

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

JULIANE KOKOTT,

predstavljeni 30. novembra 2006¹

I – Uvod

določenimi pogoji dovoljuje odstopanja od te prepovedi. Praktična uporaba člena 16 še ni bila predmet sodne prakse.

1. Sodišče je bilo pozvano, naj v tem postopku poda mnenje o pogojih sobivanja sodobnih evropskih družb in zveri, ki so skoraj povsod v Evropi že izumrle.

II – Pravni okvir

A – Določbe Direktive o habitatih

3. Cilji Direktive o habitatih so določeni v členu 2:

2. Komisija graja finsko upravno prakso, ki dovoljuje lov na volkove (*Canis lupus*). Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst (v nadaljevanju: Direktiva o habitatih)² med drugim prepoveduje namerno ubijanje volkov in nameren lov na volkove zunaj finskega območja gospodarjenja s severno jelenjadjo. Vendar pa člen 16 Direktive o habitatih pod

„1. Cilj te direktive je prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst na evropskem ozemlju držav članic, za katerega se uporablja Pogodba.

¹ – Jezik izvornika: nemščina.

² – UL L 206, str. 7.

2. Ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, so namenjeni vzdrževanju ali obnovitvi ugod-

nega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst v interesu Skupnosti.

5. Volk je v prilogi IV(a) imenovan:

3. Ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, upoštevajo gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti.“

„*Canis lupus* (razen [...] finskih populacij v območju gospodarjenja s severno jelenjadjo, kot je opredeljeno v členu 2 finskega zakona št. 848/90 z dne 14. septembra 1990 o gospodarjenju s severno jelenjadjo).“

4. Prepovedi, ki v tem primeru zadevajo varstvo vrst, so zapisane v členu 12(1)(a):

6. V členu 16(1) Direktive o habitatih so določeni pogoji, pod katerimi so dovoljena odstopanja:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da vzpostavijo sistem strogega varstva živalskih vrst iz priloge IV(a) na njihovem naravnem območju razširjenosti, ki prepoveduje:

„Če ni druge zadovoljive možnosti in če odstopanje ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste na njihovem naravnem območju razširjenosti, države članice lahko odstopijo od določb členov 12, 13, 14 ter 15(a) in (b):

a) vse oblike namernega ujetja ali ubitja osebkov teh vrst v naravi;

a) zaradi varstva prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanja naravnih habitatov;

[...]“

b) da preprečijo resno škodo, zlasti na posevkih, živini, gozdovih, ribištvu in vodi ter drugih vrstah premoženja;

- c) zaradi interesov zdravja ljudi in javne varnosti ali zaradi drugih razlogov prevladujočega javnega interesa, ki je lahko tudi socialne ali gospodarske narave, in zaradi koristnih posledic bistvenega pomena za okolje;
- d) zaradi raziskovanja in izobraževanj, zaradi doseljavanja in ponovnega naseljevanja teh vrst ter za to potrebne vzreje, vključno z umetnim razmnoževanjem rastlin;
- e) a pod strogo nadzorovanimi pogoji dovolijo selektiven in omejen odvzem ali zadrževanje nekaterih osebkov vrst, navedenih v prilogi IV, v omejenem številu, ki ga določijo pristojni nacionalni organi.“
7. Stanje ohranjenosti vrst je določeno v členu 1(i) Direktive o habitatih:
- „i) stanje ohranjenosti vrste pomeni skupek vplivov, ki delujejo na to vrsto in lahko dolgoročno vplivajo na razširjenost in številčnost njenih populacij na ozemlju iz člena 2.

