



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEA
od 8. svibnja 2019.¹

Predmet C-674/17

**Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry
uz sudjelovanje:
Rista Mustonena,
Kaija Ruhanena,
Suomen riistakeskus**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 92/43/EEZ („Direktiva o staništima”) – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Članak 12. stavak 1. točka (a) – Zabrana namjernog ubijanja vrsta iz Priloga IV. točke (a) – Vrsta *Canis lupus* (vuk) – Članak 16. stavak 1. točka (e) – Odstupanje – Uvjeti – Takozvana praksa „lova radi gospodarenja”

I. Uvod

1. Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska) svojim zahtjevom za prethodnu odluku pita Sud o tumačenju članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive 92/43/EEZ², koja se uobičajeno naziva „Direktiva o staništima”.

2. Taj je zahtjev podnesen u okviru spora između Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu ry (Udruga za zaštitu okoliša Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu, u daljnjem tekstu: Tapiola) i Suomen riistakeskus (finski Ured za divlju faunu, u daljnjem tekstu: Ured). Tapiola traži od suda koji je uputio zahtjev da poništi dvije odluke kojima je Ured za lovnu godinu 2015. – 2016. odobrio usmrćivanje vukova u okviru takozvane prakse lova „radi gospodarenja”.

3. Cilj je te prakse u biti bio povećati „društvenu toleranciju” među stanovnicima područja koja se nalaze u blizini područja na kojima žive vukovi u odnosu na njihovu prisutnost kako bi se smanjio krivolov i time poboljšalo stanje očuvanosti populacije vukova. Sud koji je uputio zahtjev želi znati mogu li, i po potrebi u kojim uvjetima, države članice odobriti lov radi gospodarenja na temelju članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive o staništima. Tom se odredbom državama članicama omogućuje, uz poštovanje određenog broja uvjeta, da odstupe od svoje obveze osiguravanja zabrane namjernog ubijanja vukova kao jedinki strogo zaštićene vrste na temelju te direktive.

¹ Izvorni jezik: francuski

² Direktiva Vijeća od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/17/EU od 13. svibnja 2013. (SL 2013., L 158, str. 193.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 143.)

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. U skladu s člankom 1. točkom (g) Direktive o staništima, „vrste od interesa Zajednice” odnose se na vrste koje su, unutar područja navedenog u članku 2. te direktive, „ugrožene”, „osjetljive”, „rijetke” ili „endemske i zahtijevaju posebnu pozornost zbog posebne prirode njihovih staništa i/ili mogućeg utjecaja njihovog iskorištavanja na njihovo stanište i/ili mogućeg utjecaja njihovog iskorištavanja na njihovo stanje očuvanosti”. Te su vrste „navedene ili se mogu navesti u Prilogu II. i/ili Prilogu IV. ili Prilogu V.”.

5. U članku 1. točki (i) navedene direktive „stanje očuvanosti vrste” definira se kao „zbroj utjecaja koji djeluju na tu vrstu, a koji bi mogli ugroziti njezinu dugoročnu rasprostranjenost i brojnost populacija unutar područja navedenog u članku 2.” te se navode kriteriji na temelju kojih se stanje očuvanosti vrste može smatrati „povoljnim”.

6. Člankom 2. iste direktive određuje se:

„1. Cilj ove Direktive je doprinijeti osiguranju biološke raznolikosti putem očuvanja prirodnih staništa i divlje faune i flore na europskom području država članica na koje se Ugovor primjenjuje.

2. Mjere poduzete u skladu s ovom Direktivom namijenjene su održavanju ili povratu u povoljno stanje očuvanosti, prirodnih staništa i vrsta divlje faune i flore od interesa Zajednice.

3. Mjere poduzete u skladu s ovom Direktivom uzimaju u obzir gospodarske, socijalne i kulturne potrebe te regionalne i lokalne karakteristike.”

7. Člankom 12. stavkom 1. Direktive o staništima predviđa se:

„Države članice poduzimaju sve potrebne mjere za uspostavu sustava stroge zaštite životinjskih vrsta navedenih u Prilogu IV., točki (a) u njihovom prirodnom arealu, zabranjujući:

(a) sve oblike namjernog hvatanja ili ubijanja primjeraka tih vrsta u divljini;

[...]”

8. U točki (a) Priloga IV. toj direktivi nalazi se, među brojnim životinjskim vrstama od interesa Zajednice i kojima je potrebna stroga zaštita, vrsta *Canis lupus*, koja se uobičajeno naziva vuk, osim, među ostalim, „finske populacije unutar područja gospodarenja sobovima”.

9. Članak 16. stavak 1. navedene direktive glasi:

„Pod uvjetom da ne postoji zadovoljavajuća alternativa i da odstupanje ne šteti održavanju populacija dotičnih vrsta u povoljnom stanju očuvanosti u njihovom prirodnom arealu, države članice mogu odstupiti od odredaba članka 12., 13., 14. i [članka] 15. točaka (a) i (b):

(a) u interesu zaštite divlje faune i flore te očuvanja prirodnih staništa;

(b) radi sprečavanja ozbiljne štete, posebno na usjevima, stoci, šumama, ribnjacima i vodama te ostalim tipovima imovine;

- (c) u interesu javnog zdravlja i javne sigurnosti ili zbog ostalih imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode te korisnih posljedica od primarnog značaja za okoliš;
- (d) za potrebe istraživanja i obrazovanja, repopulacije i reintrodukcije tih vrsta te za to potrebnih postupaka razmnožavanja, uključujući umjetno razmnožavanje biljaka;
- (e) kako bi dopustile, pod strogo nadziranim uvjetima, na selektivnoj osnovi i u ograničenom razmjeru, uzimanje ili držanje određenih primjeraka vrsta navedenih u Prilogu IV., u ograničenom broju koji utvrđuju nadležna državna tijela.”

B. Finsko pravo

1. Zakoni o lovstvu

10. U skladu s člankom 37. trećim stavkom Zakona br. 615/1993 o lovstvu kako je izmijenjen Zakonom br. 159/2011 (u daljnjem tekstu: Zakon o lovstvu), na vuka se primjenjuje sustav trajne zaštite. Međutim, člankom 41. prvim stavkom tog zakona Ured se ovlašćuje da odobri odstupanja od tako predviđene zaštite pod uvjetom da se poštuju uvjeti iz članaka 41.a do 41.c navedenog zakona.

11. Člankom 41. četvrtim stavkom Zakona o lovstvu predviđa se da se vladinom uredbom mogu utvrditi pravila o postupku odobrenja, uvjetima i pojedinostima odstupanja. U skladu s člankom 41. petim stavkom tog zakona godišnji broj ulova izvršenih na temelju odstupanja može se ograničiti uredbom Ministarstva poljoprivrede i šumarstva.

12. Člankom 41.a prvim stavkom Zakona o lovstvu u finsko se pravo prenose članak 16. stavak 1. točke (a) do (d) Direktive o staništima. Člankom 41.a trećim stavkom tog zakona prenosi se članak 16. stavak 1. točka (e) te direktive, pri čemu se određuje da se „odstupanje koje se odnosi na vuka [...] može odobriti i za selektivno i ograničeno hvatanje ili usmrćivanje određenih primjeraka pod strogo nadziranim uvjetima”.

2. Vladina uredba br. 452/2013

13. Člankom 3. Vladine uredbe br. 452/2013 predviđa se da se odstupanje na temelju članka 41.a trećeg stavka Zakona o lovstvu može odobriti za hvatanje ili ubijanje vukova na području gospodarenja sobovima između 1. listopada i 31. ožujka te, u ostatku zemlje, između 1. studenoga i 31. ožujka.

14. Člankom 4. prvim stavkom te uredbe određuje se da se odstupanje može odobriti samo za ograničeno područje za koje su ispunjeni uvjeti iz članka 41.a Zakona o lovstvu. U članku 4. trećem stavku navedene uredbe pojašnjava se da se odstupanja predviđena člankom 41.a trećim stavkom Zakona o lovstvu mogu odobriti samo za lov na područjima na kojima je dotična vrsta snažno zastupljena.

3. Uredbe Ministarstva poljoprivrede i šumarstva

15. Za lovnu godinu 2015. – 2016. člankom 1. arrêté n° 1488/2015 du ministère de l'agriculture et des forêts relatif à la chasse au loup autorisée par dérogation en dehors de la zone de gestion des rennes (Uredba br. 1488/2015 Ministarstva poljoprivrede i šumarstva o lovu vukova izvan područja gospodarenja sobovima koji je odobren odstupanjem, u daljnjem tekstu: Uredba br. 1488/2015), koji je donesen na temelju članka 41. petog stavka Zakona o lovstvu, maksimalni broj jedinki čiji se ulov može odobriti na temelju članka 41.a trećeg stavka tog zakona utvrđen je na 46.

16. Što se tiče svake od lovnih godina u razdoblju 2016. – 2018., člankom 1. arrêté n° 1335/2016 du ministère de l'agriculture et des forêts relatif à la chasse au loup autorisée par dérogation en dehors de la zone de gestion des rennes (Uredba br. 1335/2016 Ministarstva poljoprivrede i šumarstva o lovu vukova izvan područja gospodarenja sobovima koji je odobren odstupanjem, u daljnjem tekstu: Uredba br. 1335/2016), broj jedinki koji se može uloviti na temelju svih odstupanja iz članka 41. prvog stavka Zakona o lovstvu ograničen je na 53. U skladu s člankom 3. trećim stavkom te uredbe taj broj također uključuje vukove uklonjene po nalogu policije, ubijene u prometu ili čija je smrt utvrđena na neki drugi način.

4. Plan gospodarenja populacijom vukova

17. Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva donijelo je 22. siječnja 2015. novi plan gospodarenja populacijom vukova u Finskoj (u daljnjem tekstu: plan gospodarenja)³. Cilj je tog plana obnoviti i održati tu populaciju u povoljnom stanju očuvanosti. Održiva minimalna veličina populacije vukova u tom je planu procijenjena na 25 parova koji se mogu razmnožavati. Navedenim se planom predviđa lokalno gospodarenje populacijom vukova čija je svrha osigurati održivost svakog čopora i istodobno poticati suživot čovjeka i vuka.

18. U planu gospodarenja podsjeća se da od 2007. nije odobreno nijedno odstupanje na temelju lova radi gospodarenja (u daljnjem tekstu: odstupanje radi gospodarenja) za usmrćivanje vukova. Naime, nakon 2007. populacija vukova u Finskoj smanjila se, a 2013. dosegla je najnižu razinu s brojem od otprilike 120 jedinki. Tijekom tog razdoblja tu se populaciju nastojalo povećati u okviru politike stroge zaštite. Predviđena su isključivo odstupanja na temelju sprečavanja štete. Iako se populacija vukova smanjila, u ruralnim su se područjima nastavile, čak i povećale kritike u pogledu prisutnosti vukova i poteškoća koje uzrokuju. Neuspješnost te politike objašnjava se nesposobnošću nadležnih tijela da odgovore na zabrinutosti osoba koje žive u blizini vukova. Frustraciju je pojačala prihvaćenost nezakonitog usmrćivanja vukova u društvu.

