odchylce „populace příslušného druhu přetrvávají […] ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany“, příslušné vnitrostátní orgány musí v první řadě posoudit aktuální stav těchto populací z hlediska ochrany. Teprve poté budou tyto orgány s to posoudit, jaký dopad může odchylka mít na stav uvedených populací z hlediska ochrany [33].

78. Bod a) třetí předběžné otázky se týká zeměpisných úrovní, ve vztahu k nimž je třeba v tomto kontextu posoudit stav určité populace vlka z hlediska ochrany. Předkládající soud se dotazuje na to, zda se toto posouzení musí provést nejen ve vztahu k určité oblasti, ale i ve vztahu k celému území členského státu, či dokonce na přeshraniční úrovni, jestliže se přirozený areál rozšíření dané populace rozkládá na území více států.

79. V tomto ohledu, i když směrnice o stanovištích nedefinuje pojem „populace“ ani pojem „přirozený areál rozšíření“, význam těchto pojmů v kontextu čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích lze dovodit s ohledem na účel této směrnice. Tím je podle čl. 2 odst. 1 ve spojení s odst. 2 zajistit zachování nebo obnovu příznivého stavu z hlediska ochrany u druhů v zájmu Společenství „na evropském území členských států“. Pojem „příznivý stav z hlediska ochrany“ je kromě toho definován v čl. 1 písm. i) uvedené směrnice, a to s odkazem na populace obývající totéž území.

80. S ohledem na tyto úvahy nelze pojem „populace“ ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích redukovat na místní smečku, na niž se vztahuje odchylka. V tomto smyslu posuzoval Soudní dvůr v rozsudku ze dne 14. června 2007, Komise v. Finsko [34], stav vlka z hlediska ochrany na úrovni území státu [35].

81. Ve stejném duchu definují pokyny Komise pojem „populace“ jako pojem zahrnující skupinu téhož druhu jedinců, kteří žijí současně ve stejné zeměpisné oblasti a jsou schopni vzájemné reprodukce [36]. Pojem „přirozený areál rozšíření“ podle tohoto dokumentu vymezuje prostorové hranice, v nichž se populace vyvíjí [37].

33 – V tomto smyslu viz pokyny Komise, s. 62, bod 43.

34 – C-342/05, EU:C:2007:341, bod 27.

35 – Co se týče finského území, připomínám, že druh *Canis lupus* je přísně chráněným druhem v zájmu Společenství pouze mimo oblast péče o soby [viz příloha IV a) směrnice o stanovištích].

36 – Pokyny Komise, s. 62, bod 43. Viz také dokument expertní skupiny Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) s názvem „Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores“ (1. července 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf, dále jen „Pokyny LCIE“, s. 7 a 8). Tento dokument byl vypracován na žádost Komise a měl zachytit osvědčené postupy obhospodařování velkých šelem. Komise na základě toho doporučuje členským státům závěry, které jsou v uvedeném dokumentu obsaženy (viz Komise, „Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores“, 1. července 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management_ec_note.pdf). Uvedený dokument, i když nemá závaznou povahu, poskytuje rovněž informace, které jsou relevantní pro výklad směrnice o stanovištích.

37 – Pokyny Komise, s. 11, bod 19. Podle pokynů LCIE (s. 9) se tyto hranice mohou v případě populací vlků rozkládat na stovkách kilometrů čtverečních.

82. Jak doporučuje uvedený dokument a pokyny LCIE a jak tvrdí sdružení Tapiola, finská a dánská vláda, jakož i Komise, stav populací příslušného druhu z hlediska jejich ochrany, stejně jako dopad, jaký na něj může zamýšlená odchylka mít, je třeba posuzovat na úrovni území členského státu, nebo případně na území příslušné biogeografické oblasti, pokud hranice tohoto členského státu protínají více biogeografických oblastí [38].

83. Jak nadto zdůraznily všechny zúčastněné strany, které předložily písemná vyjádření, a jak se uvádí v pokynech Komise [39], posouzení dopadu odchylky na úrovni území místní smečky se jeví jako obecně nezbytné za účelem určení jejího vlivu na stav příslušné populace z hlediska ochrany v širším měřítku. Jelikož má odchylka reagovat na specifický problém v konkrétní situaci [40], lze předpokládat, že její důsledky budou pociťovány v první řadě v místní oblasti, na níž odchylka cílí. Stav dané populace z hlediska ochrany na celostátní a biogeografické úrovni přitom závisí na kumulovaném dopadu jednotlivých odchylek, které se dotýkají místních oblastí, jakož i případně na jiných příčinách úhynu přičitatelných člověku zasahujícímu lokálně [41].