Šteje se, da je stanje ohranjenosti ‚ugodno‘:

— če podatki o populacijski dinamiki te vrste kažejo, da se sama dolgoročno ohranja kot preživetja sposobna sestavina svojih naravnih habitatov, in

— če se naravno območje razširjenosti vrste niti ne zmanjšuje niti se v predvidljivi prihodnosti verjetno ne bo zmanjšalo, in

— če obstaja in bo verjetno še naprej obstajal dovolj velik habitat za dolgoročno ohranitev njenih populacij.“

B – *Finski predpisi*

8. Po izjavi finske vlade, ki ji Komisija ne oporeka, sta bila člena 12 in 16 Direktive o habitatih v glavnem dobesedno prenesena v finsko lovsko zakonodajo.³

9. Za odobritev odstrela volkov obstajajo še drugi predpisi.⁴ Vsak posamezen primer lova na volkove mora odobriti pristojno lovišče. Regionalne zgornje meje lova, to je največje število volkov, ki jih je v posameznih loviščih dovoljeno uloviti med lovsko sezono od 1. novembra do 31. marca, pa določi ministrstvo za kmetijstvo. Zgornja meja se določi tako, da ne ogroža populacije na posameznem območju. Upošteva se vse, kar je znanega o umrljivosti volkov, zlasti o umrljivosti zaradi prometnih nesreč in človeških aktivnosti.

10. Pri konkretni odobritvi lova morajo lovišča upoštevati prenesene določbe člena

16(1) Direktive o habitatih. Ko dosežejo zgornjo mejo ulova, morajo upoštevati tudi konkretne razpoložljive informacije o smrti volkov na posameznem območju. Prekoračitev zgornje meje je dopustna le ob upoštevanju predpostavk iz člena 16(1) in s posebnim dovoljenjem ministrstva.

11. V izrednih razmerah sme živali ubijati tudi policija. V tem primeru se prav tako uporablja člen 16(1) Direktive o habitatih.

III – **Predhodni postopek in predlogi**

12. Komisija je postopek zaradi neizpolnitve obveznosti sprožila s pozivom za mnenje (pisnim opominom) z dne 10. aprila 2001. Potem ko je Finska odgovorila z dopisom z dne 6. julija 2001, je Komisija 4. julija 2002 poslala obrazloženo mnenje. Finska je odgovorila z dopisom z dne 28. avgusta 2002.

13. Komisija kljub temu še naprej izhaja iz kršitve prava Skupnosti in je 12. septembra 2005 vložila predmetno tožbo.

3 – Predpisi so navedeni v finskem načrtu upravljanja za populacijo volkov iz leta 2006, <http://wwwb.mmm.fi/tiedoteliitteet/sudenhoitosuunnitelma.pdf>, str. 20, angleška različica se nahaja na spletnem naslovu http://wwwb.mmm.fi/julkaisut/julkaisusarja/2005/MMMjulkaisu2005_11b.pdf, str. 20. Vsi navedki se nanašajo na angleško različico.

4 – V opombi 3 navedeni oskrbovalni načrt, str. 28 in naslednje.

14. V tožbi predlaga,

- naj se ugotovi, da je Republika Finska kršila svoje obveznosti iz členov 12(1) in 16(1) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst, ker je v nasprotju s predvidenimi odstopanji, navedenimi v členu 16(1) navedene direktive, uzakonila lov na volka;
- naj se Republikli Finski naloži plačilo stroškov postopka.

15. Republika Finska predlaga, naj se tožba zavrne in naj se stroški naložijo Komisiji.

IV – Pravna presoja

16. Komisija v tej tožbi ne graja niti finskih predpisov niti konkretnih posameznih primerov odstrela volkov, temveč upravno prakso finskih oblasti. To je mogoče. Ne-

izpolnitev obveznosti lahko izhaja iz upravne prakse, ki krši pravo Skupnosti, čeprav je nacionalni predpis, ki se uporablja, kot takšen združljiv s tem pravom.⁵

17. Takšno neizpolnitev pogodbe in prakso, ki jo očita nacionalni upravi in pripisuje zadevni državi članici, mora Komisija izkazati z zadostno dokumentiranim in s podrobnim dokazom.⁶ Pri tem mora biti ta praksa do določene mere ustaljena in splošna.⁷

18. Finska upravičeno poudarja, da se neizpolnitev prava Skupnosti presoja ob izteku roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju. V tem primeru je to 4. september 2002. V nasprotju s finskim pojmovanjem pa se postopki za dokazovanje ustaljene upravne prakse lahko izvajajo tudi po izteku roka.⁸

5 — Sodba z dne 27. aprila 2006 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-441/02, ZOdl., str. I-3449, točka 47 in navedene reference).

