Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prednesené 8. mája 2019 [1]

Vec C-674/17

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd, Fínsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 92/43/EHS (‚smernica o biotopoch') – Ochrana prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín – Článok 12 ods. 1 písm. a) – Zákaz úmyselného usmrcovania živočíšnych druhov uvedených v prílohe IV písm. a) – Druh *Canis lupus* (vlk) – Článok 16 ods. 1 písm. e) – Výnimka – Podmienky – Prax takzvaného ‚regulačného lovu'"

I. Úvod

1. Svojím návrhom na začatie prejudiciálneho konania sa Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd, Fínsko) Súdneho dvora pýta na výklad článku 16 ods. 1 písm. e) smernice 92/43/EHS [2], všeobecne označovanej ako „smernica o biotopoch".

2. Tento návrh je predložený v rámci sporu medzi Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu ry (Združenie na ochranu životného prostredia Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu, ďalej len „Tapiola") a Suomen riistakeskus (fínsky úrad pre voľne žijúce živočíchy, ďalej len „úrad"). Tapiola vnútroštátnemu súdu navrhuje zrušenie dvoch rozhodnutí, ktorými úrad pre poľovný rok 2015 – 2016 povolil usmrcovanie vlkov v rámci praxe lovu, nazývanej „regulačný lov".

3. Hlavným cieľom tohto postupu je zvýšiť „spoločenskú toleranciu" k prítomnosti vlkov zo strany obyvateľov žijúcich v oblastiach susediacich s oblasťami, v ktorých žijú vlci, a to s cieľom obmedziť prípady pytliactva a zlepšiť tak ochranu populácie vlkov. Vnútroštátny súd chce vedieť, či, a ak áno, za akých podmienok môžu členské štáty povoliť regulačný lov na základe článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch. Toto ustanovenie umožňuje pri dodržaní viacerých podmienok členským štátom odchýliť sa od ich povinnosti zabezpečiť zákaz zámerného usmrcovania vlkov ako jedincov druhu, ktorý je prísne chránený na základe tejto smernice.

1 Jazyk prednesu: francúzština.

2 Smernica Rady 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).

II. Právny rámec

A. Právo Únie

4. Podľa článku 1 písm. g) smernice o biotopoch je „druh európskeho významu“ druh, ktorý je v rámci územia uvedeného v článku 2 tejto smernice „ohrozený“, „zraniteľný“, „vzácny“ alebo „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“.

5. Článok 1 písm. i) uvedenej smernice definuje „stav ochrany druhov“ ako „súhrn vplyvov pôsobiacich na príslušné druhy, ktoré môžu ovplyvniť jeho dlhodobé rozdelenie a prebytok ich populácií v rámci územia uvedeného v článku 2“ a stanovuje kritériá, ktoré umožňujú vyhodnotiť stav ochrany druhu ako „priaznivý“.

6. Článok 2 tej istej smernice stanovuje:

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

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

7. Článok 12 ods. 1 smernice o biotopoch stanovuje:

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

a) všetky formy úmyselného odchytávania alebo usmrcovania vzoriek týchto druhov vo voľnej prírode;

…“

8. V prílohe IV písm. a) tejto smernice sa medzi živočíšnymi druhmi, ktoré sú druhmi európskeho významu a ktoré si vyžadujú prísnu ochranu nachádza druh *Canis lupus*, bežne nazývaný vlk, a to s výnimkou „fínsk[ych] populáci[í] v rámci oblasti chovu sobov“.

9. Článok 16 ods. 1 uvedenej smernice uvádza:

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

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

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

c) v záujme zdravia a bezpečnosti ľudskej populácie alebo z iných nevyhnutných dôvodov vyššieho verejného záujmu, vrátane tých, ktoré majú spoločenský alebo hospodársky charakter a priaznivé dôsledky primárneho významu na životné prostredie;

d) na účely výskumu a vzdelávania, oživovania a obnovy týchto druhov a pre operácie rozmnožovania potrebné na tieto účely, vrátane umelého pestovania rastlín;

e) aby sa za podmienok prísneho dohľadu, na selektívnom základe a v obmedzenom rozsahu, umožnil odber [zber alebo odchyt – *neoficiálny preklad*] alebo držanie určitých vzoriek [jedincov – *neoficiálny preklad*] uvedených v prílohe IV v obmedzenom množstve stanovenom príslušnými vnútroštátnymi orgánmi.“

B. Fínske právo

1. Zákon o poľovníctve

10. V súlade s § 37 tretím odsekom zákona č. 615/1993 o poľovníctve, v znení zákona č. 159/2011 (ďalej len „zákon o poľovníctve“) podlieha vlk režimu trvalej ochrany. § 41 prvý odsek tohto zákona však úrad oprávňuje na udelenie výnimiek z takto stanovenej ochrany za predpokladu dodržania podmienok uvedených v § 41a až 41c tohto zákona.

11. § 41 štvrtý odsek zákona o poľovníctve uvádza, že nariadenie vlády môže určiť pravidlá týkajúce sa konania o udelení výnimiek, ich podmienok a spôsobu. Podľa § 41 piateho odseku tohto zákona môže vyhláška ministerstva poľnohospodárstva a lesného hospodárstva určiť hornú hranicu množstva zvierat ulovených ročne na základe výnimiek.

12. § 41a prvý odsek zákona o poľovníctve predstavuje prebratie článku 16 ods. 1 písm. a) až d) smernice o biotopoch do fínskeho práva. § 41a tretí odsek tohto zákona preberá článok 16 ods. 1 písm. e) tejto smernice a uvádza, že „výnimku týkajúcu sa vlka … možno udeliť tiež na selektívny a obmedzený odchyt alebo usmrtenie určitých jedincov za prísne vymedzených podmienok“.

2. Nariadenie vlády č. 452/2013

13. § 3 nariadenia vlády č. 452/2013 stanovuje, že výnimku podľa § 41a tretieho odseku zákona o poľovníctve na odchyt alebo usmrtenie vlkov možno v oblasti chovu sobov udeliť medzi 1. októbrom a 31. marcom a na zvyšku územia štátu medzi 1. novembrom a 31. marcom.

14. § 4 prvý odsek tohto nariadenia stanovuje, že výnimku možno udeliť len pre vymedzené územie, na ktorom sú splnené podmienky uvedené v § 41a zákona o poľovníctve. § 4 tretí odsek uvedeného nariadenia spresňuje, že výnimky upravené v § 41a treťom odseku zákona o poľovníctve možno udeliť len na lov v oblastiach, v ktorých je dotknutý druh výrazne zastúpený.

3. Vyhlášky ministerstva poľnohospodárstva a lesného hospodárstva

15. Pre poľovný rok 2015 – 2016 § 1 vyhlášky ministerstva poľnohospodárstva a lesného hospodárstva č. 1488/2015 o love vlka povolenom na základe výnimky mimo oblastí chovu sobov (ďalej len „vyhláška č. 1488/2015“), ktorá bola prijatá na základe § 41 piateho odseku zákona o poľovníctve, stanovil na 46 kusov maximálne množstvo jedincov, ktorých lov možno povoliť na základe § 41a tretieho odseku tohto zákona.

16. Pokiaľ ide o každý poľovný rok v období rokov 2016 až 2018, § 1 vyhlášky ministerstva poľnohospodárstva a lesného hospodárstva č. 1335/2016 o love vlka povolenom na základe výnimky mimo oblastí chovu sobov (ďalej len „vyhláška č. 1335/2016“) obmedzil na 53 kusov počet jedincov, ktoré možno uloviť na základe výnimiek uvedených v § 41 prvom odseku zákona o poľovníctve. Podľa § 3 tretieho odseku tejto vyhlášky toto množstvo zahŕňa tiež počet vlkov usmrtených na príkaz polície, zabitých na cestách alebo ktorých smrť bola konštatovaná akokoľvek inak.

4. Plán riadenia populácie vlkov

17. Dňa 22. januára 2015 prijalo ministerstvo poľnohospodárstva a lesného hospodárstva nový plán riadenia populácie vlkov vo Fínsku (ďalej len „regulačný plán“).[3] Cieľom uvedeného plánu je dostať túto populáciu do priaznivého stavu z hľadiska jej ochrany a v tomto stave ju udržať. Minimálna veľkosť životaschopnej populácie vlkov bola v tomto pláne odhadnutá na 25 reprodukčných párov. Uvedený plán predpokladaná reguláciu populácie vlkov na miestnej úrovni, ktorej cieľom je zabezpečiť životaschopnosť každej jednej svorky, a to spoločne s podporou spolunažívania človeka a vlka.

18. Regulačný plán pripomína, že od roku 2007 nebola z dôvodu regulačného lovu udelená žiadna výnimka (ďalej len „regulačná výnimka“) na usmrtenie vlkov. Pritom po roku 2007 populácia vlka vo Fínsku poklesla a v roku 2013 dosiahla najnižšiu úroveň s predpokladaným počtom približne 120 jedincov. V priebehu tohto obdobia prebiehalo úsilie o nárast tejto populácie prostredníctvom politiky prísnej ochrany. Boli povolené len výnimky z dôvodu prevencie škôd. Hoci populácia vlkov poklesla, vo vidieckych oblastiach pokračovala, či dokonca sa zväčšovala, kritika prítomnosti vlkov a ťažkostí, ktoré táto prítomnosť spôsobuje. Konštatovanie neúspechu tejto politiky možno vysvetliť neschopnosťou príslušných orgánov reagovať na obavy osôb, ktoré žijú v susedstve vlkov. Táto frustrácia posilnila spoločenskú prijateľnosť nelegálneho usmrcovania vlkov.

19. Na základe týchto úvah vychádza regulačný plán z predpokladu, podľa ktorého úspech politiky ochrany populácie vlkov vyžaduje zohľadnenie záujmov a potrieb uvedených osôb. S cieľom reagovať na uvedené záujmy a potreby zavedením zákonného prístupu k riadeniu tejto populácie, ktorý by umožnil zasiahnuť proti jedincom, ktoré spôsobujú ťažkosti, a zabrániť tak pytliactvu, regulačný plán predpokladá možnosť udelenia regulačných výnimiek. Tieto výnimky nemajú prekročiť maximálny ročný počet jedincov, ktoré môžu byť usmrtené na fínskom území v rámci regulačného lovu a ktorý stanoví ministerstvo poľnohospodárstva a lesného hospodárstva vyhláškou na základe informácií poskytnutých Luonnonvarakeskus (Inštitút prírodných zdrojov, Fínsko).

20. Tieto regulačné výnimky možno udeliť len na selektívny a obmedzený odchyt alebo usmrtenie určitých jedincov vlka v oblastiach, v ktorých je tento druh výrazne zastúpený, a to za prísne vymedzených podmienok. Úrad by mal v každom jednom prípade posúdiť životaschopnosť dotknutej svorky. V určitých prípadoch možno okrem toho regulačnú výnimku udeliť v oblastiach, v ktorých žijú jedince, ktoré spôsobujú škody alebo ťažkosti, pokiaľ je v nich tento druh výrazne zastúpený.

21. Výber jedincov, ktoré možno usmrtiť, sa považuje za nevyhnutný najmä na zabezpečenie životaschopnosti svorky. V tomto ohľade regulačný plán stanovuje, že lov sa má zamerať na mladého jedinca vo svorke, prípadne na jedinca, ktorý spôsobuje škody, alebo ťažkosti obyvateľom dotknutých území, alebo na ich majetku. Úrad má v každom jednotlivom prípade posúdiť, či neexistujú aj iné uspokojivé alternatívy, ako je udelenie výnimky.

3 Regulačný plán je dostupný na adrese: https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen_susikannan_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f.

III. Spor vo veci samej, prejudiciálne otázky a konanie pred Súdnym dvorom

22. Rozhodnutiami z 18. decembra 2015 (ďalej len „sporné rozhodnutia“), ktorých adresátmi boli páni Risto Mustonen a Kai Ruhanen, úrad na základe § 41 a § 41a tretieho odseku zákona o poľovníctve udelil povolenie na lov, ktoré ich oprávňovalo na usmrtenie vlkov v období od 23. januára do 21. februára 2016 v regióne Pohjois-Savo (Fínsko).

23. Rozhodnutia adresované pánom Mustonenovi a Ruhanenovi povoľovali v uvedenom poradí usmrtenie štyroch a troch vlkov. Povolenie bolo pre každý úlovok obmedzené na územie určenej svorky označenej v týchto rozhodnutiach. Každá z predmetných svoriek pozostávala z piatich až siedmich jedincov a bola považovaná za životaschopnú a stabilnú. V okolí oblastí, na ktoré sa vzťahovalo povolenie na lov, sa pohybovalo určité množstvo iných svoriek.

24. V týchto rozhodnutiach úrad konštatoval, že určití jedinci patriaci k svorkám, ktoré sa pohybujú v týchto oblastiach, opakovane spôsobili škody alebo ťažkosti. Konkrétne, tieto vlky počas lovu zranili psy. Hoci umiestnenie psov do klietok umožnilo tieto škody obmedziť, toto riešenie bolo v rámci lovu považované za nevhodné. Hoci sú uvedené oblasti izolované, žijú v nich rodiny s deťmi. Rodičia mali obavy o bezpečnosť svojich detí.

25. K sporným rozhodnutiam boli pripojené odporúčania. Po prvé sa odporúča neusmrcovať dominantného samca a zamerať lov na mladé jedince alebo na také jedince, ktoré spôsobujú ťažkosti. Po druhé tieto rozhodnutia odporúčali vyhýbať sa zabíjaniu označkovaných jedincov. Po tretie uvedené rozhodnutia od ich adresátov vyžadovali prípadné zohľadnenie úmrtnosti jedincov zo svoriek, ktoré sú predmetom výnimky konštatovanej príslušnými orgánmi pred začiatkom povoleného lovu. Odporúčalo sa teda obmedziť množstvo úlovkov tak, aby celková úmrtnosť neprekročila množstvo jedincov, na ktoré sa povolenie na lov pôvodne vzťahovalo.

26. Tieto rozhodnutia odkazovali na uplatniteľný vnútroštátny právny rámec, ako aj na regulačný plán. Úrad v nich uviedol, že podľa jeho názoru úlovky, ku ktorým môže dôjsť na základe regulačných výnimiek udelených v rozsahu maximálnej kvóty 46 jedincov a určených podľa § 1 vyhlášky č. 1488/2015, nebudú mať nepriaznivý dopad na udržanie alebo na obnovu priaznivého stavu ochrany tohto druhu v oblasti jeho prirodzeného výskytu. Okrem toho úrad tieto rozhodnutia odôvodnil neexistenciou inej uspokojivej alternatívy, ako je prijatie regulačných výnimiek v dotknutých oblastiach. K lovu malo dôjsť za prísne kontrolovaných podmienok. Jeho selektívny a obmedzený charakter sa prejavil prostredníctvom geografických a kvantitatívnych obmedzení určených v sporných rozhodnutiach, rovnako ako aj dodržaním tam predpísaného spôsobu lovu.

27. Dňa 31. decembra 2015 podalo Tapiola na Itä-Suomen hallinto-oikeus (Správny súd pre východné Fínsko) žaloby o zrušenie sporných rozhodnutí a zákaz ich vykonania. Rozhodnutiami z 11. februára 2016 tento súd vyhlásil uvedené žaloby za neprípustné. Tapiola sa proti týmto rozhodnutiam odvolalo. Uzneseniami z 29. mája 2017 Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) toto odvolanie čiastočne povolil.

28. Na podporu svojho odvolania Tapiola tvrdí, že sporné rozhodnutia porušili najmä články 12 a 16 smernice o biotopoch. Článok 16 ods. 1 písm. e) tejto smernice sa týka výlučne prípadov, kedy dobrý stav ochrany populácie príslušného druhu vyžaduje alebo umožňuje výnimku z povinností prísnej ochrany tohto druhu. Pritom podľa združenia Tapiola môže lov ohroziť stav ochrany tohto druhu, ktorý je už vo Fínsku vážne ohrozený. Okrem toho nebolo preukázané, že by lov vlka umožnil dosiahnuť ciele, ktoré mu určil regulačný plán. Tapiola dodáva, že úrad prijal každú regulačnú výnimku len na základe posúdenie územia dotknutého regulačnou výnimkou bez toho, aby zohľadnil kumulatívny dopad všetkých výnimiek, ktoré sa vzťahujú na rôzne územia, na stav ochrany vlka.

29. Na svoju obranu úrad uvádza, že regulačný lov je experimentom, ktorý sa viaže na uskutočňovanie regulačného plánu obmedzeného na trvanie dvoch rokov. Tento experiment nebol predĺžený, ako to dokazuje prijatie vyhlášky č. 1335/2016. Úrad tvrdí, že starostlivo overil dodržiavanie podmienok upravených v článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch. Dodáva, že úroveň, na ktorej musí byť vyhodnotený vplyv výnimky, závisí od biologických vlastností druhu. Pokiaľ ide o vlka, táto úroveň nezodpovedá svorke, ale celej populácii, vrátane tých vlkov, ktoré migrujú cez štátne hranice.

30. V tejto súvislosti vnútroštátny súd pripomína, že druh *Canis lupus* je vo Fínsku vážne ohrozený. Počet vlkov vo Fínsku v priebehu rokov výrazne kolísal, pričom sa predpokladá, že tieto zmeny súvisia s pytliactvom. Malá veľkosť populácie vlka navyše znamená, že je citlivá na náhodné udalosti.

31. Tento súd sa v prvom rade pýta na vplyv, z hľadiska súladu výnimky s článkom 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch, skutočnosti, že výnimka je udeľovaná v rámci národného regulačného plánu a vnútroštátnej právnej úpravy stanovujúcej maximálny ročný počet úlovkov povolených na celom území príslušného členského štátu. Okrem toho sa uvedený súd pýta, či toto ustanovenie umožňuje zamerať regulačný lov na miestnu populáciu, ktorej stav ochrany je priaznivý, a to bez toho, aby sa vyhodnotil stav ochrany populácie vlka na celom vnútroštátnom území. Ten istý súd chce tiež vedieť, či možno udeliť regulačnú výnimku dokonca aj vtedy, keď nie je stav ochrany tejto populácie priaznivý, pokiaľ ju táto výnimka ďalej nezhorší.

32. V druhom rade má vnútroštátny súd pochybnosti o tom, či sporné rozhodnutia dodržali podmienku uvedenú v úvodnej vete článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch, ktorá sa týka neexistencie inej uspokojivej alternatívy. V tejto súvislosti posledný uvedený súd uvádza, že žiaden vedecký dôkaz nepreukazuje, že by bol regulačný lov spôsobilý zredukovať pytliactvo do takej miery, aby mal celkovo pozitívny vplyv na stav ochrany vlka. Uvedený súd dodáva, že cieľom výnimiek, o aké ide v spore vo veci samej, bolo tiež zabrániť vzniku škôd na psoch a zlepšiť všeobecný pocit bezpečnosti obyvateľov dotknutých území. Pritom chýbajú výslovné informácie o tom, že by tieto výnimky patrili medzi prípady uvedené v článku 16 ods. 1 písm. b) a c) smernice o biotopoch.

33. Vzhľadom na tieto skutočnosti rozhodol Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd, Fínsko) rozhodnutím z 28. novembra 2017, ktoré bolo doručené Súdnemu dvoru 1. decembra 2017, prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Je možné podľa článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o ochrane biotopov s ohľadom na znenie tohto ustanovenia udeľovať na základe individuálnych žiadostí poľovníkov výnimky obmedzené na určité oblasti na [regulačný lov]?

   a) Je pre odpoveď na túto otázku relevantné to, že sa výkon voľnej úvahy pri rozhodovaní o udelení výnimiek riadi národným plánom udržania stavu ochrany populácie príslušného druhu, ako aj hornou hranicou pre počet usmrcovaných kusov zvery stanovenou v nariadení, v rámci ktorých sa pre územie členského štátu každoročne udeľujú výnimky?

   b) Je možné pri odpovedi zohľadniť aj iné aspekty, akými sú napríklad cieľ zabrániť škodám na psoch a zvýšenie celkového pocitu bezpečnosti?

2. Je možné udelenie výnimiek na regulačný lov v zmysle prvej prejudiciálnej otázky odôvodniť tým, že na zabránenie pytliactvu neexistuje žiadna iná uspokojivá alternatíva v zmysle článku 16 ods. 1 smernice o ochrane biotopov?

   a) Je možné v tomto prípade zohľadniť praktické ťažkosti pri kontrole nezákonného pytliactva?

   b) Je pre odpoveď na otázku, či existuje aj iná uspokojivá alternatíva, relevantný prípadne aj cieľ zabrániť škodám na psoch a zvýšiť celkový pocit bezpečnosti?

3. Ako sa má pri udeľovaní výnimiek pre určité oblasti posudzovať podmienka týkajúca sa stavu ochrany populácie príslušného druhu uvedená v článku 16 ods. 1 [smernice o ochrane biotopov]?

   a) Má sa stav ochrany populácie príslušného druhu posudzovať vo vzťahu k určitej oblasti alebo k celému územiu členského štátu, alebo dokonca vo vzťahu k ešte väčšej oblasti, kde je príslušný druh rozšírený?

   b) Je možné, že podmienky pre udelenie výnimky uvedené v článku 16 ods. 1 smernice o ochrane biotopov sú splnené napriek tomu, že stav ochrany populácie príslušného druhu nemožno na základe odborného posúdenia považovať za uspokojivý v zmysle smernice?

   c) V prípade kladnej odpovede na predchádzajúcu otázku: V akej situácii by to mohlo prichádzať do úvahy?“

34. Písomné pripomienky Súdnemu dvoru predniesli Tapiola, úrad, fínska a dánska vláda, ako aj Európska komisia. Uvedené subjekty, ako aj pán Ruhanen a švédska vláda boli vypočutí na pojednávaní, ktoré sa konalo 9. januára 2019.

IV. Analýza

A. Úvodné poznámky

35. Sporné rozhodnutia umožňovali usmrtenie celkom siedmich vlkov na základe ustanovenia fínskeho práva, ktoré preberá článok 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch. Podieľali sa tak na uplatnení možnosti, ktorú dal úradu regulačný plán, a to povoliť regulačný lov v rámci obmedzení stanovených vnútroštátnou právnou úpravou na počet 46 jedincov na poľovný rok 2015 – 2016.

36. V regulačnom pláne úrad ako prekážku úspechu politiky ochrany vlkov identifikoval nedostatok stotožnenia sa vidieckeho obyvateľstva usadeného v blízkosti oblastí, v ktorých žijú vlci, s touto politikou. Nedostatok legitimity tejto politiky v očiach uvedeného obyvateľstva vyvolal pytliactvo značného rozsahu. Regulačný plán predstavuje experiment s cieľom posúdiť, či legalizácia lovu vopred stanoveného počtu vlkov vyvolá redukciu pytliactva a v konečnom dôsledku zlepšenie stavu ochrany populácie vlka. Ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, v tejto súvislosti boli zohľadnené tiež ciele zabrániť tomu, aby nedochádzalo k zraneniam psov vlkmi a aby došlo k zlepšeniu všeobecného pocitu bezpečnosti vidieckeho obyvateľstva.

37. Vnútroštátny súd však uviedol, že tento experiment neumožnil dospieť k záveru o účinnosti regulačného lovu s cieľom bojovať proti pytliactvu tak, že by sa zlepšil stav ochrany populácie vlka, čo na pojednávaní potvrdila fínska vláda. Uvedený experiment okrem toho nebol obnovený, keďže výnimky zo zákazu zámerného usmrcovania vlkov boli neskôr udelené výlučne z dôvodov uvedených v ustanoveniach fínskeho práva, ktoré preberajú článok 16 ods. 1 písm. b) a c) smernice o biotopoch.

38. Svojimi prejudiciálnymi otázkami sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sporné rozhodnutia tým, že udeľovali výnimku z povinnosti zabezpečiť zákaz zámerného usmrcovania vlka upravenej v článku 12 ods. 1 písm. a), v spojení s prílohou IV písm. a) smernice o biotopoch, dodržali podmienky uvedené v jej článku 16 ods. 1 písm. e) a či tak boli v súlade s týmito ustanoveniami.[4]

4 Ako už Súdny dvor konštatoval, články 12, 13 a 16 smernice o biotopoch predstavujú súdržný celok noriem, ktorých cieľom je zabezpečenie ochrany populácií dotknutých druhov. V dôsledku toho každá výnimka, ktorá by bola nezlučiteľná s článkom 16 ods. 1 tejto smernice, by tiež porušila články 12 alebo 13 tejto smernice. Pozri rozsudok z 20. októbra 2005, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-6/04, EU:C:2005:626, bod 112).

39. Článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch podmieňuje akúkoľvek výnimku z tejto povinnosti splnením dvoch všeobecných podmienok. Po prvé prijatie výnimky predpokladá neexistenciu inej uspokojivej alternatívy (časť B). Po druhé výnimka nesmie spôsobiť zhoršenie stavu ochrany populácie príslušného druhu na území jeho prirodzeného výskytu (časť C).

40. Využitie tohto ustanovenia okrem toho musí spadať pod jeden z dôvodov výnimiek upravených v písm. a) až e). Článok 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch, ktorý je relevantný v prejednávanej veci, umožňuje prijatie výnimiek, konkrétne s cieľom umožniť usmrtenie jedincov druhov uvedených v prílohe IV písm. a) tejto smernice,[5] pri dodržaní určitých osobitných podmienok (časť D).

41. Overenie dodržania všetkých týchto podmienok vyžaduje posúdenie skutkového stavu, ktoré patrí len do právomoci vnútroštátneho súdu. Odpovede Súdneho dvora na prejudiciálne otázky však umožnia pomôcť vnútroštátnemu súdu pri plnení tejto úlohy.

42. Predtým, než začnem analyzovať tieto otázky, považujem za užitočné pripomenúť určité všeobecné mantinely, ktoré už vymedzila judikatúra Súdneho dvora a ktoré ma budú počas tejto analýzy sprevádzať.

43. Predovšetkým, Súdny dvor opakovane rozhodol, že článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch, keďže stanovuje režim výnimiek z povinností prísnej ochrany druhov uvedených v prílohe IV písm. a) tejto smernice, sa má vykladať reštriktívne.[6]

44. Ďalej, keďže toto ustanovenie upravuje režim výnimiek, pri každej jednej výnimke zaťažuje orgán členského štátu, ktorý o nej rozhoduje, dôkazným bremenom o existencii požadovaných podmienok. Navyše, výnimku možno povoliť len na základe rozhodnutí obsahujúcich presné a dostatočné odôvodnenie odkazujúce na dôvody, podmienky a požiadavky stanovené v uvedenom ustanovení.[7]

45. Napokon, judikatúra, ktorá sa týka článku 9 smernice o vtáctve[8] a ktorá členským štátom povoľuje stanoviť výnimky z povinností ochrany druhov voľne žijúcich vtákov za podmienok, ktoré sú porovnateľné s podmienkami upravenými v článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch, je tiež relevantná na účely výkladu tohto ustanovenia.[9] Konkrétne Súdny dvor rozhodol, že akákoľvek výnimka prijatá

5 Nesúhlasím s názorom, ktorý vyjadrilo združenie Tapiola, podľa ktorého pojem „odber“ (úlovok) v zmysle článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch nezahŕňa usmrtenie jedincov príslušných druhov. Ako uvádzajú ostatní účastníci konania, ktorí predložili pripomienky Súdnemu dvoru, tento pojem je zastrešujúcim pojmom, ktorý pokrýva tak odchyt, ako aj usmrtenie. Ako uvádzajú dánska a švédska vláda, použitie tohto výrazu možno vysvetliť najmä skutočnosťou, že druhy uvedené v prílohe IV tejto smernice zahŕňajú, okrem druhov zvierat, rastlinné druhy, u ktorých by bol pojem „usmrtenie“ neadekvátny. Strategický dokument Komisie o prísnej ochrane živočíšnych druhov európskeho významu na základe [smernice o biotopoch] (február 2007, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_fr.pdf, p. 59, bod 33, ďalej len „strategický dokument Komisie“) tento výklad potvrdzuje. Hoci nemá záväzný charakter, tento dokument obsahuje podrobné informácie, ktoré umožňujú objasniť výklad smernice o biotopoch. Výklad, ktorý navrhujem vyplýva tiež z analogického uplatnenia judikatúry týkajúcej sa článku 9 ods. 1 písm. c) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/147/ES z 30. novembra 2009 o ochrane voľne žijúceho vtáctva (Ú. v. EÚ L 20, 2010, s. 7), nazývanej „smernica o vtáctve“. Súdny dvor totiž rozhodol, že toto ustanovenie, ktoré umožňuje odchýliť sa od povinností ochrany vyplývajúcich z uvedenej smernice za podmienok, ktoré sú porovnateľné s podmienkami uvedenými v článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch, môže odôvodniť povolenie na lov voľne žijúcich vtákov [pozri najmä rozsudky zo 16. októbra 2003, Ligue pour la protection des oiseaux a i. (C-182/02, EU:C:2003:558, bod 10), rovnako ako z 15. decembra 2005, Komisia/Fínsko (C-344/03, EU:C:2005:770, bod 31)].

6 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 20. októbra 2005, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-6/04, EU:C:2005:626, bod 111); z 10. mája 2007, Komisia/Rakúsko (C-508/04, EU:C:2007:274, bod 110), a zo 14. júna 2007, Komisia/Fínsko (C-342/05, EU:C:2007:341, bod 25).

7 Rozsudok zo 14. júna 2007, Komisia/Fínsko (C-342/05, EU:C:2007:341, bod 25). Pozri tiež, okrem iných a analogicky, rozsudky z 8. júna 2006, WWF Italia a i. (C-60/05, EU:C:2006:378, bod 34), rovnako ako z 21. júna 2018, Komisia/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, bod 47).

8 Pozri poznámku pod čiarou 5 vyššie.

9 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. októbra 2005, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-6/04, EU:C:2005:626, bod 25). Pozri tiež strategický dokument Komisie, s. 53, bod 4.

na základe článku 9 smernice o vtáctve musí byť založená na vedeckých údajoch zemepisnej, klimatickej, environmentálnej a biologickej povahy.[10] Túto zásadu, obdobne ako ďalšie úvahy vychádzajúce z judikatúry týkajúcej sa tohto ustanovenia, ktoré ďalej vo svojom výklade uvediem,[11] možno podľa môjho názoru uplatniť aj na článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch.

B. O význame podmienky týkajúcej sa neexistencie inej uspokojivej alternatívy

46. Podľa úvodnej vety a bodu b) prvej otázky, ako aj druhej otázky sa vnútroštátny súd v zásade pýta, či cieľ boja proti pytliactvu, prípadne v spojení s cieľom zabrániť tomu, aby vlci nespôsobovali zranenia psom a cieľom zvýšiť pocit bezpečnosti miestneho obyvateľstva môže odôvodniť prijatie regulačnej výnimky v zmysle článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch. Konkrétne si želá vedieť, či vzhľadom na praktické ťažkosti, na ktoré naráža potláčanie pytliactva, spĺňa prijatie takej výnimky podmienku uvedenú v úvodnej vete článku 16 ods. 1 tejto smernice, podľa ktorej je výnimka prípustná, len pokiaľ „neexistuje uspokojivá alternatíva“.

47. Zdá sa mi, že túto podmienku možno chápať ako osobitný výraz všeobecnej zásady proporcionality, ktorou sa riadi právo Únie.[12] Vyžaduje totiž, aby členský štát, ktorý zamýšľa prijať výnimku, jasne označil sledovaný legitímny cieľ (pododdiel 1). Len čo je tento cieľ označený, uvedený členský štát musí preukázať, že výnimka je vhodná (pododdiel 2) a nevyhnutná (pododdiel 3) na jeho dosiahnutie.[13]

1. O identifikácii cieľov sledovaných regulačnými výnimkami

48. Ako uvádza návrh na začatie prejudiciálneho konania, výnimky v spore vo veci samej, rovnako ako aj regulačný plán, v rámci ktorého boli prijaté, sledujú súbežne ciele redukcie pytliactva, zabránenia vzniku škôd na psoch a zlepšenia všeobecného pocitu bezpečia osôb žijúcich v blízkosti oblastí, v ktorých žijú vlky. Tieto dva posledné ciele boli uvedené ako úzko previazané s prvým cieľom, keďže ich uskutočnenie by podľa úradu prispelo k zvýšeniu „spoločenskej tolerancie“ miestneho obyvateľstva voči vlkom a v dôsledku toho k poklesu nezákonného lovu. Účel regulačných výnimiek sa teda nachádza v prieniku cieľa ochrany populácie vlka a protichodných záujmov ľudí.

49. Ako to vyplýva z doslovného, systematického a teleologického výkladu článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch, vyššie uvedené ciele podľa môjho názoru predstavujú legitímne ciele, ktorých sa možno dovolávať na podporu výnimky založenej na tomto ustanovení.

50. V prvom rade poznamenávam, že na rozdiel od ostatných dôvodov výnimiek vymenovaných v článku 16 ods. 1 tejto smernice, písm. e) tohto ustanovenia neuvádza ciele, ktoré možno sledovať prostredníctvom prijatia výnimky. Tento bod však stanovuje dodatočné podmienky, ktoré sa týkajú v zásade obmedzeného množstva ulovených jedincov, selektívnej povahy takýchto odberov a vymedzenia výnimiek prísne kontrolovanými podmienkami. Tieto osobitné požiadavky vyvažujú širokú mieru voľnej úvahy, ktorou disponujú členské štáty na účely stanovenia cieľov sledovaných výnimkou.

10 Pozri rozsudky z 8. júna 2006, WWF Italia a i. (C-60/05, EU:C:2006:378, bod 25), rovnako ako z 21. júna 2018, Komisia/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, bod 62).

11 Pozri najmä body 54, 71, 106 a 110 nižšie.

12 Pozri v tomto zmysle návrhy generálnej advokátky Kokott prednesené vo veci Komisia/Fínsko (C-342/05, EU:C:2006:752, bod 24).

13 Pozri v tomto zmysle strategický dokument Komisie, s. 60, bod 36. Zdá sa mi, že test „proporcionality v užšom slova zmysle“, ktorý spočíva v overení toho, že nevýhody výnimky nie sú vo vzťahu k sledovaným cieľom neprimerané, je už zahrnutý do podmienky rovnako uvedenej v úvodnej vete článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch, podľa ktorej výnimka nemôže zhoršiť priaznivý stav ochrany populácie príslušných druhov (pozri body 77 a nasl. nižšie). Toto ustanovenie tak určuje hranicu, za ktorou hľadanie rovnováhy medzi záujmom na ochrane druhu a protichodnými záujmami musí nevyhnutne viesť k uprednostneniu prvého uvedeného záujmu.

51. Za týchto podmienok môžu ciele, ktoré sú spôsobilé odôvodniť prijatie výnimky na základe článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch, zahŕňať tak zlepšenie stavu ochrany druhu, ako aj ochranu záujmov, ktoré sú s takouto ochranou druhu v rozpore. Tieto záujmy zahŕňajú záujmy uvedené v písm. a) až d) tohto ustanovenia bez toho, aby boli v uvedených ustanoveniach obmedzené. Vzhľadom na veľmi prísne podmienky stanovené v písm. e), prijatie výnimky na tomto základe na účely naplnenia cieľov, ktoré sa prekrývajú s cieľmi uvedenými v písm. a) až d) uvedeného ustanovenia, nevedie, na rozdiel od toho, čo tvrdí Tapiola a Komisia, k obchádzaniu tam uvedených dôvodov výnimiek.

52. V skutočnosti, ako poznamenala fínska a dánska vláda, a vzhľadom na to, že podmienky upravené v článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch sú náročnejšie ako podmienky, ktoré sú spojené s inými dôvodmi výnimiek, bude využitie tohto ustanovenia na účel plnenia cieľov, na ktoré sa už vzťahuje článok 16 ods. 1 písm. a) až d) tejto smernice prichádzať do úvahy vtedy, keď sa nepreukáže splnenie podmienok umožňujúcich uplatnenie uvedených dôvodov výnimiek. [14]

53. V druhom rade výklad, ktorý navrhujem, rešpektuje cieľ článku 16 ods. 1 písm. e) v spojení s článkom 2 smernice o biotopoch. Tento spočíva v regulácii určitej miery pružnosti, ktorá umožňuje členským štátom zohľadniť sociálne, hospodárske a kultúrne požiadavky, ako aj regionálne a miestne charakteristiky, [15] pričom členské štáty majú dbať o to, aby nebolo ohrozené presadzovanie všeobecného cieľa režimu prísnej ochrany druhov európskeho významu – konkrétne ich zachovanie v prirodzenom stave ochrany alebo ich obnovenie do tohto stavu. [16]

54. Vzhľadom na to, ako uviedla Komisia, musia byť ciele uvádzané na podporu výnimky v rozhodnutí o výnimke vymedzené jasne, presne a musia byť odôvodnené. [17] Len také vymedzenie totiž umožňuje overiť vhodnosť a nevyhnutnosť výnimky, ktoré závisí od ňou sledovaných cieľov. [18] Ako vyplýva z analogického uplatnenia judikatúry, ktorá sa týka článku 9 ods. 1 smernice o vtáctve, výnimka založená na článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch môže predstavovať len „konkrétne a presne vymedzené použitie, ktoré má reagovať na konkrétne požiadavky a na osobitné situácie“ [19].

55. Je úlohou vnútroštátneho súdu overiť, či boli výnimky v spore vo veci samej zamerané na riešenie konkrétnych problémov, ktoré sú jasne a presne vymedzené v rozhodnutiach, ktoré sú ich základom. Nasledujúce pripomienky môžu vnútroštátny súd pri tejto analýze usmerniť.

14 Členský štát by sa mohol napríklad odvolať na článok 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch s cieľom zabrániť určitým škodám alebo ťažkostiam vtedy, keď tieto nedosiahnu hranicu požadovanú na to, aby boli kvalifikované ako „vážne“ poškodenie v zmysle písm. b) tohto ustanovenia. Okrem toho by cieľ ochrany druhu, hoci ho možno presadzovať v rámci článku 16 ods. 1 písm. a) alebo d) smernice o biotopoch, mohol odôvodniť výnimku na základe písm. e) tohto ustanovenia vtedy, keby nebol očakávaný pozitívny účinok výnimky na stav ochrany druhu dostatočne preukázaný na to, aby umožnil uplatnenie písm. a) alebo d) uvedeného ustanovenia (vrátim sa k tejto téme v bodoch 61 nižšie a nasl.).

15 Pozri článok 2 ods. 3 smernice o biotopoch.

16 Pozri článok 2 ods. 2 smernice o biotopoch. Pozri tiež v tomto zmysle rozsudok zo 14. júna 2007, Komisia/Fínsko (C-342/05, EU:C:2007:341, bod 29).

17 Pozri v tejto súvislosti strategický dokument Komisie, s. 56, bod 14.

18 Pozri v tomto zmysle návrhy generálnej advokátky Kokott prednesené vo veci Komisia/Fínsko (C-342/05, EU:C:2006:752, bod 25), a návrhy generálnej advokátky Sharpston prednesené vo veci Komisia/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, bod 67). Navyše, jasné a odôvodnené vymedzenie cieľov výnimky umožňuje vyhnúť sa tomu, aby členský štát mohol umelo definovať problém, ktorý sa snaží riešiť, čo by vylúčilo iné uspokojivé alternatívy [pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Komisia/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, bod 68)].

19 Pozri najmä rozsudky z 8. júla 1987, Komisia/Belgicko (247/85, EU:C:1987:339, bod 7); zo 7. marca 1996, Associazione Italiana per il WWF a i. (C-118/94, EU:C:1996:86, bod 21), ako aj z 11. novembra 2010, Komisia/Taliansko (C-164/09, neuverejnený, EU:C:2010:672, bod 28). Pozri tiež strategický dokument Komisie, s. 56, bod 14.

56. Na jednej strane je nesporné, že, ako to konštatoval úrad v sporných rozhodnutiach, pytliactvo predstavovalo v okamihu prijatia týchto rozhodnutí značnú prekážku úspechu politiky ochrany vlka – čo je konštatovanie, ktoré vnútroštátny súd považuje za dôveryhodné. Okrem toho úrad v sporných rozhodnutiach poznamenal, že vlky spôsobili psom zranenia. Ak by sme aj považovali za preukázanú skutočnosť, ktorú tvrdí Tapiola, a to že úrad nepreukázal existenciu štatisticky významného rizika vzniku škody na psoch, táto skutočnosť nespochybňuje existenciu problému konštatovaného úradom, a to hoci aj v obmedzenom rozsahu.

57. Na druhej strane, ako tvrdí Komisia, bol naopak cieľ zvýšenia všeobecného pocitu bezpečnosti obyvateľov oblastí, na ktoré sa vzťahujú výnimky, pravdepodobne formulovaný príliš všeobecne na to, aby umožnil preskúmanie jeho proporcionality z hľadiska presadzovania tohto cieľa. Konkrétne z návrhu na začatie prejudiciálneho konania nevyplýva, že by úrad niečím podporil existenciu a rozsah týchto obáv obyvateľov, a napokon ani hrozby pre ich bezpečnosť. [20]

2. O vhodnosti regulačných výnimiek na dosiahnutie sledovaných cieľov

58. Určenie úrovne dôkazov požadovaných na účely preukázania toho, že výnimka je takej povahy, že je vhodná na dosiahnutie vopred vymedzených cieľov, spôsobuje v kontexte tejto veci osobité ťažkosti.

59. V prvom rade, keďže výnimky v spore vo veci samej vychádzajú z experimentu, ktorého cieľom je overiť, či obmedzené povolenie na oprávnený lov môže prispieť k obmedzeniu pytliactva a v konečnom dôsledku k zlepšeniu stavu ochrany populácie vlka, schopnosť týchto výnimiek dosiahnuť uvedené ciele bola v okamihu prijatia výnimiek úradom neistá.

60. V tejto súvislosti na rozdiel od toho, čo tvrdí Tapiola, podľa môjho názoru by sa pri prijímaní takých výnimiek nemal, bez akejkoľvek vedeckej pochybnosti požadovať dôkaz o tom, že výnimky zmenšia rozsah nelegálneho lovu a že rozsah tohto účinku bude taký, že sa zníži celková úmrtnosť pripísateľná človeku.

61. Ako som už uviedol, [21] článok 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch poskytuje podľa môjho názoru právny základ na prijatie výnimiek, ktorých cieľom je zlepšiť stav ochrany populácie príslušného druhu vtedy, keď je účinnosť výnimiek pri dosahovaní tohto cieľa do určitej miery neistá. Ako uviedla fínska vláda, také regulačné výnimky, ako sú tie, o aké ide vo veci samej, možno chápať tak, že sledujú cieľ boja proti pytliactvu tým, že umožňujú vyhodnotiť dopad povolenia na regulačný lov na úroveň nelegálneho lovu. Z tohto hľadiska skutočnosť, že experiment neviedol k jednoznačným záverom sama osebe nespôsobuje nevhodnosť takých výnimiek na dosiahnutie takto opísaného cieľa.

62. Podľa môjho názoru je na preukázanie spôsobilosti regulačných výnimiek na dosiahnutie tohto cieľa príslušný vnútroštátny orgán, v súlade so zásadami pripomenutými v bodoch 44 a 45 vyššie, povinný len odôvodniť na základe prísne vedeckých informácií predpoklad, podľa ktorého povolenie na regulačný lov zníži nezákonný lov, a to v takom rozsahu, že bude mať pozitívny vplyv na stav ochrany populácie vlka. [22] Tento predpoklad treba preskúmať najmä porovnaním množstva zvažovaných výnimiek s poslednými odhadmi počtu nezákonných úlovkov.

20 Komisia v tejto súvislosti tvrdí, že žiaden vlk človeka nenapadol už takmer sto rokov. Podľa informácií, ktoré má k dispozícii Tapiola, nebol v Škandinávii zaznamenaný od druhej svetovej vojny žiaden útok vlka na človeka.

21 Pozri bod 52 a poznámku pod čiarou 14 vyššie.

22 Také dôkazy môžu zahŕňať sociologické štúdie uskutočňované v predmetnom členskom štáte alebo vedecké informácie, ktoré sa vzťahujú na dopady regulačného lovu povoleného v iných krajinách na stav ochrany vlka.

63. Tento záver nie je spochybnený zásadou predchádzania škodám, ktorej sa dovoláva Tapiola. V kontexte smernice o biotopoch táto zásada v podstate vyžaduje, aby takáto činnosť nebola povolená v prípade rozumných pochybností, z hľadiska najlepších vedeckých poznatkov z danej oblasti, o neexistencii nepriaznivých účinkov ľudskej činnosti na ochranu biotopov a chránených druhov.[23] Ako ďalej vysvetlím, táto požiadavka je už súčasťou podmienky tiež uvedenej v úvodnej vete článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch, podľa ktorej treba pred prijatím výnimky preukázať, že *nespôsobí zhoršenie* priaznivého stavu ochrany alebo obnovy tohto stavu u populácie príslušného druhu.[24] Zásada predchádzania škodám nezaväzuje príslušné vnútroštátne orgány preukazovať, že výnimka *zlepší* stav ochrany populácie.

64. V prejednávanom prípade návrh na začatie prejudiciálneho konania neobsahuje informácie, podľa ktorých by úrad pred prijatím sporných rozhodnutí vyššie uvedený predpoklad podporil vedeckými údajmi. Vnútroštátny súd teda musí posúdiť, či si úrad túto úlohu splnil.

65. V tejto súvislosti úrad uvádza, že bolo preukázané, že regulačný lov môže zredukovať pytliactvo prinajmenšom z krátkodobého hľadiska. Tapiola a Komisia tvrdia, že dostupné vedecké práce skôr naznačujú opak.[25]

66. Okrem toho podľa informácií, ktoré majú k dispozícii Tapiola a Komisia, bolo vo Fínsku v priebehu poľovného roku 2015 – 2016 na základe regulačných výnimiek usmrtených 43 alebo 44 vlkov, a to z celkovej populácie 275 až 310 jedincov. Pri potvrdení týchto údajov zo strany vnútroštátneho súdu by predpoklad, podľa ktorého by usmrtenie takmer 15 % tejto populácie – bez započítania úmrtnosti z iných dôvodov pripísateľných človeku – mohlo zlepšiť jej stav ochrany, mal u vnútroštátneho súdu vyvolať prinajmenšom určitú obozretnosť.

67. Tapiola v tejto súvislosti dodáva, že množstvo vlkov, na ktorých sa vzťahujú regulačné výnimky, prevyšuje ročné množstvo nezákonných úlovkov, ktoré sa podľa regulačného plánu odhaduje na približne 30 jedincov.[26] Regulačný lov by teda viedol k usmrteniu 14 jedincov navyše v porovnaní s tými, ktoré by podľahli z dôvodu pytliactva, a to za predpokladu, že regulačný lov by znamenal koniec akéhokoľvek nezákonného lovu – o čom možno pochybovať. Tieto informácie, s výhradou overenia ich správnosti vnútroštátnym súdom, skôr odhaľujú nespôsobilosť týchto výnimiek na dosiahnutie cieľa bojovať proti pytliactvu v záujme ochrany druhu.

68. Pokiaľ ide v druhom rade o spôsobilosť regulačných výnimiek zabrániť tomu, aby vlci spôsobovali zranenia psom, táto v zásade závisí, ako zdôraznila Komisia, od zodpovedania otázky, či tieto výnimky smerujú voči jedincom, ktoré sú pôvodcom konštatovaných zranení. Pritom podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania a ako potvrdila fínska vláda na pojednávaní, sporné rozhodnutia sa obmedzovali na odporúčanie určené ich adresátom zamerať sa na jedince spôsobujúce ťažkosti, bez toho, aby adresátov sporných rozhodnutí na to zaväzovali.

23 Pozri v tomto zmysle najmä rozsudky zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 44); z 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 66), a zo 17. apríla 2018, Komisia/Poľsko (Prales Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 117). Tieto rozsudky sa týkali článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch v tom, že uviedli, že plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality „Natura 2000“, ani nie je pre túto správu nevyhnutný, ale ktorý môže túto lokalitu významne ovplyvniť, možno povoliť len pod podmienkou, že príslušný orgán sa uistí o tom, že nebude mať nepriaznivý vplyv na integritu tejto lokality. Zdá sa mi, že zásady, ktoré Súdny dvor v uvedených rozsudkoch stanovil, sú analogicky uplatniteľné na výklad článku 16 ods. 1 tejto smernice v tom, že podriaďujú prijatie akejkoľvek výnimky z povinnosti prísnej ochrany druhov európskeho významu neexistencii ohrozenia na zachovanie priaznivého stavu ochrany populácií týchto druhov v oblasti ich prirodzeného výskytu.

24 Pozri body 89 až 92 nižšie.

25 Tapiola sa odvoláva najmä na články BENÍTEZ-LÓPEZ, A., ALKEMADE, R., SCHIPPER, A. M., INGRAM, D. J., VERWEIJ, P. A, EIKELBOOM, J. A. J., HUIJBREGTS, M. A. J.: The impact of hunting on tropical mammal and bird populations. In: *Science*. 356 (6334), 2017, s. 180 až 183, ako aj na EPSTEIN, Y.: Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to ‚Tolerance Hunting' in the European Union and United States. In: *Review of European Community & International Environmental Law*. Zv. 26, č. 1, 2017, s. 19 až 29. Komisia tiež cituje tento posledný uvedený článok.

26 Regulačný plán, s. 15.

69. V súlade s rozsudkom zo 14. júna 2007, Komisia/Fínsko [27] však nemožno vylúčiť, že usmrtenie jedinca zo svorky, ktorej niektoré vlky spôsobujú škody, môže – dokonca aj bez zamerania sa na jedince, ktoré spôsobujú ťažkosti – zabrániť týmto škodám alebo ich obmedziť tým, že u vlka vyvolá strach z človeka. Podľa Súdneho dvora však orgán, ktorý o výnimke rozhoduje, musí tento predpoklad potvrdiť konkrétnymi informáciami. Vnútroštátny súd neuviedol, či boli informácie tejto povahy v prejednávanej veci poskytnuté, čo bude jeho úlohou preskúmať.

3. O preskúmaní prípadných uspokojivých alternatív

70. Ako vyplýva z judikatúry, [28] článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch ukladá členský štátom povinnosť poskytnúť presné a dostatočné odôvodnenie v súvislosti s neexistenciou inej uspokojivej alternatívy umožňujúcej dosiahnuť ciele uvádzané na podporu tejto výnimky. [29]

71. Súdny dvor tiež spresnil, že podobná povinnosť odôvodnenia, ktoré vymedzuje použitie článku 9 ods. 1 smernice o vtáctve, nie je splnená vtedy, keď výnimka neobsahuje žiaden údaj o neexistencii inej uspokojivej alternatívy ani odkaz na relevantné technické, právne a vedecké správy. [30]

72. V prejednávanom prípade, ako uviedli Tapiola a Komisia, neobsahuje návrh na začatie prejudiciálneho konania žiaden údaj, ktorý by naznačoval, že úrad odôvodnil, prečo jediný prostriedok na uskutočnenie cieľov uvádzaných na podporu regulačných výnimiek spočíva v čiastočnej legalizácii lovu vlka a ani prečo je na tento účel potrebný taký vysoký počet výnimiek.

73. V tejto súvislosti, ako zdôraznila Komisia, z tohto rozhodnutia nevyplýva, že by úrad pristúpil k podrobnej analýze praktických ťažkostí sprevádzajúcich kontrolu pytliactva, ktorá ho mohla viesť k záveru, že politika prísnejšej kontroly a sankcií spojená s ďalšími preventívnymi opatreniami nepredstavuje uspokojivú alternatívu. [31] Vnútroštátny súd ani neuviedol, či boli zvažované a odôvodnene odmietnuté alternatívne riešenia navrhované združením Tapiola, ako je napríklad zvýšenie sumy úverov poskytovaných na obstaranie elektrických ohrád a vedenie aktívnejšej politiky informovania miestneho obyvateľstva. [32]

74. Bez toho, aby výslovne spochybnil tvrdenie o tomto nedostatku predbežnej analýzy, úrad tvrdí, že sprísnenie sankcií by nemohlo odradiť od pytliactva, keďže tieto sankcie sú vnímané ako nespravodlivé. Okrem toho podľa úradu a ako to uviedol tiež pán Ruhanen a fínska vláda regulačný plán upravoval, okrem využitia regulačného lovu, doplnkové opatrenia nevyhnutné na zabránenie pytliactvu z dlhodobého hľadiska. Tieto opatrenia zahŕňali informačné kampane, konzultácie s miestnymi obyvateľmi a náhradu škôd spôsobených vlkmi.

75. Okrem toho, pokiaľ ide o cieľ zabrániť tomu, aby dochádzalo k zraňovaniu psov vlkmi, ako zdôraznila Komisia, návrh na začatie prejudiciálneho konania neuvádza, že by úrad vysvetlil, prečo by nemohli tento cieľ naplniť výnimky zamerané na jedince, ktoré spôsobujú ťažkosti, ktoré by prípadne viedli k ich usmrteniu kvalifikovanými osobami.

27 C-342/05, EU:C:2007:341, bod 42.

28 Pozri bod 44 vyššie, ako aj rozsudok zo 14. júna 2007, Komisia/Fínsko (C-342/05, EU:C:2007:341, bod 31).

29 Táto povinnosť vyplýva tiež z článku 16 ods. 3 písm. a) smernice o biotopoch, ktorý vyžaduje, aby správy o uplatnení výnimiek podľa odseku 1 tohto článku, ktorých predkladanie členskými štátmi Komisii predpokladá odsek 2 uvedeného článku, uvádzali „dôvod výnimky ... a v prípade potreby odkaz na zamietnuté alternatívne riešenia a použité vedecké údaje“.

30 Rozsudok z 21. júna 2018, Komisia/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, body 50 a 51). Pozri tiež strategický dokument Komisie, s. 61, bod 40.

31 Komisia ako prípad uvádza program LIFE zavedený v regióne Álp (pozri internetovú stránku http://www.lifewolfalps.eu/en/anti-poaching/).

32 Okrem toho Tapiola zdôrazňuje, že iné členské štáty, konkrétne Spolková republika Nemecko a Švédske kráľovstvo, si na základe článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch vybrali výnimky smerujúce k zabráneniu pytliactva bez usmrcovania vlkov. Podľa môjho názoru skutočnosť, že iné členské štáty mohli prípadne rovnaký problém vyriešiť bez toho, aby sa uchýlili k výnimke, hoci bez toho, aby bola táto skutočnosť sama osebe rozhodujúca, predstavuje silný náznak existencie riešenia, ktoré je alternatívou k uvedenej výnimke. Pozri v tomto zmysle analogicky návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Fennelly vo veci LRBPO a AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, bod 39).

76. Ak vnútroštátny súd potvrdí, že úrad prijal predmetné výnimky, o aké ide v spore vo veci samej, bez toho, aby vopred presne a primerane odôvodnil, že žiadne iné riešenie by neumožnilo dosiahnuť požadované ciele, mal by z toho vyvodiť záver, že tieto výnimky porušujú článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch.

C. O vplyve výnimiek na stav ochrany druhu

1. O veľkosti územia, na ktorom treba posudzovať stav ochrany populácií predmetných druhov

77. Na účely overenia toho, či bola dodržaná podmienka uvedená v úvodnej vete článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch, a to že výnimka „nespôsobuje zhoršenie stavu ochrany populácie príslušného druhu na území jeho prirodzeného výskytu“, musia príslušné vnútroštátne orgány v prvom rade preskúmať stav ochrany, v ktorom sa tieto populácie nachádzajú. Až po vykonaní takéhoto preskúmania môžu tieto orgány vyhodnotiť vplyv, ktorý môže mať výnimka na stav ochrany predmetných populácií. [33]

78. Tretia otázka písm. a) sa týka veľkosti oblasti, v ktorej sa musí v tejto súvislosti posudzovať stav ochrany populácie vlka. Vnútroštátny súd sa pýta, či sa má toto posúdenie vykonať okrem úrovne oblasti, ktorej sa týka výnimka, na úrovni územia celého členského štátu, či dokonca na cezhraničnej úrovni v prípade, že sa oblasť prirodzeného výskytu predmetnej populácie nachádza na území viacerých štátov.

79. V tejto súvislosti, keďže smernica o biotopoch nedefinuje ani pojem „populácia“, ani pojem „miesto prirodzeného výskytu“, ich význam v kontexte článku 16 ods. 1 možno objasniť vo svetle účelu uvedenej smernice. Podľa jej článku 2 ods. 1 v spojení s odsekom 2 spočíva tento cieľ najmä v zachovaní druhov európskeho významu „na európskom území členských štátov“ v prirodzenom stave ochrany a v obnove do takéhoto stavu. Pojem „prirodzený stav ochrany“ je okrem toho v článku 1 písm. i) uvedenej smernice definovaný odkazom na populácie nachádzajúce sa na tom istom území.

80. Vzhľadom na tieto úvahy nemožno pojem „populácia“ v zmysle článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch zúžiť na svorku žijúcu v lokalite, ktorej sa týka výnimka. Z tohto hľadiska Súdny dvor posudzoval v rozsudku zo 14. júna 2007, Komisia/Fínsko [34], stav ochrany vlka na celom vnútroštátnom území. [35]

81. V rovnakom duchu strategický dokument Komisie definuje pojem „populácia“ ako pojem zahŕňajúci skupinu jedincov toho istého druhu, ktoré súčasne žijú v tej istej zemepisnej oblasti a môžu sa navzájom rozmnožovať. [36] Podľa tohto dokumentu pojem „oblasť prirodzeného výskytu“ ohraničuje hranice územia, na ktorom sa populácia vyvíja. [37]

33 Pozri v tomto zmysle strategický dokument Komisie, s. 62, bod 43.

34 C-342/05, EU:C:2007:341, bod 27.

35 Pokiaľ ide o územie Fínska, pripomínam, že druh *Canis lupus* predstavuje prísne chránený druh európskeho významu len mimo oblasti chovu sobov [pozri prílohu IV písm. a) smernice o biotopoch].

36 Strategický dokument Komisie, s. 62, bod 43. Pozri tiež dokument skupiny expertov Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), nazvaný Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores (1. júl 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf, ďalej len „usmernenia LCIE“, s. 7 a 8). Tento dokument bol vypracovaný na pokyn Komisie s cieľom zachytiť najlepšiu prax regulácie veľkých mäsožravcov. Komisia z tohto dôvodu členským štátom odporúča usmernenia, ktoré obsahuje (pozri Komisia, Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 1. júl 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management_ec_note.pdf). Uvedený dokument, hoci nie je právne záväzný, tiež poskytuje relevantné informácie na účely výkladu smernice o biotopoch.

37 Strategický dokument Komisie, s. 11, bod 19. Podľa usmernení LCIE (s. 9) sa tieto hranice môžu v prípade populácie vlka rozprestierať na niekoľkých stovkách štvorcových kilometrov.

82. Z tohto hľadiska, ako to odporúča uvedený dokument a usmernenia LCIE a ako uviedli Tapiola, fínska a dánska vláda, ako aj Komisia, musia byť stav ochrany populácií predmetných druhov, rovnako ako aj vplyv, ktorý môže mať navrhovaná výnimka na tento stav ochrany, posúdené na úrovni územia členského štátu alebo prípadne relevantného biogeografického regiónu vtedy, keď hranice tohto členského štátu prekrývajú viacero biogeografických regiónov. [38]

83. Navyše, ako uviedli všetci účastníci konania, ktorí predložili písomné pripomienky, a ako uvádza strategický dokument Komisie, [39] posúdenie vplyvu výnimky na úrovni územia miestnej svorky sa vo všeobecnosti javí ako nevyhnutné s cieľom určiť jej vplyv na stav ochrany predmetnej populácie v širšom rozsahu. Keďže má totiž výnimka reagovať na osobitý problém v konkrétnej situácii, [40] možno vysloviť domnienku, že jej dôsledky budú najviac bezprostredne pociťované v oblasti, ktorej sa výnimka týka. Pritom stav ochrany populácie na vnútroštátnej úrovni alebo na úrovni biogeografického regiónu závisí od kumulovaného dopadu rozličných výnimiek, ktoré ovplyvňujú konkrétne oblasti, ako aj prípadne ďalších dôvodov úmrtnosti spôsobenej ľuďmi pôsobiacimi na miestnej úrovni. [41]

84. Na druhej strane nesúhlasím s argumentáciou, ktorú predniesol úrad pred vnútroštátnym súdom, podľa ktorej by na preukázanie toho, že tu skúmaná podmienka je v prejednávanej veci splnená, stačilo preukázať, že výnimka neohrozuje zachovanie priaznivého stavu ochrany populácie vlkov v prirodzenej oblasti ich výskytu vymedzenej na cezhraničnej úrovni. Hoci úrad neuviedol rozsah prirodzeného výskytu predmetnej populácie vlka, z informácií poskytnutých združením Tapiola vyplýva, že táto by mohla pokrývať určité časti územia Fínska a Ruska. [42]

85. V tejto súvislosti v prvom rade pripomínam, že smernica o biotopoch smeruje výlučne k zaisteniu ochrany populácií druhov európskeho významu na území členských štátov. V druhom rade tretie štáty nie sú viazané povinnosťami prísnej ochrany druhov vyplývajúcimi z tejto smernice. Členský štát teda v praxi nemá možnosť overiť ani rozumne predpokladať množstvo a typ jedincov uvedených druhov, ktorých usmrcovanie môže tretí štát povoľovať alebo tolerovať. [43] Keďže vplyv výnimky na stav ochrany populácie závisí od kumulovaného účinku rôznych dôvodov úmrtnosti spôsobenej človekom, tento vplyv by nemal byť posudzovaný na úrovni územia siahajúceho za hranice tretích štátov.

86. Zdá sa mi, že z tohto prístupu vychádza posúdenie Súdneho dvora v rozsudku zo 14. júna 2007, Komisia/Fínsko. [44] Ako uviedlo Tapiola, Súdny dvor sa v uvedenom rozsudku vyjadril k stavu ochrany vlka len na úrovni fínskeho územia bez toho, aby stav ochrany vlka posudzoval v meradle cezhraničnej populácie.

38 Pozri strategický dokument Komisie, s. 63, body 45 a 46, ako aj usmernenia LCIE, s. 22. Podľa článku 1 písm. c) bodu iii) smernice o biotopoch pozostáva územie Únie z deviatich biogeografických regiónov, konkrétne z regiónov: alpský, atlantický, čiernomorský, boreálny, kontinentálny, makaronézsky, stredomorský, panónsky a stepný. Dokument, nazvaný Reporting Under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the Period 2013-2018 (máj 2017, http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17, s. 18) uvádza, že ak územie členského štátu zahŕňa niekoľko biogeografických regiónov, správy o uplatňovaní smernice o biotopoch, ktorých predkladanie každých šesť rokov upravuje článok 17 ods. 1 tejto smernice, musia zahŕňať vyhodnotenie na úrovni každého z týchto regiónov. Rozsah povinnosti preskúmania stavu ochrany populácie druhov európskeho významu na základe článku 16 ods. 1 uvedenej smernice tiež odráža rozsah povinností dohľadu a vyhotovovania správ, ktoré sú uložené členským štátom na základe článku 17 ods. 1 tej istej smernice.

39 Strategický dokument Komisie, s. 63, bod 46. Komisia v ňom odporúča, aby sa vyhodnotenie stavu ochrany populácie vykonalo na miestnej úrovni a následne vo svetle situácie na vnútroštátnej alebo biogeografickej úrovni.

40 Pozri bod 54 vyššie.

41 Pozri bod 95 nižšie.

42 Poznamenávam tiež, že podľa tabuľky 4 a dodatku 1 k usmerneniam LCIE (s. 48, 65 a 66) tvoria vlky žijúce na území Fínska súčasť populácie Karélie (Rusko), ktorá zahŕňa vlkov nachádzajúcich sa vo Fínsku a na časti ruského územia. Pozri tiež Komisia, Key actions for large carnivore populations, 4. február 2015, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf, s. 46. Vzhľadom na to návrh na začatie prejudiciálneho konania neuvádza, že by úrad preukázal, že by sa takto vymedzená populácia nachádzala v priaznivom stave ochrany.

43 To platí o to viac vtedy, keď predmetný tretí štát, ako konkrétne Rusko, nie je zmluvným štátom Dohovoru o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovíšť, podpísaného v Berne 19. septembra 1979, uzatvoreného v mene Spoločenstva rozhodnutím Rady 82/72/EHS z 3. decembra 1981 (Ú. v. ES L 38, 1982, s. 1) (ďalej len „Bernský dohovor“).

44 C-342/05, EU:C:2007:341, bod 27.

87. Tento záver nemá vplyv na otázku, či môže členský štát vysloviť, že stav ochrany predmetnej populácie je priaznivý vtedy, keď oblasť jej prirodzeného výskytu siaha cez hranice viacerých členských štátov tým, že preukáže, že populácia sa nachádza v takom stave na úrovni dotknutej cezhraničnej oblasti. [45]

88. Z toho vyvodzujem, že v takej situácii, o akú ide v spore vo veci samej, by nemala byť výnimka na základe článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch prijatá bez toho, aby bol vyhodnotený stav ochrany populácií dotknutého druhu, ako aj vplyv, ktorý môže mať na tento stav ochrany zamýšľaná výnimka, a to na úrovni územia celého členského štátu alebo na úrovni toho biogeografického regiónu, v ktorom sa má táto výnimka vykonať.

2. O význame podmienky týkajúcej sa neexistencie nepriaznivého vplyvu na udržanie priaznivého stavu ochrany predmetných populácií

89. Treťou otázkou písm. b) a c), ktoré preskúmam spoločne, si vnútroštátny súd želá zistiť, či článok 16 ods. 1 smernice o biotopoch nevyhnutne vylučuje prijatie výnimky vtedy, keď nie je stav ochrany populácií predmetného druhu priaznivý.

90. V tejto súvislosti by znenie tohto ustanovenia tým, že uvádza „nespôsob[enie] zhoršeni[a] stavu ochrany“ populácií dotknutých výnimkou, mohlo naznačovať, že priaznivý stav ochrany týchto populácií je základnou podmienkou prijatia výnimky.

91. Súdny dvor však tento výklad odmietol v rozsudku zo 14. júna 2007, Komisia/Fínsko [46]. V uvedenom rozsudku Súdny dvor rozhodol, že vyššie uvedená podmienka je splnená aj vtedy, keď stav ochrany predmetných populácií nie je priaznivý za predpokladu, že je riadne preukázané, že výnimka nemôže *zhoršiť* ich už aj tak nepriaznivý stav ochrany *ani zabrániť* obnoveniu priaznivého stavu ich ochrany. Stačí tiež, aby bola z hľadiska stavu ochrany druhu výnimka prinajmenšom neutrálna – čo je prípad týkajúci sa podľa Súdneho dvora výnimočných situácií.

92. Dodávam, že ustanovenia smernice o biotopoch treba vykladať so zreteľom na zásadu predchádzania škodám zakotvenú v článku 191 ods. 2 ZFEÚ, [47] na ktorú poukázali Tapiola a Komisia. Z tejto zásady vyplýva, že ak po preskúmaní najlepších dostupných vedeckých informácií pretrváva významná neistota v odpovedi na otázku, či výnimka bude alebo nebude mať nepriaznivý vplyv na udržanie priaznivého stavu ochrany populácií dotknutého druhu alebo na jeho obnovenie, členský štát by sa mal zdržať prijatia alebo vykonania výnimky. [48]

3. O vplyve regulačného plánu a vnútroštátnej právnej úpravy, ktoré stanovujú maximálne množstvo jedincov, ktoré možno usmrtiť

93. Svojou prvou otázkou písm. a) sa vnútroštátny súd pýta, či je z hľadiska súladu výnimky s článkom 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch významné to, že výnimka je udelená v rámci regulačného plánu a vnútroštátnej právnej úpravy, ktoré stanovujú maximálnu kvótu jedincov, ktoré možno v danom poľovnom roku na vnútroštátnom území na základe tohto ustanovenia usmrtiť.

45 Usmernenia LCIE (s. 23, 26 a 27) hovoria v prospech takého prístupu a zdôrazňujú význam medzištátnej spolupráce na účely regulácie populácií veľkých mäsožravcov. Pozri tiež v tomto zmysle strategický dokument Komisie, s. 63, bod 46.

46 C-342/05, EU:C:2007:341, bod 29.

47 Rozsudok zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 44).

48 Pozri bod 63 vyššie.

94. Podobne ako Tapiola, úrad, fínska a dánska vláda, rovnako ako aj Komisia sa domnievam, že táto okolnosť predstavuje na tento účel relevantný faktor. Stanovenie maximálneho počtu úlovkov, ktoré na tomto území možno povoliť, totiž môže zaručiť, aby kumulatívny ročný účinok jednotlivých výnimiek neohrozil udržanie priaznivého stavu ochrany populácií dotknutého druhu alebo obnovu tohto stavu.[49] Strategický dokument Komisie okrem toho odporúča prijatie regulačných plánov z toho dôvodu, že predstavujú „najlepší spôsob preukázania súladu s prísnymi požiadavkami článku 16 [smernice o biotopoch]“[50].

95. Samozrejme, ustanovenia regulačného plánu a predmetnej právnej úpravy musia na tento účel skutočne zabezpečiť dodržiavanie týchto požiadaviek. Konkrétne na to, aby bolo usmrtenie určitého množstva jedincov, ktoré napĺňajú vopred stanovenú maximálnu kvótu v súlade s uvedenými požiadavkami, toto množstvo musí byť určené so zohľadnením kumulatívneho účinku výnimiek založených na článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch, výnimiek udelených na základe iných dôvodov na udelenie výnimiek, ako aj iných dôvodov úmrtnosti zapríčinených človekom.[51] Ako uviedlo Tapiola, z hľadiska stavu ochrany predmetnej populácie záleží iba na množstve a type mŕtvych jedincov bez toho, aby záležalo na dôvode ich smrti.

96. V tomto prípade úrad v sporných rozhodnutiach uviedol, že horná hranica 46 jedincov stanovená v článku 1 vyhlášky č. 1488/2015 umožnila zaručiť, aby nebolo ohrozené zachovanie priaznivého stavu ochrany populácie vlkov alebo obnova tohto stavu.

97. Tapiola a Komisia toto hodnotenie spochybňujú najmä vzhľadom na údaje uvedené v bode 66 vyššie. Na jednej strane Tapiola tvrdí, že táto horná hranica je z hľadiska veľkosti populácie vlka a stavu jeho ochrany príliš vysoká. Na druhej strane regulačný lov sa mal na rozdiel od odporúčaní uvedených v regulačnom pláne a výnimiek udelených na jeho základe zamerať na značné množstvo rozmnožujúcich sa jedincov. Približne polovica zo 43 alebo 44 vlkov usmrtených na základe týchto výnimiek – a konkrétne štyria zo siedmich vlkov usmrtených pánmi Mustonenom a Ruhanenom – boli reprodukčnými jedincami. Pritom pripomínam, že podľa regulačného plánu vyžaduje životaschopnosť svorky vlkov zameranie sa na nereprodukčných jedincov.[52] Tapiola a Komisia poznamenávajú, že po zavedení uvedených výnimiek populácia vlka drasticky poklesla.

98. Tieto informácie uvedené združením Tapiola a Komisiou, pokiaľ ich vnútroštátny súd potvrdí, predstavujú silné náznaky toho, že maximálna kvóta vopred určená vo fínskej právnej úprave v spojení s neexistenciou zákazu usmrcovať reprodukčných jedincov nezaručuje, že regulačné výnimky prijaté v rámci uvedenej kvóty, spomedzi nich výnimky, o aké ide v spore vo veci samej, nezhoršia stav ochrany populácie vlka alebo obnovu tohto stavu.

D. O význame osobitných podmienok stanovených v článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch

99. Článok 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch podriaďuje využitie tam uvedeného dôvodu na udelenie výnimky dodržaniu podmienok, ktoré sa týkajú selektívnej povahy úlovkov, obmedzenia a špecifikácie množstva ulovených jedincov, rovnako ako aj prísnej kontroly podmienok, za ktorých sa lov vykonáva. Úplná odpoveď na prvú prejudiciálnu otázku predpokladá poskytnutie určitých spresnení Súdnym dvorom, pokiaľ ide o obsah týchto požiadaviek v takej situácii, o akú ide vo veci samej, vnútroštátnemu súdu.

49 Pozri v tejto súvislosti usmernenia LCIE, s. 31.

50 Strategický dokument Komisie, s. 59, bod 33 (pozri tiež, s. 65, bod 54). Pozri tiež usmernenia LCIE, s. 30 a 31.

51 Pozri dokument z názvom LCIE Policy Support Statement – Lethal Control and Hunting of Large Carnivores, ktorý je prílohou usmernení LCIE, s. 72.

52 Pozri bod 21 vyššie.

100. Ako ukázali vyššie uvedené úvahy, všeobecná predchádzajúca podmienka, ktorej dodržaním článok 16 ods. 1 tejto smernice podrobuje akúkoľvek výnimku, týkajúca sa neexistencie ohrozenia na udržanie priaznivého stavu ochrany predmetných populácií alebo na obnovu tohto stavu, už ukladá určité obmedzenia, pokiaľ ide o množstvo a prípadne typy jedincov, ktoré možno uloviť.

101. S cieľom dať osobitným podmienkam uvedeným v písm. e) tohto ustanovenia vlastný obsah a tým zachovať ich potrebný účinok, musia byť tieto podmienky podľa môjho názoru vykladané tak, že navyše obmedzujú možnosť odchýliť sa od povinnosti prísnej ochrany populácií dotknutých druhov *dokonca aj vtedy, ak by predpokladaná výnimka nebránila udržaniu priaznivého stavu ochrany týchto populácií alebo obnove tohto stavu*.

102. Z tohto hľadiska strategický dokument Komisie uvádza, že dôvod výnimky uvedený v článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch je sprevádzaný „značnými“ dodatočnými obmedzeniami v porovnaní s tými, ktoré podmieňujú prípady výnimiek uvedené v iných písmenách tohto ustanovenia, hoci „sa zdá“, že ich uplatnenie v „praxi je výnimočné“ [53].

103. Komisia v ňom podľa môjho názoru správne navrhuje test, podľa ktorého výnimku nemožno na základe článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch prijať vtedy, keď vyvoláva riziko „podstatného negatívneho vplyvu na dotknutú populáciu z kvantitatívneho alebo kvalitatívneho hľadiska (tzn. negatívny vplyv na štruktúru populácie)“ [54]. V prípade takého rizika je výnimka vylúčená dokonca aj vtedy, ak by neviedla až k tomu, že zabráni udržaniu priaznivého stavu ochrany populácie alebo obnove tohto stavu.

104. Práve vzhľadom na tieto úvahy treba určiť dosah troch osobitných podmienok stanovených v písm. e) tohto ustanovenia.

105. V prvom rade výklad podmienky týkajúcej sa „obmedzen[ého] množstv[a]“ úlovkov povolených na základe článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch možno objasniť judikatúrou vzťahujúcou sa na porovnateľnú podmienku týkajúcu sa „mal[ého] rozsahu“ odchytených jedincov stanovenú v článku 9 ods. 1 písm. c) smernice o vtáctve.

106. V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že množstvo vtákov, ktoré možno uloviť na základe tohto ustanovenia, závisí od úrovne populácie tohto druhu, jeho stavu ochrany a biologických vlastností. Toto množstvo musí byť určené na základe údajov zemepisnej, klimatickej, environmentálnej a biologickej povahy, rovnako ako aj posúdenia situácie, pokiaľ ide o reprodukciu a celkovú ročnú úmrtnosť dotknutého druhu z prirodzených dôvodov. [55]

53 Strategický dokument Komisie, s. 58, bod 26 a s. 59, bod 30.

54 Strategický dokument Komisie, s. 58, bod 28.

55 Pozri rozsudky z 8. júna 2006, WWF Italia a i. (C-60/05, EU:C:2006:378, body 25 a 29), ako aj z 21. júna 2018, Komisia/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, bod 62). Súdny dvor rozhodol, že na overenie dodržiavania podmienky týkajúcej sa lovu v „malom rozsahu“ uvedenej v článku 9 ods. 1 písm. c) smernice o vtáctve predstavuje z hľadiska dostupných vedeckých výskumov pomer nižší ako 1 % alebo pomer 1 % celkovej ročnej úmrtnosti, podľa toho, či možno alebo nemožno druh loviť, referenčnú hodnotu [pozri najmä rozsudky z 15. decembra 2005, Komisia/Fínsko (C-344/03, EU:C:2005:770, body 53 a 54), ako aj z 21. júna 2018, Komisia/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, body 63 a 65 a citovanú judikatúru)].

107. V druhom rade podľa strategického dokumentu Komisie [56] požiadavka týkajúca sa selektívnej povahy lovu jedincov dotknutého druhu označuje predovšetkým zameranie sa na jeden druh s vylúčením ostatných. [57] Podľa môjho názoru táto požiadavka vykladaná z hľadiska všeobecného dosahu osobitných podmienok uvedených v článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch, tak ako je opísaný v bode 103 vyššie, môže tiež v závislosti od okolností vyžadovať presnejšie zameranie na jedincov alebo určené kategórie jedincov. [58]

108. Z tohto hľadiska závisí aj úroveň požadovanej selektívnosti, ako to v podstate uviedli dánska a švédska vláda, ako aj Komisia, od úrovne predmetnej populácie, od stavu jej ochrany a jej biologických vlastností. [59] Pre určité druhy alebo populácie sa môže ukázať nevyhnutné zamerať sa na jednotlivcov identifikovaných individuálne, na základe určitých biologických vlastností (najmä z genetického hľadiska alebo z pohľadu ich úlohy v skupine [60]) alebo na základe ich príslušnosti k skupine jedincov žijúcich na určenom území.

109. V treťom rade z podmienky týkajúcej sa obmedzenia výnimiek založených na článku 16 ods. 1 písm. e) smernice o biotopoch prísne kontrolovanými podmienkami najmä vyplýva, že tieto podmienky a spôsob, akým je ich dodržiavanie monitorované, umožňujú zabezpečiť selektívnu a obmedzenú povahu úlovkov jedincov príslušných druhov.

110. V tejto súvislosti Súdny dvor už konštatoval, že administratívne postupy musia byť organizované takým spôsobom, aby tak rozhodnutia príslušných orgánov povoľujúce lov na základe výnimky podľa článku 9 ods. 1 písm. c) smernice o vtáctve, ako aj spôsob, akým sa uvedené rozhodnutia uplatnia, podliehali včas vykonávanej účinnej kontrole. [61]

111. Strategický dokument Komisie tento prístup potvrdzuje tým, že uvádza, že výnimky musia byť predmetom jasných povolení, ktoré vymedzujú jedince alebo skupiny jedincov, ktoré možno usmrtiť, ako aj ich množstvo, rovnako ako aj miesto a čas povolených lovov. [62] Navyše, pri každej výnimke založenej na článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch sa musí príslušný vnútroštátny orgán pred prijatím výnimky uistiť o dodržiavaní tam stanovených podmienok a následne monitorovať jej vplyv. [63]

112. Bude úlohou vnútroštátneho súdu určiť, či úrad na základe vedeckých údajov preukázal, že územné a kvantitatívne obmedzenia, ktoré ohraničujú predmetné výnimky, berúc do úvahy tiež spôsob, akým sa kontrolovalo ich dodržiavanie, stačili na zabezpečenie toho, aby výnimky nemali zásadný negatívny vplyv na stav ochrany populácie vlka. Zdá sa mi málo pravdepodobné, že to tak

56 Strategický dokument Komisie, s. 59, bod 32.

57 Pozri tiež v tomto zmysle znenie rezolúcie č. 2 (1993) o význame článkov 8 a 9 Dohovoru o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovíšť, prijatej 2. decembra 2011 [T-PVS (2011), s. 36], s. 38. Táto rezolúcia predstavuje výkladový dokument týkajúci sa Bernského dohovoru. Keďže smernica o biotopoch sa vo veľkej miere týmto dohovorom inšpiruje [pozri v tejto súvislosti stanovisko Hospodárskeho a sociálneho výboru k návrhu smernice Rady o ochrane prirodzených a poloprirodzených biotopov, ako aj voľne žijúcich živočíchov a rastlín a k doplnkovým prílohám (Ú. v. ES C 31, 1991, s. 1, bod 1.2), rovnako ako aj strategický dokument Komisie, s. 7 a 8, body 7 a 8], uvedená rezolúcia a najmä jej príloha môžu Súdny dvor pri výklade tejto smernice usmerniť.

58 V tejto súvislosti poznamenávam, že podľa usmernenia o trvalo udržateľnom love na základe smernice o vtáctve (2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_fr.pdf, p. 67), označuje podmienka selektívnosti uvedená v článku 9 ods. 1 písm. c) tejto smernice druh alebo poddruh, pohlavie alebo vekovú skupinu, na ktoré sa výnimka vzťahuje.

59 To platí bez toho, aby bola dotknutá potreba zásady, zdôraznenej dánskou vládou a Komisiou, osobitne sa zameriavať na problémového jedinca vtedy, keď výnimka smeruje k zabráneniu škodám. Táto požiadavka však už vyplýva z podmienky vzťahujúcej sa na neexistenciu inej uspokojivej alternatívy (presnejšie, v rámci testu vhodnosti tak, ako bol vysvetlený v bodoch 68 a 69 vyššie).

60 Podľa Komisie vyžaduje prvoradá úloha reprodukčných jedincov vlka v rovnováhe svorky ich ochranu. Pozri tiež návrhy generálnej advokátky Kokott prednesené vo veci Komisia/Fínsko (C-342/05, EU:C:2006:752, bod 49).

61 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. júna 2006, WWF Italia a i. (C-60/05, EU:C:2006:378, bod 47).

62 Strategický dokument Komisie, s. 59, bod 31.

63 Táto povinnosť vyplýva tiež z článku 16 ods. 3 písm. d) a e) smernice o biotopoch, ktorý vyžaduje, aby správy členských štátov uvedené v odseku 2 tohto článku uvádzali „orgán oprávnený vyhlásiť podmienky a kontrolovať ich dodržiavanie“ ako aj „použité kontrolné opatrenia a dosiahnuté výsledky“. Pozri okrem toho strategický dokument Komisie, s. 67, bod 59.

bolo, a to vzhľadom na jednej strane na rozsah množstva jedincov, ktorých sa výnimky týkali, vo vzťahu k celkovej populácii vlka, a to podľa informácií predložených združením Tapiola a Komisiou (za predpokladu, že budú potvrdené),[64] a na druhej strane vzhľadom na neexistenciu zákazu zameriavať sa na reprodukčné jedince.

V. Návrh

113. Vzhľadom na všetky uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd, Fínsko), takto:

1. Článok 16 ods. 1 písm. e) smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, zmenenej smernicou Rady 2013/17/EÚ z 13. mája 2013 nebráni tomu, aby sa členský štát odchýlil od svojej povinnosti zaistiť zákaz úmyselného usmrcovania jedincov druhov uvedených v prílohe IV písm. a) smernice 92/43, spomedzi nich druhu *Canis lupus*, upravený v článku 12 písm. a) tejto smernice tým, že povolí lov vlka s cieľom boja proti pytliactvu, prevencie škôd na psoch a/alebo zlepšenia všeobecného pocitu bezpečia obyvateľstva za predpokladu, že tento členský štát preukáže, že boli splnené všetky podmienky stanovené v článku 16 ods. 1 písm. e) uvedenej smernice.

2. Článok 16 ods. 1 smernice 92/43, zmenenej smernicou 2013/17, v časti, v ktorej stanovuje, že výnimku založenú na tomto ustanovení možno prijať, len ak neexistuje iná uspokojivá alternatíva, sa má vykladať v tom zmysle, že členský štát musí na tento účel v rozhodnutí o výnimke jasne a presne identifikovať ciele sledované prostredníctvom výnimky, musí preukázať, že výnimka je vhodná na dosiahnutie týchto cieľov a musí preukázať, že žiadne iné riešenie by neumožnilo ich dosiahnutie.

3. Článok 16 ods. 1 smernice 92/43, zmenenej smernicou 2013/17, v časti, v ktorej stanovuje, že výnimku založenú na tomto ustanovení možno prijať len pod podmienkou, že nezhorší stav ochrany populácií dotknutých druhov v oblasti ich prirodzeného výskytu, sa má vykladať v tom zmysle, že:

   – bráni tomu, aby členský štát prijal takú výnimku vtedy, keď bol stav ochrany populácie dotknutého druhu vyhodnotený len na úrovni oblasti dotknutej výnimkou, pričom vyhodnotenie nebolo vykonané v rámci tohto členského štátu alebo biogeografického regiónu dotknutého výnimkou v rámci tohto členského štátu,

   – nebráni tomu, aby členský štát prijal takú výnimku vtedy, keď nie je stav ochrany populácie dotknutého druhu priaznivý, a to za predpokladu, že ho výnimka ďalej nezhorší a ani nezabráni obnove priaznivého stavu ochrany tejto populácie,

   – že okolnosť, podľa ktorej je výnimka založená na článku 16 ods. 1 písm. e) smernice 92/43, zmenenej smernicou 2013/17, prijatá v rámci vnútroštátneho regulačného plánu a vnútroštátnej právnej úpravy stanovujúcej ročnú maximálnu kvótu jedincov, ktoré možno usmrtiť na tomto základe na vnútroštátnom území, zaručuje dodržiavanie tejto podmienky, len pokiaľ je táto kvóta stanovená na takej úrovni, že prijatie množstva výnimiek, ktoré dosiahnu úroveň uvedenej kvóty, zohľadňujúc tiež výnimky prípadne prijaté na základe článku 16 ods. 1 písm. a) až d) tejto smernice, rovnako ako aj iné príčiny úmrtnosti spôsobenej ľuďmi, neohrozuje udržanie priaznivého stavu ochrany týchto populácií alebo obnovu tohto stavu.

64 Pozri bod 66 vyššie.

4. Článok 16 ods. 1 písm. e) smernice 92/43, zmenenej smernicou 2013/17, v časti, v ktorej stanovuje, že výnimku založenú na tomto ustanovení možno prijať na to, aby sa za podmienok prísneho dohľadu, na selektívnom základe a v obmedzenom rozsahu, umožnil lov určitých jedincov druhov uvedených v prílohe IV tejto smernice v obmedzenom množstve stanovenom príslušnými vnútroštátnymi orgánmi, sa má vykladať v tom zmysle, že tieto orgány musia pred prijatím výnimky preukázať, že taká výnimka nespôsobuje riziko podstatného negatívneho vplyvu na stav ochrany dotknutej populácie. Neexistenciu takého rizika treba zabezpečiť prostredníctvom obmedzenia počtu jedincov dotknutých výnimkou a prostredníctvom jej selektívnej povahy, a to podľa podmienok, ktoré závisia od úrovne tejto populácie, stavu jej ochrany a jej biologických vlastností. Tieto podmienky musia byť v rozhodnutí o výnimke presne vymedzené. Ich dodržiavanie musí byť prísne kontrolované.