84. Naproti tomu se neztotožňuji s argumentací, kterou Úřad uplatnil před předkládajícím soudem, a sice že by pro prokázání splnění posuzované podmínky v projednávané věci postačovalo doložit, že odchylka neohrožuje zachování populace vlků v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany na přeshraniční úrovni. I když Úřad neupřesnil rozsah přirozeného areálu rozšíření dotčené populace vlků, z informací, které poskytlo sdružení Tapiola, vyplývá, že tento areál by mohl zahrnovat některé části území Finska a Ruska [42].

85. V této souvislosti zaprvé připomínám, že cílem směrnice o stanovištích je výlučně zajištění ochrany populací druhů v zájmu Společenství na území členských států. Zadruhé třetí státy nejsou vázány povinnostmi přísné ochrany těchto druhů, které vyplývají ze směrnice. Členský stát tedy z praktických důvodů nemá možnost ověřit ani rozumně předvídat počet a typ jedinců uvedených druhů, jejichž usmrcení by daný třetí stát mohl povolit nebo tolerovat [43]. I když tedy dopad odchylky na stav určité populace z hlediska ochrany závisí na kumulovaném účinku různých příčin úhynu přičitatelných člověku, nelze jej posuzovat na úrovni území překračujícího hranice třetího státu.

86. Mám za to, že na zmíněném přístupu je postaveno posouzení Soudního dvora v rozsudku ze dne 14. června 2007, Komise v. Finsko [44]. Jak uvedlo sdružení Tapiola, Soudní dvůr se v tomto rozsudku vyslovil ke stavu vlka z hlediska ochrany pouze na úrovni finského území, aniž se zabýval stavem na úrovni přeshraniční populace.

38 – Viz pokyny Komise, s. 63, body 45 a 46, jakož i pokyny LCIE, s. 22. Podle čl. 1 písm. c) bodu iii) směrnice o stanovištích území Unie zahrnuje devět biogeografických oblastí: alpínskou, atlantskou, černomořskou, boreální, kontinentální, makaronéskou, středomořskou, panonskou a stepní. Dokument s názvem „Reporting Under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the Period 2013–2018“ (květen 2017, http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17, s. 18) uvádí, že pokud se území členského státu rozkládá na více biogeografických oblastech, musí zprávy o provádění směrnice o stanovištích, které se podle čl. 17 odst. 1 předkládají každých šest let, obsahovat zhodnocení na úrovni každé z těchto oblastí. Rozsah povinnosti posoudit stav populací druhů v zájmu Společenství z hlediska ochrany podle čl. 16 odst. 1 uvedené směrnice tak odpovídá rozsahu povinností sledování a předkládání zpráv, které mají členské státy podle čl. 17 odst. 1 téže směrnice.

39 – Pokyny Komise, s. 63, bod 46. Komise zde doporučuje, aby se stav dané populace z hlediska její ochrany posuzoval na místní úrovni a následně se provedlo porovnání se situací na celostátní a biogeografické úrovni.

40 – Viz bod 54 tohoto stanoviska.

41 – Viz bod 95 tohoto stanoviska.

42 – Podotýkám také, že podle tabulky 4 a dodatku 1 pokynů LCIE (s. 48, 65 a 66) jsou vlci, kteří žijí na finském území, součástí populace Karélie (Rusko), která zahrnuje vlky nacházející se ve Finsku a na části ruského území. Viz také, Komise, „Key actions for large carnivore populations“, 4. února 2015, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf, s. 46. Předkládací rozhodnutí nicméně neupřesňuje, že by Úřad doložil, že se takto vymezená populace nachází ve stavu příznivém z hlediska ochrany.

43 – Totéž platí tím spíše tehdy, když dotčený třetí stát není, jako je tomu v případě Ruska, smluvní stranou Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť, podepsané v Bernu dne 19. září 1979, uzavřené jménem Společenství rozhodnutím Rady 82/72/EHS ze dne 3. prosince 1981 (Úř. věst. 1982, L 38, s. 1; Zvl. vyd. 11/14, s. 280) (dále jen „Bernská úmluva“).