6 — V opombi 5 navedena sodba Komisija proti Nemčiji, točka 49.

7 — V opombi 5 navedena sodba Komisija proti Nemčiji, točka 50 in navedene reference.

8 — Sodba z dne 26. aprila 2005 v zadevi Komisija proti Irski (Deponija odpadkov) (C-494/01, ZOdl., str. I-3331, točka 37 in naslednje).

19. Stranke soglašajo, da finska oblast vsako leto dovoljuje lov na volkove tudi zunaj območja gospodarjenja s severno jelenjadjo.⁹ V tem smislu ustaljena upravna praksa torej obstaja. Z Direktivo o habitatih je združljiva le, če se upoštevajo zahteve člena 16(1).

morala država članica za vsak posamezen primer ali tudi samo za večje število primerov, zanesljivo dokazati, da obstajajo vsi pogoji za izjemo. Zadostuje že, kot je storila Finska, da se v celoti predstavi sistem uporabe izjem.

20. Ker gre za izjemo od splošnih določb o zaščiti vrst, je dokazno breme za obstoj potrebnih pogojev za vsako odstopanje pri členu 16(1) Direktive o habitatih – podobno kot pri členu 6 (4) Direktive o habitatih¹⁰ in členu 9 Direktive o zaščiti ptic¹¹ – na strani tistega organa, ki o tem odloča.¹² Iz tega sledi, da mora v tem postopku zaradi neizpolnitve obveznosti načeloma Finska utemeljiti upravičenost odstrela volkov.

22. Če je ta prikaz skladen z zahtevami prava Skupnosti, mora Komisija pojasniti, zakaj praksa zadevne države članice vendarle krši pravo Skupnosti. Pri tem lahko abstraktno nasprotuje nekaterim delom prikazanega sistema ali pa konkretno graja zadostno število posameznih primerov. Potrebne informacije o teh posameznih primerih mora pridobiti tako, da zadevno državo članico zaprosi za informacije¹³ ali pa iz drugih virov.

21. Vendar dokazno breme v sporu o upravni praksi ne more iti tako daleč, da bi

23. Člen 16(1) Direktive o habitatih je podoben členu 6(4) iste direktive in členu 9 Direktive o zaščiti ptic, pa ne samo po dokaznem bremenu, temveč tudi po vsebini. Vse določbe natančno določajo pogoje, pod katerimi se državam članicam dovolijo od-

9 — Glej tudi v opombi 3 navedeni finski oskrbovalni načrt, str. 29.

10 — Glej tudi sklepne predloge z dne 27. oktobra 2005 v zadevi Komisija proti Avstriji (Lauteracher Ried) (C-209/04, ZOdl., str. I-2755, točka 68) in z dne 27. aprila 2006 v zadevi Komisija proti Portugalski (Castro Verde) (C-239/04, ZOdl., str. I-10183, točka 41, in navedene reference) ter zgoraj navedeno sodbo z dne 26. oktobra 2006, točka 40.

11 — Sodbi z dne 15. decembra 2005 v zadevi Komisija proti Finski (Pomladni lov na vodne ptice) (C-344/03, ZOdl., str. I-11033, točke 36, 39, 42 in 60) in z dne 8. junija 2006 v zadevi WWF Italija in drugi (C-60/05, ZOdl., str. I-5083, točka 34).

12 — Glej v opombi 11 navedeno sodbo WWF Italija in drugi 11.

13 — Glej v opombi 8 navedeno sodbo Komisija proti Irski, točka 42 in naslednje.

stopanja od obveznosti iz te direktive, zato jih je treba razlagati restriktivno.¹⁴

pomeni preverjanjem drugih zadovoljivih rešitev. Ali alternative obstajajo, je namreč odvisno od ciljev posameznega ukrepa.

