



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,
predstavljeni 8. maja 2019¹

Zadeva C-674/17

**Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry,
ob udeležbi
Rista Mustonena,
Kaia Ruhanena,
Suomen riistakeskus**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska))

„Predhodno odločanje – Direktiva 92/43/EGS (Direktiva o habitatih) – Ohranjanje naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst – Člen 12(1)(a) – Prepoved namernega ubitja vrst iz Priloge IV(a) – Vrsta *canis lupus* (volk) – Člen 16(1)(e) – Odstopanje – Pogoji – Tako imenovana praksa „lov za upravljanje populacije““

I. Uvod

1. Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska) s svojim predlogom za sprejetje predhodne odločbe sprašuje Sodišče po razlagi člena 16(1)(e) Direktive 92/43/EGS,² na splošno imenovane Direktiva o habitatih.
2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu ry (združenje za varstvo narave Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu, v nadaljevanju: Tapiola) in Suomen riistakeskus (finska agencija za divjad, v nadaljevanju: agencija). Tapiola predložitvenemu sodišču predlaga, naj odpravi dve odločbi, s katerima je agencija za lovsko leto 2015/2016 dovolila ubijanje volkov v okviru tako imenovane prakse lova „za upravljanje populacije“.
3. Cilj te prakse je bil zlasti povečati „družbeno toleranco“ prebivalcev območij, ki mejijo na območja, poseljena z volkovi, glede na njihovo navzočnost, da bi se zmanjšal divji lov in s tem izboljšalo stanje ohranjenosti populacije volkov. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali – in po potrebi pod katerimi pogoji – lahko države članice dovolijo lov za upravljanje populacije na podlagi člena 16(1)(e) Direktive o habitatih. Države članice lahko na podlagi te določbe ob spoštovanju nekaterih pogojev odstopajo od svoje obveznosti, da zagotovijo prepoved namernega ubijanja volkov kot osebkov vrste, ki je s to direktivo strogo zaščitena.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² Direktiva Sveta z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013 (UL 2013, L 158, str. 193).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. V skladu s členom 1(g) Direktive o habitatih so „vrste v interesu Skupnosti“ tiste, ki so na ozemlju, navedenem v členu 2 te direktive, „prizadete“, „ranljive“, „redke“ ali „(iv) endemične in [take, da zahtevajo] posebno pozornost zaradi posebnosti njihovega habitata in/ali možnega vpliva njihovega izkoriščanja na njihov habitat in/ali možnega vpliva njihovega izkoriščanja na njihovo stanje ohranjenosti“. Take vrste „so navedene ali se lahko navedejo v Prilogi II in/ali prilogi IV ali V“.

5. V členu 1(i) navedene direktive je „stanje ohranjenosti vrste“ opredeljeno kot „skupek vplivov, ki delujejo na to vrsto in lahko dolgoročno vplivajo na razširjenost in številčnost njenih populacij na ozemlju iz člena 2“, navedena pa so tudi merila, na podlagi katerih je mogoče stanje ohranjenosti obravnavati kot „ugodno“.

6. Člen 2 iste direktive določa:

„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.

2. Ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, so namenjeni vzdrževanju ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst v interesu Skupnosti.

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

7. Člen 12(1) Direktive o habitatih določa:

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

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

[...]“.

8. V Prilogi IV, točka (a), navedene direktive je med živalskimi vrstami, ki so v interesu Skupnosti in potrebujejo strogo varstvo, naveden *canis lupus*, na splošno imenovan volk, razen, med drugim, „finskih populacij v območju gospodarjenja s severno jelenjadjo [...]“.

9. Člen 16(1) navedene direktive določa:

„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) 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 vzrejo, vključno z umetnim razmnoževanjem rastlin;
- (e) da 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.“

B. Finsko pravo

1. Zakon o lovu

10. Na podlagi člena 37, tretji odstavek, zakona št. 615/1993 o lovu, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 159/2011 (v nadaljevanju: zakon o lovu), je volk vedno predmet varstva. Vendar lahko agencija na podlagi člena 41(1) zakona o lovu ob upoštevanju pogojev iz členov od 41a do 41c navedenega zakona dovoli odstopanja od tako določenega varstva.

11. Člen 41, četrti odstavek, zakona o lovu določa, da se lahko z vladno uredbo določijo pravila v zvezi s postopkom izdaje, pogoji in podrobnimi pravili odstopanj. V skladu s členom 41, peti odstavek, se lahko za letno število odstrelav, izvedenih na podlagi odstopanj, določi zgornja meja z odlokom ministrstva za kmetijstvo in gozdarstvo.

12. S členom 41a, prvi odstavek, zakona o lovu je bil v finsko pravo prenesen člen 16(1), od (a) do (d), Direktive o habitatih. S členom 41a, tretji odstavek, tega zakona je bil prenesen člen 16(1)(e) te direktive, pri čemer je bilo določeno, da „[j]e odstopanje v zvezi z volkom [...] lahko dovoljeno tudi za selektivno ali omejeno lovljenje ali ubijanje nekaterih osebkov pod strogo nadzorovanimi pogoji“.

2. Vladna uredba št. 452/2013

13. Člen 3 vladne uredbe št. 452/2013 določa, da se lahko odstopanje na podlagi člena 41a, tretji odstavek, zakona o lovu dovoli za lovljenje ali ubijanje volkov na območju gospodarjenja s severno jelenjadjo med 1. oktobrom in 31. marcem ter v preostalem delu države med 1. novembrom in 31. marcem.