44 – C-342/05, EU:C:2007:341, bod 27.

87. Tento závěr nepředjímá odpověď na otázku, zda členský stát může prokázat, že se daná populace nachází ve stavu příznivém z hlediska ochrany, jestliže její přirozený areál rozšíření protíná území více členských států, tím, že doloží, že se v takovém stavu nachází na úrovni příslušné přeshraniční oblasti [45].

88. Mám tedy za to, že v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, nelze odchylku podle čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích povolit, aniž dojde k posouzení stavu populací příslušného druhu z hlediska ochrany, jakož i dopadu, který může zamýšlená odchylka na tento stav mít, a to na úrovni celého území členského státu nebo na úrovni biogeografické oblasti v rámci tohoto území, ve které má být tato odchylka použita.

2. K významu podmínky absence negativního vlivu na zachování populací ve stavu příznivém z hlediska ochrany

89. V bodech b) a c) své třetí otázky, které posoudím společně, se předkládající soud ptá, zda čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích nutně brání povolení odchylky v případě, že stav populací příslušného druhu z hlediska ochrany není příznivý.

90. Vzhledem k tomu, že znění tohoto ustanovení zmiňuje „[zachování] populací, [na něž se vztahuje odchylka], v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany“, mohlo by to naznačovat, že příznivý stav z hlediska ochrany u těchto populací je předpokladem přijetí této odchylky.

91. Soudní dvůr nicméně tento výklad v rozsudku ze dne 14. června 2007, Komise v. Finsko [46], odmítl. Rozhodl, že výše uvedená podmínka je splněna i v případě, že se dotčené populace nenacházejí ve stavu příznivém z hlediska ochrany, pokud je náležitě prokázáno, že odchylka nemůže *zhoršit* již nepříznivý stav uvedených populací z hlediska ochrany ani *zabránit* jejich navrácení do příznivého stavu z hlediska ochrany. Postačí tedy, aby odchylka byla, co se týče stavu druhu z hlediska ochrany, přinejmenším neutrální, což se dle Soudního dvora týká výjimečných situací.

92. Dodávám, že ustanovení směrnice o stanovištích je třeba vykládat ve světle zásady obezřetnosti zakotvené v čl. 191 odst. 2 SFEU [47], na který odkazuje sdružení Tapiola a Komise. Z této zásady plyne, že pokud s ohledem na nejlepší vědecké poznatky přetrvává významná nejistota stran toho, zda odchylka bude či nebude mít negativní vliv na zachování nebo obnovu populací příslušného druhu v příznivém stavu z hlediska ochrany, členský stát by měl upustit od povolení odchylky či od její realizace [48].

3. K významu plánu péče a vnitrostátní právní úpravy, které stanoví maximální počet jedinců, které lze usmrtit

93. V bodě a) první předběžné otázky se předkládající soud táže, zda je pro účely posouzení souladu odchylky s čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích relevantní, že se jedná odchylku spadající do rámce vymezeného plánem péče a vnitrostátní právní úpravou, které stanoví maximální počet jedinců, které lze na základě tohoto ustanovení v daném mysliveckém roce na vnitrostátním území usmrtit.

45 – Pokyny LCIE (s. 23, 26 a 27) tento přístup podporují a zdůrazňují význam mezistátní spolupráce ve věci péče o populace velkých šelem. V tomto smyslu viz také pokyny Komise, s. 63, bod 46.

46 – C-342/05, EU:C:2007:341, bod 29.

47 – Rozsudek ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 44).

48 – Viz bod 63 tohoto stanoviska.

94. Obdobně jako sdružení Tapiola, Úřad, finská a dánská vláda, jakož i Komise mám za to, že tato okolnost představuje v tomto ohledu relevantní faktor. Stanovení maximálního počtu odstřelů, které lze na tomto území povolit, je totiž způsobilé zaručit, že kumulovaný roční účinek individuálních odchylek neohrozí zachování nebo obnovu populací příslušného druhu ve stavu příznivém z hlediska ochrany [49]. Pokyny Komise ostatně doporučují přijetí plánů péče s tím, že představují nejlepší způsob, jak doložit soulad s přísnými požadavky článku 16 [směrnice o stanovištích] [50].

