

## Věc C-629/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

16. října 2023

**Předkládající soud:**

Riigikohus (Estonsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

13. října 2023

**Žalobce:**

MTÜ Eesti Suurkiskjad

**Žalovaný:**

Keskkonnaamet

**Za účasti:**

Keskkonnaagentuur

**Předmět původního řízení**

Žaloba Mittetulundusühing (obecně prospěšný spolek, dále jen „MTÜ“) Eesti Suurkiskjad, kterou se domáhá určení protiprávnosti rozhodnutí vydaného Keskkonnaamet (úřad pro ochranu životního prostředí, Estonsko)

**Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 třetího pododstavce SFEU týkající se výkladu čl. 1 písm. i), čl. 2 odst. 3 a čl. 14 odst. 1 směrnice o stanovištích

**Předběžné otázky**

- 1) Musí být čl. 14 odst. 1 směrnice o stanovištích vykládán v tom smyslu, že ukládá povinnost zajistit při přijímání opatření uvedených v tomto ustanovení příznivý stav z hlediska ochrany ve smyslu čl. 1 písm. i) pro regionální populaci druhu v určitém členském státě, nebo lze zohlednit stav celé populace z hlediska její ochrany na území členských států Evropské unie?
- 2) Pokud je přípustné zohlednit stav celé populace z hlediska její ochrany na území členských států Evropské unie, musí pak být směrnice o stanovištích vykládána v tom smyslu, že vyžaduje formální spolupráci mezi členskými státy, do kterých zasahuje areál rozšíření dané populace, zaměřenou na ochranu této populace, nebo postačuje, že členský stát, který přijímá opatření uvedená v článku 14 směrnice o stanovištích, zjistí situaci populace daného druhu v ostatních dotčených členských státech nebo pro to stanoví podmínky ve vnitrostátním plánu péče?
- 3) Lze čl. 1 písm. i) směrnice o stanovištích vykládat v tom smyslu, že regionální populace druhu, který byl podle kritérií červeného seznamu IUCN zařazen do kategorie ohrožení „zranitelný“ (VU) může vykazovat příznivý stav z hlediska ochrany ve smyslu směrnice o stanovištích?
- 4) Lze čl. 1 písm. i) směrnice o stanovištích ve spojení s jejím čl. 2 odst. 3 vykládat v tom smyslu, že při stanovení příznivého stavu druhu z hlediska jeho ochrany lze vzít v úvahu i hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky?

**Uváděné předpisy unijního práva**

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102, dále jen „směrnice o stanovištích“)

**Uváděná judikatura Unie**

Rozsudky Soudního dvora ze dne 23. dubna 2020, Komise v. Finsko (Jarní lov samců kajky mořské), C-217/19, EU:C:2020:291, ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, ze dne 14. června 2007, Komise v. Finsko, C-342/05, EU:C:2007:341, ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, a ze dne 7. listopadu 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, bod 25

## Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

Looduskaitse seadus (zákon o ochraně přírody, dále jen „LKS“), § 1, § 3, § 46 a § 49