14. Člen 4, prvi odstavek, te uredbe določa, da se lahko odstopanje dovoli le za omejeno območje, na katerem so izpolnjeni pogoji iz člena 41a zakona o lovu. V členu 4, tretji odstavek, navedene uredbe je natančneje določeno, da je mogoče odstopanja iz člena 41a, tretji odstavek, zakona o lovu dovoliti le za lov na območjih, na katerih je zadevna vrsta močno razširjena.

3. Odloka ministrstva za kmetijstvo in gozdarstvo

15. Za lovsko leto 2015/2016 je člen 1 odloka št. 1488/2015 ministrstva za kmetijstvo in gozdarstvo o lovu na volkove, dovoljenem na podlagi odstopanja zunaj območja gospodarjenja s severno jelenjadjo (v nadaljevanju: odlok št. 1488/2015), sprejetega v skladu s členom 41, peti odstavek, zakona o lovu, določal, da se lahko na podlagi člena 41a, tretji odstavek, tega zakona dovoli odstrel največ 46 osebkov.

16. Kar zadeva vsako od lovskih let v obdobju 2016–2018, je člen 1 odloka št. 1335/2016 ministrstva za kmetijstvo in gozdarstvo o lovu na volkove, dovoljenem na podlagi odstopanja zunaj območja gospodarjenja s severno jelenjadjo (v nadaljevanju: odlok št. 1335/2016), določal, da se lahko na podlagi odstopanj iz člena 41, prvi odstavek, zakona o lovu odstrani skupaj največ 53 osebkov. V skladu s členom 3, tretji odstavek, tega odloka je to število vključevalo tudi volkove, ki so bili odstranjeni na podlagi policijske odredbe, ki so bili ubiti zaradi prometa ali katerih smrt je bila ugotovljena na kakršen koli drug način.

4. Načrt upravljanja populacije volkov

17. 22. januarja 2015 je ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo sprejelo nov načrt upravljanja populacije volkov na Finskem (v nadaljevanju: načrt upravljanja).³ Namen tega načrta je bil obnoviti in vzdrževati ugodno stanje ohranjenosti populacije. Najmanjša velikost za preživetje sposobne populacije volkov je bila v njem ocenjena na 25 parov za razplod. V navedenem načrtu je bilo predvideno lokalno upravljanje populacije volkov, s katerim naj bi se zagotovila sposobnost preživetja posameznega krdele, hkrati pa spodbujalo sožitje med človekom in volkom.

18. V načrtu upravljanja je bilo opozorjeno, da od leta 2007 ni bilo dovoljeno nobeno odstopanje v okviru lova za upravljanje populacije (v nadaljevanju: odstopanje zaradi upravljanja populacije). Po letu 2007 pa se je populacija volkov na Finskem zmanjšala in leta 2013 dosegla najnižjo raven, ki je bila ocenjena na približno 120 osebkov. V tem obdobju so poskušali to populacijo povečati s politiko strogega varstva. Določena so bila le odstopanja zaradi preprečevanja škode. A medtem ko se je populacija volkov zmanjševala, so bile še naprej – in celo še bolj – prisotne kritike na podeželskem območju v zvezi z navzočnostjo volkov in škodo, ki naj bi jo povzročali. Ugotovljeni neuspeh te politike naj bi bilo mogoče pojasniti z nezmožnostjo pristojnih organov, da se odzovejo na zaskrbljenost oseb, ki živijo v bližini volkov. To nezadovoljstvo naj bi okrepilo družbeno sprejemanje nezakonitega ubijanja volkov.

19. Na podlagi teh preudarkov je načrt upravljanja temeljil na predpostavki, da je treba za uspeh politike ohranjanja populacije volkov upoštevati tudi skrbi in potrebe teh oseb. Načrt upravljanja je kot odgovor na to in za uvedbo zakonitega pristopa k upravljanju te populacije, ki omogoča sprejemanje ukrepov proti osebkom, ki povzročajo te nevšečnosti, in s tem preprečitev divjega lova, določal možnost, da se dovolijo odstopanja zaradi upravljanja populacije. Ta odstopanja naj ne bi presegala največjega letnega števila osebkov za odstrel na finskem ozemlju v okviru lova za upravljanje populacije ter ki naj bi ga ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo določilo z odlokom na podlagi informacij, ki jih predloži Luonnonvarakeskus (inštitut za naravne vire, Finska).

20. Odstopanja zaradi upravljanja populacije so bila dovoljena le za selektivni in omejen lov ali odstrel nekaterih osebkov volkov na območjih, na katerih je ta vrsta močno razširjena, in pod strogo nadzorovanimi pogoji. Agencija je morala v vsakem primeru posebej presoditi sposobnost preživetja zadevnega krdele. V nekaterih primerih je bilo poleg tega mogoče odstopanje dovoliti na življenjskih območjih osebkov, ki povzročajo škodo ali nevšečnosti, če je bila ta vrsta tam močno razširjena.

21. Natančneje, štel se je, da je bil izbor osebkov, ki jih je bilo mogoče ubiti, potreben, da bi se zagotovila sposobnost preživetja krdele. V zvezi s tem je bilo v načrtu upravljanja predvideno, da bi bilo treba loviti mlade osebke krdele ali po potrebi osebke, ki povzročajo škodo ali nevšečnosti prebivalcem zadevnih območij ali njihovi lastnini. Agencija je morala v vsakem primeru posebej presoditi, ali so namesto podelitve dovoljenja za odstopanje obstajale druge zadovoljive možnosti.

³ Načrt upravljanja je na voljo na naslovu:
https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen_susikannan_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f.