95. Podmínky předmětného plánu péče a vnitrostátní právní úpravy musí za tímto účelem samozřejmě skutečně zajistit dodržení těchto požadavků. K tomu, aby usmrcení určitého počtu jedinců v rámci předem stanoveného maximálního počtu bylo v souladu s uvedenými požadavky, musí být zejména tento počet stanoven s přihlédnutím ke kumulativnímu účinku odchylek založených na čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích, odchylek, které byly povoleny na základě jiných důvodů odchylky, jakož i jiných příčin úhynu přičitatelných člověku [51]. Jak uvedlo sdružení Tapiola, z hlediska stavu dané populace z hlediska ochrany je rozhodující pouze počet a typ jedinců, kteří uhynuli, aniž je podstatná příčina jejich úhynu.

96. V projednávané věci Úřad ve sporných rozhodnutích uvedl, že horní hranice 46 jedinců stanovená v článku 1 vyhlášky č. 1488/2015 umožní zajistit, aby nebyly ohroženy zachování či obnova populace vlků ve stavu příznivém z hlediska ochrany.

97. Sdružení Tapiola a Komise tuto úvahu zpochybňují, a to zejména s ohledem na údaje uvedené v bodě 66 tohoto stanoviska. Sdružení Tapiola předně tvrdí, že tato hranice je s přihlédnutím k velikosti populace vlků a stavu jejich ochrany příliš vysoká. Navíc na rozdíl od doporučení obsažených v plánu péče a odchylkách povolených na jeho základě se dále lov za účelem regulace stavu populace vlka týkal značného množství reprodukujících se jedinců. Podle sdružení přibližně polovina z 43 nebo 44 vlků, k jejichž usmrcení na základě těchto odchylek došlo, a zejména čtyři ze sedmi vlků usmrcených R. Mustonenem a K. Ruhanenem, byli reprodukující se jedinci. Připomínám přitom, že podle plánu péče životaschopnost smečky vyžadovala soustředit se na nereprodukující se jedince [52]. Sdružení Tapiola a Komise poukazují na to, že populace vlků zaznamenala po provedení těchto odchylek dramatický pokles.

98. Údaje, jichž se sdružení Tapiola a Komise dovolávají, za předpokladu, že je předkládající soud potvrdí, jsou silnými indiciemi toho, že maximální počet, který byl předem stanoven ve finské právní úpravě, ve spojení se skutečností, že nebylo zakázáno usmrcování reprodukujících se jedinců, nezaručoval, že odchylky z důvodu regulace přijaté v mezích tohoto maximálního počtu, včetně odchylek, které jsou dotčeny ve věci v původním řízení, nebudou mít negativní vliv na zachování nebo obnovu populace vlka ve stavu příznivém z hlediska její ochrany.

D. K významu specifických podmínek uvedených v čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích

99. Článek 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích podřizuje použití v něm uvedeného důvodu odchylky dodržení podmínek, které se týkají odebírání na základě výběru, omezeného a specifikovaného množství odebíraných jedinců, jakož i přísné kontroly podmínek, za nichž k odebrání dochází. Úplná odpověď na první předběžnou otázku předpokládá, že Soudní dvůr poskytne předkládajícímu soudu určitá upřesnění stran obsahu těchto požadavků v situaci, jako je situace dotčená v původním řízení.

49 – K tomu viz pokyny LCIE, s. 31.

50 – Pokyny Komise, s. 59, bod 33 (viz také s. 65, bod 54). Viz také pokyny LCIE, s. 30 s 31.

51 – Viz dokument s názvem „LCIE Policy Support Statement – Lethal Control and Hunting of Large Carnivores“, který je přílohou pokynů LCIE, s. 72.

52 – Viz bod 21 tohoto stanoviska.

100. Jak dokládají výše uvedené úvahy, již obecná předběžná podmínka, na jejíž dodržení váže čl. 16 odst. 1 této směrnice každou odchylku, a sice že negativně neovlivní zachování nebo obnovu populací příslušného druhu ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany, ukládá určitá omezení, co se týče počtu, popřípadě typu jednotlivců, které lze odebrat.