19. Na osnovi tih razmatranja plan gospodarenja temeljio se na pretpostavci da je za uspješnost politike očuvanja populacije vukova potrebno uzeti u obzir zabrinutosti i potrebe tih osoba. Kako bi se na njih odgovorilo i proveo zakonit pristup gospodarenju tom populacijom koji omogućuje intervenciju u pogledu jedinki koje uzrokuju poteškoće te tako spriječio krivolov, planom gospodarenja predvidjela se mogućnost odobrenja odstupanja radi gospodarenja. Ta odstupanja ne premašuju maksimalni godišnji broj jedinki koje se može usmrtiti na finskom području na temelju lova radi gospodarenja koji je Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva utvrdilo uredbom na temelju informacija koje je podnio Luonnonvarakeskus (Institut za prirodne resurse, Finska).

³ Plan gospodarenja dostupan je na adresi https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen_susikannan_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f.

20. Odstupanja radi gospodarenja mogu se odobriti samo za selektivno i ograničeno hvatanje ili ubijanje određenih jedinki vukova na područjima na kojima je vrsta snažno zastupljena, i to pod strogo nadziranim uvjetima. Ured treba u svakom slučaju zasebno ocijeniti održivost predmetnog čopora. Usto se, u određenim slučajevima, odstupanje radi gospodarenja može odobriti na područjima na kojima žive jedinke koje uzrokuju štetu ili poteškoće, pod uvjetom da je vrsta na tim područjima snažno zastupljena.

21. Konkretno, odabir jedinke koja se može usmrtiti smatrao se nužnim kako bi se osigurala održivost čopora. U tom se pogledu planom gospodarenja predviđa da se lov treba odnositi na mladu jedinku iz čopora ili, po potrebi, jedinku koja uzrokuje poteškoće ili štetu stanovnicima predmetnih područja ili njihovoj imovini. Ured treba u svakom slučaju zasebno ocijeniti postoje li druge zadovoljavajuće alternative osim odobrenja odstupanja.

III. Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

22. Odlukama od 18. prosinca 2015. (u daljnjem tekstu: sporne odluke) Ured je Ristu Mustonenu i Kaiju Ruhanenu, na temelju članka 41. i članka 41.a trećeg stavka Zakona o lovstvu izdao dozvole za lov kojima im se odobrava usmrćivanje vukova u razdoblju između 23. siječnja i 21. veljače 2016. u regiji Sjeverna Savonija (Finska).

23. Odlukama koje se odnose na R. Mustonena i K. Ruhanena odobrava se usmrćivanje četiriju, odnosno triju vukova. Odobrenje je za svaki ulov bilo ograničeno na područje određenog čopora koje je bilo utvrđeno u tim odlukama. U svakom se od predmetnih čopora nalazilo pet do sedam jedinki te se svaki čopor smatrao održivim i stabilnim. Utvrđen je određeni broj drugih čopora u okolici područja na koja su se odnosile dozvole za lov.

24. U tim je odlukama Ured utvrdio da su određene jedinke koje pripadaju čoporima na tim područjima više puta uzrokovali štetu ili poteškoće. Konkretno, vukovi su ranili pse tijekom lova. Iako je držanje pasa u kavezu omogućilo ograničavanje te štete, to se rješenje smatralo neprikladnim u okviru lova. Na navedenim su područjima, iako su izolirana, živjele obitelji s djecom. Roditelji su bili zabrinuti za sigurnost svoje djece.

25. Uz sporne odluke dane su preporuke. Kao prvo, preporučeno je izbjegavati usmrćivanje dominantnog mužjaka i usmjeriti lov na mlade jedinke ili jedinke koje uzrokuju poteškoće. Kao drugo, u tim se odlukama preporučilo izbjegavati usmrćivanje jedinki na kojima se nalazi uređaj za označavanje. Kao treće, u navedenim odlukama pozvalo se njihove adresate da uzmu u obzir, po potrebi, smrtnost jedinki iz čopora na koji se odnosi odstupanje i koju tijela utvrde prije datuma početka odobrenog lova. Stoga se preporučilo smanjiti broj ulova na način da ukupna smrtnost ne prelazi broj jedinki na koji su se prvotno odnosile dozvole za lov.

26. U istim se odlukama upućivalo na primjenjiv nacionalni pravni okvir kao i na plan gospodarenja. Ured je u njima naveo da, prema njegovu mišljenju, ulovi koji se mogu izvršiti na temelju odstupanja radi gospodarenja, koja su odobrena u granicama maksimalne kvote od 46 jedinki koja je utvrđena u članku 1. Uredbe br. 1488/2015, nisu štetni za održavanje ili obnovu povoljnog stanja očuvanosti vrste u njezinu prirodnom arealu. Osim toga, Ured se pozvao na nepostojanje druge zadovoljavajuće alternative osim donošenja odstupanja radi gospodarenja u predmetnim područjima. Lov se odvijao pod strogo nadziranim uvjetima. Njegova se selektivnost i ograničenost konkretizirala putem zemljopisnih i količinskih ograničenja utvrđenih u spornim odlukama kao i poštovanja metode lova koja je u njima propisana.

27. Tapiola je 31. prosinca 2015. Itä-Suomen hallinto-oikeusu (Upravni sud istočne Finske) podnijela tužbe za poništenje spornih odluka i zabranu njihove provedbe. Odlukama od 11. veljače 2016. taj je sud te tužbe proglasio nedopuštenima. Tapiola je protiv tih odluka podnijela žalbu. Rješenjima od 29. svibnja 2017. Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) djelomično je prihvatio tu žalbu.

28. U prilog svojoj žalbi Tapiola tvrdi da sporne odluke povređuju, među ostalim, članke 12. i 16. Direktive o staništima. Članak 16. stavak 1. točka (e) te direktive odnosi se isključivo na slučajeve u kojima se radi dobrog stanja očuvanosti populacije dotične vrste zahtijeva ili odobrava odstupanje od obveza stroge zaštite te vrste. Međutim, prema mišljenju Tapiole, lov može naškoditi stanju očuvanosti navedene vrste, koja je već ozbiljno ugrožena u Finskoj. Uostalom, nije dokazano da lov vukova omogućuje postizanje ciljeva koji su mu dodijeljeni planom gospodarenja. Tapiola dodaje da je Ured svako odstupanje radi gospodarenja donio na temelju ocjene koja se odnosila samo na područje obuhvaćeno tim odstupanjem, a nije uzeo u obzir kumulativni utjecaj svih odstupanja koja se odnose na različita područja na stanje očuvanosti vuka.

29. Ured u svoju obranu ističe da se lov radi gospodarenja temelji na eksperimentu koji je povezan s provedbom plana gospodarenja čije je trajanje ograničeno na dvije godine. Taj eksperiment nije produljen, kao što o tome svjedoči donošenje Uredbe br. 1335/2016. Ured tvrdi da je detaljno provjerio poštovanje uvjeta predviđenih člankom 16. stavkom 1. točkom (e) Direktive o staništima. Dodaje da razina na kojoj se treba procijeniti utjecaj odstupanja ovisi o biologiji vrste. Što se tiče vukova, ta razina ne odgovara čoporu nego svim populacijama, uključujući populacije koje prelaze nacionalne granice.

30. Sud koji je uputio zahtjev u tom okviru podsjeća da je vrsta *Canis lupus* ozbiljno ugrožena u Finskoj. Broj vukova u toj je državi znatno varirao tijekom godina, pri čemu su te varijacije navodno bile povezane s krivolovom. Štoviše, populacija vukova zbog svoje je male veličine osjetljiva na nepredvidive događaje.

31. Taj se sud pita, kao prvo, što se tiče utjecaja, o usklađenosti odstupanja s člankom 16. stavkom 1. točkom (e) Direktive o staništima s obzirom na to da je ono dio nacionalnog plana gospodarenja i nacionalnog propisa kojim se utvrđuje maksimalni godišnji broj odobrenih ulova na cijelom području dotične države članice. Usto, navedeni se sud pita može li se na temelju te odredbe lov radi gospodarenja usmjeriti na lokalnu populaciju čije je stanje očuvanosti povoljno, a da se pritom ne procijeni stanje očuvanosti populacije vukova na razini nacionalnog područja. Isti sud također želi znati može li se odstupanje radi gospodarenja odobriti čak i kad stanje očuvanosti te populacije nije povoljno, pod uvjetom da ga se tim odstupanjem dodatno ne pogorša.

32. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu toga poštuje li se spornim odlukama uvjet naveden u prvoj rečenici članka 16. stavka 1. Direktive o staništima koja se odnosi na nepostojanje zadovoljavajuće alternative. Taj sud u tom pogledu ističe da nijedan znanstveni dokaz ne dokazuje da se lovom radi gospodarenja smanjuje krivolov jer ima općenito pozitivan učinak na stanje očuvanosti vuka. Navedeni sud dodaje da je cilj odstupanja o kojima je riječ u glavnom postupku također bio izbjeći nastanak štete za pse i povećati opći osjećaj sigurnosti stanovnika na predmetnim područjima. Međutim, ne postoje izričiti navodi prema kojima bi ta odstupanja bila obuhvaćena primjerima iz članka 16. stavka 1. točaka (b) i (c) Direktive o staništima.

33. S obzirom na ta razmatranja, Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) odlučio je odlukom od 28. studenoga 2017., koju je Sud zaprimio 1. prosinca 2017., prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Dopušta li se sadržajem članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive o staništima da se na temelju zahtjeva pojedinačnih lovaca odobre regionalno ograničena odstupanja za [lov radi gospodarenja]?”