III. Spor o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

22. Agencija je Ristu Mustonenu in Kaiu Ruhanenu z odločbama z dne 18. decembra 2015 (v nadaljevanju: sporni odločbi) na podlagi člena 41 in člena 41a, tretji odstavek, zakona o lovu izdala lovski dovoljenji, s katerima jima je bil dovoljen odstrel volkov v obdobju med 23. januarjem in 21. februarjem 2016 v Severni Savoniji (Finska).

23. Z odločbama, naslovljenima na R. Mustonena in K. Ruhanena, je bil dovoljen odstrel štirih oziroma treh volkov. Dovoljenje za vsak odstrel je bilo omejeno na ozemlje enega od krdel, določenega v teh odločbah. Vsako od zadevnih krdel je štelo od pet do sedem osebkov ter se je štelo za sposobno preživetja in stabilno. Določeno število drugih krdel je bilo ugotovljeno okoli območij, na katera se nanašata lovski dovoljenji.

24. Agencija je v teh odločbah ugotovila, da so nekateri osebkovi iz krdel, ki poseljujejo ta območja, večkrat povzročili škodo ali nevšečnost. Natančneje, volkovi so ranili pse med lovom. Čeprav bi lahko to škodo omejilo zadrževanje psov v kletki, se ta rešitev ni zdela ustrezna v okviru lova. Čeprav so navedena območja odročna, so na njih živele družine z otroki. Starše je skrbelo za varnost njihovih otrok.

25. K spornima odločbama so bili dodani predlogi. Prvič, predlagano je bilo, naj se ne ubije dominantni samec in da se lovijo predvsem mladi osebkovi ali osebkovi, ki povzročajo nevšečnosti. Drugič v teh odločbah je bilo predlagano, naj se ne ubije osebek, na katerega je bila nameščena oznaka. Tretjič, z navedenima odločbama sta bila njuna naslovnika opomnjena, naj po potrebi upoštevata umrljivost osebkov iz krdel, ki so predmet odstopanja, pri čemer so to umrljivost morali potrditi organi pred datumom začetka dovoljenega lova. Tedaj je bilo predlagano, naj se število odstrelov zmanjša tako, da skupna umrljivost ne preseže števila osebkov, za katere je bilo dodeljeno lovsko dovoljenje.

26. Isti odločbi sta napotovali na nacionalni pravni okvir, ki se uporabi, in na načrt upravljanja. Agencija je navedla, da po njenem mnenju odstreli, do katerih bo lahko prišlo na podlagi odstopanj zaradi upravljanja populacije, dovoljenih v okviru najvišje kvote 46 osebkov, določene v členu 1 odloka št. 1488/2015, ne bi ogrožali vzdrževanja ali obnovitve ugodnega stanja ohranjenosti navedene vrste na naravnem območju razširjenosti. Agencija je poleg tega navedla, da ni druge zadovoljive možnosti, kot je sprejetje odstopanj zaradi upravljanja populacije na zadevnih območjih. Lov naj bi potekal pod strogo nadzorovanimi pogoji. Njegova selektivnost in omejenost naj bi se udeleževala z geografskimi in količinskimi omejitvami, določenimi v spornih odločbah, ter z upoštevanjem načina lova, predpisanega v teh odločbah.

27. Tapiola je 31. decembra 2015 vložilo tožbi pri Itä-Suomen hallinto-oikeus (upravno sodišče vzhodne Finske) za odpravo spornih odločb in za prepoved njenega izvajanja. To sodišče je z odločbama z dne 11. februarja 2016 ti tožbi razglasilo za nedopustni. Tapiola je zoper ti odločbi vložilo pritožbo. Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče) je s sklepoma z dne 29. maja 2017 delno dopustilo to pritožbo.

28. Tapiola v utemeljitev svoje pritožbe navaja, da sta bila s spornima odločbama kršena zlasti člena 12 in 16 Direktive o habitatih. Člen 16(1)(e) te direktive naj bi se nanašal samo na primere, v katerih je zaradi dobrega stanja ohranjenosti populacije zadevne vrste potrebno ali dovoljeno odstopanje od obveznosti stroge zaščite te vrste. Po navedbah Tapiola pa lahko lov škodi stanju ohranjenosti navedene vrste, ki je na Finskem že močno ogrožena. Poleg tega naj ne bi bilo dokazano, da bi se lahko z lovom na volkove dosegli cilji, ki so zanj določeni v načrtu upravljanja. Tapiola dodaja, da je agencija vsako odstopanje zaradi upravljanja populacije sprejela na podlagi relativne presoje samo za ozemlje, na katero se je ta nanašala, pri čemer pa naj ne bi upoštevala skupnega vpliva odstopanj, ki se nanašajo na različna ozemlja, na stanje ohranjenosti volka.

29. Agencija v svojo obrambo navaja, da je lov zaradi upravljanja populacije izhajal iz poskusa, ki naj bi bil povezan z izvajanjem načrta upravljanja in omejen na dve leti. Ta poskus naj se ne bi podaljšal, kar naj bi potrjevalo sprejetje odloka št. 1335/2016. Agencija trdi, da je podrobno preverila spoštovanje pogojev iz člena 16(1)(e) Direktive o habitatih. Poleg tega dodaja, da je raven, na kateri je treba presojati vpliv posameznega odstopanja, odvisna od bioloških značilnosti zadevne vrste. Kar zadeva volkove, naj ta raven ne bi ustrezala krdelu, temveč vsem populacijam, vključno s tistimi, ki se gibljejo zunaj nacionalnih meja.