101. Má-li být specifickým podmínkám uvedeným v písm. e) tohoto ustanovení přiznán vlastní obsah a zachován tak jejich užitečný účinek, musí být tyto podmínky podle mého názoru vykládány v tom smyslu, že omezují možnost odchýlit se od povinností přísné ochrany populací příslušných druhů ještě dále i v *případě, že zamýšlená odchylka nebude bránit zachování nebo obnově těchto populací ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany*.

102. V tomto směru pokyny Komise uvádějí, že důvod odchylky podle čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích je v porovnání s požadavky vyplývajícími z důvodů odchylek uvedených v ostatních písmenech tohoto ustanovení spojen s „významnými“ dodatečnými požadavky, takže jeho použití „je podle všeho v praxi výjimečné“ [53].

103. Komise v pokynech, podle mého názoru správně, navrhuje test, podle něhož odchylku podle čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích nelze povolit, pokud by mohla mít „významný negativní dopad na příslušnou populaci kvantitativně nebo kvalitativně (tedy na její strukturu)“ [54]. Existuje-li takové riziko, je podle pokynů Komise taková odchylka vyloučena, a to i když není takového rozsahu, že by bránila zachování nebo obnově těchto populací ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany.

104. Význam těchto tří specifických podmínek uvedených v písm. e) tohoto ustanovení je třeba určit s ohledem na tyto úvahy.

105. *Zaprvé* výklad podmínky vztahující se k „omezenému počtu“ odebírání povolených ve smyslu čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích lze objasnit na základě judikatury týkající se srovnatelné podmínky „malého množství“ odebíraných jedinců, která je uvedena v čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ochraně ptáků.

106. V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, že počet ptáků, který lze na základě tohoto ustanovení lovit, závisí na početnosti populace daného druhu, stavu této populace z hlediska její ochrany a jejích biologických znacích. Tento počet je třeba určit ve světle údajů geografické, klimatické, environmentální a biologické povahy, jakož i s ohledem na posouzení situace, pokud jde o celkovou roční reprodukci a úhyn příslušného živočišného druhu přirozenou smrtí [55].

53 – Pokyny Komise, s. 58, bod 26, a s. 59, bod 30.

54 – Pokyny Komise, s. 58, bod 28.

55 – Viz rozsudky ze dne 8. června 2006, WWF Italia a další (C-60/05, EU:C:2006:378, body 25 a 29), jakož i ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, bod 62). Soudní dvůr konstatoval, že pro účely ověření toho, zda je dodržena podmínka odebírání v „malém množství“ podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ochraně ptáků, je s ohledem na dostupné vědecké práce referenčním základem množství menší nebo rovno 1 % celkového ročního úhynu, podle toho, zda jde o druhy, které mohou nebo nemohou být loveny [viz zejména rozsudky ze dne 15. prosince 2005, Komise v. Finsko (C-344/03, EU:C:2005:770, body 53 a 54), jakož i ze dne 21. června 2018, Komise v. Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, body 63 až 65 a citovaná judikatura)].

107. *Zadruhé* podle pokynů Komise [56], požadavek týkající se odebírání jedinců příslušného druhu na základě výběru označuje v první řadě zacílení na určitý druh a vyloučení druhů ostatních [57]. Mám za to, že tento požadavek, vykládaný ve světle obecného významu specifických podmínek uvedených v čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích tak, jak je popsán v bodě 103 tohoto stanoviska, si může podle okolností vyžadovat i přesnější zacílení na určité jedince nebo kategorie jedinců [58].

108. Z tohoto úhlu pohledu závisí požadovaná míra výběru, jak v zásadě tvrdí dánská a švédská vláda, jakož i Komise, rovněž na početnosti dotčené populace, stavu této populace z hlediska její ochrany a jejích biologických znacích [59]. V případě některých druhů nebo populací se může ukázat jako nezbytné zaměřit se na jedince, kteří byli identifikováni individuálně na základě určitých biologických znaků (zejména genetických nebo s ohledem na jejich roli v rámci skupiny [60]) nebo také s ohledem na jejich příslušnost ke skupině jedinců obývajících určité území.

109. *Zatřetí* podmínka spočívající v tom, že odchylky založené na čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice o stanovištích musí podléhat přísně kontrolovaným podmínkám, zejména znamená, že tyto podmínky, jakož i způsob, jakým je jejich dodržování kontrolováno, umožňují zajistit odebírání jedinců příslušného druhu na základě výběru a v omezeném množství.