Jahiseadus (zákon o myslivosti, dále jen „JahiS“), § 22

## Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Keskkonnaminister (ministr životního prostředí, Estonsko) dne 4. října 2012 schválil „Akční plán pro ochranu a regulaci velkých šelem (vlk obecný *canis lupus*, rys *lynx*, medvěd hnědý *ursus arctos*) pro období 2012–2021“. Podle plánu lze stav všech populací velkých šelem označit za dobrý. V plánu byl stanoven dlouhodobý (30 let) cíl zachovat populaci vlka v příznivém stavu, a to s přihlédnutím k ekologickým, hospodářským a sociálním aspektům. Konkrétnější cíl pro období 2012–2021 spočíval v zachování 15 až 25 vlčích smeček s vlčaty ročně (velikost celé populace přibližně 150 až 250 jedinců) před zahájením lovecké sezóny (na podzim). V rámci tohoto rozmezí měly být na základě výsledků monitorování stanoveny roční cíle a početní stav měl být v těchto mezích udržován lovem.
- 2 Keskkonnaamet (úřad pro ochranu životního prostředí, dále jen „KeA“) na základě § 22 odst. 2 JahiS rozhodnutím ze dne 29. října 2020 (dále jen „rozhodnutí KeA“) stanovil pro myslivecký rok 2020/2021 kvótu pro lov vlka na území Estonské republiky na 140 jedinců, a to jako první část. Podle rozhodnutí je KeA oprávněn změnit kvótu pro lov vlka stanovenou rozhodnutím poté, co Keskkonnaagentuur (agentura pro životní prostředí, Estonsko, dále jen „KAUR“) předloží příslušné návrhy. KAUR odhaduje, že lovecký tlak na vlky v důsledku špatných sněhových podmínek v roce 2019 zaostával za mírou nárůstu populace, a odhaduje počet vrhů vlků, k nimž došlo na podzim 2020, na 32 až 34. Hlavním cílem regulace bylo mít do roku 2021 v pevninské části Estonska průměrně 20 vrhů vlků, přičemž populace měla být co nejrovnoměrněji rozložena mezi vhodná stanoviště.
- 3 MTÜ Eesti Suurkiskjad (dále jen „žalobce“) podal žalobu na neplatnost rozhodnutí KeA k Tallinna Halduskohus (správní soud v Tallinnu, Estonsko), který žalobu zamítl rozsudkem ze dne 1. října 2021. Tallinna Halduskohus (správní soud v Tallinnu) konstatoval, že stanovení kvóty pro lov na základě § 22 odst. 2 JahiS je diskrečním rozhodnutím, které soud nemůže učinit místo správního orgánu. Soud podle něj může posoudit, zda byly při stanovení kvóty pro lov zohledněny všechny relevantní údaje a zda nebyla stanovena svévolně. Tallinna Halduskohus (správní soud v Tallinnu) konstatoval, že podle směrnice o stanovištích je vlk druhem v zájmu Společenství, který je třeba přísně chránit, příloha IV této směrnice však stanoví výjimku ze zákazu lovu vlka mimo jiné pro estonskou populaci vlka, která je uvedena v příloze V směrnice. Podle tohoto soudu byly při přijetí daného správního aktu zohledněny monitorovací zpráva vypracovaná KAUR a návrh organizace lovu vlka, který je k ní připojen.

- 4 Žalobce podal odvolání k Tallinna Ringkonnakohus (odvolací soud v Tallinnu, Estonsko) a domáhal se, aby byl rozsudek správního soudu zrušen a aby bylo novým rozsudkem vyhověno žalobě. Rozsudkem ze dne 30. června 2022 Tallinna Ringkonnakohus (odvolací soud v Tallinnu) odvolání zamítl a výrok rozsudku správního soudu ponechal beze změny, částečně však nahradil odůvodnění rozsudku. Odvolací soud ve svých úvahách zohlednil i akční plán pro ochranu a regulaci velkých šelem pro období 2022–2031.
- 5 Odvolací soud mimo jiné konstatoval, že omezení stanovená směrnicí o stanovištích se, pokud jde o přílohy IV a V této směrnice, od sebe značně liší. Na rozdíl od finské populace jsou ochranná opatření zaměřená na ochranu estonské populace vlků přípustná, avšak nikoli vyžadována. Vodítka, která Soudní dvůr poskytl ve svém rozhodnutí ve věci *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, tedy v projednávané věci nejsou zcela relevantní. Stanovisko Soudního dvora, k němuž dospěl ve výše uvedené věci a podle kterého nelze posuzovat část přirozeného areálu rozšíření populace, která se vztahuje na některé části území třetího státu, ve kterém neexistuje povinnost přísné ochrany druhů v zájmu Unie, je podle odvolacího soudu pro posouzení přípustnosti činností, které mohou mít nepříznivý vliv na stav druhu z hlediska jeho ochrany, relevantní i mimo kontext čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích. Estonsko podle něj může při stanovení kvót pro lov zohlednit pouze tu část přirozeného areálu rozšíření vlků, ve které je daná populace chráněna unijním právem. Judikatura Soudního dvora nezakazuje zohlednění migračních pohybů a vlivů mezi členskými státy na stav populace určitého druhu z hlediska její ochrany. Neexistuje žádný důkaz prokazující, že by podmínky, které čl. 1 písm. i) směrnice o stanovištích stanoví pro dlouhodobé zachování stavu z hlediska ochrany, nebyly splněny bez zohlednění ruské populace. Není proto nepřijatelné zohlednit ochranná opatření přijatá Polskem, Litvou a Lotyšskem, ačkoli se tak neděje v rámci spolupráce mezi příslušnými orgány.
- 6 Podle zprávy *Key actions for Large Carnivore populations in Europe (2015)*, kterou nechala vypracovat Komise, zahrnuje baltská populace vlka v členských státech Unie (bez částí mimo EU) přibližně 900 až 1 400 jedinců (z toho 20 % v Estonsku), přičemž stav dané populace je stabilní a odpovídá kategorii LC (*least concern*) červeného seznamu IUCN, tj. není považována za ohroženou (s. 47). Není tedy namístě přirovnávat ji k populacím vlka v Karélii (přibližně 150 jedinců ve Finsku) a Skandinávii (celkem 250 až 300 jedinců ve Švédsku a Norsku), které jsou podle dané zprávy EN (*endangered*), tedy ohrožené.
- 7 Žalobce podal kasační opravný prostředek a domáhá se částečného zrušení rozsudku odvolacího soudu a vydání nového rozsudku, kterým bude žalobě vyhověno. Žalovaný navrhuje, aby byl kasační opravný prostředek zamítnut.

## Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 8 **MTÜ Eesti Suurkiskjad** v řízení v prvním a druhém stupni v podstatě tvrdil, že stav vlka z hlediska jeho ochrany v Estonsku není příznivý a že odlov 140 vlků ztěžuje dosažení příznivého stavu, že akční plán neprovádí pokyny přijaté Evropskou komisí (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008) (dále jen „pokyny Evropské komise z roku 2008“), že rozhodnutí KeA umožňuje usmrcení téměř všech jedinců schopných rozmnožování během jediné lovecké sezóny, že odlov vlka není zaměřen na oblasti, kde dochází ke škodám, a že kvóty pro lov nejsou stanoveny s přihlédnutím k úbytku stanovišť (intenzivní odlesňování) a chorobám vyskytujícím se u vlků. MTÜ Eesti Suurkiskjad rovněž zpochybnil správnost, dostatečnost a přesnost vědeckých údajů, analýz a metod, na kterých bylo založeno rozhodnutí KeA.
- 9 V řízení o kasačním opravném prostředku žalobce poukázal na skutečnost, že Soudní dvůr rozhodl, že o druzích, které jsou uvedeny na vnitrostátním červeném seznamu, se má za to, že se ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice o stanovištích nacházejí v nepříznivém stavu [rozsudek Komise v. Finsko, C-342/05, bod 26, a Komise v. Finsko (Jarní lov samců kajky mořské), C-217/19, body 79 a 80]. Estonsko nemůže kritéria stanovená pro příznivý stav vykládat odlišně. Nepříznivý stav vlka byl znám již v roce 2008 (kategorie červeného seznamu „téměř ohrožený“) a s jistotou nejpozději v roce 2019, tedy před vydáním rozhodnutí KeA. Pokud jde o rozhodnutí vztahující se k životnímu prostředí, včetně rozhodnutí týkajících se stavu populace nebo stanoviště určitého druhu, musí být vyloučeny vědecké pochybnosti [rozsudek Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, (674/17) body 66 a 69].
- 10 Žalobce připomněl, že vlk je v souladu s kritérii stanovenými IUCN na červeném seznamu zapsán v kategorii „zranitelný“. Druhou, komplexnější metodou určení stavu druhu je modelování životaschopnosti populace (*population viability analysis*), která je v případě estonského vlka plánována teprve do budoucna. Obě metody posuzování jsou rovněž pojednány v pokynech, které nechala vypracovat Komise. Podle pokynů nelze stav velkých šelem považovat za příznivý, pokud by i jen jediný ukazatel ukazuje na nepříznivý stav (s. 22). Zatímco žalovaný argumentoval tím, že pokyny nejsou závazné, žalobce tvrdí, že neexistuje žádný důvod neřídit se jimi a že nebyla předložena žádná alternativní metoda podobné váhy. Na pokyny se rovněž odvolávala generální advokátka Juliane Kokott (stanoviska ve věcech Komise v. Finsko, C-342/05, EU:C:2006:752, bod 52, a Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:93, bod 39).
- 11 Žalobce tvrdí, že se odvolací soud ve svém rozsudku nezabýval zásadou obezřetnosti. V rámci ochrany přírody musí být dostatečně účinná ochranná opatření přijata předtím, než se stav určitého druhu nebo stanoviště zhorší (stanovisko generální advokátky ve věci Komise v. Irsko, C-418/04, EU:C:2006:569, body 58 až 60). Soudní dvůr v rozsudku Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola rozhodl, že plán péče o velké šelmy nemůže být

automaticky základem pro uplatňování výjimek stanovených v článku 16, nýbrž že podmínky pro uplatnění výjimek musí být vždy posuzovány případ od případu (body 49 až 53). Při stanovení maximálního limitu lovu určitého druhu by se proto mělo postupovat podle přílohy V. Cíle stanovené v čl. 2 odst. 1 a 2 směrnice o stanovištích jsou důležitější než možnost zohlednit sociální a kulturní dopady, uvedená v [jejím] čl. 2 odst. 3 (rozsudek First Corporate Shipping, C-371/98, bod 25).