30. V teh okoliščinah predložitveno sodišče opozarja, da je vrsta *canis lupus* na Finskem močno ogrožena. Število volkov je tam z leti precej nihalo, kar je treba domnevno pripisati divjemu lovu. Populacija volkov je poleg tega zaradi svoje majhnosti ranljiva v primeru nesreč.

31. To sodišče se na prvem mestu sprašuje o vplivu, ki ga ima na skladnost odstopanja s členom 16(1)(e) Direktive o habitatih to, da to odstopanje spada v okvir nacionalnega načrta upravljanja in nacionalne zakonodaje, ki določa največje letno število dovoljenih odstreliv na celotnem ozemlju zadevne države članice. Poleg tega se navedeno sodišče sprašuje, ali ta določba dovoljuje, da je lov za upravljanje populacije usmerjen na lokalno populacijo, katere stanje ohranjenosti je ugodno, ne da bi bilo ocenjeno stanje ohranjenosti populacije volkov na ravni nacionalnega ozemlja. Isto sodišče poleg tega želi izvedeti, ali je mogoče dovoliti odstopanje zaradi upravljanja populacije, tudi kadar stanje ohranjenost te populacije ni ugodno, če ga to odstopanje dodatno ne poslabša.

32. Na drugem mestu, predložitveno sodišče dvomi, da je bil s spornima odločbama spoštovan pogoj, ki je naveden v uvodnem stavku člena 16(1) Direktive o habitatih in ki se nanaša na neobstoj druge zadovoljive možnosti. V zvezi s tem to sodišče poudarja, da ni nobenega znanstvenega dokaza, da se lahko z lovom zaradi upravljanja populacije zmanjša divji lov do te mere, da ima na splošno pozitiven učinek na stanje ohranjenosti volka. Navedeno sodišče dodaja, da je bil cilj zadevnih odstopanj iz spora o glavni stvari tudi ta, da se prepreči škoda na psih in da se izboljša splošni občutek varnosti prebivalcev zadevnih območij. Vendar naj ne bi bilo izrecnih navedb, v skladu s katerimi naj bi ta odstopanja spadala med primere, navedene v členu 16(1)(b) in (c) Direktive o habitatih.

33. Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče) je glede na te preudarke z odločbo z dne 28. novembra 2017, ki je prispela na Sodišče 1. decembra 2017, prekinilo odločanje in Sodišču predložilo ta vprašanja za predhodno odločanje:

- „1. Ali besedilo člena 16(1)(e) Direktive o habitatih dopušča, da se na podlagi vlog posameznih lovcev dodelijo regionalno omejena dovoljenja za [...] lov za upravljanje populacije?
 - (a) Ali je pri presoji tega vprašanja pomembno, da je polje proste presoje pri odločanju o dodelitvi dovoljenj za odstopanje omejeno z nacionalnim načrtom upravljanja populacije in največjim dovoljenim številom primerkov živali za odstrel, določenim v uredbi, v okviru katerih se lahko za ozemlje države članice dodelijo letna dovoljenja za odstopanje?
 - (b) Ali se lahko pri presoji upoštevajo tudi drugi vidiki, kot so cilj preprečevanja škode na psih in povečanja splošnega občutka varnosti?
2. Ali je mogoče dodelitev dovoljenj za odstopanje za lov za upravljanje populacije v smislu prvega vprašanja za prehodno odločanje utemeljiti s tem, da za preprečitev divjega lova ni druge zadovoljive možnosti v smislu člena 16(1) Direktive o habitatih?
 - (a) Ali je v tem primeru mogoče upoštevati praktične težave pri izvajanju nadzora nad nezakonitim divjim lovom?
 - (b) Ali je treba pri presoji vprašanja, ali obstaja druga zadovoljiva možnost, morda upoštevati tudi cilj preprečevanja škode na psih in povečanja splošnega občutka varnosti?

3. Kakšen vpliv ima pogoj iz člena 16(1) Direktive o habitatih, ki se nanaša na stanje ohranjenosti populacij vrst, pri dodelitvi regionalno omejenih dovoljenj za odstopanje?
- (a) Ali je treba stanje ohranjenosti vrste presoјati glede na določeno območje, celotno območje države članice ali celo glede na večje območje razširjenosti zadevne vrste?
 - (b) Ali je mogoče, da so izpolnjeni pogoji za dodelitev dovoljenja za odstopanje iz člena 16(1) Direktive o habitatih, čeprav stanje ohranjenosti vrste ni mogoče šteti za ugodno v smislu navedene direktive?
 - (c) Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen: v katerem primeru je to podano?

34. Tapiola, agencija, finska in danska vlada ter Evropska komisija so Sodišču predložili pisna stališča. Zadnje navedeni ter K. Ruhanen in švedska vlada so na obravnavi 9. januarja 2019 podali ustna stališča.

IV. Analiza

A. Uvodne ugotovitve

35. Na podlagi spornih določb je bilo dovoljeno odstreliti skupaj sedem volkov v skladu z določbo finskega prava, s katero je bil prenesen člen 16(1)(e) Direktive o habitatih. Ti odločbi sta bili tako sprejeti v okviru izvajanja možnosti, določene v načrtu upravljanja, da agencija v mejah, določenih z nacionalno zakonodajo, dovoli lov zaradi upravljanja populacije na 46 osebkov za lovsko leto 2015/2016.