24. Takšne izjeme tudi ponazarjajo načelo sorazmernosti.¹⁵ Po tem načelu, ki je del splošnih načel prava Skupnosti, sprejeti ukrepi ne smejo prekoračiti meje tistega, kar je primerno in potrebno za doseg legitimnih ciljev, ki se jih poskuša doseči s spornim predpisom. Če je na voljo več ustreznih ukrepov, je treba izbrati najmanj omejevalnega, povzročena škoda pa glede na zasledovani cilj ne sme biti nesorazmerna.¹⁶

26. Zato je treba najprej določiti cilj ukrepa. Cilj opravičuje ukrep le, če ga je mogoče pripisati najmanj enemu od razlogov za izjemo, to pomeni, če je ukrep primeren za doseg enega od tam navedenih ciljev. Tudi če je takšna vezanost mogoča, ukrepa ni dovoljeno izvesti, če je cilj mogoče doseči z manj radikalnimi sredstvi, torej z drugo zadovoljivo rešitvijo v skladu s členom 16(1) Direktive.¹⁷

25. Nujnost takšne razlage se kaže zlasti v zvezi z razlogi za izjemo, ki so navedeni v členu 16(1), od (a) do (e), Direktive o habitatih, in alternativnim preverjanjem, to

27. Drugačna rešitev vsekakor ni zadovoljiva le, če je z njo mogoče prav tako dobro doseči cilje izjeme, pač pa tudi, če škoda, ki je posledica izjeme, ni sorazmerna glede na zasledovane cilje, z drugo rešitvijo pa bi zagotovili primerno sorazmerje. To je zaključni del preverjanja sorazmerja, tako imenovane primernosti ali sorazmernosti v ožjem smislu.¹⁸

14 — V zvezi s členom 16(1) glej sodbo z dne 20. oktobra 2005 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (Skladnost) (C-6/04, Recueil, str. I-9017, točka 25), v zvezi s členom 6(4) v opombi 10 navedeno sodbo Komisija proti Portugalski (Castro Verde), točka 35, ter v zvezi s členom 9 Direktive o zaščiti ptic v opombi 11 navedeno sodbo WWF Italija, točka 34.

15 — V zvezi s členom 6(4) Direktive o habitatih glej moje sklepne predloge z dne 29. januarja 2004 k zadevi Waddervereniging und Vogelbeschermingsvereniging (Waddenzee) (C-127/02, Recueil, str. I-7405, točka 106) in v opombi 10 navedene sklepne predloge Komisija proti Portugalski (Castro Verde), točka 42.

16 — Sodbe z dne 10. marca 2005 v združenih zadevah Tempelman in van Schaijk (C-96/03 in C-97/03, ZOdl., str. I-1895, točka 47); z dne 3. julija 2003 v zadevi Lennox (C-220/01, Recueil, str. I-7091, točka 79); z dne 12. junija 2003 v zadevi Schmidberger (C-112/00, Recueil, str. I-5659, točka. 79); z dne 12. marca 2002 v zadevah Omega Air in drugi (C-27/00 in C-122/00, Recueil, str. I 2569, točka 62) ter z dne 12. julija 2001 v zadevi Jippes in drugi (C-189/01, Recueil, str. I-5689, točka 81).

17 — Glej preučitev podobno strukturiranega člena 9 Direktive o zaščiti ptic v sodbi z dne 12. decembra 1996 v zadevi Ligue royale pour la protection des oiseaux in drugi (C-10/96, Recueil, str. I-6775, točka 16 in naslednje ter točka 24 in naslednje).

18 — Glej zgoraj navedeno točko 24 in navedene reference.

28. Glede razlogov za izjemo Komisija nasprotuje temu, da bi v skladu s členom 16(1)(b) na Finskem odobrili odstrel volkov zaradi preventivnih razlogov, torej zaradi preprečevanja škode. Uporaba te izjeme prej izhaja iz tega, da je najprej nastala precejšnja škoda. Komisija se glede tega sklicuje na sodbo, v kateri se v nasprotju s splošno ureditvijo varstva v skladu s primerljivim členom 9(1)(a) tretja alineja, Direktive o zaščiti ptic zahteva obstoj večje škode.¹⁹

29. Graji glede preventivnega odstrela volkov Finska upravičeno nasprotuje z razlago, da člen 16(1)(b) Direktive o habitatih – kot tudi člen 9(1)(a), tretja alineja, Direktive o varstvu ptic – že teži k preprečevanju škode. Zahtevati, da mora škoda najprej nastati, šele nato pa se sprejmejo ukrepi, očitno ne bi bilo sorazmerno.

30. Ta razlaga ni v nasprotju s sodbo, ki jo je navedla Komisija. V odlomku, ki je bil navajan v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti, namreč ni šlo za preventivo,

temveč za to, ali se ukrepi smejo uvesti le za odvrnitev večje škode ali tudi pri manjši škodi.

31. Neodvisno od načelne uporabe izjem za preventivne ukrepe v skladu s členom 16(1)(b) Direktive o habitatih se postavlja vprašanje, v kakšnih okoliščinah je odstrel volkov iz preventivnih razlogov primeren, kdaj obstajajo manj radikalne alternative in ali je cilj preprečevanja ustrezno sorazmeren glede na interes ohranjanja posameznih volkov.

32. Sodišče lahko te tri točke preizkusi le, če Komisija svoje očitke proti finski praksi podpre z zadostnimi dokazi. To se dogaja izključno zato, ker naj finske oblasti ne bi izdale dovoljenj za lov le na tiste volkove, ki povzročajo škodo, temveč vsakič abstraktno odobrijo odstrel določenega števila volkov. Komisija s temi trditvami dvomi v primerenost ukrepov odstrela zaradi preprečevanja škode in tudi v neobstoj milejšega sredstva. Po eni strani se zdi dvomljivo, da se škoda lahko prepreči s slepim ubijanjem volkov, namesto da bi ukrepe usmerili na tiste živali, ki povzročajo škodo. Po drugi strani bi morda dosegli enak preprečevalni učinek, če bi lov omejili na tistih nekaj posameznih živali, ki povzročajo škodo.

¹⁹ – Sodba z dne 8. julija 1987 v zadevi Komisija proti Belgiji (Skladnost) (C-247/85, Recueil, str. 3029, točka 56).

33. Najprej je treba jasno povedati, da je očitak Komisije zgrešen, ker se nanaša na zgornje meje lova, ki jih za posamezna lovišča določi pristojno ministrstvo. V skladu z nesporno trditvijo finske vlade namreč zgornje meje določajo le okvir, znotraj katerega lahko lovišča izdajajo dovoljenja, če *poleg tega* obstajajo tudi pogoji v skladu s členom 16(1) Direktive o habitatih. Gre torej za način, da se prepreči, da bi z odlovom prekomerno prizadeli stanje ohranjenosti vrste.

34. Glede posameznih dovoljenj za lov Finska navaja, da bi se dovoljenje za odstrel vsekakor nanašalo na določene živali, če bi jih bilo mogoče identificirati. Lovišča se seznanijo s stanjem na kraju samem in v sodelovanju z Riista kalatalouden tutkimuslaitos (raziskovalni institut za divjad in ribištvo) zagotavljajo, da se odstrelijo prave živali.

35. Sicer pa se tudi po izjavi finske vlade v preostalih primerih lov načeloma dovoli tako, da se za posamezno območje določi število odstrelov. Stališče Finske je – prvič v dupliki –, da pri krdelnih živalih, kot je volk, dovoljenja za odstrel ni mogoče omejiti na

posamezne živali. Deloma naj bi bilo skoraj nemogoče, da bi v krdelu, ki je povzročilo škodo, kot povzročitelje škode prepoznali posamezne živali.

36. Trditve Finske pa ne pojasnjujejo, kako neindividualizirana dovoljenja za odstrel pripomorejo k preprečevanju resne škode, torej, ali je ta praksa za doseg tega cilja sploh ustrezna. Izkušnje v Severni Ameriki so pokazale, da je bilo škodo za lov na divjačino mogoče zmanjšati šele z *občutnim* zmanjšanjem populacije volkov v daljšem obdobju.²⁰ Ni izključeno, da to velja tudi za škodo pri domačih živalih. Finska se med drugim zagovarja s trditvijo, da je populacija volkov kljub lovu narasla – torej se zmanjšanje škode ne zdi verjetno.