- 12 **KeA** v podstatě uvedl, že vlk v Estonsku nespadá do žádné z kategorií ochrany ve smyslu § 46 LKS. Estonsku je ve směrnici o stanovištích přiznána zeměpisně vymezená výjimka, podle níž lze vlky lovit na základě akčního plánu uvedeného v § 49 odst. 1 bodech 2 a 3 LKS. Akční plán, který není závazný a nemůže být předmětem soudního přezkumu, je vypracováván ve spolupráci s nejlepšími vědci, odborníky, zástupci odpovědných orgánů a zájmových skupin působících v této oblasti. Podle KeA mají uvedené pokyny Evropské komise informativní povahu. Žalovaný uvedl, že populace vlka se v Estonsku nachází v příznivém stavu. Vzhledem k malé velikosti [jeho] území nelze populaci posuzovat pouze v rámci Estonska. Početní stav baltské části populace vlka žijící v Evropské unii je odhadován na 870 až 1 400 jedinců. Vývoj početního stavu vlka lze považovat za stabilní a jeho kolísání za přirozené. Od roku 2002 se početní stav vlka téměř ztrojnásobil. Podle prognóz uvedených v monitorovací zprávě o lovné zvěři činí předběžně očekávaný počet vrhů 32 až 34, což odpovídá 320 až 340 jedincům. Při odlovu 140 jedinců je Estonsko s to splnit své závazky vůči Unii.
- 13 V řízení o kasačním opravném prostředku KeA uvedl, že regulace početního stavu vlků se zakládá na výsledcích monitorování a vědeckého zkoumání a že cíl akčního plánu nespočívá pouze v zachování příznivého stavu vlka, nýbrž i v regulaci vlka, protože v Estonsku poměrně často dochází k napadení hospodářských a domácích zvířat. O výjimku z přílohy IV směrnice o stanovištích Estonsko požádalo z důvodu dobrého stavu vlků v Estonsku a možných nepříznivých dopadů na jiné druhy volně žijících zvířat a v případě vysoké hustoty osídlení majetek a lidské zdraví. Kategorie IUCN „zranitelný“ se nepřiděluje na základě kritérií stanovených směrnici o stanovištích. Podle metody posuzování používané v souvislosti se sítí Natura se vlk v Estonsku i nadále nachází v příznivém stavu. Mimoto se stav vlka podle kritérií stanovených pro účely vedení červeného seznamu ve skutečnosti nezhoršil, nýbrž se spíše změnila metodika posuzování.
- 14 KeA uvedl, že povinnost zohlednit při vypracování akčního plánu hospodářské a sociální aspekty vyplývá z § 49 odst. 3 LKS. Cílem ochrany druhů je zajistit rovnováhu mezi příznivým stavem daného druhu na jedné straně a hospodářskými a sociálními aspekty na straně druhé. Pokud KeA na základě zevrubného posouzení, které se opírá o závěry vyplývající z údajů získaných vědeckými metodami a nejlepší poznatky shrnuté v akčním plánu, dospěl k závěru, že stav daného druhu je příznivý a že zůstane příznivý i po dosažení kvóty pro lov, nese důkazní břemeno ohledně opaku žalobce.