- a) Je li za rješavanje tog pitanja važno da se ocjena uvjeta za odobrenje odstupanja temelji na nacionalnom planu gospodarenja populacijom i maksimalnom broju odstrijeljenih jedinki koji je određen uredbom u sklopu koje se na godišnjoj razini mogu odobriti odstupanja za područje države članice?
 - b) Mogu li se pri rješavanju tog pitanja uzeti u obzir drugi elementi kao što su cilj sprečavanja štete za pse i povećanja općeg osjećaja sigurnosti?
2. Može li se odobrenje odstupanja za lov radi gospodarenja u smislu prvog prethodnog pitanja obrazložiti time da ne postoji zadovoljavajuća alternativa za sprečavanje krivolova u smislu članka 16. stavka 1. Direktive o staništima?
- a) Mogu li se u tom slučaju uzeti u obzir praktične poteškoće pri nadzoru krivolova?
 - b) Je li pri ocjeni postojanja zadovoljavajuće alternative možda relevantan cilj sprečavanja štete za pse i povećanja općeg osjećaja sigurnosti?
3. Na koji način treba ocijeniti uvjet naveden u članku 16. stavku 1. [Direktive o staništima] koji se odnosi na stanje očuvanosti vrsta pri odobrenju regionalno ograničenih odstupanja?
- a) Treba li stanje očuvanosti vrste ocjenjivati u odnosu na određeno područje kao i na ukupno područje države članice ili u odnosu na još veći areal dotične vrste?
 - b) Je li moguće da su ispunjeni uvjeti za odobrenje odstupanja predviđeni člankom 16. stavkom 1. Direktive o staništima iako se stanje očuvanosti vrste prema valjanoj procjeni ne može smatrati povoljnim u smislu te direktive?
 - c) U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno pitanje, u kakvoj bi se situaciji to moglo uzeti u obzir?"
34. Pisana očitovanja pred Sudom podnijeli su Tapiola, Ured, finska i danska vlada te Europska komisija. Potonje su stranke, kao i K. Ruhanen i švedska vlada, saslušane na raspravi održanoj 9. siječnja 2019.

IV. Analiza

A. Uvodna razmatranja

35. Spornim je odlukama bilo dopušteno usmrtni ukupno sedam vukova na temelju odredbe finskog prava kojom se prenosi članak 16. stavak 1. točka (e) Direktive o staništima. Njima se stoga provodi mogućnost, predviđena planom gospodarenja, koju Ured ima u pogledu odobrenja lova radi gospodarenja u granicama koje su nacionalnim propisom utvrđene na 46 jedinki za lovnu godinu 2015. – 2016.

36. U planu gospodarenja Ured je utvrdio da je prepreka uspješnosti politike zaštite vukova nedostatak potpore stanovništva ruralnih područja koja se nalaze u blizini područja na kojima žive vukovi. Manjak legitimiteta te politike u očima tog stanovništva doveo je do pojave krivolova velikog razmjera. Plan gospodarenja predstavlja eksperiment čiji je cilj procijeniti dovodi li zakonodavstvo o lovu unaprijed određenog broja vukova do smanjenja krivolova i, u konačnici, poboljšanja stanja očuvanosti populacije vukova. Kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, u tom su se kontekstu u obzir uzeli i ciljevi sprečavanja ozljeda pasa koje uzrokuju vukovi i povećanja općeg osjećaja sigurnosti ruralnog stanovništva.

37. Međutim, sud koji je uputio zahtjev naveo je da se na temelju tog eksperimenta ne može zaključiti da je lov radi gospodarenja učinkovit u pogledu borbe protiv krivolova na način kojim bi se poboljšalo stanje očuvanosti populacije vukova, što je na raspravi potvrdila finska vlada. Navedeni se eksperiment uostalom nije ponovno proveo s obzirom na to da su odstupanja od zabrane namjernog ubijanja vukova u konačnici odobrena samo zbog razloga navedenih u odredbama finskog prava kojima se prenosi članak 16. stavak 1. točke (b) i (c) Direktive o staništima.

38. Taj sud svojim prethodnim pitanjima u biti želi znati poštuju li se spornim odlukama, s obzirom na to da se njima odstupa od obveze osiguravanja zabrane namjernog ubijanja vukova, koja je predviđena u članku 12. stavku 1. točki (a) Direktive o staništima, u vezi s točkom (a) Priloga IV. tog direktivi, uvjeti navedeni u njezinu članku 16. stavku 1. točki (e), a stoga i jesu li u skladu s tim odredbama⁴.

39. Člankom 16. stavkom 1. Direktive o staništima svako se odstupanje podvrgava toj obvezi poštovanja dviju općih uvjeta. Kao prvo, donošenje odstupanja podrazumijeva nepostojanje zadovoljavajuće alternative (odjeljak B). Kao drugo, odstupanje ne smije štetiti održavanju populacija dotičnih vrsta u povoljnom stanju očuvanosti u njihovu prirodnom arealu (odjeljak C).

40. Usto, primjena te odredbe treba proizlaziti iz jednog od odstupanja predviđenih u njezinim točkama (a) do (e). Na temelju članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive o staništima, koji je u ovom slučaju relevantan, moguće je donijeti odstupanja čiji je cilj, među ostalim, omogućiti ubijanje jedinki vrsta iz točke (a) Priloga IV. tog direktivi⁵, uz poštovanje određenih posebnih uvjeta (odjeljak D).

41. Provjera poštovanja svih uvjeta podrazumijeva činjenične ocjene koje su u nadležnosti samog suda koji je uputio zahtjev. Međutim, odgovori Suda na prethodna pitanja pomoći će mu u provedbi njegove zadaće.

42. Prije početka analize tih pitanja smatram korisnim podsjetiti na određene opće smjernice koje su već pružene u sudskoj praksi Suda i kojima ću se voditi u toj analizi.

43. Najprije, Sud je u više navrata presudio da članak 16. stavak 1. Direktive o staništima, s obzirom na to da se njime predviđa sustav odstupanja od obveza stroge zaštite vrsta iz točke (a) Priloga IV. tog direktivi, treba usko tumačiti⁶.

4 Kao što je Sud to već utvrdio, članci 12., 13. i 16. Direktive o staništima čine usklađen skup pravnih pravila čiji je cilj osigurati zaštitu populacija dotičnih vrsta. Stoga bi se svakim odstupanjem koje ne bi bilo u skladu s člankom 16. stavkom 1. te direktive također povrijedio njezin članak 12. ili članak 13. Vidjeti presudu od 20. listopada 2005., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-6/04, EU:C:2005:626, t. 112.).

5 Ne slažem se sa stajalištem Tapiole da pojam „uzimanje” u smislu članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive o staništima ne uključuje ubijanje jedinki dotičnih vrsta. Kao što to tvrde druge zainteresirane osobe koje su podnijele očitovanja Sudu, taj je pojam općeniti izraz koji obuhvaća hvatanje i ubijanje. Kao što to ističu danska i švedska vlada, upotreba tog izraza može se objasniti, konkretno, činjenicom da vrste iz Priloga IV. tog direktivi obuhvaćaju, osim životinjskih vrsta, i biljne vrste za koje bi izraz „ubijanje” bio neprimjeren. Komisijine smjernice o strogoj zaštiti životinjskih vrsta od interesa Zajednice na temelju [Direktive o staništima] (veljača 2007., http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf, str. 59., t. 33., u daljnjem tekstu: Komisijine smjernice) potkrepljuju to tumačenje. Iako nije obvezujući, taj dokument sadržava detaljne smjernice kojima se pojašnjava tumačenje Direktive o staništima. Tumačenje koje predlažem također dovodi do primjene po analogiji sudske prakse koja se odnosi na članak 9. stavak 1. točku (c) Direktive 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128. i ispravak SL 2015., L 75, str. 20.), koja se naziva još i „Direktiva o pticama”. Naime, Sud je presudio da se tom odredbom, koja omogućuje odstupanje od obveza zaštite koje proizlaze iz te direktive u uvjetima sličnima onima iz članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive o staništima, može opravdati odobrenje lova divljih ptica (vidjeti osobito presude od 16. listopada 2003., Ligue pour la protection des oiseaux i dr. (C-182/02, EU:C:2003:558, t. 10.) kao i od 15. prosinca 2005., Komisija/Finska (C-344/03, EU:C:2005:770, t. 31.).

6 Vidjeti u tom smislu presude od 20. listopada 2005., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-6/04, EU:C:2005:626, t. 111.), od 10. svibnja 2007., Komisija/Austrija (C-508/04, EU:C:2007:274, t. 110.) i od 14. lipnja 2007., Komisija/Finska (C-342/05, EU:C:2007:341, t. 25.).

44. Nadalje, s obzirom na to da se tom odredbom uvodi sustav izuzeća, teret dokazivanja ispunjenja uvjeta koji su u njoj navedeni za svako je odstupanje na tijelu države članice koja donosi odluku o tom odstupanju. Štoviše, odstupanje se može odobriti samo na temelju odluka koje sadržavaju precizno i prikladno obrazloženje kojim se upućuje na razloge, uvjete i zahtjeve predviđene navedenom odredbom⁷.

45. Konačno, sudska praksa koja se odnosi na članak 9. Direktive o pticama⁸, kojim se državama članicama dopušta odstupanje od obveza zaštite vrsta divljih ptica u uvjetima koji su usporedivi s uvjetima predviđenima u članku 16. stavku 1. Direktive o staništima, također je relevantna za tumačenje te odredbe⁹. Konkretno, Sud je presudio da se svako odstupanje koje se donese na temelju članka 9. Direktive o pticama treba temeljiti na znanstvenim zemljopisnim, klimatskim, okolišnim i biološkim podacima¹⁰. To se načelo, poput drugih ocjena proizašlih iz sudske prakse koja se odnosi na tu odredbu koju ću navesti u nastavku svojeg izlaganja¹¹, prema mojem mišljenju, može primijeniti u okviru članka 16. stavka 1. Direktive o staništima.

B. Doseg uvjeta koji se odnosi na nepostojanje zadovoljavajuće alternative

46. U skladu s prvom rečenicom i točkom b) njegova prvog pitanja kao i njegovim drugim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li se ciljem borbe protiv krivolova, zajedno s, po potrebi, ciljevima sprečavanja da vukovi ne ozlijede pse i umirivanja lokalnog stanovništva, opravdati donošenje odstupanja radi gospodarenja na temelju članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive o staništima. Konkretno, želi znati poštuje li se, s obzirom na praktične teškoće pri nadzoru krivolova, donošenjem takvog odstupanja uvjet, naveden u prvoj rečenici članka 16. stavka 1. te direktive, u skladu s kojim se odstupanje odobrava samo ako „ne postoji zadovoljavajuća alternativa”.

47. Čini mi se da se taj uvjet može smatrati posebnim izrazom općeg načela proporcionalnosti kojim se uređuje pravo Unije¹². Naime, njime se zahtijeva da država članica koja namjerava donijeti odstupanje jasno utvrdi željeni legitimni cilj (pododjeljak 1.) Jednom kad se taj cilj odredi, ta država članica treba utvrditi je li odstupanje prikladno (pododjeljak 2.) i nužno (pododjeljak 3.) za njegovo ostvarenje¹³.

