



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 13. veljače 2020.¹

Predmet C-88/19

**Asociația „Alianța pentru combaterea abuzurilor”
protiv
TM,
UN,
Asociația DMPA**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Judecătoria Zărnești (Prvostupanjski sud u Zărneștiju, Rumunjska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 92/43/EEZ – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Sustav stroge zaštite životinjskih vrsta navedenih u Prilogu IV. točki (a) – Prirodni areal – Hvatanje primjeraka tih vrsta u divljini – Vuk (*Canis lupus*) – Primjerci koji napuštaju svoje prirodno stanište – Odstupanja – Javna sigurnost – Sankcije”

I. Uvod

1. Direktivom o staništima² zahtijeva se uspostava sustava stroge zaštite vrsta navedenih u Prilogu IV. točki (a) te direktive, primjerice vuka (*Canis lupus*). Međutim, treba li se taj sustav zaštite primjenjivati i ako se vuk igra sa psima u naseljenom mjestu? To se pitanje upućuje Sudu u ovom postupku.

2. Čak i u svojem konkretnom obliku, to pitanje može imati veću praktičnu važnost nego što se to čini³. Međutim, to je pitanje odlučujuće prije svega u pogledu toga je li zaštita vrsta koja se navodi u Direktivi o staništima i koja u sadržajnom pogledu ima širok doseg, relevantna primarno za prirodna i poluprirodna područja, a osobito za aktivnosti kao što su poljoprivreda, šumarstvo i lov ili se treba u potpunosti uzeti u obzir u pogledu svih ljudskih aktivnosti, poput upravljanja cestama.

¹ Izvorni jezik: njemački

² Direktiva Vijeća 92/43/EEZ 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.)

³ U pogledu sličnog slučaja, vidjeti Nick Jans, *Wolf Called Romeo*, Mariner Books (2015.) i Simon Worrall, "How a Wolf Named Romeo Won Hearts in an Alaska Suburb", *National Geographic* od 22. ožujka 2015.

II. Pravni okvir

A. Međunarodno pravo

1. Konvencija o zaštiti migratornih vrsta divljih životinja

3. U članku 1. stavku 1. Konvencije o zaštiti migratornih vrsta divljih životinja⁴ definiraju se pojmovi „područje rasprostranjenja” i „hvatanje”:

„Za potrebe ove Konvencije [...]

[...]

f) „područje rasprostranjenja” znači sva mjesta na kopnu ili u vodi koja migratorna vrsta nastanjuje, povremeno u njima boravi, prelazi ih ili prelijeće u bilo koje vrijeme svojega uobičajenog selidbenog puta; [...]

i) „hvatanje” znači vađenje, lov, ribolov, hvatanje, uznemiravanje, namjerno ubijanje ili pokušaj izvođenja bilo koje od navedenih radnji;

[...]”.

2. Bernska konvencija

4. Članak 6. Bernske konvencije⁵ također sadržava odredbe o zaštiti vrsta:

„Svaka ugovorna stranka će poduzeti primjerene i potrebne pravne i administrativne mjere kako bi se osigurala posebna zaštita divljih vrsta faune, navedenih u Dodatku II. Posebno će biti zabranjeno sljedeće:

a. svi oblici namjernog hvatanja i držanja te namjernog ubijanja;

[...]”

5. Vuk (*Canis lupus*) navodi se kao strogo zaštićena životinjska vrsta u Dodatku II. Bernske konvencije.

⁴ Odluka Vijeća 82/461/EEZ od 24. lipnja 1982. o sklapanju Konvencije o zaštiti migratornih vrsta divljih životinja (SL 1982., L 210, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 16., str. 20.)

⁵ Konvencija o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa, sastavljena 19. rujna 1979. u Bernu (SL 1982., L 38, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 16., str. 5.); u ime Zajednice ratificirana 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.)

B. Pravo Unije

1. Direktiva o staništima

6. Prva rečenica uvodne izjave 15. Direktive o staništima odnosi se na zaštitu vrsta:

„budući da je potreban opći sustav zaštite određenih vrsta flore i faune kako bi se dopunila [Direktiva o pticama⁶]”.

7. Člankom 1. točkama (b), (f) i (i) Direktive o staništima definirani su različiti pojmovi:

„[...]

(b) *prirodna staništa* znače kopnena ili vodena područja određena geografskim, abiotičkim i biotičkim svojstvima, bilo potpuno prirodna bilo poluprirodna;

[...]

(f) *stanište vrste* znači okoliš određen specifičnim abiotičkim i biotičkim čimbenicima, u kojima vrsta živi u bilo kojoj fazi svoga biološkoga ciklusa;

[...]

(i) *stanje očuvanosti vrste* znači zbroj utjecaja koji djeluju na tu vrstu, a koji bi mogli ugroziti njezinu dugoročnu rasprostranjenost i brojnost populacija unutar područja navedenog u članku 2.