110. V tomto ohledu již Soudní dvůr konstatoval, že stanovené správní postupy musí být organizovány tak, aby jak rozhodnutí orgánů příslušných k povolování lovu na základě odchylky podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ochraně ptáků, tak způsob, jakým jsou uvedená rozhodnutí prováděna, byly podřízeny efektivní kontrole vykonávané včas [61].

111. Tento přístup je podpořen pokyny Komise, v nichž se stanoví, že odchylky musí podléhat jasně vymezenému povolení upřesňujícímu jedince nebo skupiny jedinců, které lze usmrtit, a jejich počet, jakož i místa a data povolených odebírání [62]. U každé z odchylek založených na čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích se nadto musí příslušný vnitrostátní orgán před jejím povolením ujistit, že byly dodrženy podmínky v tomto ustanovení uvedené, a sledovat její dopad *a posteriori* [63].

112. Bude na předkládajícím soudu, aby určil, zda Úřad na základě vědeckých poznatků prokázal, že územní a kvantitativní meze odchylek z důvodu regulace, a to rovněž s přihlédnutím ke způsobu, jakým bylo kontrolováno jejich dodržení, postačovaly k zajištění toho, že nebudou mít negativní dopad na stav populace vlků z hlediska ochrany. Považuji za málo pravděpodobné, že by tomu tak bylo, a to jednak s ohledem na vysoký počet dotčených jedinců v porovnání s celkovou populací vlků, jak vyplývá z čísel předložených sdružením Tapiola a Komisí (za předpokladu, že budou potvrzeny) [64], a jednak s ohledem na skutečnost, že nebyl stanoven zákaz zaměřit se na reprodukující se jedince.

56 – Pokyny Komise, s. 59, bod 32.

57 – V tomto smyslu viz také revize rezoluce č. 2 (1993) týkající se působnosti článků 8 a 9 Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť, přijatá dne 2, prosince 2011 [T-PVS (2011), s. 36], s. 38. Tato rezoluce je interpretačním dokumentem k Bernské úmluvě. Vzhledem k tomu, že směrnice o stanovištích vychází z velké části z této úmluvy [v tomto ohledu viz stanovisko Hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Rady o ochraně přírodních a polopřírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a k doplňujícím přílohám (Úř. věst. 1991, C 31, s. 1, bod 1.2), jakož i pokyny Komise, s. 7 a 8, body 7 a 8], uvedená rezoluce, a zejména její příloha mohou být pro Soudní dvůr vodítkem při výkladu této směrnice.

58 – V tomto ohledu podotýkám, že podle Pokynů k udržitelnému lovu podle směrnice o ochraně ptáků (2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_fr.pdf, p. 67), podmínka výběru stanovená v čl. 9 odst. 1 písm. c) této směrnice označuje druh či dokonce poddruh, pohlaví nebo věkovou skupinu, na kterou se odchylka vztahuje.

59 – Tím přitom není dotčena zásadní nezbytnost zdůrazněná dánskou vládou a Komisí, zaměřit se v případě, že si odchylka klade za cíl předcházet škodám, konkrétně na jedince působícího problémy. Tento požadavek již nicméně vyplývá z podmínky týkající se neexistence jiného uspokojivého řešení (konkrétně v rámci testu způsobilosti, jak byl popsán v bodech 68 a 69 tohoto stanoviska).

60 – Podle Komise prvořadá úloha, kterou mají reprodukující se jedinci vlka ve vztahu k rovnováze smečky, vyžaduje jejich ochranu. Viz také stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Finsko (C-342/05, EU:C:2006:752, bod 49).

61 – V tomto smysl viz rozsudek ze dne 8. června 2006, WWF Italia a další (C-60/05, EU:C:2006:378, bod 47).

62 – Pokyny Komise, s. 59, bod 31.

63 – Tato povinnost vyplývá rovněž z čl. 16 odst. 3 písm. d) a e) směrnice o stanovištích, který vyžaduje, aby zprávy členských států podle odstavce 2 tohoto ustanovení uváděly „orgány oprávněné vyhlásit a kontrolovat, zda byly stanovené podmínky dodrženy“, jakož i „použitá kontrolní opatření a získané výsledky“. Viz mimo jiné pokyny Komise, s. 67, bod 59.

64 – Viz bod 66 tohoto stanoviska.