- 15 **KAUR** uvedla, že doporučení týkající se kvóty pro lov a struktury lovu pro aktuální rok vychází z prognóz růstu populace založených na početním stavu dosaženém v předchozím roce, počtu ulovených jedinců a různých biologických ukazatelích. Přitom byly zohledněny případné chyby a byla dodržena zásada obezřetnosti. Současného příznivého stavu vlka (minimálně 15 vrhů) bylo dosaženo v roce 2007 a od té doby již nepoklesl pod tuto úroveň (17 až 32 vrhů, v průměru 24). Před loveckou sezónou 2020 existovaly spolehlivé důkazy o 22 vrzích a dne 28. prosince 2020 se již jednalo o 26 vrhů. V posledních patnácti letech byla při regionálním rozvržení návrhů na odlov vlka zohledňována nejen hustota populace vlků, ale i rozsah a prostorové rozložení škod, které byly způsobeny na hospodářských a domácích zvířatech. Škody na hospodářských zvířatech způsobené vlky byly v roce 2020 nejvyšší od roku 2007 (bylo usmrceno 1326 ovcí, 44 kusů skotu a 44 psů). Došlo k většímu omezení lovu vlků v přírodních rezervacích a přílehlých oblastech.
- 16 **KAUR** v řízení o kasačním opravném prostředku připomněla, že kritéria IUCN byla vypracována za účelem posouzení stavu druhů z hlediska ochrany na globální úrovni. Při hodnocení podle kritérií červeného seznamu se stav druhů zkoumá na vnitrostátní úrovni, avšak u druhů s vysokými územními nároky, poměrně nízkými početním stavem a vysokou migrační kapacitou, jako například u vlka, jsou však populace posuzovány na nadnárodní úrovni. Řídící skupina pro hodnocení červeného seznamu Estonska se zejména s ohledem na případné nepříznivé scénáře budoucího vývoje rozhodla snížit kategorii pouze o jeden stupeň na „zranitelný“. Důvodem tohoto rozhodnutí je mimo jiné zhoršení veřejného mínění v důsledku nárůstu početního stavu vlků a zvýšení způsobených škod, které by mohlo vést k politickému rozhodnutí výrazně snížit početní stav vlků (jak se stalo ve Švédsku), jakož i k budování hraničních plotů na východní hranici, které by omezily pohyb zvířat. Akční plán za účelem určení příznivého stavu populace vlka zohledňuje nejen ekologické, ale i hospodářské a sociální aspekty. Minimální žádoucí početní stav je stanoven především z ekologického hlediska, zatímco maximum ze sociálního a hospodářského hlediska (mez tolerance).

### **Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 17 Podle § 1 odst. 1 LKS je jedním z cílů LKS ochrana přírody prostřednictvím zajištění příznivého stavu volně žijících živočichů. Podle § 3 odst. 2 LKS se stav určitého druhu považuje za příznivý, pokud početní stav jeho populace naznačuje, že daný druh bude ve vzdálenější budoucnosti i nadále životaschopnou součástí svého přírodního nebo rozmnožovacího stanoviště, pokud se nezmenší jeho přirozený areál rozšíření a pokud existuje a pravděpodobně i nadále budou existovat dostatečně velká stanoviště k zachování populace daného druhu.
- 18 Povinnost zachovat příznivý stav druhu vyplývá ze směrnice o stanovištích. V článku 1 písm. i) směrnice je stav druhu z hlediska ochrany definován jako souhrn vlivů působících na příslušný druh, které mohou ovlivnit jeho dlouhodobé

rozšíření a početnost jeho populací na území uvedeném v článku 2 (tedy na evropském území členských států, na které se vztahuje Smlouva). Podle tohoto ustanovení bude stav druhu z hlediska ochrany považován za „příznivý“, jestliže údaje o populační dynamice příslušného druhu naznačují, že se dlouhodobě udržuje jako životaschopný prvek svého přírodního stanoviště, a přirozený areál rozšíření druhu není a pravděpodobně nebude v dohledné budoucnosti omezen [a] existují a pravděpodobně budou v dohledné době i nadále existovat dostatečně velká stanoviště k dlouhodobému zachování jeho populací.