Stanje očuvanosti prirodnog staništa smatra se ‚povoljnim‘ kad:

- podaci o dinamici populacije određene vrste ukazuju da će se ona dugoročno održati kao vijabilna sastavnica svog prirodnog staništa, i
- prirodan areal vrste se ne smanjuje niti je vjerojatno da će se smanjiti u predvidivoj budućnosti, i
- postoji, a vjerojatno će i dalje postojati, dovoljno veliko stanište u kojem će se populacije vrste dugoročno održati;

[...]”

8. U članku 2. stavku 1. Direktive o staništima opisuje se cilj te direktive:

„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.”

⁶ U vrijeme glavnog postupka primjenjivala se Direktiva 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.), 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.).

9. Člankom 4. stavkom 1. Direktive o staništima uređuje se način na koji države članice odabiru područja koja predlažu za zaštitu:

„Na temelju kriterija utvrđenih u Prilogu III. (Faza 1) i relevantnih znanstvenih informacija svaka država članica predlaže popis područja, uz naznaku koji se prirodni stanišni tipovi iz Priloga I. i koje vrste iz Priloga II. prirodno nalaze na tom području. Za široko rasprostranjene životinjske vrste ta područja odgovaraju mjestima unutar prirodne rasprostranjenosti takvih vrsta u kojima postoje fizički ili biološki čimbenici bitni za njihov život i razmnožavanje. [...]”

10. U članku 12. Direktive o staništima navode se temeljne obveze u pogledu zaštite vrsta:

„1. 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;
- (b) namjerno uznemiravanje tih vrsta, posebno u vrijeme razmnožavanja, podizanja mladih, hibernacije i migracije;
- (c) namjerno uništavanje ili uzimanje jaja iz divljine;
- (d) oštećivanje ili uništavanje lokaliteta za razmnožavanje ili odmor.

2. Države članice zabranjuju držanje, prijevoz i prodaju ili razmjenu tih vrsta te ponudu na prodaju ili razmjenu primjeraka uzetih iz divljine, osim onih koji su zakonito uzeti prije provedbe ove Direktive.

[...]”

11. U članku 16. stavku 1. Direktive o staništima navode se odstupanja od članka 12.:

„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 članaka 12., 13., 14. i 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.”

12. U točki (a) Priloga IV. Direktivi o staništima navodi se, među ostalim, vuk:

„*Canis lupus* (osim grčkih populacija sjeverno od 39. paralele; estonske populacije, španjolske populacije sjeverno od Duera; bugarske, latvijske, litavske, poljske i slovačke populacije te finske populacije unutar područja gospodarenja sobovima kako je određeno u stavku 2. Finskog zakona br. 848/90 od 14. rujna 1990. o gospodarenju sobovima)”.

2. Direktiva o pticama

13. Članak 5. Direktive o pticama sadržava opći sustav zaštite ptica:

„Ne dovodeći u pitanje članke 7. i 9. države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi uspostavile opći sustav zaštite svih vrsta ptica navedenih u članku 1., posebno zabranjujući:

- (a) namjerno ubijanje ili hvatanje na bilo koji način;
- (b) namjerno uništavanje ili oštećivanje njihovih gnijezda i jaja ili uklanjanje njihovih gnijezda;
- (c) izuzimanje njihovih jaja iz prirode i njihovo posjedovanje, čak i ako su prazna;
- (d) namjerno uznemiravanje tih ptica, posebno u razdoblju razmnožavanja ili podizanja mladunčadi, u tolikoj mjeri da bi to uznemiravanje bilo značajno s obzirom na ciljeve iz ovog članka;
- (e) držanje ptica koje pripadaju vrstama čije izlovljavanje i hvatanje su zabranjeni.”

C. Nacionalno pravo

14. U članku 4. točki 14. Ordonanțe de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (Uredba sa zakonskom snagom br. 57/2007 o sustavu zaštićenih prirodnih područja, očuvanju prirodnih staništa, divlje flore i faune, u daljnjem tekstu: OUG br. 57/2007) definira se pojam „prirodno okruženje” kako slijedi:

„skup fizičko-geografskih, bioloških i prirodnih kopnenih i vodenih biocenotskih čimbenika, struktura i procesa, koji je čuvar života i generator nužnih uvjeta za život”.

15. Člankom 33. stavkom 1. OUG-a br. 57/2007 prenosi se članak 12. stavak 1. Direktive o staništima:

„U odnosu na kopnene, vodene i podzemne vrste biljaka i divljih životinja, predviđene u Prilozima br. 4 A i 4 B, uz iznimku vrsta ptica koje žive u zaštićenim prirodnim područjima ili izvan njih, zabranjuje se:

- a) bilo koji oblik sakupljanja, hvatanja, ubijanja, uništavanja ili ozljeđivanja primjeraka koji se nalaze u svojem prirodnom okruženju, u bilo kojoj fazi njihova životnog ciklusa;
- b) namjerno uznemiravanje u vrijeme razmnožavanja, podizanja mladih, hibernacije i migracije;
- c) namjerno oštećivanje, uništavanje ili uzimanje gnijezda i/ili jaja u prirodi;
- d) oštećivanje ili uništavanje područja razmnožavanja ili odmaranja;
- e) branje cvijeća i voća, sakupljanje, sječa, iskopavanje, ili namjerno uništavanje tih biljaka u njihovom prirodnom staništu u bilo kojoj fazi njihova biološkog ciklusa;

f) držanje, prijevoz, prodaja ili razmjena u bilo koju svrhu te nudenje na razmjenu ili prodaju jedinki uzetih iz prirodnog okruženja u bilo kojoj fazi njihova biološkog ciklusa.”

16. Člankom 38. OUG-a br. 57/2007 uređuju se izuzeća od zabrana iz članka 33. stavka 1. U skladu s člankom 38. stavkom 2., izuzeća se utvrđuju odlukom voditelja središnjeg upravnog tijela za brigu o okolišu i zaštitu šuma, uz mišljenje Academiei Română (Rumunjska akademija).

17. U skladu s člankom 52. točkom (d) OUG-a br. 57/2007, povreda odredbe članka 33. stavka 1. smatra se kaznenim djelom i kažnjava se kaznom zatvora od tri mjeseca do godine dana ili novčanom kaznom.

III. Činjenice i zahtjev za prethodnu odluku

18. Rumunjsko mjesto Șimon u općini Bran, okrugu Brașov, nalazi se otprilike jedan kilometar istočno od granice područja „Bucegi”, koje je Komisija pod oznakom ROSCI0013 na prijedlog Rumunjske uvrstila na popis područja od značaja za Zajednicu⁷. Još jedno takvo područje, „Munții Făgăraș”, oznake ROSCI0122, nalazi se na otprilike osam kilometara udaljenosti zapadno od mjesta Șimon⁸. U standardnim obrascima podataka⁹ u pogledu obaju područja zabilježena je zastupljenost vukova.

19. Dana 6. studenoga 2016. oko 19 sati, djelatnici udruge „Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor” (Direkcija za monitoring i zaštitu životinja, u daljnjem tekstu: DMPA) zajedno s veterinarom UN, pod vodstvom osobe TM, otišli su u mjesto Șimon. Namjeravali su uhvatiti i premjestiti vuka koji se nekoliko dana zadržavao na imanju jednog mještanina, igrao se i jeo sa psima njegove obitelji.

20. Vuk je omamljen projektilom koji je sadržavao veterinarske- narkotike i psihotropne tvari, a potom je slijeđen i uklonjen s terena. Podignut je za šiju i rep, prenesen do vozila te je sedativiziran smješten u kavez za prijevoz pasa.

21. Nakon toga su djelatnici udruge DMPA koordinirali njegov prijevoz do medvjedeg rezervata *Libearty* u gradu Zărnești (Rumunjska), pokrajina Brașov, rezervata koji posjeduje ograđeni prostor namijenjen vukovima spašenima iz zooških vrtova koji nisu zadovoljavali propise. Međutim, za vrijeme prijevoza vuk je uspio pobjeći i sakriti se u šumama na tom području.

22. Dana 9. svibnja 2017. udruga „Alianța pentru combaterea abuzurilor” (Savez za sprečavanje zlostavljanja, u daljnjem tekstu: APCA) podnijela je prijavu protiv:

- okrivljenika TM, djelatnika udruge DMPA;
- okrivljenog veterinara UN;
- pravne osobe DMPA i ostalih njenih djelatnika.

23. Iz kaznene prijave proizlazi da se nije pribavilo odobrenje za hvatanje i prijevoz vuka.

⁷ Odluka Komisije 2009/91/EZ od 12. prosinca 2008. o donošenju, u skladu s Direktivom Vijeća 92/43/EEZ, drugog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za alpsku biogeografsku regiju (SL 2009., L 43, str. 21.)

⁸ Položaj mjesta proizlazi iz baze podataka Natura 2000 Network Viewer, <https://natura2000.eea.europa.eu/>.

⁹ Bucegi: <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0013>; Munții Făgăraș: <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0122>

24. U tim je okolnostima Judecătoria Zărnești (Prvostupanjski sud u Zărneștiju, Rumunjska) Sudu uputio sljedeće pitanje:

„Treba li članak 16. Direktive o staništima tumačiti na način da on nameće obvezu državama članicama da odrede izuzeća od članka 12., 13., 14. i članka 15. točaka (a) i (b) i u slučajevima kad životinje koje pripadaju ugroženim vrstama napuštaju prirodno stanište te se nalaze u njenoj neposrednoj blizini ili potpuno izvan njega?”

25. Udruga APCA, Rumunjska i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja.

IV. Pravna ocjena

26. U skladu sa zahtjevom za prethodnu odluku, cilj prethodnog pitanja jest razjasniti može li se namjerno hvatanje divljih vukova izvršiti i onda kad ne postoji odstupanje iz članka 16. Direktive o staništima, u slučaju kad je životinja zatečena na periferiji lokaliteta ili kada ulazi na područje teritorijalne upravne jedinice. Takvo odstupanje nužno je samo ako su odredbe o zaštiti u načelu primjenjive u tim slučajevima.

27. Konkretno pitanje Judecătorie Zărnești (Prvostupanjski sud u Zărneștiju) pritom se temelji na nesporazumu koji je nastao zbog prenošenja Direktive o staništima u rumunjsko pravo. Međutim, zbog tog pitanja do izražaja dolazi problematika koju valja pomnije razmotriti.

28. Nesporazum proizlazi iz činjenice da se zaštita vrsta treba primjenjivati samo ako zaštićene vrste borave u svojem prirodnom staništu. To je u skladu s tekstom članka 33. stavka 1. točke (a) rumunjskog OUG-a br. 57/2007. Međutim, za to ne postoji osnova ni u tekstu Direktive o staništima, uključujući rumunjsku verziju te direktive, ni u njezinom cilju.

29. Prirodna staništa definiraju se u članku 1. točki (b) Direktive o staništima. U skladu s člancima 3. do 6. trebaju se zaštititi u okviru mreže područja očuvanja Natura 2000. Međutim, istodobno se tom mrežom obuhvaćaju staništa vrsta iz Priloga II. koja se zasebno definiraju u članku 1. točki (f). Budući da se vuk navodi u tom prilogu, u pogledu tih vrsta trebaju postojati posebna područja očuvanja. Tako su činjenice, koje su dovele do pokretanja ovog postupka, nastale u mjestu koje se nalazi između dva velika područja očuvanja u kojima je zaštićen i vuk.

30. Međutim, u ovom slučaju nije riječ o zaštiti vuka u okviru zaštite područja, nego o zaštiti vrsta u skladu s člankom 12. stavkom 1. Direktive o staništima. U skladu s tim člankom, države članice poduzimaju sve potrebne mjere za uspostavu sustava stroge zaštite životinjskih vrsta navedenih u Prilogu IV. točki (a) u njihovom prirodnom arealu. Tim se sustavom u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) zabranjuju svi oblici namjernog hvatanja ili ubijanja primjeraka tih vrsta u divljini.

31. Kako bi se Judecătoria Zărnești (Prvostupanjski sud u Zărneștiju) dao koristan odgovor, stoga treba ispitati jesu li ljudska naselja dio *prirodnog areala* vuka u smislu članka 12. stavka 1. Direktive o staništima. Osim toga, u pogledu glavnog postupka također treba pojasniti treba li omamljivanje vuka na privatnom posjedu i njegov prijevoz u kavezu smatrati hvatanjem primjerka *u divljini* u smislu članka 12. stavka 1. točke (a). Također je primjereno ukratko razmotriti mogućnost odstupanja na temelju članka 16., kao i granice u pogledu eventualnih sankcija zbog povrede sustava stroge zaštite iz članka 12. koje su utvrđene pravom Unije.

A. Prirodni areal u smislu članka 12. Direktive o staništima

32. U Direktivi se ne definira biološki pojam prirodnog areala koji se upotrebljava u članku 12. Direktive o staništima, a koji glasi „*natural range*” u engleskoj verziji i „*aire de répartition naturelle*” u francuskoj verziji.

33. Na temelju primjene pojma „prirodni” moglo bi se zaključiti da se vuk, o kojem je riječ u glavnom postupku, nalazio izvan svojeg prirodnog areala. Naime, ljudsko naselje već *prima facie* nije prirodno područje. Osim toga, ljudska naselja nisu, barem ne na temelju općeg iskustva, mjesto na kojem se divlji vukovi prirodno zadržavaju.

34. Međutim, prije nego što se na temelju tog općeg iskustva utvrdi primjena odredbi o zaštiti vrsta, valja ga znanstveno potkrijepiti¹⁰. Budući da su takve znanstvene spoznaje činjenične prirode, njih u okviru odnosa suradnje na kojem se temelji prethodni postupak treba utvrditi nacionalni sud. Međutim, valja primijetiti da neke vrste koje su zaštićene pravom Unije, kao što su određeni šišmiši, mirišljavi samotar (*Osmoderma eremita*) ili bjelonokta vjetruša (*Falco naumanni*)¹¹ nedvojbeno koriste staništa unutar ljudskih naselja. Sa znanstvenog stajališta također postoje dokazi da i vukovi, iako rijetko, ipak redovito borave na područjima ljudskih naselja¹².

35. Neovisno o tom znanstvenom pitanju, ne bi bilo u skladu sa svrhom odredbi o zaštiti vrsta, ali ni u skladu s njihovim tekstom i regulatornim okvirom kad bi se ljudska naselja isključila iz područja primjene tih odredbi.

36. Što se tiče prije svega cilja sustava zaštite iz članka 12. Direktive o staništima, valja naglasiti da u skladu s tim ciljem treba uspostaviti sustav *stroge* zaštite. Takav sustav stroge zaštite treba, dakle, omogućiti stvarno izbjegavanje ugrožavanja iz članka 12. stavka 1. koja se odnose na navedene životinjske vrste¹³. Tome bi se protivilo kad bi se primjercima zaštićenih vrsta (automatski¹⁴) uskratila zaštita u slučaju ako se njihova staništa nalaze unutar ljudskih naselja ili kad ti primjerci slučajno zalutaju u naselja.

37. Ako se pobliže razmotri, ni značenje pojma „prirodni areal” ne protivi se uzimanju u obzir ljudskih naselja. Naime, pojam se odnosi na područje na kojem predmetna vrsta boravi, odnosno na kojem se ona rasprostranjuje u okviru svojeg prirodnog ponašanja. Kad bi taj pojam obuhvaćao samo „prirodna” staništa u kojima vrste borave, opisni pridjev „prirodni” nalazio bi se na nekom drugom mjestu, primjerice na način se njime izražava da zabrane vrijede samo u pogledu prirodnih područja na kojima je vrsta rasprostranjena.

38. Slično značenje proizlazi iz definicije iz članka 1. stavka 1. točke (f) Konvencije o zaštiti migratornih vrsta divljih životinja, a koju navodi Komisija. U skladu s tom definicijom, područjem rasprostranjenja obuhvaćaju se sva mjesta na kopnu ili u vodi koja migratorna vrsta nastanjuje, povremeno u njima boravi, prelazi ih ili prelijeće u bilo koje vrijeme svojega uobičajenog selidbenog puta. U toj definiciji nema ograničenja na prirodna područja. Naprotiv, u područje rasprostranjenja vrste izričito se uključuje prelazak područja različitih vrsta.

10 Vidjeti presude od 10. listopada 2019., *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, t. 45., 51., 66. i 71.) i u tom smislu od 8. lipnja 2006., *WWF Italia i dr.* (C-60/05, EU:C:2006:378, t. 27. i 28.).

11 Presuda od 28. lipnja 2007., *Komisija/Španjolska* (Područja očuvanja ptica) (C-235/04, EU:C:2007:386)

12 Vidjeti Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe* (Vijeće Europe, T-PVS (2000.) 23, str. 15. i 16.), Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), *Management of bold wolves* (1. ožujka 2019., str. 2.), kao i Reinhardt i dr., *Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten*, BfN-Skripten 502 (2018.), str. 11. i 12.

13 Vidjeti u tom smislu presude od 9. lipnja 2011., *Komisija/Francuska* (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:369, t. 21.), od 15. ožujka 2012., *Komisija/Cipar* (*Natrix n. cypriaca*) (C-340/10, EU:C:2012:143, t. 62.) i od 17. travnja 2018., *Komisija/Poljska* (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 231.).

14 U pogledu mogućih odstupanja vidjeti točku 56. i sljedeće ovog mišljenja.

39. Točno je da ta definicija neposredno nije od odlučujuće važnosti u pogledu predmetnog slučaja, s obzirom na to da nije riječ o primjeni Konvencije, ali se tom definicijom prikazuje znanstveno shvaćanje relevantnog biološkog pojma. Stoga je treba uzeti u obzir prilikom tumačenja tog pojma, što se održava i u jednom Komisijinom dokumentu sastavljenom u svrhu koordinacije primjene Direktive o staništima u okviru radne skupine s predstavnicima država članica,¹⁵ kao i poslije u smjernicama o zaštiti vrsta u pogledu kojih je raspravljala s državama članicama¹⁶.

40. Druga konvencija koja je u pravnom pogledu od većeg značaja jest Bernska konvencija, čiji se članak 6. točka (a) u vezi s Dodatkom II. provodi člankom 12. Direktive o staništima¹⁷. U skladu s tim odredbama, osobito se zabranjuju svi oblici namjernog hvatanja vukova. Nedostaju prostorna ograničenja. Suprotno tomu, obuhvaćanje *svih* oblika namjernog hvatanja govori u prilog širokom području primjene zabrane.

41. Na to se upućuje i u uvodnoj izjavi 15. Direktive o staništima, u skladu s kojom zaštita vrsta predviđena Direktivom o staništima treba dopuniti Direktivu o pticama. Upućivanje na Direktivu o pticama odnosi se prije svega na zabrane iz članka 5. Direktive o pticama koje se u velikoj mjeri podudaraju sa zabranama iz članka 12. Direktive o staništima. Te zabrane također nisu prostorno ograničene. U tim je okolnostima Sud osporavao to što je jedna država članica sivu čaplju (*Ardea cinerea*) i velikog vranca (*Phalacrocorax carbo*), kad se nalaze na području ribnjaka, potpuno isključila iz zaštite predviđene člankom 5.¹⁸

42. Odredbe Direktive o staništima u pogledu zaštite područja osim toga upućuju na to da se zaštita vrsta ne može ograničiti na područja očuvanja. Naime, ta područja očuvanja nisu određena s ciljem da se u potpunosti obuhvati stanište vukova. Vukovi su životinjske vrste koje su široko rasprostranjene¹⁹. Za takve životinjske vrste, člankom 4. stavkom 1. drugom rečenicom Direktive o staništima predviđa se da ta područja odgovaraju mjestima unutar prirodne rasprostranjenosti takvih vrsta u kojima postoje fizički ili biološki čimbenici bitni za njihov život i razmnožavanje. Na taj se način tom odredbom potvrđuje da prirodni areal tih vrsta obuhvaća i područja koja se nalaze izvan područja očuvanja. U tom pogledu valja podsjetiti na činjenicu da se mjesto Šimon nalazi između dvaju velikih područja očuvanja u kojima je zabilježena prisutnost vukova, tako da treba očekivati migracije vukova između tih dvaju područja.

43. Osim toga, u pogledu geografskog ograničenja zaštite, u Direktivi o staništima upotrebljava se drukčija regulatorna tehnika. Kao što to pokazuje primjer unosa za vuka u Prilogu IV. točki (a), jasno se navode područja koja su isključena iz zaštite, kao što su određene države članice, Grčka sjeverno od 39. paralele, Španjolska sjeverno od Duera i područje gospodarenja sobovima u Finskoj.

44. Stoga stranke s pravom odbijaju isključivanje naseljenih područja iz zaštite predviđene člankom 12. Direktive o staništima.

45. Stoga valja zaključiti da prirodni areal vuka i time prostorno područje primjene članka 12. Direktive o staništima u pogledu te vrste može obuhvaćati ljudska naselja.

15 Europska komisija, Note to the Habitats Committee od 15. ožujka 2005., *Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive* (DocHab-04-03/03 rev.3), Prilog F.

16 Europska komisija, *Smjernice o sustavu stroge zaštite za životinjske vrste od interesa za Zajednicu u okviru Direktive o staništima*, str. 11. i 12.

17 Izvješće o Konvenciji o zaštiti europskih divljih vrsta (1997. – 1998.) (članak 9. stavak 2.) (koje je podnijela Europska komisija), SEC(2001) 515 *final*. Vidjeti također Rezoluciju Vijeća Europskih zajednica i predstavnika vlada država članica, koji su se sastali u okviru Vijeća, od 19. listopada 1987. o nastavku i provedbi politike i programa djelovanja Europskih zajednica u vezi s okolišem (1987. – 1992.) (SL 1987., C 328, str. 1., točka 5.1.6.). Presuda od 13. veljače 2003., Komisija/Luksemburg (C-75/01, EU:C:2003:95, t. 57.) ne protivi se uzimanju u obzir te konvencije, s obzirom na to da je Sud u toj presudi samo utvrdio da provođenje te konvencije nije dostatno kako bi se prenijela Direktiva o staništima jer Konvencija nije u skladu s Direktivom.

18 Presuda od 26. siječnja 2012., Komisija/Poljska (C-192/11, neobjavljena, EU:C:2012:44, t. 63.).

19 Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe*, (Vijeće Europe, T-PVS (2000.) 23, str. 16.)

B. Članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive o staništima: „aus der Natur entnommen” (koji su uzeti iz prirode)

46. Također treba ispitati je li hvatanje vuka na području ljudskih naselja obuhvaćeno zabranom iz članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive o staništima. U skladu s tim člankom, države članice trebaju, među ostalim, zabraniti sve oblike namjernog hvatanja primjeraka zaštićenih vrsta koji su uzeti iz prirode, dakle i vuka.

47. Moguće je da je u pogledu upotrebe pojma „*Entnahme aus der Natur*” (koji su uzeti iz prirode) u njemačkoj verziji riječ o pogreški u prijevodu. S jedne strane, nije smisleno govoriti o uzimanju primjeraka iz prirode, s obzirom na to da uzimanje uključuje hvatanje²⁰. S druge strane, u većini²¹ je izvornih jezičnih verzija riječ o hvatanju u prirodi, izričito u francuskom („dans la nature”), odnosno o hvatanju u divljini u engleskom („in the wild”).

48. Neovisno o tom problemu u prijevodu, može se zastupati stajalište da se hvatanje vuka na području ljudskih naselja ne treba smatrati hvatanjem u prirodi, odnosno u divljini.

49. Međutim, argument protiv toga jesu razmatranja o regulatornom okviru i zaštitnoj svrsi zaštite vrsta koja sam već uzela u obzir prilikom tumačenja pojma „prirodnog areala”²².

50. Napose je poučna nizozemska verzija odredbe. U toj je verziji riječ o hvatanju primjeraka koji žive u divljini, „in het wild levende”. Barem u toj jezičnoj verziji upućivanje na prirodu, odnosno na divljinu ne označava mjesto hvatanja, nego podrijetlo životinje.

51. To je shvaćanje prikladno za ostvarivanje cilja zabrane ubijanja ili hvatanja strogo zaštićenih vrsta u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) Direktive o staništima. Nije riječ o tome da se te vrste zaštite samo na određenim područjima, nego o tome da se zaštite primjerci koji žive u prirodi odnosno u divljini i u skladu s time imaju funkciju u prirodnom ekosustavu.

52. To potvrđuje poveznica s člankom 12. stavkom 2. Direktive o staništima, u skladu s kojim treba zabraniti držanje, prijevoz i prodaju ili razmjenu tih vrsta te ponudu na prodaju ili razmjenu primjeraka uzetih iz divljine. Ta se zabrana ne odnosi na primjerke koji su zakonito uzeti iz divljine prije početka primjene te direktive.

53. U praksi se takva zabrana jedva može provesti ako se prije toga treba provjeriti na kojem je mjestu životinja „uzeta”. Već je dovoljno teško odrediti trenutak uzimanja. Osim toga, cilju sustava stroge zaštite protivilo bi se kad bi se te radnje mogle provesti u pogledu primjeraka strogo zaštićenih vrsta, u slučaju da su one „uzete”, dok su privremeno napustile prirodu.

54. Čak i ako bi se zabrane hvatanja i ubijanja u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) Direktive o staništima ograničile na prirodu i time se isključilo uzimanje u obzir naseljenih područja, to ne bi bilo moguće u pogledu zabrane uznemiravanja iz članka 12. stavka 1. točke (b) jer se tim člankom zabranjuje namjerno uznemiravanje strogo zaštićenih vrsta, pri čemu ne postoji bilo kakvo prostorno ograničenje. Međutim, hvatanje, a osobito ubijanje primjerka tih vrsta, uvijek se smatraju barem i uznemiravanjem.

²⁰ Presuda od 10. listopada 2019., *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, t. 32.).

²¹ Čini se da su samo grčka i portugalska verzija slične njemačkoj verziji.

²² Točka 36. i sljedeće ovog mišljenja

55. Kao što to ističe Komisija, upućivanje na divljinu u članku 12. stavku 1. točki (a) Direktive o staništima stoga treba tumačiti na način da se zaštita iz tog članka ne primjenjuje samo na određena područja, nego se tom zaštitom obuhvaćaju svi primjerci zaštićenih vrsta koji žive u prirodi, odnosno u divljini i u skladu s time imaju funkciju u prirodnom ekosistemu. Ti se primjerci ne smiju hvatati, ubijati, držati, prevoziti, prodavati ili razmjenjivati. Suprotno tomu, u pogledu primjeraka koji su uzgojeni u zatočeništvu, ne trebaju se primjenjivati ta ograničenja.

C. Odstupanja u skladu s člankom 16. Direktive o staništima

56. Međutim, taj zaključak ne znači da se to treba prihvatiti u svakom slučaju kada strogo zaštićene vrste dođu u neko mjesto i tamo borave. Naprotiv, člankom 16. stavkom 1. Direktive o staništima otvara se diskrecijski prostor za otklanjanje opasnosti osobito u pogledu životinjskih vrsta koje su po svojoj prirodi opasne ili u pogledu kojih postoje određeni rizici.

57. Na taj se način člankom 16. stavkom 1. točkama (b) i (c) Direktive o staništima dopušta poduzimanje mjera radi sprečavanja ozbiljne štete, posebno na usjevima i stoci (točka (b)) ili u interesu javnog zdravlja i javne sigurnosti ili zbog ostalih imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode (točka (c)).

58. Odluku u pogledu takvih odstupanja treba donijeti na temelju detaljnih znanstvenih podataka²³, odnosno najboljih znanstvenih podataka²⁴.

59. Što se tiče vuka, taj se rizik *prima facie* ne bi smio isključiti, a još se čini jasnijim primjerice u pogledu medvjeda (*Ursus arctos*) koji su također strogo zaštićeni i koji kako se čini u Rumunjskoj također povremeno zalutaju u naseljena područja²⁵.

60. Točno je da APCA smatra da odobravanje odstupanja nije opravdano jer predmetni vuk nije uzrokovao nikakvu štetu. Međutim, ne treba čekati da nastane šteta ako na temelju najboljih raspoloživih znanstvenih podataka treba pretpostaviti da postoji dovoljno velik rizik od ozbiljnih šteta.

61. Taj rizik trebaju utvrditi nadležna nacionalna tijela i u slučaju spora ispitati nacionalni sudovi. Međutim, ne može se bez daljnjezanemariti situacija u kojoj se vuk nekoliko dana zaredom približi ljudima na manje od 30 metara²⁶. Budući da je predmetni vuk nekoliko dana obilazio imanje jednog mještanina, igrao se i jeo sa psima njegove obitelji, ta se situacija ne može isključiti u glavnom postupku.

62. Stoga bi se odstupanja od zabrana iz članka 12. stavka 1. Direktive o staništima u načelu mogla opravdati na temelju članka 16. stavka 1. točaka (b) i (c). Međutim, tom se odredbom, uz navedene uzroke odstupanja, izričito pretpostavlja da ne postoji zadovoljavajuća alternativa i da odstupanje ne šteti održavanju populacija dotičnih vrsta u povoljnom stanju očuvanosti u njihovom prirodnom arealu.

23 Presude od 10. listopada 2019., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, t. 45. i 71.) i u tom smislu od 8. lipnja 2006., WWF Italia i dr. (C-60/05, EU:C:2006:378, t. 27. i 28.).

24 Presuda od 10. listopada 2019., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, t. 51. i 66.).

25 DMPA se vjerojatno bavi i takvim slučajevima: <https://dmpa-bv.com/home/english-home/blog-translated/shooting-the-bear-cub-in-sibiu/>.

26 LCIE (bilješka 12. ovog mišljenja, str. 2. i 3.) i Reinhardt i dr. (bilješka 12. ovog mišljenja, str. 18. i sljedeće i str. 23.)

63. Što se tiče postojanja zadovoljavajuće alternative, može se prije svega nastojati ukloniti ono što predstavlja podražaje za vuka, primjerice hranu ili pse koji se slobodno kreću²⁷, zbog čega ne bi bilo potrebno odstupanje u skladu s člankom 16. Direktive o staništima te stoga treba dati prednost toj alternativ²⁸. Samo ako vuk i dalje traži blizinu ljudi, u obzir dolazi takozvano „rastjerivanje”, odnosno zastrašivanje, primjerice ispaljivanjem gumenih metaka. Međutim, upitna je učinkovitost takvih metoda²⁹.

64. Sud ne raspolaže naznakama u pogledu uklanjanja podražaja. Čini se da je u praksi hvatanje vuka nakon kojeg je uslijedio njegov bijeg imalo učinak rastjerivanja.

65. Međutim, čini se dvojbenim da se planirani smještaj u ograđeni prostor mogao smatrati zadovoljavajućom alternativom. Također se ne može utvrditi da su se uzeli u obzir učinci tog postupka na stanje očuvanosti populacije vuka.

D. Proporcionalnost sankcije

66. Međutim, u glavnom postupku postoje naznake za to da Judecătoria Zărnești (Prvostupanjski sud u Zărneștiju) ne treba ispitati uvjete za odstupanje već zbog toga što, u skladu s raspoloživim informacijama, nadležna tijela nisu odobrila taj postupak. Kao što to ističe APCA, s tom su okolnosti bili upoznati i okrivljenici u glavnom postupku. Stoga se ne može isključiti činjenica da postoje uvjeti za sankciju na temelju prenošenja Direktive o staništima u rumunjsko pravo.

67. U tom pogledu valja primijetiti da ta sankcija u skladu s člankom 49. stavkom 3. Povelje treba biti razmjerna, odnosno osobito primjerena³⁰. Stoga sankcija treba odgovarati težini kažnjivog djela te se u obzir trebaju uzeti okolnosti pojedinačnog slučaja³¹.

68. Pritom je u predmetnom slučaju relevantno to što je uzrokovana šteta očito bila vrlo mala ako je predmetni vuk uistinu opet pobjegao.

69. Osim toga, rumunjskim se pravom – u skladu s raspoloživim podacima - ne omogućuje da se u kratkom vremenu primjereno reagira na ponašanje predmetnog vuka i da se na taj način pravodobno smanje rizici koji su s time povezani. Također nije jasno postoje li u Rumunjskoj odredbe koje su znanstveno utemeljene ili smjernice u pogledu toga kako bi trebala izgledati takva reakcija.

70. Te okolnosti govore protiv izricanja stroge sankcije. Međutim, u tom pogledu također vrijedi i da je ispitivanje takve sankcije kao i uzimanje u obzir svih relevantnih okolnosti zadaća nacionalnog suda.

V. Zaključak

71. Slijedom navedenog predlažem Sudu da na zahtjev za prethodnu odluku odgovori kako slijedi:

1. Prirodni areal vuka (*Canis lupus*) i time prostorno područje primjene članka 12. Direktive 92/43/EEZ o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore može u pogledu te vrste obuhvaćati ljudska naselja.

27 Reinhardt i dr. (bilješka 12. ovog mišljenja, osobito str. 13., 24. i 27.) i LCIE (bilješka 12. ovog mišljenja, str. 5.)

28 Vidjeti presudu od 10. listopada 2019., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, t. 48.).

29 Reinhardt i dr. (bilješka 12. ovog mišljenja, str. 29. i sljedeće) i LCIE (bilješka 12. ovog mišljenja, str. 1. i 5.).

30 Presuda od 4. listopada 2018., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, t. 41.).

31 Presuda od 4. listopada 2018., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, t. 42. i 45.).

2. Upućivanje na prirodu u članku 12. stavku 1. točki (a) Direktive 92/43 treba tumačiti na način da se zaštita iz tog članka ne primjenjuje samo na određena područja, nego se tom zaštitom obuhvaćaju svi primjerci zaštićenih vrsta koji žive u prirodi, odnosno u divljini i u skladu s time imaju funkciju u prirodnom ekosistemu.