37. Ena od možnosti je tudi, da se z dovoljenji omogoči le neposredno odvrnitev

20 – Commission on Life Sciences (CLS), *Wolves, Bears, and Their Prey in Alaska: Biological and Social Challenges in Wildlife Management* (1997), str. 183 in naslednje (<http://fermat.nap.edu/books/0309064058/html>).

konkretnih napadov, recimo na pse ali ovce. Za kar pa nimamo nobene opore.

spremenili svoje navade in v prihodnje ostajali na varnejši razdalji.

38. Eno od razlag omenja načrt upravljanja, ki ga je Komisija predložila v tem postopku. Ta pravi, da se volkovi zaradi lova ne znebijo strahu pred ljudmi. Iz strahu se volkovi izogibajo ljudem in naseljem ter imajo zato manj priložnosti za pokol domačih živali in ogrožanje ljudi.²¹ S tem ciljem se, v skladu s členom 16(1)(b) Direktive o habitatih, odlov lahko šteje kot preprečevanje škode.

39. Volkovi veljajo za zelo plahe živali, vendar pa škoda, ki jo povzročajo, dokazuje, da se človeku vendarle ne izogibajo povsem. Iz uporabe finskega odškodninskega predpisa za škodo, ki jo povzročijo volkovi, izhaja, da so volkovi v letih od 2000 do 2003 letno pobili med 23 in 135 ovac, od enega do devet primerkov živine, od 270 do 561 jelenov ter od 20 do 31 psov. Pri ovcah in jelenih je mogoče zaznati težnjo povečevanja.²² Če se bo dejansko lovilo krdela, ki se človeku najbolj približajo in posledično povzročajo največ škode,²³ je verjetno, da bodo volkovi

40. Toda tudi ta teza ne more na podlagi obstoječih informacij upravičiti nediferencirano dovoljenje odstrela določenega števila volkov. Tezo bi lahko sprejeli le, če bi jo znanstveno dovolj dobro utemeljili. Znanstvena utemeljitev bi morala osvetliti, v kolikšni meri je lov ustrezen način za ohranjanje strahu volkov, poleg tega pa tudi, v kakšni obliki bi bil učinkovit in bi najmanj škodil populaciji volkov, npr. če in po možnosti v kakšnih okoliščinah bi bilo treba odstreliti starejše živali krdela ali samo mladiče ali celo celotno krdelo. Treba bi bilo preveriti, ali namesto usmrčitve volkov zadoščajo drugi ukrepi, npr. ukrepi, kot jih je predlagala Komisija, da bi živino ponoči zapirali v hleve oziroma za učinkovite ograje ali da bi nastavljali dišave ali druga sredstva, ki bi odganjala volkove, ter plačilo odškodnine za nastalo škodo.

41. Člen 16(1) Direktive o habitatih pogojuje vsako izjemo od strogih zaščitnih določb iz člena 12 še s pogojem, da izjema ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste na njihovem naravnem območju razširjenosti.

21 — V opombi 3 navedeni načrt upravljanja, str. 49.

22 — V opombi 3 navedeni načrt upravljanja, str. 17.

23 — V skladu z načrtom upravljanja (navedenem v opombi 3, str. 17) od 10 % do 20 % volkov povzroča 80 % škode.

42. Člen 1(i) Direktive o habitatih se pri opredelitvi stanja ohranjenosti vrste kot primerne opira na tri merila. Drugo in tretje merilo se nanašata na naravno območje razširjenosti in habitate vrste. V zadevnem postopku ni dvoma, da so merila primernega stanja ohranjenosti izpolnjena.

roka, ki ga je določila v obrazloženem mnenju, tj. 4. septembra 2002, ni bil v ugodnem stanju ohranjenosti. Pri tem se Komisija opira na raziskavo, ki je na podlagi podatkov iz leta 1998 volka na Finskem opredelila kot ogroženo žival, ter na finski načrt upravljanja za volkove. Finska poudarja, da ima raziskava v tem postopku le še sekundarni pomen, saj je odločilni trenutek 4. september 2002. Stanje ohranjenosti populacije volka v tem trenutku je dokumentirano v načrtu upravljanja.