- 19 Vzhledem ke skutečnosti, že příslušná ustanovení LKS provádějí směrnici o stanovištích, je třeba pojmy „stav“ a „stav z hlediska ochrany“ v této souvislosti považovat za synonyma. Pro přehlednost bude níže nadále užíváno označení „stav z hlediska ochrany“.
- 20 Druhy v zájmu Společenství jsou podle čl. 1 písm. g) směrnice o stanovištích uvedeny v jejich přílohách II, IV a/nebo V. Vlk je uveden ve všech těchto přílohách: v příloze II, protože ochrana tohoto druhu vyžaduje vyhlášení zvláštních oblastí ochrany, a v příloze IV jako druh živočichů v zájmu Společenství, který vyžaduje přísnou ochranu, přičemž z přílohy IV jsou však mimo jiné vyňaty estonské populace, které jsou v příloze V uvedeny jako druh živočichů v zájmu Společenství, jejichž odebrání z volné přírody a využívání může být předmětem určitých opatření na jejich obhospodařování.
- 21 V Estonsku je vypracování akčního plánu pro ochranu a regulaci druhu upraveno v § 49 LKS, který v odstavci 1 stanoví povinnost vypracovat akční plán za účelem zajištění mimo jiné příznivého stavu (tj. stavu z hlediska ochrany) druhu, pokud výsledky vědecké inventarizace daného druhu ukazují, že doposud přijatá opatření tento stav nezajišťují, nebo pokud to vyžaduje mezinárodní závazek (bod 2), jakož i povinnost regulovat druh, pokud výsledky vědecké inventarizace daného druhu ukazují, že nárůst početního stavu by měl za následek značné nepříznivé dopady na životní prostředí nebo ohrožení lidského zdraví či majetku (bod 3). Akční plán musí obsahovat informace o biologii, početním stavu a rozšíření druhu, podmínkách pro zajištění příznivého stavu ohroženého druhu, ohrožujících faktorech, cíli ochrany nebo regulace, hierarchii a harmonogramu opatření, která jsou nezbytná k dosažení příznivého stavu druhu nebo pro jeho regulaci, jakož i rozpočtu na organizaci ochrany nebo regulace (odstavec 2).
- 22 Cílem akčního plánu přijatého v roce 2012 je mimo jiné zachování příznivého stavu vlka z hlediska jeho ochrany na úrovni estonských i na úrovni baltských populací. V akčním plánu je objasněno, že baltská populace vlka je součástí euroasijské metapopulace vlka, jejíž areál rozšíření zahrnuje Estonsko, Lotyšsko, Litvu, severovýchod Polska, Bělorusko, sever Ukrajiny a část ruských [administrativních] oblastí. Akční plán uvádí přibližný početní stav vlků v Lotyšsku (stav k roku 2008), Litvě (stav k roku 2008) a v regionech Ruska sousedících s Estonskem (stav k roku 2010). [V akčním plánu] je poukázáno na existenci plánů ochrany, resp. ochrany a regulace vlka v sousedních zemích (např. Lotyšsko, Bělorusko a Finsko tyto plány mají, Litva a Polsko je právě



vypracovávají, Rusko žádný takový plán nemá) a jsou uvedeny informace o tom, zda je vlk v těchto zemích lovnou zvěří. V oblasti mezinárodní spolupráce jsou v akčním plánu zdůrazněny zejména účast estonského zástupce v pracovní skupině IUCN, jakož i kontakty s kolegy ve Finsku, Švédsku, Norsku, Lotyšsku, Litvě, Polsku a Rusku. Podle akčního plánu probíhá pravidelná výměna informací s lotyšskými kolegy o vývoji početních stavů velkých šelem a lovecké kvóty. V akčním plánu je zastáván názor, že stav estonských populací velkých šelem z hlediska jejich ochrany lze považovat za příznivý.

- 23 Akční plán z roku 2022 uvádí přehled [výsledků] genetického zkoumání populace vlka provedeného v letech 2018/2019, které vedlo ke zdrženlivějšímu odhadu populace vlka na nejméně 65 jedinců a k optimističtějšímu odhadu na 122 jedinců. Obě tato čísla však byla podhodnocená. Podle akčního plánu činil v roce 2020 počet vrhů 31. Akční plán ozřejmuje, že populace velkých šelem v Estonsku musí být pokládány za součást baltských populací, avšak že bez ohledu na stav baltské populace z hlediska její ochrany jsou zajisté důležité i stav z hlediska ochrany a udržitelnost místních populací v Estonsku. Zatímco stav baltských populací je podle kritérií červeného seznamu IUCN hodnocen jako „málo dotčený“, estonská populace je hodnocena jako „zranitelná“ (*vulnerable*), přičemž stupeň ohrožení byl v důsledku předpokládaných dobrých vazeb na sousední populace snížen o jeden stupeň – pokud by se zohlednil pouze stav populace v Estonsku, hodnocení by bylo „ohrožená“ (*endangered*). Je pravděpodobné, že stav populací se může rychle zhoršit, pokud je lovecký tlak příliš vysoký nebo se vyskytnou jiné faktory (např. choroby). Prahová hodnota pro populaci vlka byla stanovena na 20 až 30 vlčích smeček s vlčaty mladšími jednoho roku před loveckou sezónou a jarní počet jedinců v reprodukčním věku, resp. základní populaci činící > 140 jedinců. Toto vymezení vychází z početní velikosti baltské populace každého druhu, příslušných doporučení IUCN a LCIE, podle nichž by celá baltská populace měla zahrnovat nejméně 1 000 jedinců v reprodukčním věku, podílu estonských lesních stanovišť na areálu rozšíření baltské populace (přibližně 20-25 %) a podprůměrné hustoty populací v baltském areálu rozšíření sudokopytníků jakožto druhu živočichů, který slouží jako kořist, v Estonsku, jakož i z odhadů věkové a sociální struktury populace, k nimž dospěli odborníci KAUR na monitorování volně žijících živočichů, a společenské tolerance Estonska. Jako rizikové faktory pro populaci vlka jsou v akčním plánu zdůrazněny mimo jiné nadměrný lov a například nedostatečná mezinárodní spolupráce.
- 24 Podle předkládajícího soudu není jasné, zda musí být při přijímání opatření stanovených v článku 14 směrnice o stanovištích zachován příznivý stav z hlediska ochrany ve smyslu čl. 1 písm. i) pro regionální populaci druhu v určitém členském státě, nebo zda lze zohlednit stav z hlediska ochrany celé populace (v případě Estonska baltské populace) na území členských států. Tato otázka je pro vyřešení projednávaného sporu relevantní, protože je nesporné, že stav baltské populace vlka z hlediska ochrany je příznivý, podle žalobce však s ohledem na hodnocení IUCN nelze za příznivý považovat stav regionální estonské populace vlka z hlediska ochrany. Akční plán z roku 2022 se zabývá oběma úrovněmi, avšak z vysvětlení žalovaného vyplývá, že akční plán z roku

