

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

JULIANE KOKOTT

přednesené dne 30. listopadu 2006¹

I – Úvod

1. V projednávaném řízení je Soudní dvůr povolán k tomu, aby zaujal stanovisko k podmínkám spoluzítí moderních evropských společností a dravců, kteří již téměř všude v Evropě vyhynuli.

2. Komise má námitky proti finské správní praxi při povolování lovu vlků (*Canis lupus*). Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“)² zakazuje mj. úmyslné usmrcování a úmyslný odchyt vlků mimo finské oblasti ochrany sobů. Článek 16 směrnice o stanovištích však za určitých

podmínek dovoluje odchylku od tohoto zákazu. Praktické použití článku 16 nebylo ještě předmětem judikatury.

II – Právní rámec

A – Ustanovení směrnice o stanovištích

3. Cíle směrnice o stanovištích jsou stanoveny v článku 2:

„(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

1 – Původní jazyk: němčina.

2 – Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102.

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.“

4. Příslušné zákazy v oblasti ochrany druhů jsou uloženy v čl. 12 odst. 1 písm. a):

„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;

[...]“

5. Vlk je uveden v příloze IV a) následovně:

„*Canis lupus* (kromě [...] finských populací v rámci oblasti řízení ochrany sobů ve smyslu paragrafu 2 finského zákona 848/90 ze dne 14. září 1990 o řízení ochrany sobů).“
(neoficiální překlad)

6. Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích stanoví, za jakých podmínek jsou možné odchylky:

„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; ,stav druhu z hlediska ochrany‘ bude považován za ,příznivý‘, jestliže
- 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; — údaje o populační dynamice příslušného druhu naznačují, že se dlouhodobě udržuje jako životaschopný prvek svého přírodního stanoviště, a
- e) aby za přísně kontrolovaných podmínek v omezeném rozsahu a na základě výběru povolily odebrání nebo držení omezeného a příslušnými státními orgány stanoveného počtu jedinců určitých druhů uvedených v příloze IV.“ — přirozený areál rozšíření druhu není a pravděpodobně nebude v dohledné budoucnosti omezen, [a]

7. Stav druhu z hlediska ochrany je definován v čl. 1 písm. i) směrnice o stanovištích:

- „i) ‚stavem druhu z hlediska ochrany‘ [se rozumí]: souhrn vlivů působících na příslušný druh, které mohou ovlivnit jeho dlouhodobé rozšíření a početnost jeho populací na území uvedeném v článku 2; — existují a pravděpodobně budou v dohledné době i nadále existovat dostatečně velká stanoviště k dlouhodobému zachování jeho populací.“

B – *Finská právní úprava*

8. Podle popisu finské vlády, jemuž Komise neodporuje, byly články 12 a 16 směrnice o stanovištích provedeny do finského práva týkajícího se lovu v podstatě ve shodném znění³.

9. Pro povolení k usmrcení vlků však existují další právní předpisy⁴. Lov vlků musí být v jednotlivých případech povolen příslušnou oblastí ochrany volně žijících živočichů. Maximální regionální limity lovu, tj. maximální počet vlků, kteří mohou být loveni v jednotlivých obvodech v období lovu od 1. listopadu do 31. března, stanoví naproti tomu ministerstvo zemědělství a lesů. Tato omezení jsou stanovena tak, aby populace vlků v dotčeném obvodu nebyla ohrožena. Zohledňují se všechny poznatky o úmrtnosti vlků, zejména úmrtnosti, která vyplývá z dopravních nehod a lidských činností.

10. U konkrétního povolení lovu se musejí oblasti ochrany volně žijících živočichů řídit

provedenými ustanoveními čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích. Krom toho musejí při dosažení maximálního regionálního limitu lovu zohlednit informace o smrti vlků v dotčeném obvodu, které mají konkrétně k dispozici. Překročení maximálního regionálního limitu lovu je možné pouze za podmínek čl. 16 odst. 1 a je k němu třeba zvláštního ministerského povolení.

11. Krom toho může za mimořádných okolností usmrcovat zvířata policie. Také v tomto případě se uplatní čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích.

III – Postup před zahájením soudního řízení a návrhová žádání

12. Komise zahájila řízení pro nesplnění povinnosti výzvou dopisem ze dne 10. dubna 2001. Poté, co Finsko odpovědělo dopisem ze dne 6. července 2001, vydala Komise dne 4. července 2002 odůvodněné stanovisko. Finsko odpovědělo dopisem ze dne 28. srpna 2002.