36. Agencija je v načrtu upravljanja kot oviro za uspeh politike zaščite volkov natančneje ugotovila neodobravanje podeželskega prebivalstva, ki prebiva blizu območij, poseljenih z volkovi. Zaradi pomanjkanja legitimnosti te politike z vidika tega prebivalstva naj bi prišlo do močno razširjenega pojava divjega lova. Načrt upravljanja je vključeval poskus, katerega namen je bil oceniti, ali bi legalizacija lova vnaprej določenega števila volkov zmanjšala obseg divjega lova in s tem izboljšala stanje ohranjenosti populacije volkov. Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, so bili v tem okviru upoštevani tudi cilji, da se prepreči, da bi volkovi poškodovali pse, in izboljša splošni občutek varnosti podeželskega prebivalstva.

37. Vendar je predložitveno sodišče navedlo, da pri tem poskusu ni bilo mogoče ugotoviti učinkovitosti lova zaradi upravljanja populacije v boju proti divjemu lovu v smislu, da bi se izboljšalo stanje ohranjenosti populacije volkov, kar je na obravnavi potrdila finska vlada. Navedeni poskus poleg tega ni bil ponovljen, tako da so bila odstopanja od prepovedi namernega ubijanja volkov nazadnje dovoljena le iz razlogov, navedenih v določbah finskega prava, s katerimi je bil prenesen člen 16(1)(b) in (c) Direktive o habitatih.

38. To sodišče želi s svojimi vprašanji za predhodno odločanje v bistvu izvedeti, ali so bili s spornima odločbama – glede na to, da sta odstopali od obveznosti zagotoviti prepoved namernega ubijanja volkov, določeni v členu 12(1)(a) v povezavi s Prilogo IV(a) k Direktivi o habitatih – spoštovani pogoji, določeni v njenem členu 16(1)(e), in sta bili torej navedeni odločbi v skladu s temi določbami.⁴

⁴ Kot je že ugotovilo Sodišče, členi 12, 13 in 16 Direktive o habitatih sestavljajo povezano celoto pravil, katerih namen je zagotovitev varstva populacij zadevnih vrst. Zato bi se z vsakim odstopanjem, ki ne bi bilo združljivo s členom 16(1) te direktive, kršila tudi člena 12 ali 13. Glej sodbo z dne 20. oktobra 2005, Komisija/Združeno kraljestvo (C-6/04, EU:C:2005:626, točka 112).

39. V skladu s členom 16(1) Direktive o habitatih je treba pri vsakem odstopanju od te obveznosti spoštovati dva splošna pogoja. Prvič, za sprejetje odstopanja se zahteva neobstoj druge zadovoljive možnosti (razdelek B). Drugič, odstopanje ne sme škodovati vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste na njihovem naravnem območju razširjenosti (razdelek C).

40. Uporaba te določbe mora poleg tega izhajati iz enega od razlogov za odstopanje, določenih v njenih točkah od (a) do (e). Člen 16(1)(e) Direktive o habitatih, ki je upošteven v obravnavanem primeru, dovoljuje sprejete odstopanj, ki se med drugim nanašajo na to, da se dovoli odstrel osebkov vrst, navedenih v Prilogi IV(a) te direktive,⁵ pri čemer je treba spoštovati nekatere posebne pogoje (razdelek D).

41. Preverjanje spoštovanja vseh teh pogojev vključuje presojo dejanskega stanja, za katero je izključno pristojno predložitveno sodišče. Vendar bodo odgovori na vprašanja za predhodno odločanje temu sodišču pomagali pri izvedbi te naloge.

42. Preden začnem analizirati ta vprašanja, menim, da je koristno opozoriti na nekatere splošne oporne točke, ki so bile že navedene v sodni praksi Sodišča in ki me bodo vodile pri tej analizi.

43. Najprej, Sodišče je večkrat presodilo, da je treba člen 16(1) Direktive o habitatih, ker določa sistem odstopanja od obveznosti stroge zaščite vrst, navedenih v Prilogi IV(a) k tej direktivi, razlagati ozko.⁶

44. Dalje, ker se s to določbo uvaja sistem odstopanja, dokazno breme za spoštovanje v njem zajetih pogojev za vsako odstopanje nosi organ države članice, ki o njem sprejme odločitev. Poleg tega se lahko odstopanje dovoli le na podlagi odločb, ki vsebujejo natančno in ustrezno obrazložitev, ki se sklicuje na razloge, pogoje in zahteve, zajete v navedeni določbi.⁷

45. Nazadnje, sodna praksa v zvezi s členom 9 Direktive o pticah,⁸ ki državam članicam dovoljuje, da pod pogoji, primerljivimi s pogoji iz člena 16(1) Direktive o habitatih, odstopajo od obveznosti zaščite vrst prostoživečih ptic, je prav tako upoštevena za razlago te določbe.⁹ Natančneje, Sodišče je presodilo, da mora vsako odstopanje, sprejeto na podlagi člena 9 Direktive o pticah, temeljiti na znanstvenih geografskih, podnebni, okoljskih in bioloških podatkih.¹⁰ To načelo – podobno kot druge presoje, ki izhajajo iz sodne prakse v zvezi s to določbo, na katero bom opozoril v nadaljevanju svoje obrazložitve –¹¹ je po mojem mnenju mogoče prenesti v okvir člena 16(1) Direktive o habitatih.