2012 při hodnocení, zda populace vlka splňuje kritéria stanovená IUCN, vychází z úrovně baltské populace.

- 25 Doslovný výklad směrnice o stanovištích by na první pohled hovořil ve prospěch širšího pojetí populace [čl. 1 písm. i) vztahuje stav druhu z hlediska ochrany k početnímu stavu „na území uvedeném v článku 2“, tj. „na evropském území členských států, na které se vztahuje Smlouva“]. Na druhou stranu jsou jednotlivé povinnosti zajistit ochranu druhů, monitorovat ji a předkládat o ní zprávy uloženy každému členskému státu zvlášť, a nikoli ve vztahu k souhrnu populací. Rovněž příloha IV směrnice, která stanoví odchylky od režimu ochrany vlka tím, že jej převádí z přílohy IV do přílohy V, neobsahuje žádné vyjádření o dané populaci jako celku, nýbrž se populacemi každé země zabývá odděleně.
- 26 Pokud je předkládajícímu soudu známo, Soudní dvůr na tuto otázku ve své dosavadní judikatuře neposkytl jednoznačnou odpověď. Je pravda, že Soudní dvůr ve věci *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* zkoumal nutnost zajištění příznivého stavu z hlediska ochrany v rámci uplatňování výjimek stanovených v článku 16 směrnice o stanovištích a mimo jiné upřesnil, že je třeba posoudit dopady dané výjimky na jednotlivé oblasti výskytu dané populace (body 58 a 59 tohoto rozsudku), v této věci se však nevyjádřil k otázce, z jaké oblasti je nutno vycházet, pokud se použije článek 14 nebo pokud je stav dané populace z hlediska ochrany v jednotlivých oblastech odlišný. Soudní dvůr pouze výslovně konstatoval, že nelze zohlednit část přirozeného areálu rozšíření dotyčné populace, která se vztahuje na některé části území třetího státu, který není vázán povinnostmi přísné ochrany druhů v zájmu Unie (tamtéž, bod 60). V projednávaném případě proto rozhodně nelze zohlednit části baltské populace mimo Evropskou unii (včetně těch v Rusku).
- 27 V pokynech Evropské komise z roku 2008 je vysvětleno, že k vymezení populace existuje mnoho různých přístupů a že populace je víceúrovňová hierarchická struktura. Podle pokynů pojem „populace“ použitý ve směrnici o stanovištích z vědeckého hlediska nejspíše odpovídá pojmu „dílní populace“, avšak v pokynech je pro jednoduchost užíván pojem „populace“ (s. 7 a 8). V pokynech se uznává, že stav populace z hlediska ochrany lze nejlépe posoudit na základě hodnocení celé populace, a nikoli na základě hodnocení populací uvnitř jednotlivých státních hranic (s. 23). Na druhou stranu autoři pokynů připomínají, že pojetí směrnice je formálně stále zaměřeno na jednotlivé členské státy a že širší pojetí by vyžadovalo vyjasnění ze strany Komise, aby byly členské státy zproštěny povinností uložených jednotlivým zemím (s. 26). Přístup zaměřený na úroveň populace by však rovněž znamenal, že by byly nutné přeshraniční plány péče nebo alespoň stanovení určitých podmínek ve vnitrostátních plánech, které by populace sousedních států musely splňovat, aby se k nim přihlíželo a aby popřípadě byly zohledněny změny situace (to by vyžadovalo soustavné sledování přeshraniční situace formou vědecké spolupráce) (s. 27). Pokud je předkládajícímu soudu známo, přinejmenším pokud jde o ochranu vlka, neexistuje žádná formální spolupráce, nýbrž pouze neformální komunikace mezi vědci.