1. Utvrđivanje ciljeva koji se žele postići odstupanjima radi gospodarenja

48. Kao što je to navedeno u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, odstupanjima o kojima je riječ u glavnom postupku kao i planom gospodarenja kojeg su dio istodobno se nastoje postići ciljevi smanjenja krivolova, sprečavanja nastanka štete za pse i povećanja općeg osjećaja sigurnosti osoba koje žive u blizini područja na kojima žive vukovi. Potonja dva cilja predstavljena su kao usko povezana s prvim ciljem jer njihovo ostvarivanje pridonosi, prema mišljenju Ureda, povećanju „društvene tolerancije” među lokalnim stanovništvom u odnosu na vukove i, slijedom toga, smanjenju nezakonitog lova. Svrha odstupanja radi gospodarenja stoga se nalazi između cilja očuvanja populacija vukova i suprotnih ljudskih interesa.

7 Presuda od 14. lipnja 2007., Komisija/Finska (C-342/05, EU:C:2007:341, t. 25.). Vidjeti također, među ostalim i po analogiji, presude od 8. lipnja 2006., WWF Italia i dr. (C-60/05, EU:C:2006:378, t. 34.) i od 21. lipnja 2018., Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, t. 47.).

8 Vidjeti bilješku 5. ovog mišljenja.

9 Vidjeti u tom smislu presudu od 20. listopada 2005., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-6/04, EU:C:2005:626, t. 25.). Vidjeti također Komisijine smjernice, str. 53., t. 4.

10 Vidjeti presude od 8. lipnja 2006., WWF Italia i dr. (C-60/05, EU:C:2006:378, t. 25.) kao i od 21. lipnja 2018., Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, t. 62.).

11 Vidjeti osobito točke 54., 71., 106. i 110. ovog mišljenja.

12 Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Finska (C-342/05, EU:C:2006:752, t. 24.).

13 Vidjeti u tom smislu Komisijine smjernice, str. 60., t. 36. Čini mi se da je ispitivanje „proporcionalnosti u strogom smislu”, koje se sastoji od provjere da nedostaci odstupanja nisu neproporcionalni u odnosu na željene ciljeve, već uključeno u uvjet, koji je također predviđen u prvoj rečenici članka 16. stavka 1. Direktive o staništima, u skladu s kojom odstupanje ne smije štetiti održavanju populacija dotičnih vrsta u povoljnom stanju očuvanosti (vidjeti točku 77. i sljedeće točke ovog mišljenja). Stoga se tom odredbom utvrđuje granica izvan koje odvajanje interesa zaštite vrste i suprotnih interesa nužno treba prevagnuti u korist prvonavedenog interesa.

49. Kao što proizlazi iz doslovnog, sustavnog i teleološkog tumačenja članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive o staništima, prethodno navedeni ciljevi čine, prema mojem mišljenju, legitimne ciljeve na koje se može pozivati u prilog odstupanju na temelju te odredbe.

50. *Kao prvo*, napominjem da se, za razliku od drugih odstupanja navedenih u članku 16. stavku 1. te direktive, u točki (e) te odredbe ne navode ciljevi koje se može nastojati postići donošenjem odstupanja. Međutim, tom se točkom predviđaju dodatni uvjeti koji se u biti odnose na ograničeni broj ulovljenih jedinki, na selektivnost ulova i na ograničenje odstupanja strogo nadziranim uvjetima. Ti posebni zahtjevi nadoknađuju široku diskrecijsku ovlast koju države članice imaju za potrebe utvrđivanja ciljeva koji se nastoje postići odstupanjem.

51. U tim okolnostima ciljevi kojima se može opravdati donošenje odstupanja na temelju članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive o staništima mogu uključivati postizanje povećanja stanja očuvanosti vrste kao i zaštitu suprotnih interesa. Ti interesi obuhvaćaju one navedene u točkama (a) do (d) te odredbe, ali nisu na njih ograničeni. S obzirom na vrlo stroge uvjete navedene u točki (e), donošenje odstupanja na tom temelju za potrebe postizanja ciljeva koji se preklapaju s onima navedenima u točkama (a) do (d) navedene odredbe ne dovodi, suprotno onomu što tvrde Tapiola i Komisija, do zaobilazanja odstupanja koja su u njoj predviđena.

52. U praksi, kao što su to istaknule finska i danska vlada, s obzirom na to da su pojedinosti predviđene u članku 16. stavku 1. točki (e) Direktive o staništima zahtjevnije od onih koje se odnose na druga odstupanja, primjena te odredbe radi postizanja ciljeva koji su već obuhvaćeni člankom 16. stavkom 1. točkama (a) do (d) te direktive predviđa se u slučaju kada nije dokazano da su ispunjeni uvjeti koji omogućuju primjenu tog odstupanja¹⁴.

53. *Kao drugo*, tumačenje koje predlažem u skladu je sa svrhom članka 16. stavka 1. točke (e), u vezi s člankom 2. Direktive o staništima. Ono se sastoji od određivanja stupnja fleksibilnosti koji državama članicama omogućuje da uzmu u obzir gospodarske, socijalne i kulturne potrebe te regionalne i lokalne karakteristike¹⁵, uz istodobno osiguravanje da se ne ugrozi ostvarivanje općeg cilja sustava stroge zaštite vrsta od interesa Zajednice, odnosno njihovo održavanje ili povrat u povoljno stanje očuvanosti¹⁶.

54. S obzirom na to, kao što je to tvrdila Komisija, ciljevi na koje se poziva u prilog odstupanju trebaju biti jasno, precizno i potkrijepljeno definirani u odluci o odstupanju¹⁷. Naime, samo takvo definiranje omogućuje nadzor prikladnosti i nužnosti odstupanja, koji ovise o ciljevima koji se njime žele postići¹⁸. Kao što proizlazi iz primjene po analogiji sudske prakse koja se odnosi na članak 9. stavak 1. Direktive o pticama, odstupanje na temelju članka 16. stavka 1. Direktive o staništima može činiti „samo konkretnu i preciznu primjenu kako bi se odgovorilo na konkretne zahtjeve i posebne situacije”¹⁹.

14 Na primjer, država članica može se pozivati na članak 16. stavak 1. točku (e) Direktive o staništima kako bi spriječila određenu štetu ili poteškoće kad ta šteta ili te poteškoće nisu dosegnule razinu koja se zahtijeva da bi ih se moglo kvalificirati „ozbiljnima” u smislu točke (b) te odredbe. Osim toga, ciljem očuvanja vrste, iako se također može postići u okviru članka 16. stavka 1. točaka (a) ili (d) Direktive o staništima, može se opravdati odstupanje na temelju točke (e) te odredbe ako očekivan koristan učinak odstupanja na stanje očuvanosti vrste nije utvrđen u dovoljnoj mjeri da bi se odobrila primjena točaka (a) ili (d) navedene odredbe (na to ću se vratiti u točki 61. i sljedećim točkama ovog mišljenja).

15 Vidjeti članak 2. stavak 3. Direktive o staništima.

16 Vidjeti članak 2. stavak 2. Direktive o staništima. Vidjeti u tom smislu također presudu od 14. lipnja 2007., Komisija/Finska (C-342/05, EU:C:2007:341, t. 29.).

17 Vidjeti u tom pogledu Komisijine smjernice, str. 56., t. 14.

18 Vidjeti u tom smislu mišljenja nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Finska (C-342/05, EU:C:2006:752, t. 25.) i nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, t. 67.). Štoviše, na temelju jasnog i potkrijepljenog utvrđivanja ciljeva odstupanja može se izbjeći da država članica može problem koji želi riješiti umjetno definirati tako da isključi druga potencijalna zadovoljavajuća rješenja (vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, t. 68.)).

19 Vidjeti osobito presude od 8. srpnja 1987., Komisija/Belgija (247/85, EU:C:1987:339, t. 7.), od 7. ožujka 1996., Associazione Italiana per il WWF i dr. (C-118/94, EU:C:1996:86, t. 21.) i od 11. studenoga 2010., Komisija/Italija (C-164/09, neobjavljena, EU:C:2010:672, t. 28.). Vidjeti također Komisijine smjernice, str. 56., t. 14.

55. Bit će na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri nastoje li se odstupanjima o kojima je riječ u glavnom postupku riješiti posebni problemi koji su u odlukama na kojima se temelje definirani jasno i precizno. U okviru tog ispitivanja moći će se voditi sljedećim razmatranjima.

56. S jedne strane, nitko ne osporava da je, kao što je to utvrdio Ured u spornim odlukama, krivolov u trenutku donošenja tih odluka predstavljao velik izazov za uspješnost politike očuvanja vukova, što je utvrđenje koje je sud koji je uputio zahtjev ocijenio vjerodostojnim. Osim toga, Ured je u njima naveo da su vukovi ozlijedili pse. Čak i ako je točna, činjenica, koju navodi Tapiola, da Ured nije utvrdio postojanje statistički visokog rizika od nastanka štete za pse ne dovodi u pitanje stvarnost problema koji je utvrdio Ured, pa makar on bio ograničenog opsega.

57. S druge strane, suprotno tomu, kao što to navodi Komisija, cilj povećanja općeg osjećaja sigurnosti stanovnika u područjima na koja se odnose odstupanja doista je bio sastavljen preopćenito kako bi se mogla ispitati njegova proporcionalnost s obzirom na postizanje tog cilja. Konkretno, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne proizlazi da je Ured potkrijepio stvarnost i opseg strahova tih stanovnika, a uostalom ni prijetnje njihovoj sigurnosti²⁰.

2. Prikladnost odstupanjâ radi gospodarenja za ostvarivanje željenih ciljeva

58. Određivanje razine dokaza koja je potrebna za utvrđivanje da se odstupanjem mogu ostvariti prethodno utvrđeni ciljevi dovodi do posebnih teškoća u okviru ovog predmeta.

59. *Kao prvo*, s obzirom na to da odstupanja o kojima je riječ u glavnom postupku proizlaze iz eksperimenta kojim se nastoji provjeriti može li ograničeno odobrenje zakonitog lova pridonijeti smanjenju krivolova i, *in fine*, poboljšanju stanja očuvanosti populacije vukova, njihova prikladnost za postizanje tih ciljeva bila je okružena nesigurnostima u trenutku kad ih je Ured donio.

60. U tom se kontekstu, suprotno onomu što tvrdi Tapiola, prema mojem mišljenju ne može zahtijevati da se već pri donošenju takvih odstupanja dokaže, a da pritom ne postoji nikakva znanstvena nesigurnost u tom pogledu, da će se njima smanjiti nezakonit lov i da će opseg tog učinka biti takav da će se smanjiti ukupna smrtnost pripisiva čovjeku.

61. Kao što sam to već naveo²¹, članak 16. stavak 1. točka (e) Direktive o staništima pruža, prema mojem mišljenju, pravnu osnovu za donošenje odstupanja kojima se nastoji poboljšati stanje očuvanosti populacija dotične vrste kad je njihova učinkovitost u svrhu ostvarivanja tog cilja u određenom dijelu neizvjesna. Kao što je to tvrdila finska vlada, odstupanja radi gospodarenja kao što su ona o kojima je riječ u glavnom postupku mogu se shvatiti kao da se njima nastoji postići cilj borbe protiv krivolova na način da se procjenjuje utjecaj odobrenja lova radi gospodarenja na razinu nezakonitog lova. U tom pogledu, činjenica da eksperiment nije bio uvjerljiv sama po sebi ne znači da su zbog toga takva odstupanja neprikladna za postizanje tako opisanog cilja.