43. Sporno pa je prvo merilo ugodnega stanja ohranjenosti, in sicer ali je mogoče na podlagi podatkov o populacijski dinamiki volka domnevati, da je ta vrsta preživetja sposobna sestavina svojega naravnega habitata in ga dolgoročno lahko naprej ustvarja.

44. Ni sporno, da je finska populacija volkov v zadnjih letih številčno zelo narasla in se tudi prostorsko zelo razširila. Kljub dovoljenjem za odstrel se zato skupno stanje ohranjenosti vrste ni poslabšalo, temveč izboljšalo. Iz tega lahko, tako kot navaja finska vlada, sklepamo, da populacija volkov na Finskem izpolnjuje zahteve ugodnega stanja ohranjenosti.

46. Načrt upravljanja izhaja iz tega, da je finska populacija volkov, kljub upoštevanju priseljevanja volkov iz rusko-karelske populacije, preživetja sposobna sestavina svojega naravnega habitata na Finskem šele, če obsega najmanj 20 parov za razplod.²⁴ V odločilnem letu 2002 je bilo v skladu z načrtom le 12 takšnih parov, v prejšnjih letih pa celo manj. Do leta 2005 je število naraslo na 16, torej meja za populacijo, ki bi bila dolgoročno sposobna preživetja, še ni bila dosežena.²⁵

45. Komisija pa vendarle meni, da volk na Finskem v predhodem postopku in ob izteku

²⁴ – V opombi 3 navedeni načrt upravljanja, str. 41, str. 15 in naslednje.

²⁵ – V opombi 3 navedeni načrt upravljanja, str. 9 in naslednje.

47. Finska Komisiji ugovarja, da za oceno ugodnega stanja ohranjenosti ni odločilen koncept najmanjše preživetja sposobne populacije, temveč dinamika populacije, ki naj bi bila očitno ugodna.

Če bi namreč ti primerki še živeli, bi nekoč zapustili krdelo in si verjetno našli partnerja.²⁷ Ob upoštevanju omejenega števila volkov na Finskem lahko sklepamo, da bi se stanje ohranjenosti populacije volkov brez odstrela posameznih primerkov bistveno bolj izboljšalo, kot se je dejansko.

48. Ta trditev finske vlade je manj prepričljiva, ker je v nasprotju z ugotovitvami, ki so na podlagi najboljših razpoložljivih znanstvenih dognanj navedene v njenem lastnem načrtu upravljanja. Stanje ohranjenosti volka na Finskem v odločilnem trenutku torej ne more biti ugotovljeno kot ugodno.

50. Tako ne morem ugotoviti, niti da je finska populacija volkov kljub odstrelom ostala v ugodnem stanju ohranjenosti niti da ji to ni škodovalo. Upravičenost lova na volkove torej tudi iz tega razloga v upoštevem času ni bila združljiva z besedilom člena 16(1) Direktive o habitatih.

49. V nasprotju s finskim stališčem lahko nadalje izhajamo tudi iz tega, da odstrel posameznih volkov za stanje ohranjenosti populacije ni bil ugoden. Okoliščina, da je populacija kljub odstrelom narasla, ne izključuje dejstva, da so odstrelili najprej poslabšali stanje ohranjenosti.²⁶ Če se odstrelijo za razplod primerni posamezniki, se neposredno zmanjša število parov, primernih za razplod, ki so odločilnega pomena za stanje ohranjenosti. Posreden vpliv na število parov za razplod pa ima seveda tudi odstrel posameznih živali, ki se še ne razmnožujejo.

51. Finska vlada pa je izpostavila upravičeno vprašanje, ali je ob tem, da stanje ohranjenosti ni ugodno, izključena vsaka upravičenost ukrepa, ki ni ugoden za strogo varovane vrste iz člena 12 Direktive o habitatih v skladu s členom 16. To bi pomenilo, da države članice pred dosego ugodnega stanja ohranjenosti vrst iz priloge IV, neodvisno od

26 — Glej sodbo z dne 29. januarja 2004 v zadevi Komisija proti Avstriji (Golfplatz Wörschach) (C-209/02, Recueil, str. I-1211, točka 27) in v opombi 10 navedeno sodbo Komisija proti Portugalski (Castro Verde), točka 24.

27 — Glej v opombi 3 navedeni načrt upravljanja, str. 11.

ciljev ukrepa, ne smejo dovoliti nobenega od prepovedanih posegov. Za veliko vrst bi to pomenilo absolutno zaščito, saj so, ker niso v ugodnem stanju ohranjenosti, strogo zaščitene.

upravičujejo poseg v zaščitene naravne dobrine, čeprav to v skladu z besedilom konkretnih določb sicer ne bi bilo mogoče.²⁹ Razlog za to mora biti splošen interes, ki je pomembnejši od interesov okolja, za katere si prizadeva Direktiva. Tedaj je šlo za varstvo obale in nevarnost poplav.³⁰ Upoštevalo se je tudi, da je imelo tedanje dejanje konkretne pozitivne učinke na prizadete vrste.³¹

52. Prav pri neposredni ogroženosti največjih dobrin, kot so npr. človeško življenje in zdravje, bi morala, neodvisno od stanja ohranjenosti vrste, obstajati možnost odstopanja od pravnih prepovedi za zaščito vrste, če je to edini način za preprečitev nevarnosti. Zato je kljub nujnosti ozke razlage člena 16(1) Direktive o habitatih potrebna omilitev zahtev za utemeljitev okrnjenja strogo zaščitene vrst. Kot Finska upravičeno trdi, je Komisija v navodilu za uporabo členov 12 in 16 vsaj implicitno priznala, da v takih primerih ne izključuje upravičenosti izjem tudi pri neugodnem stanju ohranjenosti.²⁸

54. Tako kot pri členu 16(1) Direktive o habitatih gre za uporabo načela sorazmernosti, ki glede mogočih ciljev izjem seveda ni omejeno na seznam razlogov za izjeme od a do e, predvsem pa ne pozna pogoja zadrževanja vrste v ugodnem stanju ohranjenosti.

53. Podlaga za takšno omilitev je sodna praksa Sodišča, ki je na področju varstva narave že priznalo, da lahko izredni razlogi

55. V tem primeru pa tudi takšna omilitev zahtev člena 16(1) Direktive o habitatih ne more upravičiti finske prakse. Ker dovoljenje za lov na volkove ni omejeno le na tiste živali, katerih odstrel je nujen za preprečitev škode,

28 — Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, Draft version 5. April 2006, razdelek III, točka 49 in naslednje, zlasti točka 54 (str. 63 in naslednje) (http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance&vm=detailed&sb=Title).

29 — Sodba z dne 28. februarja 1991 v zadevi Komisija proti Nemčiji (Leybucht) (C-57/89, Recueil, str. I-883, točka 21).

30 — V opombi 29 navedena sodba Leybucht, točka 23.

31 — V opombi 29 navedena sodba Leybucht, točka 25.

poleg tega pa niso bili predloženi zadostni znanstveni dokazi o njegovi učinkovitosti, ni mogoče sprejeti izrednih razlogov za odlov.

V – Stroški

56. Tožbi Komisije se torej ugotovi.

57. V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija uspela, se Republiki Finski v skladu s predlogi naloži plačilo stroškov postopka.

VI – Predlog

58. Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Republika Finska, s tem ko je dovolila lov na volkove, ne da bi mogla dokazati, da obstajajo pogoji za izjemo v skladu s členom 16(1) te direktive, ni izpolnila obveznosti iz člena 12(1) in člena 16(1) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst.
2. Republiki Finski se naloži plačilo stroškov.