- 28 Jak naznačují pokyny Komise z roku 2008, podchycení populace na širší úrovni by tedy vyžadovalo určitou formu přeshraniční spolupráce. Pokud by Soudní dvůr v rámci odpovědi na první otázku měl za to, že pro použití článku 14 směrnice o stanovištích je rozhodující stav celé populace z hlediska ochrany na území členských států, vyvstává otázka, zda směrnice o stanovištích musí být vykládána v tom smyslu, že za účelem ochrany této populace vyžaduje formální spolupráci mezi členskými státy, do kterých zasahuje areál rozšíření dané populace, včetně koordinace ochranných a regulačních opatření či dokonce společného plánu péče, nebo zda, pokud tomu tak není, postačuje, aby členský stát, který přijímá opatření uvedená v článku 14, zjistil situaci populace daného druhu v ostatních dotčených členských státech, nebo zda je mimoto třeba stanovit ve vnitrostátním plánu péče konkrétní podmínky, které musí populace sousedních států splnit, aby bylo možno daná opatření provést stanoveným způsobem.
- 29 Pro případ, že Soudní dvůr dospěje k závěru, že aby bylo možno přijmout opatření uvedená v článku 14, musí být z hlediska ochrany příznivý i stav regionální populace členského státu, je třeba odpovědět na otázku týkající se vztahu mezi posouzením stavu populace z hlediska ochrany podle směrnice o stanovištích a posouzením podle kritérií červeného seznamu IUCN. Předkládající soud proto žádá Soudní dvůr o vyjasnění otázky, zda čl. 1 písm. i) směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že regionální populace druhu, který je podle kritérií červeného seznamu považován za zranitelný (*vulnerable*), nemůže vykazovat příznivý stav z hlediska ochrany ve smyslu směrnice o stanovištích. Zdá se, že to naznačuje argumentace Soudního dvora uvedená v rozsudcích Komise v. Finsko, C-342/05 (body 26 a 27) a Komise v. Finsko, (Jarní lov samců kajky mořské), C-217/19 (body 77 až 80), které však lze vykládat různě. Obdobná souvislost je dovozována i v pokynech Komise z roku 2008 (s. 18 až 20).
- 30 Žalovaný a KAUR v projednávané věci vždy zdůrazňovali, že zvýšení počtu vlků by vedlo k závažným sociálním a hospodářským konfliktům ve společnosti. Jedním z hlavních argumentů ve prospěch povolení lovu vlka je nutnost omezit škody způsobené zvěří. Zdá se, že tento argument jistým způsobem podporuje čl. 2 odst. 3 směrnice o stanovištích, podle kterého musí opatření přijímaná na základě této směrnice brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky. Podle předkládajícího soudu je logičtější vykládat směrnici v tom smyslu, že hospodářská a sociální hlediska lze při výběru opatření vzít v potaz pouze za podmínky, že je zajištěn příznivý stav dané populace z hlediska její ochrany a že stanovení příznivého stavu populace z hlediska její ochrany je čistě vědecké hodnocení, které není na těchto hlediscích, která nesouvisejí s životním prostředím, závislé. Za podmínky, že je zajištěn příznivý stav z hlediska ochrany, mohou tato hlediska mimo jiné hovořit ve prospěch omezení růstu populace (viz rovněž pokyny Komise z roku 2008, s. 24).
- 31 Předkládající soud proto žádá Soudní dvůr o odpověď na otázku, zda lze čl. 1 písm. i) směrnice o stanovištích ve spojení s čl. 2 odst. 3 této směrnice vykládat v tom smyslu, že při stanovení příznivého stavu druhu z hlediska jeho ochrany lze vzít v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky.