

Právní pojednání o křečkovi ve Francii

Barbora Landová

Následující článek si klade za cíl upozornit na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. června 2011 ve věci C-383/09,¹ který se týká (ne)zajištění přísné ochrany křečka polního (*Cricetus cricetus*) Francouzskou republikou a který může být v mnohém poučný i pro naši ochranu přírody. Komentovaný rozsudek je zajímavý v tom, že předmětem soudního přezkumu nebyla jen správná transpozice směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen směrnice o stanovištích), ale Soudní dvůr v řízení zkoumal i skutečnou efektivitu opatření přijatých Francouzskou republikou k ochraně křečka polního.

Komise Evropských společenství (dále jen Komise) v polovině roku 2009 podala žalobu² proti Francouzské republice, která se měla dopustit porušení směrnice o stanovištích tím, že nezavedla program opatření umožňujících přísnou ochranu křečka polního a nesplnila tak povinnosti, které vyplývají z čl. 12 odst. 1 písm. d) této směrnice. V citovaném ustanovení je členským státům uložena povinnost přijmout nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany živočišných druhů uvedených v příloze IV a) v jejich přirozeném areálu rozšíření a zakazuje se poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku. Sčítání nor křečka polního v Alsasku, které představuje přirozený (a jediný) areál rozšíření tohoto živočišného druhu ve Francii, ukázalo výrazný pokles počtu zvířat, protože počet nor se snížil v jádrových zónách výskytu z 1 167 v roce 2001 na méně než 180 v roce 2007. Za těchto podmínek hrozilo podle Komise tomuto druhu, který je ohrožován jak pro něj nepříznivými zemědělskými postupy, tak urbanizací území, ve velmi krátké době úplné vyhynutí. Přestože Francie zohlednila početní úbytek zvířat a přijala opatření týkající se jak urbanizace území, tak zemědělských postupů, nejsou tato aktivní opatření podle Komise s ohledem na stav druhu z hlediska ochrany dostačující. Nedostatečnost opatření spočívá zejména v jejich územní omezenosti a malé efektivitě.

Soudní dvůr v rámci svého konečného rozhodnutí plně vyhověl žalobnímu návrhu Komise. Podle soudu čl. 12 odst. 1 písm. d)

směrnice o stanovištích neukládá členským státům pouze přijetí úplného právního rámce, ale také provedení konkrétních ochranných opatření. Systém přísné ochrany předpokládá přijetí preventivních ucelených a koordinovaných opatření, která účinně brání poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku živočišných druhů. Podle soudu Francouzská republika nepopírá, že v Alsasku, které je ve Francii jedinou oblastí, kde se křeček polní vyskytuje, nedosáhla žádná z populací uvedeného druhu prahu životaschopné populace (odhaduje se na 1 500 jedinců), a rovněž uznala, že rozvoj pěstování kukuřice je na úkor rozmanitosti pěstovaných druhů zemědělských plodin. Na křečka polního, který je závislý na uměle zřízených kulturách, zejména na pastvinách osázených vojtěškou, má tento stav neblahý vliv a stal se jedním z důležitých faktorů pro úbytek populace. Dokonce ani v posledních letech nebyl tento vývoj v Alsasku, zcela zastaven. Francouzská republika sice vymezila tři oblasti (tzv. *zones d'action prioritaire*), kde bylo upuštěno od veškerých změn využívání půdy, které nesouvisejí se zemědělským hospodařením. Byl pro ně stanoven cíl osetí 22 % plodin příznivých pro křečka, z toho 2 % vojtěšky a 20 % obilnin, za účelem dosažení životaschopné populace přibližně 1 200 až 1 500 jedinců v dané oblasti. Z provedených důkazů vyplývá, že tohoto cíle se podařilo dosáhnout pouze v jedné ze tří vymezených oblastí, které ve svém souhrnu představují pouze 2 % všech ploch příznivých pro křečka

polního. Agroenvironmentální opatření, zejména finanční podpora zemědělců pro přednostní pěstování vojtěšky a ozimých plodin, sice mohla nasměrovat zemědělskou praxi ve prospěch druhu, ale dynamika přizpůsobování zemědělské praxe, která by přispěla k pozitivní stabilizaci stavu křečků polních v obcích s historicky hojným výskytem zejména prováděním územně zaměřených agroenvironmentálních opatření, je pomalá.

Francouzská republika v rámci řízení podle Soudního dvora nepochybnila ani to, že rozvoj urbanizace a s ní související infrastruktury, v jejichž důsledku dochází k vymizení a fragmentaci zemědělských pozemků, byl dalším rozhodujícím faktorem pro úbytek populace křečka polního. Závazný zákaz veškeré nové urbanizace se týká pouze 2 % půdy vhodné pro uvedený druh. V dalších oblastech znovu osídlených křečkem (49 % z celkové rozlohy vhodného území) se sice veškeré projekty uvažující o zaboru plochy jednoho hektaru a více musejí prokázat zvláštním posouzením, jinak nemohou být uskutečněny, pouze pod podmínkou získání ministerské výjimky. Její udělení však nemá přesná pravidla, a jestliže už je taková výjimka udělena, není požadováno žádné kompenzační opatření. Vedle toho projekty urbanizace počítající s plochou menší než jeden hektar nepodléhají žádným povolenacím procedurám, které by umožnily ověřit, že nemají dopad na zachování předmětného živočišného druhu. Komisí namítaná souvislost mezi využíváním dusičnanů v zeměděl-

¹ Úřední věstník Evropské unie C 219, 23. 7. 2011 (<http://eur-lex.europa.eu/>). Úplné znění rozsudku k dispozici na <http://curia.europa.eu/>.

² Úřední věstník Evropské unie C 312, 19. 12. 2009 (<http://eur-lex.europa.eu/>).

ství a poškozování nebo ničením míst rozmnožování a odpočinku křečka polního však podle Soudního dvora prokázána nebyla.

Posláním Soudního dvora je dbát o to, aby členské státy dodržovaly povinnosti, které jsou jim uloženy na základě práva Evropské unie. Soudní dvůr přisvědčil Komisi v tom, že čl. 12 směrnice o stanovištích neobsahuje jen požadavek na zavedení abstraktních zákazů, ale obsahuje i povinnost zabezpečit příznivý stav z hlediska ochrany chráněných druhů. Obsah ochranných opatření přitom přímo závisí na stavu chráněného druhu; je-li stav druhu z hlediska ochrany příznivý, postačí stanovení zákazů dle čl. 12 odst. 1 směrnice o stanovištích a sledování druhu, je-li však stav druhu z hlediska ochrany nepříznivý, musejí členské státy samy aktivně přispět k obnově příznivého stavu z hlediska ochrany. Obsah ochranných opatření přijatých členským státem musí být přitom takový, aby účinně zabránil takovým formám lidského konání, které nepříznivě ovlivňují trvalou ekologickou funkčnost míst rozmnožování a odpočinku daného druhu.

K výše uvedenému a k obhajobě francouzských kolegů je však třeba dodat, že systém praktických opatření k ochraně křečka polního ve Francii je poměrně komplexní a je založen jak na opatřeních legislativních, tak faktických. Křeček je národní legislativou od roku 1993 zařazen mezi zvláště chráněné druhy, od roku 1995 je pro něj realizován záchranný program na regionální úrovni, na který navázal v letech 2000–2004 program národní. Záchranný program pro křečka polního, platný v době vydání rozsudku (*Plan d'action pour le Hamster commun; Cricetus cricetus en Alsace 2007–2011*), do značné míry vycházel z předcházejících záchranných programů, novinkou oproti předchozím dokumentům je

financování stěžejních opatření prostřednictvím agroenvironmentálních opatření podporovaných Evropskou unií. V rámci francouzského národního programu, určeného k rozvoji venkova (*Programme de développement rural hexagonal 2007–2013*), byla vyčleněna dvě regionální opatření, jejichž cílem je zlepšit stav biotopů křečka. Jedná se o podporu osevního cyklu plodin se zahrnutím vojtěšky a s vyloučením kukuřice a slunečnice a o podporu osevního cyklu ozimých obilovin.³ Tato dvě základní agroenvironmentální opatření jsou doplněna škálou podpůrných opatření podle záchranného programu (poskytování náhrad za škody způsobené křečkem na zemědělských plodinách, příkrmování v jarních měsících, chov v zajetí a posilování populací vypouštěním odchovaných jedinců, monitoring populace, práce s veřejností, výzkum, vzdělávání zemědělců apod.).

Soudní dvůr ovšem rozhodl o splnění povinnosti ke dni 5. srpna 2008, tj. ke dni podání žaloby, kdy byla realizována jen část uvedených opatření, a kdy tedy ještě nebylo dost dobře možné ověřit účinnost nových programů v praxi. V mezidobí např. došlo k navýšení agroenvironmentálních podpor z 285,00 €/ha v roce 2007 na 529,00 € v roce 2011 u podpory osevního cyklu plodin se zahrnutím vojtěšky a z 169,00 €/ha v roce 2007 na 205,00 €/ha v roce 2011 u opatření k podpoře pěstování ozimých obilovin i k realizaci dalších opatření podle záchranného programu. Protože se populace křečka polního nachází mimo zvláště chráněná území v zemědělsky obhospodařované a lidmi intenzivně využívané krajině, je záchranný program založen především na principu dobrovolné akceptace většiny opatření ze strany cílových skupin. Jiný model k realizaci aktivních opatření si lze jen obtížně představit.

Zvoni tedy křečkovi ve Francii hrana? Zdá se, že ne. Důvodem k mírnému optimismu jsou údaje z oficiální odpovědi Francouzské republiky sekretariátu Bernské úmluvy ve věci opatření přijatých v návaznosti na rozsudek Soudního dvora.⁴ Během sčítání křečka polního v roce 2010 bylo v jádrové zóně nalezeno 261 nor (z celkového počtu 480). Vývoj početnosti populace slouží Komisi jako vodítko pro hodnocení účinnosti přijatých opatření k ochraně druhu; tento pozitivní populační trend však musí být potvrzen sledováním i v následujících letech.

Autorka je právničkou na ministerstvu životního prostředí

LITERATURA

Plan d'action pour le Hamster commun (*Cricetus cricetus*) en Alsace 2007–2011. – Programme de développement rural hexagonal 2007–2013 (version 2 et version 6). – Dossier ouvert: Habitats pour la survie du Hamster commun (*Cricetus cricetus*) (France), 31e réunion de Comité permanent de Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.

SUMMARY

Landová B: A Legal Discourse on the European Hamster in France

The article focuses on the judgment of the Court of Justice of the European Union (Fourth Chamber) of 9 June 2011 (Case C-383/09, the Commission of the European Communities v. French Republic) related to the inadequacy of measures taken to effectively protect the European Hamster (*Cricetus cricetus*).

3 Opatření viz. Programme de développement rural hexagonal 2007–2013, Annexe au PDRH, Tome 4: Dispositions spécifiques à la mesure 214, Version 6, str. 91 až 95, <http://agriculture.gouv.fr/le-programme-de-developpement>.

4 Dossier ouvert: Habitats pour la survie du Hamster commun (*Cricetus cricetus*) (France), RAPPORT DU GOUVERNEMENT, Document établi par le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, 31e réunion de Comité permanent de Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, Strasbourg, 29 novembre – 2 décembre 2011, <https://wcd.coe.int/com>.



Odešla Drahomíra Pálenská

Dne 7. května 2012 zemřela po krátké těžké nemoci ve věku sedmdesáti let JUDr. Drahomíra Pálenská, CSc. V posledních více než dvaceti letech se věnovala právu životního prostředí, a to hlavně ochraně přírody a krajiny. Pracovala na ministerstvu životního prostředí od jeho vzniku v roce 1990 na odboru výkonu státní správy (na územním odboru) v Brně. Současně řadu let působila jako externí pedagog na katedře práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Podílela se jako členka autorského kolektivu vedeného doc. M. Pekárkem na vydání komentáře k zákonu o ochraně přírody a krajiny (MU 1995 a 2000). Publikovala v řadě odborných časopisů, mj. v časopise *Ochrana přírody*.

Doktorka Pálenská se vyznačovala pronikavým úsudkem a širokým právním rozhledem a při řešení konkrétních obtížných právních případů i v obecných výkladových otázkách byla vždy vedena snahou nalézt řešení, které upřednostňuje zájmy ochrany přírody a krajiny a současně bedlivě dbá na dodržení zákonnosti. Čest její památce!

-sh-