13. Komise nicméně i nadále vychází z porušení práva Společenství a podala dne 12. září 2005 projednávanou žalobu.

3 – Ustanovení jsou uvedena ve finském plánu řízení populace vlků z roku 2005, http://www.mmm.fi/julkaisusarja/2005/MMMjulkaisu2005_11b.pdf, s. 20. Anglické znění lze nalézt na této adrese: http://wwwb.mmm.fi/julkaisut/julkaisusarja/2005/MMMjulkaisu2005_11b.pdf, s. 20. Všechny citace dále se vztahují k tomuto anglickému znění.

4 – Plán řízení populace vlků (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, s. 28 a násl.).

14. Navrhuje, aby Soudní dvůr

- určil, že Finská republika tím, že povoluje preventivní lov vlka, aniž by dodržela podmínky pro odchylky stanovené čl. 16 odst. 1 směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 12 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 uvedené směrnice;
- uložil Finské republice náhradu nákladů řízení.

15. Finská republika navrhuje, aby byla žaloba zamítnuta a aby byla Komisi uložena náhrada nákladů řízení.

IV – Právní posouzení

16. V projednávané žalobě Komise neshledává závadnou finskou úpravu ani konkrétní jednotlivé případy usmrcení vlků, ale správní praxi finských úřadů. To je přípustné. I když

je použitelná vnitrostátní právní úprava sama o sobě v souladu s právem Společenství, může nesplnění povinnosti vyplývat z existence správní praxe, která toto právo porušuje⁵.

17. Takové nesplnění povinnosti musí Komise prokázat dostatečně zdokumentovaným a detailním důkazem praxe, která je vytýkána vnitrostátní správě a dotčenému členskému státu⁶. Přitom se musí jednat o určitý stupeň stálosti a obecnosti praxe⁷.

18. Finsko právem zdůrazňuje, že existenci porušení práva Společenství je třeba posuzovat k okamžiku uplynutí lhůty, která byla stanovena v odůvodněném stanovisku, tj. v projednávaném případě ke dni 4. září 2002. Na rozdíl od finského stanoviska však může být za důkaz *trvajících* správní praxe považováno rovněž dění po uplynutí lhůty⁸.

5 — Rozsudek ze dne 27. dubna 2006, Komise v. Německo (C-441/02, Sb. rozh. s. I-3449, bod 47 s dalšími odkazy).

6 — Rozsudek Komise v. Německo (uvedený výše v poznámce pod čarou 5, bod 49).

7 — Rozsudek Komise v. Německo (uvedený výše v poznámce pod čarou 5, bod 50 s dalšími odkazy).

8 — Rozsudek ze dne 26. dubna 2005, Komise v. Irsko [C-494/01 (Skládky odpadů), Sb. rozh. s. I-3331, bod 37 a násl.].

19. Účastníci řízení se shodují na tom, že finské úřady povolují každoročně lov vlků mimo oblast ochrany sobů⁹. Z tohoto důvodu zde existuje stálá správní praxe. Ta je v souladu se směrnicí o stanovištích pouze tehdy, jestliže jsou respektovány požadavky čl. 16 odst. 1.

20. Jelikož se jedná o úpravu odchylky od obecných ustanovení o ochraně druhů, ponese v případě čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích – podobně jako u čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích¹⁰ a článku 9 směrnice o ochraně ptáků¹¹ – důkazní břemeno, že požadované podmínky každé z odchylek existují, ten orgán, který o této otázce rozhoduje¹². Pro toto řízení o nesplnění povinnosti z toho vyplývá, že odůvodnění usmrcení vlků musí zásadně prokázat Finsko.

21. Toto důkazní břemeno nemůže však jít ve sporu týkajícím se správní praxe tak

daleko, aby členský stát prokazoval kompletně pro každý jednotlivý případ nebo i pro velký počet příkladů takových případů, že jsou splněny všechny podmínky výjimky. Spíše postačí, jak to činí Finsko, popsat systém uplatnění výjimek jako celek.

22. Jestliže tento popis vyhovuje požadavkům práva Společenství, záleží na Komisi, aby prokázala, proč přesto praxe dotčeného členského státu porušuje právo Společenství. Za tímto účelem může buď abstraktně kritizovat části popsaného systému nebo uvést konkrétní kritiku dostatečně velkého počtu jednotlivých případů. Nutné informace o těchto jednotlivých případech musí získat buď prostřednictvím žádosti o informace určené dotčenému státu¹³, nebo z jiných pramenů.

9 — Viz k tomu rovněž finský plán řízení populace vlků (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, s. 29).

10 — Viz k tomu mé stanovisko ze dne 27. října 2005, Komise v. Rakousko [C-209/04 (Lauteracher Ried), Sb. rozh. s. I-2755, bod 68], a ze dne 27. dubna 2006, Komise v. Portugalsko [C-239/04 (Castro Verde), Sb. rozh. s. I-10183, bod 41], vždy s dalšími odkazy, jakož i v tomto smyslu rozsudek v posledně uvedené věci ze dne 26. října 2006, bod 40.

11 — Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků, viz k tomu rozsudky ze dne 15. prosince 2005, Komise v. Finsko [C-344/03 (Jarní lov vodních ptáků), Sb. rozh. s. I-11033, body 36, 39, 42 a 60], a ze dne 8. července 2006, WWF Italia a další (C-60/05, Sb. rozh. s. I-5083, bod 34).

12 — Viz k formulaci rozsudek WWF Italia a další (uvedený výše v poznámce pod čarou 11).

23. Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích se podobá čl. 6 odst. 4 téže směrnice a článku 9 směrnice o ochraně ptáků nikoli pouze ohledně důkazního břemene, ale také svým obsahem. Všechna tato ustanovení stanoví přesně podmínky, za kterých se členské státy mohou odchýlit od

13 — Viz k tomu rozsudek Komise v. Irsko (uvedený výše v poznámce pod čarou 8, bod 42 a násl.).

požadavků směrnice, a je třeba je proto vykládat restriktivně¹⁴.

24. Tato pravidla výjimek rovněž konkretizují zásadu proporcionality¹⁵. Podle této zásady, která je jednou z obecných zásad práva Společenství, nesmí přijaté akty překračovat meze toho, co je vhodné a nezbytné k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, přičemž pokud se nabízí volba mezi více vhodnými opatřeními, je nutné zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům¹⁶.

25. Nutnost takového výkladu se ukazuje zejména v souvislosti mezi důvody výjimek uvedenými v čl. 16 odst. 1 písm. a) až e) směrnice o stanovištích a ověřováním alter-

nativ, tj. ověřováním jiných uspokojivých řešení. Zda existují alternativy, totiž závisí na cílech dotčného opatření.

26. V důsledku toho je nejprve třeba stanovit cíl opatření. Tento cíl může opatření odůvodnit pouze tehdy, jestliže jej lze vztáhnout k nejméně jednomu z důvodů výjimek, tj. pokud opatření umožňuje dosáhnout jednoho z tam uvedených cílů. Dokonce i pokud je takové přiřazení možné, nemůže být opatření provedeno, pokud může být cíle dosaženo méně invazivními prostředky, tedy jiným uspokojivým řešením ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice¹⁷.

27. Uspokojivé však řešení není jen tehdy, pokud jím bude dosaženo cílů výjimky, ale rovněž pokud způsobené nevýhody výjimky by byly v nepoměru k dosahovaným cílům a pokud by jiné řešení zajišťovalo přiměřený vztah. Toto je závěrečná část ověřování proporcionality, takzvaná přiměřenost nebo úměrnost v užším slova smyslu¹⁸.

14 — Viz ke čl. 16 odst. 1 rozsudek ze dne 20. října 2005, Komise v. Spojené království (C-6/04, Sb. rozh. s. I-9017, bod 25), ke čl. 6 odst. 4 rozsudek Komise v. Portugalsko (uvedený výše v poznámce pod čarou 10, bod 35), jakož i k článku 9 směrnice o ochraně ptáků rozsudek WWF Italia a další (uvedený výše v poznámce pod čarou 11, bod 34).

15 — Viz ke čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích mé stanovisko ze dne 29. ledna 2004 ve věci C-127/02 [rozsudek ze dne 7. září 2004 (Waddenvereniging a Vogelsbeschermingvereniging), Sb. rozh. s. I-7405, bod 106], a Komise v. Portugalsko (uvedený výše v poznámce pod čarou 10, bod 42).