62. Prema mojem mišljenju, kako bi se utvrdilo da se odstupanjima radi gospodarenja može postići taj cilj, nadležno nacionalno tijelo dužno je samo potkrijepiti, u skladu s načelima navedenima u točkama 44. i 45. ovog mišljenja, na temelju čvrstih znanstvenih podataka, pretpostavku da će se odobrenjem lova radi gospodarenja smanjiti nezakonit lov, i to u mjeri koja će imati neto pozitivni učinak na stanje očuvanosti populacije vukova²². Tu pretpostavku treba ispitati, konkretno, usporedbom broja predviđenih odstupanja s najnovijim procjenama broja nezakonitih ulova.

²⁰ U tom pogledu Komisija navodi da nijedan vuk nije napao čovjeka već gotovo cijelo stoljeće. U skladu s podacima kojima raspolaže Tapiola, u Fenoskandinaviji od Drugog svjetskog rata nije zabilježen nijedan napad vuka na čovjeka.

²¹ Vidjeti točku 52. i bilješku 14. ovog mišljenja.

²² Takvi dokazi mogu uključivati sociološke studije koje se provode u predmetnoj državi članici ili pak znanstvene podatke koji se odnose na posljedice koje lov radi gospodarenja odobren u drugim zemljama ima na stanje očuvanosti vuka.

63. Taj zaključak nije doveden u pitanje načelom opreznosti na koje se poziva Tapiola. U kontekstu Direktive o staništima to načelo u biti podrazumijeva da se, s obzirom na najbolje znanstvene spoznaje u tom području, ako postoje razumne sumnje u pogledu nepostojanja štetnih učinaka ljudskog djelovanja na očuvanje staništa i zaštićenih vrsta, to djelovanje ne može odobriti²³. Međutim, kao što ću navesti u nastavku, taj je zahtjev već uključen u uvjet, koji je također naveden u prvoj rečenici članka 16. stavka 1. Direktive o staništima, u skladu s kojim je prije donošenja odstupanja potrebno dokazati da *neće štetiti* održavanju ili povratu populacija dotične vrste u povoljno stanje očuvanosti²⁴. Načelo opreznosti ne obvezuje nadležna nacionalna tijela da dokažu da će odstupanje *poboljšati* stanje očuvanosti tih populacija.

64. U ovom slučaju, odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava navode prema kojima je Ured prije donošenja spornih odluka, na temelju znanstvenih podataka, potkrijepio prethodno navedenu pretpostavku. Stoga će sud koji je uputio zahtjev trebati ocijeniti je li Ured ispunio tu zadaću.

65. Ured u tom pogledu navodi da je dokazano da se lovom radi gospodarenja krivolov smanjuje barem kratkoročno. Tapiola i Komisija tvrde da dostupni znanstveni radovi upućuju na suprotno²⁵.

66. Osim toga, prema informacijama kojima raspolažu Tapiola i Komisija, na temelju odstupanja radi gospodarenja u Finskoj su u lovnoj godini 2015. – 2016. usmrćena 43 ili 44 vuka u populaciji koja ima ukupno između 275 i 310 jedinki. Ako sud koji je uputio zahtjev potvrdi te podatke, teza prema kojoj bi ubijanje gotovo 15 % te populacije, ne računajući smrtnost koja se utvrdi zbog drugih razloga pripisivih čovjeku, moglo poboljšati njezino stanje očuvanosti, trebala bi kod tog suda pobuditi barem određeni oprez.

67. Tapiola u tom pogledu dodaje da je broj vukova na koji se odnose odstupanja radi gospodarenja veći od godišnjeg broja nezakonitih ulova, koji se procjenjuje na otprilike 30 jedinki u skladu s planom gospodarenja²⁶. Lov radi gospodarenja stoga bi doveo do ubijanja 14 jedinki više od ubijanja koja bi bila posljedica krivolova, i to pod pretpostavkom da bi se lovom radi gospodarenja, u što se može sumnjati, okončao sav nezakonit lov. Tim se podacima, pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev provjeri njihovu točnost, naginje tomu da se otkrije neprikladnost tih odstupanja za postizanje njihova cilja borbe protiv krivolova u interesu zaštite vrste.

68. *Kao drugo*, što se tiče mogućnosti da se odstupanjima radi gospodarenja spriječi to da vukovi ozlijede pse, ona u načelu ovisi, kao što je to istaknula Komisija, o pitanju odnose li se ta odstupanja na jedinke koje su uzrokovale utvrđene ozljede. Međutim, u skladu s odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i kao što je to potvrdila finska vlada na raspravi, u spornim se odlukama njihovim adresatima samo preporučuje da se usmjere na jedinke koje uzrokuju poteškoće, ali ih se na to ne obvezuje.

23 Vidjeti u tom smislu osobito presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 44.), od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 66.) i od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 117.). Te su se presude odnosile na članak 6. stavak 3. Direktive o staništima u dijelu u kojem se njime zahtijeva da plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem „Natura 2000” ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na to područje mogao imati znatan utjecaj, može biti odobren samo ako se nadležno tijelo uvjeri da neće negativno utjecati na cjelovitost tog područja. Čini mi se da su načela koja je Sud u njima utvrdio primjenjiva po analogiji na tumačenje članka 16. stavka 1. te direktive u dijelu u kojem se njime donošenje svakog odstupanja od obveza stroge zaštite vrsta od interesa Zajednice uvjetuje nepostojanjem poteškoća za održavanje populacija tih vrsta u povoljnom stanju očuvanosti u njihovu prirodnom arealu.

24 Vidjeti točke 89. do 92. ovog mišljenja.

25 Tapiola osobito upućuje na članke Benítez-López, A., Alkemade, R., Schipper, A. M., Ingram, D. J., Verweij, P. A., Eikelboom, J. A. J., i Huijbregts, M. A. J., „The impact of hunting on tropical mammal and bird populations”, *Science*, 356 (6334), 2017., str. 180. do 183. kao i Epstein, Y., „Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to ‘Tolerance Hunting’ in the European Union and United States”, *Review of European Community & International Environmental Law*, sv. 26., br. 1., 2017., str. 19. do 29. Komisija također navodi potonji članak.

26 Plan gospodarenja, str. 15.

69. Međutim, u skladu s presudom od 14. lipnja 2007., Komisija/Finska²⁷, ne može se isključiti da usmrćivanje jedinki iz čopora iz kojeg određeni vukovi uzrokuju štetu može, čak i ako se ne ciljaju jedinke koje uzrokuju nevolje, spriječiti ili smanjiti tu štetu izazivanjem straha kod vuka naspram čovjeka. Međutim, prema mišljenju Suda, tijelo koje odlučuje o odstupanju treba potkrijepiti tu pretpostavku konkretnim elementima. Sud koji je uputio zahtjev nije pojasnio jesu li takvi elementi pruženi u ovom slučaju, što će biti na njemu da provjeri.

3. Ispitivanje mogućih alternativa

70. Kao što proizlazi iz sudske prakse²⁸, člankom 16. stavkom 1. Direktive o staništima nalaže se državama članicama da pruže precizno i prikladno obrazloženje u pogledu nepostojanja zadovoljavajuće alternative koja bi omogućila postizanje ciljeva na koje se poziva u prilog odstupanju²⁹.

71. Sud je također pojasnio da slična obveza obrazlaganja u okviru primjene članka 9. stavka 1. Direktive o pticama nije ispunjena ako odstupanje ne sadržava nikakav navod o nepostojanju drugog zadovoljavajućeg rješenja ni upućivanja na relevantna tehnička, pravna i znanstvena izvješća³⁰.

72. U ovom slučaju, kao što su to istaknuli Tapiola i Komisija, odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava nijedan element kojim se upućuje na to da je Ured obrazložio zašto se jedino sredstvo ostvarivanja ciljeva na koje se poziva u prilog odstupanju radi gospodarenja sastoji od djelomične legalizacije lova vukova, ni zašto je u tu svrhu potreban tako visok broj odstupanja.

73. U tom pogledu, kao što je to istaknula Komisija, iz te odluke ne proizlazi da je Ured proveo detaljnu analizu praktičnih teškoća pri nadzoru krivolova na temelju koje bi mogao zaključiti da stroža politika nadzora i kažnjavanja, zajedno s drugim mjerama sprečavanja, nisu zadovoljavajuća opcija³¹. Sud koji je uputio zahtjev isto tako nije pojasnio jesu li se predvidjele i obrazloženo odbile alternative koje je preporučila Tapiola, kao što su povećanje odobrenih sredstava za ograde pod naponom i vođenje aktivnijih politika informiranja lokalnog stanovništva³².

74. Iako izričito ne osporava to nepostojanje prethodne analize, Ured tvrdi da strože sankcije ne bi mogle odvratiti od krivolova s obzirom na to da ih se smatra nepravednima. Usto, prema mišljenju Ureda, kao što su to također istaknuli K. Ruhanen i finska vlada, planom gospodarenja predvidjele su se, osim primjene lova radi gospodarenja, dodatne mjere potrebne za dugoročno sprečavanje krivolova. Te su mjere obuhvaćale kampanje za informiranje, savjetovanje lokalnog stanovništva i naknadu štete koju uzrokuju vukovi.

75. Osim toga, što se tiče cilja da se izbjegne da vukovi ozlijede pse, kao što je to istaknula Komisija, u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne navodi se da je Ured objasnio zašto se taj cilj nije mogao ostvariti odstupanjuima usmjerenima na jedinke koje uzrokuju nevolje, što bi po potrebi podrazumijevalo da ih ubiju profesionalni lovci.

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

28 Vidjeti točku 44. ovog mišljenja kao i presudu od 14. lipnja 2007., Komisija/Finska (C-342/05, EU:C:2007:341, t. 31.).

29 Ta obveza također proizlazi iz članka 16. stavka 3. točke (a) Direktive o staništima, kojim se zahtijeva da se u izvješćima o primjeni odstupanja na temelju stavka 1. tog članka, koja države članice u skladu sa stavkom 2. navedenog članka podnose Komisiji, navede „razlog odstupanja, [...] s, ako je to potrebno, osvrtom na neprihvaćene alternative i korištene znanstvene podatke”.

30 Presuda od 21. lipnja 2018., Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, t. 50. i 51.). Vidjeti također Komisijine smjernice, str. 61., t. 40.

31 Komisija kao primjer navodi program LIFE koji se provodi u alpskoj regiji (vidjeti internetsku stranicu <http://www.lifewolfalps.eu/en/anti-poaching/>).

32 Osim toga, Tapiola ističe da su druge države članice, odnosno Savezna Republika Njemačka i Kraljevina Švedska, na temelju članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive o staništima donijele odstupanja kojima se krivolov nastoji spriječiti bez usmrćivanja vukova. Prema mojem mišljenju, činjenica da su druge države članice po potrebi mogle riješiti isti problem, a da pritom nisu primijenile odstupanje, koja nije sama po sebi odlučujuća, snažan je pokazatelj da postoji alternativa predviđenom odstupanju. Vidjeti u tom smislu po analogiji mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Fennellyja u predmetu LRBPO i AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, t. 39.).

76. U slučaju kad bi sud koji je uputio zahtjev potvrdio da je Ured donio odstupanja o kojima je riječ u glavnom postupku, a da pritom prethodno nije precizno i prikladno obrazložio da se željeni ciljevi ne bi mogli postići nijednim drugim rješenjem, iz toga bi trebao zaključiti da se tim odstupanjima povređuje članak 16. stavak 1. Direktive o staništima.

C. Utjecaj odstupanja na stanje očuvanosti vrste

1. Zemljopisna područja za koja treba ocijeniti stanje očuvanosti populacija dotičnih vrsta

77. Kako bi se provjerilo poštuje li se uvjet, naveden u prvoj rečenici članka 16. stavka 1. Direktive o staništima, da odstupanje „ne šteti održavanju populacija dotičnih vrsta u povoljnom stanju očuvanosti u njihovom prirodnom arealu”, nadležna nacionalna tijela najprije trebaju ispitati stanje očuvanosti u kojem se te populacije nalaze. Ta će tijela tek nakon tog ispitivanja moći ocijeniti utjecaj koji odstupanje može imati na stanje očuvanosti navedenih populacija³³.

78. Točka a) trećeg pitanja odnosi se na zemljopisna područja za koja u tom kontekstu treba procijeniti stanje očuvanosti populacije vukova. Sud koji je uputio zahtjev pita treba li tu ocjenu provesti, osim na razini lokalnog područja obuhvaćenog odstupanjem, i na razini cijelog područja države članice, ili čak na prekograničnoj razini ako prirodni areal predmetne populacije obuhvaća područje nekoliko zemalja.

79. U tom pogledu, s obzirom na to da se u Direktivi o staništima ne definira ni pojam „populacija” ni pojam „prirodni areal”, njihovo značenje u kontekstu njezina članka 16. stavka 1. može se razjasniti s obzirom na svrhu te direktive. U skladu s njezinim člankom 2. stavcima 1. i 2., tumačenima zajedno, ta se svrha sastoji, među ostalim, od održavanja ili povrata u povoljno stanje očuvanosti vrsta od interesa Zajednice „na europskom području država članica”. Osim toga, pojam „povoljno stanje očuvanosti” definirano je u članku 1. točki (i) navedene direktive, upućivanjem na populacije koje žive na istom području.

80. S obzirom na ta razmatranja, pojam „populacija” u smislu članka 16. stavka 1. Direktive o staništima ne može se svesti na lokalni čopor na koji se odnosi odstupanje. U tom je pogledu Sud u presudi od 14. lipnja 2007., Komisija/Finska³⁴, ocijenio stanje očuvanosti vuka na razini nacionalnog područja³⁵.

81. U istom smislu, u Komisijinim smjernicama pojam „populacija” definira se kao da obuhvaća skupinu jedinki iste vrste koji istodobno žive na istom zemljopisnom području i mogu se međusobno razmnožavati³⁶. U skladu s tim dokumentom, pojmom „prirodni areal” određuju se pak prostorne granice unutar kojih se populacija kreće³⁷.

³³ Vidjeti u tom smislu Komisijine smjernice, str. 62., t. 43.

³⁴ C-342/05, EU:C:2007:341, t. 27.

³⁵ Što se tiče finskog područja, podsjećam da je vrsta *Canis lupus* vrsta od interesa Zajednice koja je strogo zaštićena samo izvan područja gospodarenja sobovima (vidjeti točku (a) Priloga IV. Direktivi o staništima).

³⁶ Komisijine smjernice, str. 62., t. 43. Vidjeti također dokument skupine stručnjaka Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) naslovljen „Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores” (1. srpnja 2008., http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf, u daljnjem tekstu: smjernice LCIE-a, str. 7. i 8.). Taj je dokument sastavljen na Komisijin zahtjev kako bi se predstavile najbolje prakse gospodarenja velikim mesožderima. Komisija na temelju toga državama članicama preporučuje smjernice koje potonji dokument sadržava (vidjeti Komisija, „Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores”, 1. srpnja 2008., http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management_ec_note.pdf). U tom se dokumentu, iako nije obvezujući, također navode relevantne smjernice za potrebe tumačenja Direktive o staništima.

³⁷ Komisijine smjernice, str. 11., t. 19. U skladu sa smjernicama LCIE-a (str. 9.), te se granice mogu prostirati na nekoliko stotina kvadratnih kilometara kad je riječ o populaciji vukova.

82. U tom kontekstu, kao što se to preporučuje u navedenom dokumentu i smjernicama LCIE-a i kao što su to tvrdile Tapiola, finska i danska vlada te Komisija, stanje očuvanosti populacija dotičnih vrsta, kao i utjecaj koji predviđeno odstupanje može imati na to stanje, treba ocijeniti na razini područja države članice ili, po potrebi, obuhvaćene biogeografske regije kad se granice te države članice preklapaju s nekoliko biogeografskih regija³⁸.

83. Štoviše, kao što su to istaknule sve zainteresirane osobe koje su podnijele pisana očitovanja i kao što se to predviđa u Komisijinim smjernicama³⁹, procjena utjecaja odstupanja na razini područja lokalnog čopora obično se pokaže nužnom kako bi se odredio njegov utjecaj na stanje očuvanosti predmetne populacije na većoj razini. Naime, s obzirom na to da se odstupanjem treba riješiti poseban problem u posebnoj situaciji⁴⁰, njegove se posljedice u teoriji mogu osjetiti najneposrednije na lokalnom području obuhvaćenom tim odstupanjem. Međutim, stanje očuvanosti populacije na nacionalnoj ili biogeografskoj razini ovisi o kumulativnom utjecaju različitih odstupanja na lokalnim područjima kao i, po potrebi, o drugim uzrocima smrtnosti zbog čovjeka koji djeluje lokalno⁴¹.

84. Suprotno tomu, ne slažem se s argumentacijom koju je Ured iznio pred sudom koji je uputio zahtjev da je za dokazivanje da je u ovom slučaju ispunjen uvjet koji se ovdje ispituje dovoljno utvrditi da odstupanje na ugrožava održavanje u povoljnom stanju očuvanosti populacije vukova u njezinu prirodnom arealu koji je utvrđen na prekograničnoj razini. Iako Ured nije pojasnio opseg prirodnog areala predmetne populacije vukova, iz informacija koje je podnijela Tapiola proizlazi da on može obuhvaćati određene dijelove područjâ Finske i Rusije⁴².

85. U tom pogledu podsjećam, kao prvo, da se Direktivom o staništima samo nastoji osigurati očuvanje populacija vrsta od interesa Zajednice na području država članica. Kao drugo, treće države nisu dužne ispunjavati obveze stroge zaštite tih vrsta koje proizlaze iz te direktive. Stoga država članica u praksi nema mogućnost provjeriti ni razumno predvidjeti broj i tip jedinki navedenih vrsta u pogledu kojih bi treća zemlja mogla odobriti ili tolerirati usmrćivanje⁴³. Budući da utjecaj odstupanja na stanje očuvanosti populacije ovisi o kumulativnom učinku različitih uzroka smrtnosti zbog čovjeka, on se ne može procijeniti na razini područja koje prelazi granice treće države.

86. Čini mi se da se na tom pristupu temelji ocjena Suda u presudi od 14. lipnja 2007., Komisija/Finska⁴⁴. Kao što je to istaknula Tapiola, Sud je u toj presudi o stanju očuvanosti vuka odlučio samo na razini finskog područja, a da ga pritom nije ispitao na razini prekogranične populacije.

38 Vidjeti Komisijine smjernice, str. 63., t. 45. i 46. kao i smjernice LCIE-a, str. 22. U skladu s člankom 1. točkom (c) podtočkom iii. Direktive o staništima, područje Unije obuhvaća devet biogeografskih regija, odnosno alpsku, atlantsku, crnomorsku, borealnu, kontinentalnu, sredozemnu, makaronezijsku, panonsku i stepsku regiju. U dokumentu naslovljenom „Reporting Under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the Period 2013-2018” (svibanj 2017., http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17, str. 18.) predviđa se da, kad područje države članice obuhvaća nekoliko biogeografskih regija, izvješća o primjeni Direktive o staništima, čije se podnošenje u skladu s člankom 17. stavkom 1. te direktive predviđa svakih šest godina, trebaju obuhvaćati procjenu za svaku od tih regija. Doseg obveze ispitivanja stanja očuvanosti populacija vrsta od interesa Zajednice na temelju članka 16. stavka 1. navedene direktive stoga odražava doseg obveza nadzora i izvješćivanja koje države članice imaju na temelju članka 17. stavka 1. iste direktive.

39 Komisijine smjernice, str. 63., t. 46. Komisija u njima preporučuje da se procjena stanja očuvanosti populacije provede na lokalnoj razini, a potom usporedi sa situacijom koja prevladava na nacionalnoj ili biogeografskoj razini.

40 Vidjeti točku 54. ovog mišljenja.

41 Vidjeti točku 95. ovog mišljenja.

42 Također napominjem da su, u skladu s tablicom 4. i Dodatkom 1. smjernicama LCIE-a (str. 48., 65. i 66.), vukovi koji žive na finskom području dio populacije Karelije (Rusija), koja obuhvaća vukove smještene u Finskoj i na jednom dijelu ruskog područja. Vidjeti također Komisija, „Key actions for large carnivore populations”, 4. veljače 2015., http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf, str. 46. S obzirom na to, u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne navodi se da je Ured dokazao da se tako definirana populacija nalazi u povoljnom stanju očuvanosti.

43 To vrijedi tim više kad dotična treća država, kao što je to osobito Rusija, nije stranka Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa potpisane u Bernu 19. rujna 1979., sklopljene u ime zajednice Odlukom Vijeća 82/72/EEZ od 3. prosinca 1981. (SL 1982., L 38, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 16., str. 3.) (u daljnjem tekstu: Bernska konvencija).

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

87. Taj zaključak ne prejudicira pitanje može li država članica utvrditi da se predmetna populacija nalazi u povoljnom stanju očuvanosti kad se njezin prirodni areal preklapa s područjem nekoliko država članica, dokazivanjem da se nalazi u takvom stanju na razini predmetnog prekograničnog područja⁴⁵.

88. Na temelju toga zaključujem da se, u situaciji kao što je ona u glavnom postupku, odstupanje na temelju članka 16. stavka 1. Direktive o staništima ne može donijeti, a da se ne procijeni stanje očuvanosti populacija dotične vrste, kao i utjecaj koji predviđeno odstupanje može imati na to stanje, na razini cijelog područja države članice ili biogeografske regije u okviru tog područja na kojoj bi se to odstupanje trebalo primijeniti.

2. Doseg uvjeta koji se odnosi na nepostojanje poteškoća za održavanje predmetnih populacija u povoljnom stanju očuvanosti

89. Točkama b) i c) trećeg pitanja, koje ću ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev želi znati protivi li se nužno članku 16. stavku 1. Direktive o staništima donošenje odstupanja kad stanje očuvanosti populacija dotične vrste nije povoljno.

90. U tom bi se pogledu na temelju teksta te odredbe, u dijelu u kojem se u njoj navodi „održavanj[e] [populacija obuhvaćenih odstupanjem] u povoljnom stanju očuvanosti”, moglo smatrati da je povoljno stanje očuvanosti tih populacija preduvjet za njegovo donošenje.

91. Međutim, Sud je odbacio to tumačenje u presudi od 14. lipnja 2007., Komisija/Finska⁴⁶. U njoj je presudio da je prethodno navedeni uvjet ispunjen, čak i kad se predmetne populacije ne nalaze u povoljnom stanju očuvanosti, pod uvjetom da je propisno utvrđeno da odstupanje ne može *pogoršati* njihovo stanje očuvanosti koje je već nepovoljno *ni spriječiti* njihov povrat u povoljno stanje očuvanosti. Tako je dovoljno da je odstupanje barem neutralno s gledišta stanja očuvanosti vrste, što je slučaj koji se odnosi, prema mišljenju Suda, na iznimne situacije.

92. Dodajem da odredbe Direktive o staništima treba tumačiti s obzirom na načelo opreznosti propisano člankom 191. stavkom 2. UFEU-a⁴⁷, na koje su uputile Tapiola i Komisija. To načelo podrazumijeva da bi se, ako na temelju ispitivanja najboljih dostupnih znanstvenih podataka i dalje postoji znatna nesigurnost u pogledu pitanja hoće li odstupanje štetiti održavanju ili povratu populacija dotične vrste u povoljno stanje očuvanosti, država članica trebala suzdržati od njegova donošenja ili primjene⁴⁸.

3. Utjecaj plana gospodarenja i nacionalnog propisa kojim se utvrđuje maksimalni broj jedinki koje se može usmrtiti

93. Sud koji je uputio zahtjev točkom a) svojeg prvog pitanja pita je li važno, radi ocjene usklađenosti odstupanja s člankom 16. stavkom 1. točkom (e) Direktive o staništima, da je ono dio plana gospodarenja i nacionalnog propisa kojim se utvrđuje maksimalna kvota jedinki koje se u određenoj lovnoj godini na temelju te odredbe mogu usmrtiti na nacionalnom području.

45 Smjernice LCIE-a (str. 23., 26. i 27.) idu u korist takvom pristupu te se u njima ističe važnost međudržavne suradnje za potrebe gospodarenja populacijama velikih mesoždera. Vidjeti također u tom smislu Komisijine smjernice, str. 63., t. 46.

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

47 Presuda od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 44.)

48 Vidjeti točku 63. ovog mišljenja.

94. Poput Tapiole, Ureda, finske i danske vlade te Komisije, smatram da je ta okolnost relevantan čimbenik u tu svrhu. Naime, utvrđivanjem maksimalnog broja ulova koji se može odobriti na tom području može se zajamčiti da godišnji kumulativni učinak pojedinačnih odstupanja ne šteti održavanju ili povratu populacija dotične vrste u povoljno stanje očuvanosti⁴⁹. U Komisijinim se smjernicama uostalom preporučuje donošenje planova gospodarenja zbog toga što su oni „najbolji način da se dokaže usklađenost sa strogim zahtjevima članka 16. [Direktive o staništima]”⁵⁰.

95. Naravno, pojedinosti plana gospodarenja i predmetnog propisa trebaju u tu svrhu stvarno osigurati poštovanje tih zahtjeva. Konkretno, kako bi ubijanje broja jedinki koji ispunjava unaprijed utvrđenu maksimalnu kvotu bilo u skladu s navedenim zahtjevima, ta kvota treba biti utvrđena uzimajući u obzir kumulativni učinak odstupanja na temelju članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive o staništima, odstupanja odobrenih na temelju drugih odstupanja kao i drugih uzroka smrtnosti zbog čovjeka⁵¹. Kao što je to istaknula Tapiola, s gledišta stanja očuvanosti predmetne populacije, važni su samo broj i tip jedinki koje su uginule, a nije važan uzrok njihove smrti.

96. U ovom je slučaju Ured u spornim odlukama naveo da je na temelju gornje granice od 46 jedinki koja je utvrđena u članku 1. Uredbe br. 1488/2015 moguće osigurati da se ne ugrozi održavanje ili povrat populacije vukova u povoljno stanje očuvanosti.

97. Tapiola i Komisija dovode u pitanje tu ocjenu osobito s obzirom na podatke navedene u točki 66. ovog mišljenja. S jedne strane, Tapiola tvrdi da je ta gornja granica previsoka s obzirom na veličinu populacije vukova i njezino stanje očuvanosti. S druge strane, lov radi gospodarenja odnosio se, suprotno preporukama u planu gospodarenja i odstupanjima odobrenima na temelju tog plana, na velik broj rasplodnih jedinki. Otprilike polovica od 43 ili 44 vuka koji su ubijeni na temelju tih odstupanja i, konkretno, četiri od sedam vukova koje su usmrtili R. Mustonen i K. Ruhanen, bili su rasplodne jedinke. Međutim, podsjećam da je u skladu s planom gospodarenja za održivost čopora potrebno ciljati jedinke koje nisu rasplodne⁵². Tapiola i Komisija napominju da se populacija vukova drastično smanjila nakon primjene navedenih odstupanja.

98. Podaci na koje se pozivaju, ako ih sud koji je uputio zahtjev potvrdi, snažni su pokazatelji koji dokazuju da maksimalna kvota koja je unaprijed utvrđena u finskom propisu, zajedno s nepostojanjem zabrane usmrćivanja rasplodnih jedinki, ne jamči da odstupanja radi gospodarenja koja su donesena u granicama te kvote, među kojima se nalaze i odstupanja o kojima je riječ u glavnom postupku, neće štetiti održavanju ili povratu populacije vukova u povoljno stanje očuvanosti.

D. Doseg posebnih uvjeta iz članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive o staništima

99. Člankom 16. stavkom 1. točkom (e) Direktive o staništima fse upotreba odstupanja koje je u njemu predviđeno podređuje poštovanju uvjeta koji se odnose na selektivnost ulova, ograničavanje i utvrđivanje broja tako ulovljenih jedinki, kao i strogom nadzoru uvjeta u kojima se ti ulovi izvršavaju. Potpun odgovor na prvo prethodno pitanje pretpostavlja da će Sud pružiti sudu koji je uputio zahtjev određena pojašnjenja u pogledu sadržaja tih zahtjeva u situaciji kao što je ona u glavnom postupku.

100. Kao što je to istaknuto u prethodnim razmatranjima, prethodnim općim uvjetom, čijem se poštovanju člankom 16. stavkom 1. te direktive podređuje svako odstupanje, koji se odnosi na nepostojanje poteškoća za održavanje ili povrat predmetnih populacija u povoljno stanje očuvanosti, već se nalažu određena ograničenja u pogledu broja i, po potrebi, tipa jedinki koja se može uloviti.

49 Vidjeti u tom pogledu smjernice LCIE-a, str. 31.

50 Komisijine smjernice, str. 59., t. 33. (vidjeti također str. 65., t. 54.). Vidjeti također smjernice LCIE-a, str. 30. i 31.

51 Vidjeti dokument naslovljen „LCIE Policy Support Statement – Lethal Control and Hunting of Large Carnivores”, priložen smjernicama LCIE-a, str. 72.

52 Vidjeti točku 21. ovog mišljenja.

101. Kako bi se posebnim uvjetima navedenima u točki (e) te odredbe dodijelio vlastiti sadržaj i time očuvao njihov koristan učinak, treba ih, prema mojem mišljenju, tumačiti na način da se njima, štoviše, ograničava mogućnost odstupanja od obveza stroge zaštite populacija dotičnih vrsta *čak i kad se predviđenim odstupanjem ne sprečava održavanje ili povrat tih populacija u povoljno stanje očuvanosti*.

102. U tom je pogledu u Komisijinim smjernicama navedeno da je odstupanje predviđeno člankom 16. stavkom 1. točkom (e) Direktive o staništima popraćeno dodatnim „znatnim” ograničenjima u odnosu na one koji se tiču uzroka odstupanja navedene u drugim točkama te odredbe, tako da se njegova primjena „u praksi čini iznimnom”⁵³.

103. Komisija u njima predlaže, prema mojem mišljenju pravilno, ispitivanje prema kojem se odstupanje ne može donijeti na temelju članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive o staništima ako bi se njime mogao izvršiti „znatan negativan učinak na predmetnu populaciju u kvantitativnom ili kvalitativnom smislu (odnosno negativan učinak na strukturu populacije)”⁵⁴. Ako takav rizik postoji, odstupanje je isključeno iako se njime ne sprečava održavanje ili povrat te populacije u povoljno stanje očuvanosti.

104. Doseg triju posebnih uvjeta navedenih u točki (e) te odredbe treba odrediti s obzirom na ta razmatranja.

105. *Kao prvo*, tumačenje uvjeta koji se odnosi na ulove „u ograničenom broju” koji su odobreni na temelju članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive o staništima može se razjasniti sudskom praksom koja se odnosi na usporediv uvjet u pogledu jedinki ulovljenih „u malom broju”, koji je naveden u članku 9. stavku 1. točki (c) Direktive o pticama.

106. Sud je u tom pogledu presudio da broj ptica koji se može izloviti na temelju te odredbe ovisi o populacijskoj razini vrste, njezinu stanju očuvanosti i biološkim značajkama. Taj broj treba utvrditi s obzirom na zemljopisne, klimatske, okolišne i biološke podatke i na ocjenu situacije u pogledu razmnožavanja i ukupne godišnje smrtnosti dotične vrste zbog prirodnih uzroka⁵⁵.

107. *Kao drugo*, u skladu s Komisijinim smjernicama⁵⁶, zahtjev koji se odnosi na selektivnost ulova jedinki dotične vrste znači prvenstveno usmjeravanje na samo jednu vrstu i nijednu drugu⁵⁷. Prema mojem mišljenju, taj se zahtjev, koji se tumači s obzirom na opći doseg posebnih uvjeta navedenih u članku 16. stavku 1. točki (e) Direktive o staništima, kako je opisan u točki 103. ovog mišljenja, također može, ovisno o okolnostima, odnositi na preciznije usmjeravanje na određene jedinke ili kategorije jedinki⁵⁸.

53 Komisijine smjernice, str. 58., t. 26., i str. 59., t. 30.

54 Komisijine smjernice, str. 58., t. 28.

55 Vidjeti presude od 8. lipnja 2006., WWF Italia i dr. (C-60/05, EU:C:2006:378, t. 25. i 29.) kao i od 21. lipnja 2018., Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, t. 62.). Sud je presudio da, kako bi se provjerilo poštovanje uvjeta koji se odnosi na uzimanje „u malom broju” koje je predviđeno u članku 9. stavku 1. točki (c) Direktive o pticama, udio manji od ili u iznosu od 1 % ukupne godišnje smrtnosti, ovisno o tome može li se vrsta loviti, čini referentnu osnovu s obzirom na dostupne znanstvene radove (vidjeti osobito presude od 15. prosinca 2005., Komisija/Finska (C-344/03, EU:C:2005:770, t. 53. i 54.) kao i od 21. lipnja 2018., Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, t. 63. do 65. i navedena sudska praksa)).

56 Komisijine smjernice, str. 59., t. 32.

57 Vidjeti također u tom smislu reviziju Rezolucije br. 2. (1993.) o doseg u članaka 8. i 9. Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa, koja je donesena 2. prosinca 2011. (T-PVS (2011.), str. 36.), str. 38. Ta je rezolucija dokument za tumačenje Bernske konvencije. Budući da je Direktiva o staništima uvelike nadahnutu tom konvencijom (vidjeti u tom pogledu mišljenje Gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Vijeća o zaštiti prirodnih i poluprirodnih staništa te divlje faune i flore i o dodatnim priložima (SL 1991., C 31, str. 1., t. 1.2.) kao i Komisijine smjernice, str. 7. i 8., t. 7. i 8.), navedena rezolucija i osobito njezin prilog mogu poslužiti kao smjernice Sudu prilikom tumačenja te direktive.

58 U tom pogledu ističem da se u skladu sa Smjernicama za izlovljavanje u skladu s Direktivom o pticama (2008., http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_hr.pdf, str. 67.), uvjet selektivnosti predviđen člankom 9. stavkom 1. točkom (c) te direktive odnosi na vrstu, ili podvrstu, spol ili dobnu kategoriju obuhvaćenu odstupanjem.

108. U tom pogledu i sam stupanj selektivnosti koji se zahtijeva ovisi, kako su to u biti tvrdile danska i švedska vlada te Komisija, o razini predmetne populacije, njezinu stanju očuvanosti i biološkim značajkama⁵⁹. Za određene se vrste ili populacije može pokazati da je potrebno ciljati pojedinačno utvrđene jedinke na temelju određenih bioloških značajki (osobito u genetskom smislu ili s gledišta njihove uloge u skupini⁶⁰) ili pak njihove pripadnosti skupini jedinki koja živi na određenom području.

109. *Kao treće*, uvjet koji se odnosi na ograničenje odstupanja na temelju članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive o staništima strogo nadziranim uvjetima osobito podrazumijeva da se tim uvjetima kao i načinom na koji se nadzire njihovo poštovanje može osigurati selektivnost i ograničenost ulova jedinki dotičnih vrsta.

110. Sud je u tom pogledu već utvrdio da upravni postupci trebaju biti organizirani na način da odluke kojima se odobravaju ulovi kojima se odstupa na temelju članka 9. stavka 1. točke (c) Direktive o pticama i način primjene tih odluka podliježu stvarnom nadzoru koji se izvršava pravodobno⁶¹.

111. Komisijine smjernice potkrepljuju taj pristup time što se u njima navodi da odstupanja trebaju biti predmet jasnih odobrenja u okviru kojih se navode jedinke ili skupine jedinki koje se može usmrtili te njihov broj, mjesta i datumi odobrenih ulova⁶². Štoviše, nadležno nacionalno tijelo treba za svako odstupanje na temelju članka 16. stavka 1. Direktive o staništima osigurati da se prije njegova donošenja poštuju uvjeti koji su predviđeni u toj odredbi te nadzirati njegov *a posteriori* učinak⁶³.

112. Na sudu je koji je uputio zahtjev da utvrdi je li Ured na temelju znanstvenih podataka odredio da su teritorijalna i količinska ograničenja u pogledu odstupanja radi gospodarenja, s obzirom i na način na koji se nadzire njihovo poštovanje, dovoljna kako bi se zajamčilo da nemaju znatan negativan učinak na stanje očuvanosti populacije vukova. Čini mi se malo vjerojatnim da je to bio slučaj s obzirom na, s jedne strane, važnost broja ciljanih jedinki u odnosu na ukupnu populaciju vukova prema podacima koje su iznijele Tapiola i Komisija (ako budu potvrđeni)⁶⁴ i, s druge strane, nepostojanje zabrane ciljanja rasplodnih jedinki.

V. Zaključak

113. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska) odgovori kako slijedi:

1. Članku 16. stavku 1. točki (e) Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/17/EU od 13. svibnja 2013., ne protivi se to da država članica odstupa od svoje obveze osiguravanja zabrane namjernog ubijanja jedinki vrsta iz točke (a) Priloga IV. Direktivi 92/43, među kojima je i vrsta *Canis lupus*, predviđena člankom 12. točkom (a) te direktive, na način da dozvoli lov vukova s ciljem borbe protiv krivolova, sprečavanja nastanka štete za pse i/ili povećanja općeg osjećaja sigurnosti stanovništva, pod uvjetom da ta država članica dokaže da su ispunjeni svi uvjeti navedeni u članku 16. stavku 1. točki (e) te direktive.

59 To ne dovodi u pitanje nužnost načela, koje su kritizirale danska vlada i Komisija, da se konkretno cilja jedinka koja uzrokuje nevolje kad se odstupanjem nastoji spriječiti određenu štetu. Međutim, taj zahtjev proizlazi već iz uvjeta koji se odnosi na nepostojanje zadovoljavajuće alternative (konkretnije, u okviru ispitivanja prikladnosti kako je navedeno u točkama 68. i 69. ovog mišljenja).

60 Prema mišljenju Komisije, rasplodne jedinke vukova potrebno je očuvati zbog njihove ključne uloge u ravnoteži čopora. Vidjeti također mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Finska (C-342/05, EU:C:2006:752, t. 49.).

61 Vidjeti u tom smislu presudu od 8. lipnja 2006., WWF Italia i dr. (C-60/05, EU:C:2006:378, t. 47.).

62 Komisijine smjernice, str. 59., t. 31.

63 Ta obveza također proizlazi iz članka 16. stavka 3. točaka (d) i (e) Direktive o staništima, kojim se zahtijeva da se u izvješćima država članica iz članka 16. stavka 2. navode „tijelo ovlašteno za proglašenje potrebnih uvjeta i provjeru njihovog poštivanja” kao i „korištene mjere nadzora i dobiveni rezultati”. Vidjeti isto Komisijine smjernice, str. 67., t. 59.

64 Vidjeti točku 66. ovog mišljenja.

2. Članak 16. stavak 1. Direktive 92/43, kako je izmijenjena Direktivom 2013/17, u dijelu u kojem se njime predviđa da se odstupanje na temelju te odredbe može donijeti samo ako ne postoji zadovoljavajuća alternativa, treba tumačiti na način da država članica mora u tu svrhu u odluci o odstupanju jasno i precizno utvrditi ciljeve koji se nastoje postići odstupanjem, utvrditi da je odstupanje prikladno za ostvarivanje tih ciljeva i dokazati da se oni ne mogu postići nijednim drugim rješenjem.
3. Članak 16. stavak 1. Direktive 92/43, kako je izmijenjena Direktivom 2013/17, u dijelu u kojem se njime predviđa da se odstupanje na temelju te odredbe može donijeti samo ako ne šteti održavanju populacija dotičnih vrsta u povoljnom stanju očuvanosti u njihovu prirodnom arealu, treba tumačiti na način:
 - da mu se protivi to da država članica donese takvo odstupanje kad je stanje očuvanosti populacije dotične vrste procijenjeno samo na razini lokalnog područja na koje se odnosi odstupanje, pri čemu nije provedena procjena na razini te države članice ili biogeografske regije na koju se odnosi odstupanje u okviru navedene države članice,
 - da mu se ne protivi to da država članica donese takvo odstupanje kad stanje očuvanosti populacije dotične vrste nije povoljno, pod uvjetom da ga odstupanje dodatno ne pogoršava niti sprečava povrat te populacije u povoljno stanje očuvanosti,
 - da se okolnošću prema kojoj je odstupanje na temelju članka 16. stavka 1. točke (e) Direktive 92/43, kako je izmijenjena Direktivom 2013/17, dio nacionalnog plana gospodarenja i nacionalnog propisa kojim se utvrđuje maksimalna godišnja kvota jedinki koje se mogu usmrtniti na tom temelju na nacionalnom području, poštovanje tog uvjeta jamči samo ako je ta kvota utvrđena na razini na kojoj donošenje broja odstupanja kojim se dosežu granice navedene kvote, s obzirom i na odstupanja koja su eventualno donesena na temelju članka 16. stavka 1. točaka (a) do (d) te direktive kao i na druge uzroke smrtnosti zbog čovjeka, ne šteti održavanju ili povratu tih populacija u povoljno stanje očuvanosti.
4. Članak 16. stavak 1. točku (e) Direktive 92/43, kako je izmijenjena Direktivom 2013/17, u dijelu u kojem se njime predviđa da se odstupanje na temelju te odredbe može donijeti kako bi se pod strogo nadziranim uvjetima, na selektivnoj osnovi i u ograničenom opsegu, dopustio ulov određenih jedinki vrsta navedenih u Prilogu IV. toj direktivi, u ograničenom broju koji utvrđuju nadležna nacionalna tijela, treba tumačiti na način da ta tijela trebaju prije njegova donošenja utvrditi da se tim odstupanjem ne izvršava znatan negativan učinak na stanje očuvanosti predmetne populacije. Nepostojanje takvog rizika treba osigurati ograničavanjem broja jedinki na koje se odnosi odstupanje i selektivnošću tog odstupanja, u skladu s uvjetima koji ovise o razini te populacije, njezinu stanju očuvanosti i biološkim značajkama. Ti uvjeti trebaju biti točno utvrđeni u odluci o odstupanju. Njihovo poštovanje treba strogo nadzirati.