V. Závěry

113. S ohledem na veškeré výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko) následovně:

„1) Článek 16 odst. 1 písm. e) směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ve znění směrnice Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013, nebrání tomu, aby se členský stát odchýlil od své povinnosti zajistit zákaz úmyslného usmrcování jedinců druhů uvedených v příloze IV a) směrnice 92/43, který je zakotven v čl. 12 písm. a) této směrnice, mimo jiné druhu *Canis lupus*, tím, že povolí lov vlka za účelem boje s pytláctvím, předcházení škodám způsobeným na psech nebo zvýšení obecného pocitu bezpečí obyvatel, a to za předpokladu, že tento členský stát prokáže, že jsou splněny všechny podmínky uvedené v čl. 16 odst. 1 písm. e) uvedené směrnice.

2) Článek 16 odst. 1 směrnice 92/43, ve znění směrnice 2013/17, v rozsahu v němž stanoví, že odchylku založenou na tomto ustanovení lze povolit pouze tehdy, neexistuje-li žádné jiné uspokojivé řešení, je třeba vykládat v tom smyslu, že členský stát musí za tímto účelem v rozhodnutí o odchylce jasně a přesně určit cíle, jejichž dosažení odchylkou sleduje, prokázat, že odchylka je způsobilá těchto cílů dosáhnout, a doložit, že by nebylo možné jich dosáhnout žádným jiným řešením.

3) Článek 16 odst. 1 směrnice 92/43, ve znění směrnice 2013/17, v rozsahu v němž stanoví, že odchylku založenou na tomto ustanovení lze povolit pouze v případě, že populace příslušného druhu přetrvávají navzdory udělené odchylce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany, je třeba vykládat v tom smyslu, že:

   – brání tomu, aby členský stát takovou odchylku povolil, pokud byl stav populace příslušného druhu z hlediska její ochrany posouzen pouze v místní oblasti, na kterou se odchylka vztahuje, aniž bylo posouzení provedeno na úrovni tohoto členského státu nebo biogeografické oblasti v rámci uvedeného členského státu, na kterou se odchylka vztahuje;

   – nebrání tomu, aby členský stát takovou odchylku povolil v případě, že stav populace příslušného druhu z hlediska její ochrany není příznivý, a to za předpokladu, že odchylka tento stav dále nezhoršuje, ani nebrání navrácení této populace do příznivého stavu z hlediska její ochrany;

   – okolnost, že odchylka založená na čl. 16 odst. 1 písm. e) směrnice 92/43/EHS, ve znění směrnice 2013/17, spadá do rámce vymezeného vnitrostátním plánem péče a vnitrostátní právní úpravou, které stanoví maximální počet jedinců, které lze na tomto základě každoročně usmrtit na vnitrostátním území příslušného členského státu, zaručuje splnění této podmínky pouze tehdy, když je tento počet stanoven v takové výši, že povolení určitého počtu odchylek, které dosahují limitu tohoto maximálního počtu, a to rovněž s přihlédnutím k odchylkám případně povoleným na základě čl. 16 odst. 1 písm. a) až d) této směrnice, jakož i k ostatním příčinám úhynu přičitatelným člověku, nemá negativní vliv na zachování nebo obnovu těchto populací ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany.

4) Článek 16 odst. 1 písm. e) směrnice 92/43, ve znění směrnice 2013/17, v rozsahu v němž stanoví, že odchylku založenou na tomto ustanovení lze udělit za účelem povolení, za přísně kontrolovaných podmínek v omezeném rozsahu a na základě výběru, odebírání omezeného a příslušnými státními orgány stanoveného počtu jedinců určitých druhů uvedených v příloze IV této směrnice, je třeba vykládat v tom smyslu, že tyto orgány musí před přijetím takové odchylky prokázat, že nemůže mít významný negativní dopad na stav příslušné populace z hlediska její ochrany. To, že takové riziko nehrozí, je třeba zajistit omezením počtu jedinců, na něž se odchylka vztahuje, a tím, že je odchylka založena na výběru, a to podle podmínek, které závisí na početnosti

populace druhu, stavu této populace z hlediska její ochrany a jejích biologických znacích. Tyto podmínky musí být přesně definovány v rozhodnutí o odchylce. Kontrola dodržení těchto podmínek musí podléhat přísné kontrole.“