16 — Rozsudky ze dne 10. března 2005, Tempelman a van Schaijk (spojené věci C-96/03 a C-97/03, Sb. rozh. s. I-7091, bod 47); ze dne 3. července 2003, Lennox (C-220/01, Recueil, s. I-1895, bod 76); ze dne 12. června 2003, Schmidberger (C-112/00, Recueil, s. I-5659, bod 79); ze dne 12. března 2002, Omega Air a další (C-27/00 a C-122/00, Recueil, s. I-2569, bod 62), a ze dne 12. července 2001, Jippes a další (C-189/01, Recueil, s. I-5689, bod 81).

17 — Viz v tomto smyslu přezkum podobně strukturovaného článku 9 směrnice o ochraně ptáků v rozsudku ze dne 12. prosince 1996, Ligue royale pour la protection des oiseaux a další (C-10/96, Recueil, s. I-6775, bod 16 a násl. a bod 24 a násl.).

18 — Viz výše, bod 24 s dalšími odkazy.

28. Co se týče důvodů úpravy výjimek, protestuje Komise proti tomu, že bylo Finsku povoleno usmrcování vlků podle čl. 16 odst. 1 písm. b) z důvodu prevence, tj. k zamezení škod. Uplatnění této výjimky spíše předpokládá, aby nejprve došlo ke vzniku významných škod. Komise se v tomto ohledu dovolává rozsudku, podle něhož odchylka od obecné ochranné úpravy podle srovnatelného čl. 9 odst. 1 písm. a) třetí odrážky směrnice o ochraně ptáků vyžaduje existenci škod určitého rozsahu¹⁹.

29. Finsko však proti kritice preventivního usmrcování vlků správně namítá, že čl. 16 odst. 1 písm. b) směrnice o stanovištích – stejně jako čl. 9 odst. 1 písm. a) třetí odrážka směrnice o ochraně ptáků – směřuje již podle svého znění k ochraně před škodami. Požadovat, aby se muselo s opatřeními vyčkávat, než nastane škoda, by bylo zjevně nepřiměřené.

30. Tento výklad není v rozporu s rozsudkem uváděným Komisí. V citované části tohoto řízení o nesplnění povinnosti

totiž nešlo o prevenci, ale o to, zda smějí být učiněna opatření k odvrácení *značných* škod, či rovněž škod menšího významu.

31. Nezávisle na zásadní uplatnitelnosti výjimky podle čl. 16 odst. 1 písm. b) směrnice o stanovištích na preventivní opatření je otázkou, za jakých okolností je usmrcování vlků vhodné jako prevence, když existují méně invazivní alternativy, a zda je cíl prevence v přiměřeném vztahu k zájmu na zachování vlků.

32. Tyto tři body může Soudní dvůr zkoumat jen tehdy, pokud Komise dostatečně upřesní své námitky proti finské praxi. K upřesnění dojde výlučně s ohledem na skutečnost, že finské úřady nevydávají povolení k lovu pro určité škodné vlky, ale vždy schválí abstraktně usmrcení určitého počtu vlků. Těmito námitkami zpochybňuje Komise vhodnost usmrcovacích opatření k předcházení škodám, ale i absenci mírnějších prostředků. Na jednu stranu se zdá být sporné, že může být předcházeno škodám tím, že se namátkově usmrtí vlci, namísto toho, aby se pozornost soustředila na zvířata způsobující škody. Na druhou stranu by se možná dalo docílit stejného preventivního účinku, pokud by se lov omezil na několik málo jedinců způsobujících škody.

¹⁹ — Rozsudek ze dne 8. července 1987, Komise v. Belgie (247/85, Recueil, s. 3029, bod 56).

33. Proto je nejprve třeba upřesnit, že námitka Komise se neuplatní, pokud se vztahuje na maximální regionální limity lovu, které jsou stanoveny příslušným ministerstvem pro jednotlivé oblasti ochrany volně žijících živočichů. Tyto maximální regionální limity lovu stanoví totiž podle argumentů finské vlády, jimž nebylo odporováno, pouze rámeček, v němž mohou oblasti ochrany volně žijících živočichů vydat povolení, pokud jsou navíc splněny podmínky čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích. Jsou tedy prostředkem k zamezení toho, aby lov nepřiměřeně ohrozil stav druhu.

34. Finsko tvrdí ohledně jednotlivých povolení k lovu, že povolení k usmrcení se týká určitých jedinců každopádně tehdy, pokud mohou být identifikováni. Oblasti ochrany volně žijících živočichů jsou informovány o místní situaci a zajistí ve spolupráci s Riista-ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL – Institut pro výzkum divoké zvěře a rybářství), aby byla usmrcena správná zvířata.

35. Podle vyjádření finské vlády je však lov v ostatních případech zásadně povolen ve formě určitých počtů odstřelů pro určitou oblast ochrany volně žijících živočichů. Finsko nadto zastává názor – poprvé uplatněný v duplice – že u smečky, jako je vlčí

smečka, nemůže být povolení k odstřelu omezeno na určité jedince. V praxi je dokonce zčásti nemožné určit u škod způsobených smečkou jednotlivá zvířata jakožto původce škod.

36. Tento argument Finska však neupřesňuje, v jaké formě přispívají neindividualizovaná povolení k odstřelu k zamezení závažným škodám, tj. zda je tato praxe vůbec vhodná k dosažení tohoto cíle. U škod vzniklých v souvislosti s lovem je zkušeností Severní Ameriky, že teprve významné omezení populace vlků po delší časové období vede ke snížení škod na divoké zvěři²⁰. Nelze vyloučit, že toto platí rovněž pro škody u užitkových zvířat. Finsko se tomu brání argumentem, že populace vlků se navzdory lovu rozšířila – snížení škod se tedy zdá nepravděpodobným.

37. Lze si rovněž představit, že povolení mají umožnit pouze přímé odvrácení konkrétních

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

útoků, například na psy nebo ovce. Na to však nic neukazuje.

smečky změni své zvyky a do budoucna budou udržovat větší odstup.

38. Další vysvětlení naznačuje plán řízení populace vlků, který v řízení uváděla Komise. Lov vlků má podle něj totiž zachovat jejich strach z člověka. Na základě tohoto strachu se vlci vyhýbají člověku a jeho osídlení a mají méně příležitostí zabíjet užitková zvířata či ohrožovat člověka²¹. Díky tomuto cíli se lov stává slučitelným s prevencí škod ve smyslu čl. 16 odst. 1 písm. b) směrnice o stanovištích.

39. Vlci jsou sice považováni za velmi plaché, avšak škody jimi způsobené ukazují, že se člověku úplně nevyhýbají. Z uplatnění finské právní úpravy odškodnění škod způsobených vlky vyplývá, že vlci v letech 2000 až 2003 zabili ročně od 23 do 135 ovcí, od 1 do 9 kusů dobytka, 270 až 561 sobů, jakož i 20 až 31 psů. Přinejmenším u ovcí a sobů lze vysledovat narůstající trend²². Pokud budou skutečně loveny smečky, které se k člověku nejvíce přibližují a které způsobují nejvíce škod²³, zdá se být možným, že tyto

40. Ani tato teze však na základě předložených informací nemůže odůvodnit nediferencované povolení k odstřelu určitého počtu vlků. Aby mohla být tato teze přijata, bylo by pro ni nejprve třeba vědeckého podkladu. Tento vědecký podklad by musel vysvětlit nejen do jaké míry je vůbec odlov vhodný k zachování plachosti vlků, ale rovněž to, v jaké formě by byl odlov účinný a co možná nejméně ohrožoval vlčí populaci, např. zda a případně za jakých okolností mohou být usmrcena vůdčí zvířata smečky nebo pouze mláďata či dokonce celá smečka. Bylo by rovněž třeba přezkoumat, zda namísto usmrcení vlků postačí jiná opatření, například opatření navržená Komisí, totiž uzavírání užitkových zvířat v noci do stájí nebo za elektrické ploty, použití aromatických látek nebo jiných prostředků k odstrašení vlků, jakož i odškodňování způsobených škod.

41. Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích navíc podřizuje každou výjimku z přísných ochranných ustanovení upravených v článku 12 další podmínce, a sice že populace příslušného druhu přetrvávají navzdory udělené odchylce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu.

21 — Plán řízení populace vlků (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, s. 49).

22 — Plán řízení populace vlků (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, s. 17).