5 S stališčem, ki ga je navedlo Tapiola in v skladu s katerim pojem „odvzem“ v smislu člena 16(1)(e) Direktive o habitatih ne vključuje odstrela osebkov zadevnih vrst, se ne strinjam. Kot trdijo druge zadevne stranke, ki so predložile stališča Sodišču, je ta pojem splošen izraz, ki zajema tako ujetje kot odstrel. Kot navajata danska in švedska vlada, je mogoče uporabo tega izraza pojasniti zlasti s tem, da vrste, navedene v Prilogi IV k tej direktivi poleg živalskih vrst vključujejo tudi rastlinske vrste, v zvezi s katerimi bi bil izraz „odstrel“ neustrezen. Smernice Komisije o strogem varstvu živalskih vrst v interesu Skupnosti, ki je določeno v [Direktivi o habitatih] (februar 2007, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_fr.pdf, str. 59, točka 33, v nadaljevanju: smernice Komisije) podpirajo tako razlago. Čeprav ta dokument ni zavezujoč, vsebuje podrobne smernice, s katerimi je mogoče pojasniti razlago Direktive o habitatih. Razlaga, ki jo predlagam, izhaja tudi iz analogne uporabe sodne prakse v zvezi s členom 9(1)(c) Direktive 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL 2010, L 20, str. 7), to je tako imenovane Direktive o pticah. Sodišče je namreč presodilo, da ta določba, ki dovoljuje odstopanje od obveznosti zaščite, izhajajoče iz te direktive, pod pogoji, ki so primerljivi s tistimi iz člena 16(1)(e) Direktive o habitatih, lahko upraviči izdajo dovoljenja za lov na prostoživeče ptice (glej zlasti sodbi z dne 16. oktobra 2003, Ligue pour la protection des oiseaux in drugi (C-182/02, EU:C:2003:558, točka 10), in z dne 15. decembra 2005, Komisija/Finska (C-344/03, EU:C:2005:770, točka 31)).

6 Glej v tem smislu sodbe z dne 20. oktobra 2005, Komisija/Združeno kraljestvo (C-6/04, EU:C:2005:626, točka 111); z dne 10. maja 2007, Komisija/Avstrija (C-508/04, EU:C:2007:274, točka 110), in z dne 14. junija 2007, Komisija/Finska (C-342/05, EU:C:2007:341, točka 25).

7 Sodba z dne 14. junija 2007, Komisija/Finska (C-342/05, EU:C:2007:341, točka 25). Glej po analogiji med drugim tudi sodbi z dne 8. junija 2006, WWF Italia in drugi (C-60/05, EU:C:2006:378, točka 34), in z dne 21. junija 2018, Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, točka 47).

8 Glej opombo 5 teh sklepnih predlogov.

9 Glej v tem smislu sodbo z dne 20. oktobra 2005, Komisija/Združeno kraljestvo (C-6/04, EU:C:2005:626, točka 25). Glej tudi smernice Komisije, str. 53, točka 4.

10 Glej sodbi z dne 8. junija 2006, WWF Italia in drugi (C-60/05, EU:C:2006:378, točka 25), in z dne 21. junija 2018, Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, točka 62).

11 Glej zlasti točke 54, 71, 106 in 110 teh sklepnih predlogov.

B. Obseg pogoja v zvezi z neobstojem druge zadovoljive možnosti

46. V skladu z uvodnim stavkom in točko (b) prvega vprašanja ter z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali cilj boja proti divjemu lovu po potrebi v povezavi s ciljema preprečevanja, da bi volkovi poškodovali pse, in pomiritve lokalnega prebivalstva, lahko upraviči sprejetje odstopanja zaradi upravljanja populacije na podlagi člena 16(1)(e) Direktive o habitatih. Zlasti želi izvedeti, ali se glede na praktične težave pri nadzoru nad divjim lovom s sprejetjem takega odstopanja spoštuje pogoj, naveden v uvodnem stavku člena 16(1) te direktive, v skladu s katerim je odstopanje dovoljeno, le če „ni druge zadovoljive možnosti“.

47. Ta pogoj je po mojem mnenju mogoče obravnavati kot poseben izraz splošnega načela sorazmernosti, na katerem temelji pravo Unije.¹² V skladu z njim mora namreč država, ki namerava sprejeti odstopanje, jasno opredeliti zastavljen legitimen cilj (razdelek 1). Ta država članica mora po navedbi tega cilja dokazati, da je odstopanje ustrezno (razdelek 2) in potrebno (razdelek 3) za njegovo uresničitev.¹³

1. Opredelitev ciljev odstopanj zaradi upravljanja populacije

48. Kot je navedeno v predložitveni odločbi, so bili cilji zadevnih odstopanj, ki so predmet postopka v glavni stvari, in načrta upravljanja, v katerega okvir so spadala, hkrati zmanjšati divji lov, preprečiti nastanek škode na psih in izboljšati splošen občutek varnosti ljudi, ki prebivajo blizu območij, poseljenih z volkovi. Zadnjenavedena cilja sta bila predstavljena kot tesno povezana s prvim ciljem, saj naj bi njuna uresničitev po navedbah agencije prispevala k „družbeni toleranci“ lokalnih populacij ljudi do volkov, s čimer bi se zmanjšal nezakonit lov. Cilj odstopanj zaradi upravljanja populacije se je tako pridružil cilju zaščite populacij volkov in nasprotnih človeških interesov.

49. Kot izhaja iz dobesečne, sistematične in teleološke razlage člena 16(1)(e) Direktive o habitatih, so zgoraj navedeni cilji po mojem mnenju legitimni cilji, na katere se je mogoče sklicevati v utemeljitev odstopanja, ki se opira na to določbo.

50. *Na prvem mestu* ugotavljam, da drugače kakor drugi razlogi za odstopanje, naštetih v členu 16(1) te direktive, v točki (e) te določbe niso navedeni cilji, ki jih je mogoče uresničevati s sprejetjem odstopanja. Ta točka pa določa dodatne pogoje, povezane zlasti z omejenim številom odstreljenih osebkov, selektivnim izvajanjem odstrelov in okvirom odstopanja pod strogo nadzorovanimi pogoji. Te posebne zahteve izravnavajo široko diskrecijsko pravico držav članic pri opredelitvi ciljev, ki se uresničujejo z odstopanjem.