23 — Podle plánu řízení populace vlků (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, s. 17) způsobuje 10–20 % vlků 80 % škod.

42. Článek 1 písm. i) směrnice o stanovištích opírá definici příznivého stavu druhu z hlediska ochrany o tři znaky. Druhý a třetí z těchto znaků se vztahují k přirozenému areálu rozšíření a stanoviště druhu. V projednávaném případě nejsou patrné žádné pochybnosti, že jsou tyto znaky příznivého stavu druhu splněny.

43. Sporný je naopak první znak příznivého stavu druhu z hlediska ochrany, totiž zda je na základě údajů o populační dynamice vlků třeba předpokládat, že tento druh se dlouhodobě udržuje jako životaschopný prvek svého přírodního stanoviště a bude jej v dohledné budoucnosti tvořit dále.

44. Finská populace vlků nesporně v posledních letech výrazně početně vzrostla a rovněž se silně územně rozšířila. Navzdory povolení k odstřelu se stav druhu z hlediska ochrany vcelku nikoliv zhoršil, ale zlepšil. Z toho by bylo možno společně s finskou vládou dovodit, že populace vlků ve Finsku splňuje požadavky příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.

45. Komise však přesto zastává názor, že vlk ve Finsku nebyl během postupu před zahá-

jením soudního řízení a v okamžiku uplynutí lhůty, kterou uložila v odůvodněném stanovisku, tj. dne 4. září 2002, v příznivém stavu druhu z hlediska ochrany. Komise se přitom opírá o studii, která na základě údajů za rok 1998 hodnotila vlka ve Finsku jako ohroženého, a o finský plán řízení populace vlků. Jak zdůrazňuje Finsko, má studie v probíhajícím řízení pouze druhořadý význam, neboť rozhodným okamžikem je 4. září 2002. Stav vlčí populace z hlediska ochrany k tomuto okamžiku je dokumentován v plánu řízení populace vlků.

46. Plán řízení populace vlků vychází z toho, že finská populace vlků, dokonce i při zohlednění migrace vlků z rusko-karelské populace, tvoří dlouhodobě životaschopný prvek svého přírodního stanoviště ve Finsku pouze tehdy, pokud zahrnuje nejméně 20 množících se párů²⁴. V relevantním roce 2002 však podle plánu existovalo pouze 12 takových párů, v předchozích letech dokonce ještě méně. Do roku 2005 vzrostl jejich počet na 16, a nedosáhl tedy ještě prahu dlouhodobě životaschopné populace²⁵.

24 – Plán řízení populace vlků (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, s. 41 a s. 15 a násl.).

25 – Plán řízení populace vlků (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, s. 9 a násl.).

47. Finsko vůči Komisi namítá, že pro posouzení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany nezáleží na konceptu nejmenší životaschopné populace, ale na populační dynamice, která je zjevně příznivá.

množících se párů. Kdyby tyto exempláře žily dále, opustily by někdy svou smečku a možná našly partnera²⁷. Bez usmrcování vlků by se proto pravděpodobně stav populace z hlediska ochrany zlepšil výrazněji, než se tomu stalo ve skutečnosti.

48. Tento argument finské vlády je málo přesvědčivý, neboť odporuje konstatování, které je uvedeno v jejím vlastním plánu řízení populace vlků zjevně na bázi nejlepších dostupných vědeckých poznatků. V důsledku toho nelze uznat stav vlka ve Finsku z hlediska ochrany v rozhodném okamžiku za příznivý.

50. Nelze tak konstatovat, že se finská populace vlků nacházela navzdory odstřelům v příznivém stavu z hlediska ochrany, ani že nebyla ohrožena. Odůvodnění lovu vlků nebylo tedy z tohoto důvodu v rozhodném okamžiku slučitelné se zněním čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích.

49. Dále je na rozdíl od názoru Finska třeba vycházet z toho, že odstřel jednotlivých vlků byl pro stav populace z hlediska ochrany nepříznivý. Okolnost, že populace se navzdory usmrcování zvýšily, sama o sobě nevyklučuje, že usmrcování jako takové nejprve zhoršilo stav z hlediska ochrany²⁶. Pokud jsou střílení množících se jedinců, snižuje to počet množících se párů, rozhodující pro stav populace z hlediska ochrany. Avšak i odstřel jedinců, kteří se ještě nemnoží, má nepříjemné účinky na počet

51. Finská vláda však vznáší oprávněně otázku, zda je při absenci příznivého stavu populace z hlediska ochrany vyloučeno podle článku 16 každé odůvodnění opatření ve smyslu článku 12 směrnice o stanovištích, které je pro přísně chráněný druh nevhodné. To by znamenalo, že členské státy nesmějí před dosažením příznivého stavu populace z hlediska ochrany pro druhy uvedené v příloze IV dovolit nezávisle na cílech opatření žádný ze zásahů, které je

26 — Viz rozsudek ze dne 29. ledna 2004, Komise v. Rakousko [C-209/02 (Golfové hřiště Wörschach)], Recueil, s. I-1211, bod 27], a rozsudek Komise v. Portugalsko (Castro Verde) (uvedený výše v poznámce pod čarou 10, bod 24).

27 — Viz plán řízení populace vlků (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, s. 11).

třeba zakázat. Pro mnoho druhů by to znamenalo absolutní ochranu, neboť jsou přísně chráněny proto, že se nenacházejí v příznivém stavu populace z hlediska ochrany.

52. Právě u přímého ohrožení nejvyšších hodnot, např. lidského života a zdraví, však musí být možné odchýlit se nezávisle na stavu druhu z hlediska ochrany od zákazů v oblasti ochrany druhů, pokud je to jediná cesta k odvrácení nebezpečí. Proto je navzdory nutnosti restriktivního výkladu čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích nutné uvolnění požadavků na odůvodnění ohrožení přísně chráněných druhů. Jak tvrdí správně Finsko, Komise to ve své rukověti k použití článků 12 a 16 uznává přinejmenším implicitně, neboť zde nevylučuje odůvodnění výjimek rovněž při nepříznivém stavu populace z hlediska ochrany²⁸.

53. Takové uvolnění má svůj základ v judikatuře Evropského soudního dvora, který již v oblasti práva ochrany životního

prostředí uznal, že mimořádné důvody mohou odůvodnit ohrožení chráněných přírodních hodnot, dokonce i pokud by to na základě znění příslušných ustanovení nebylo možné²⁹. Přitom se musí jednat o důvody obecného zájmu, které mají přednost před péčí o životní prostředí sledovanou směrnicí (v daném případě se jednalo o ochranu pobřeží a nebezpečí záplav)³⁰. Zohledněno bylo rovněž, že tehdejší záměr měl konkrétní pozitivní účinky na ohrožené druhy³¹.

54. Prakticky se jako v případě čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích jedná o uplatnění zásady proporcionality, která však není ohledně možných cílů výjimek omezena na seznam důvodů výjimek podle písmen a) až e) a především nezná podmínku setrvávání druhu v příznivém stavu z hlediska ochrany.

55. V projednávaném případě však nemůže takové uvolnění požadavků čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích finskou praxi odůvodnit. Jelikož není povolení k lovu vlků omezeno na ty jedince, jejichž usmrcení je nutné z hlediska předcházení škodám, a krom toho nebyl předložen žádný dosta-

28 – Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the „Habitats“ Directive 92/43/EEC, Draft version 5, duben 2006, oddíl III, body 49 a násl., zejména bod 54 (s. 63 a násl.) (http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance&vm=detailed&sb=Title).

29 – Rozsudek ze dne 28. února 1991, Komise v. Německo [C-57/89 (Leybucht), Recueil, s. I-883, bod 21].

30 – Rozsudek Leybucht (uvedený výše v poznámce pod čarou 29, bod 23).

31 – Rozsudek Leybucht (uvedený výše v poznámce pod čarou 29, bod 25).

tečný vědecký základ pro jeho účinnost, nelze předpokládat, že byly dány mimořádné důvody pro lov.

V – Náklady řízení

56. Žalobě Komise je tedy třeba vyhovět.

57. Podle článku 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a ve věci měla úspěch, je namístě uložit Finské republice náhradu nákladů řízení.

VI – Závěry

58. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby rozhodl následovně:

- „1. Finská republika tím, že povolila lov vlků, aniž by mohla prokázat, že jsou splněny podmínky výjimky podle čl. 16 odst. 1 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 12 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 výše uvedené směrnice.
2. Finské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.“