51. V teh okoliščinah lahko cilji, ki lahko upravičijo sprejetje odstopanja na podlagi člena 16(1)(e) Direktive o habitatih, vključujejo nadaljnje izboljševanje stanja ohranjenosti vrste in tudi zaščito temu nasprotnih interesov. Ti interesi zajemajo tiste, ki so navedeni v točkah od (a) do (d) te določbe, ne da bi bili v njej omejeni. Glede na posebno stroge pogoje, navedene v njeni točki (e), sprejetje odstopanja na tej podlagi zaradi uresničevanja ciljev, ki se prekrivajo s cilji, navedenimi v točkah od (a) do (d) navedene določbe, v nasprotju s trditvami Tapiola in Komisije ne povzroči obidenja v njej določenih razlogov za odstopanje.

¹² Glej v tem smislu sklepe predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Finska (C-342/05, EU:C:2006:752, točka 24).

¹³ Glej v tem smislu smernice Komisije, str. 60, točka 36. Test „sorazmernosti v ožjem pomenu“, pri katerem se preverja, ali pomanjkljivosti odstopanja niso čezmerne glede na zastavljene cilje, je po mojem mnenju že vključen v pogoj, ki je prav tako določen v uvodnem stavku člena 16(1) Direktive o habitatih in v skladu s katerim odstopanje ne sme škoditi ohranitvi ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevnih vrst (glej točko 77 in naslednje teh sklepnih predlogov). Ta določba tako določa mejo, nad katero mora interes zaščite vrste nujno pretehtati nad nasprotnimi interesi.

52. V praksi, kot sta poudarili finska in danska vlada – ker so podrobna pravila iz člena 16(1)(e) Direktive o habitatih strožja od tistih, ki se nanašajo na druge razloge za odstopanje – se bo uporaba te določbe zaradi uresničevanja ciljev, že zajetih v členu 16(1), od (a) do (d), te direktive, zahtevala, če ni dokazano, da so izpolnjeni pogoji, ki bi dovoljevali uporabo teh razlogov za odstopanje.¹⁴

53. *Na drugem mestu* je razlaga, ki jo predlagam, v skladu s ciljem člena 16(1)(e) v povezavi s členom 2 Direktive o habitatih. Ta je, da se državam članicam pusti določen manevrski prostor, da lahko upoštevajo družbene, gospodarske in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti,¹⁵ hkrati pa se zagotovi, da ni ogroženo uresničevanje splošnega cilja sistema stroge zaščite vrst v interesu Skupnosti – to je vzdrževanja ali obnovitev ugodnega stanja njihove ohranjenosti.¹⁶

54. Ob navedenem je treba cilje, s katerimi se utemeljuje odstopanje, kot je navedla Komisija, jasno, natančno in podprto navesti v odločbi o odstopanju.¹⁷ Le taka opredelitev namreč omogoča nadzor nad ustreznostjo in potrebnostjo odstopanja, ki je odvisno od ciljev tega odstopanja.¹⁸ Kot izhaja iz analogne uporabe sodne prakse v zvezi s členom 9(1) Direktive o pticah, se lahko odstopanje, ki temelji na členu 16(1) Direktive o habitatih, zgolj „konkretno in natančno omejeno uporabi kot odgovor na natančno določene zahteve in posebne položaje“.¹⁹

55. Predložitveno sodišče bo moralo preveriti, ali je bil cilj odstopanj iz postopka v glavni stvari rešiti posebne težave, ki so bile jasno in natančno opredeljene v odločbah, ki sta bili podlaga za ta odstopanja. Pri tej preučitvi si bo lahko pomagalo z naslednjimi ugotovitvami.

56. Po eni strani ni sporno, kot je ugotovila agencija v spornih odločbah, da je bil divji lov ob sprejetju teh odločb precejšen izziv za uspeh politike ohranitve volkov – kar je po mnenju predložitvenega sodišča zanesljiva ugotovitev. Poleg tega je agencija ugotovila, da so volkovi poškodovali pse. Tudi če se domneva, da drži trditev Tapiola, da agencija ni dokazala obstoja statistično visokega tveganja za nastanek škode na psih, s tem ni mogoče izpodbiti resničnosti težave, ki jo je agencija ugotovila, čeprav je ta majhnega obsega.

57. Po drugi strani pa je bil, kot trdi Komisija, cilj izboljšanja splošnega občutka varnosti prebivalcev zadevnih območij z odstopanji verjetno opredeljen preveč na splošno, da bi bilo mogoče preučiti njegovo sorazmernost glede na njegovo uresničevanje. Zlasti iz predložitvene odločbe ni razvidno, da bi agencija podprla resničnost in obseg bojzani teh prebivalcev niti ogroženosti njihove varnosti.²⁰

14 Država članica bi se lahko na primer sklicevala na člen 16(1)(e) Direktive o habitatih za preprečitev določene škode ali nevarnosti, če te ne bi dosegle praga, zahtevanega zato, da bi se lahko opredelile kot „resna“ škoda v smislu točke (b) te določbe. Poleg tega se cilj ohranitve vrste sicer lahko uresničuje tudi v okviru člena 16(1), od (a) do (d), Direktive o habitatih, vendar se lahko z njim upraviči odstopanje na podlagi točke (e) te določbe, kadar pričakovan pozitiven učinek odstopanja na stanje ohranjenosti vrste ni dovolj dokazan, da bi bilo mogoče dovoliti uporabo točk od (a) do (d) navedene določbe (k temu se bom vrnil v točki 61 in naslednjih teh sklepnih predlogov).

15 Glej člen 2(3) Direktive o habitatih.

16 Glej člen 2(2) Direktive o habitatih. Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 14. junija 2007, Komisija/Finska (C-342/05, EU:C:2007:341, točka 29).

17 Glej v zvezi s tem smernice Komisije, str. 56, točka 14.

18 Glej v tem smislu sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Finska (C-342/05, EU:C:2006:752, točka 25) in generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, točka 67). Poleg tega jasna in podprta opredelitev ciljev odstopanja preperečuje, da bi lahko država članica težavo, ki jo želi odpraviti, opredelila na umeten način, ki izključuje morebitne druge zadovoljive možnosti (glej sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, točka 68)).

19 Glej zlasti sodbe z dne 8. julija 1987, Komisija/Belgija (247/85, EU:C:1987:339, točka 7); z dne 7. marca 1996, Associazione Italiana per il WWF in drugi (C-118/94, EU:C:1996:86, točka 21), in z dne 11. novembra 2010, Komisija/Italija (C-164/09, neobjavljena, EU:C:2010:672, točka 28). Glej tudi smernice Komisije, str. 56, točka 14.

20 Komisija v zvezi s tem trdi, da že skoraj stoletje noben volk ni napadel človeka. V skladu s podatki, ki jih ima na voljo Tapiola, na fensokandjskem območju od druge svetovne vojne ni bil zabeležen noben napad volka na človeka.

2. Ustreznost odstopanj zaradi upravljanja populacije za uresničevanje zastavljenih ciljev

58. Določitev dokaznega standarda, ki se zahteva za dokaz, da je mogoče z odstopanjem uresničiti predhodno določene cilje, v okviru obravnavane zadeve povzroča posebne težave.

59. Na prvem mestu so – ker so odstopanja iz postopka v glavni stvari izhajala iz poskusa, katerega namen je bil preveriti, ali bi lahko omejena dovolitev zakonitega lova prispevala k zmanjšanju divjega lova in zato izboljšala stanje ohranjenosti populacije volkov – v zvezi z njihovo ustreznostjo za doseg te ciljev takrat, ko jih je agencija sprejela, obstajali dvomi.

60. V teh okoliščinah in v nasprotju s trditvami Tapiola po mojem mnenju ni mogoče zahtevati, da bi moralo biti od sprejetja teh odstopanj brez kakršnega koli znanstvenega dvoma v zvezi s tem dokazano, da bi ta odstopanja zmanjšala nezakonit lov in da bi imela tako obsežen učinek, da bi se zmanjšala celotna umrljivost, pripisana človeku.

61. Kot sem že poudaril,²¹ člen 16(1)(e) Direktive o habitatih po mojem mnenju daje pravno podlago za sprejetje odstopanj, katerih namen je izboljšati stanje ohranjenosti populacij zadevne vrste, kadar njihova učinkovitost pri uresničevanju tega cilja ni popolnoma zanesljiva. Kot je navedla finska vlada, je mogoče odstopanja zaradi upravljanja populacije, kakršna so v postopku v glavni stvari, obravnavati tako, da cilj boja proti divjemu lovu uresničujejo tako, da omogočijo presojo vpliva dovoljenja za lov zaradi upravljanja populacije na raven nezakonitega lova. S tega vidika to, da poskus ni bil prepričljiv, samo po sebi ne povzroči neustreznosti takih odstopanj za uresničevanje tako opisanega cilja.

62. Po mojem mnenju mora pristojni nacionalni organ za dokaz zmožnosti – da se z odstopanja zaradi upravljanja populacije doseže ta cilj, v skladu z načeli, navedenimi v točkah 44 in 45 teh sklepnih predlogov – zgolj na podlagi natančnih znanstvenih podatkov utemeljiti hipotezo, da bi se z dovolitvijo lova zaradi upravljanja populacije zmanjšal nezakonit lov, in sicer do te mere, da bi imela neto pozitiven učinek na stanje ohranjenosti populacije volkov.²² To hipotezo je treba preučiti zlasti tako, da se primerja število predvidenih odstopanj z najnovejšimi ocenami števila nezakonitih odstrelkov.

63. Te ugotovitve ni mogoče izpodbiti s previdnostnim načelom, na katero se sklicuje Tapiola. V okviru Direktive o habitatih to načelo v bistvu pomeni, da te dejavnosti ne bi bilo mogoče dovoliti, če bi ob upoštevanju najboljših znanstvenih dognanj na tem področju obstajali razumni dvomi o škodljivih učinkih človekove dejavnosti na ohranitev habitatov in zaščitene vrste.²³ Kot pa bom izpostavil v nadaljevanju, je ta zahteva že vključena v pogoj, ki je prav tako naveden v uvodnem stavku člena 16(1) Direktive o habitatih, v skladu s katerim je treba pred sprejetjem odstopanja dokazati, da *ne bo škodilo* vzdrževanju ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste.²⁴ Previdnostno načelo pristojnih nacionalnih organov ne zavezuje, da dokažejo, da bo odstopanje *izboljšalo* stanje ohranjenosti teh populacij.

21 Glej točko 52 in opombo14 teh sklepnih predlogov.

22 Ti dokazni elementi lahko vključujejo sociološke študije, opravljene v zadevni državi članici, ali pa znanstvene podatke o posledicah lova zaradi upravljanja populacije, dovoljenega v drugih državah, na stanje ohranjenosti volka.

23 Glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 44); z dne 8. novembra 2016, Lesoöchronárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točka 66), in z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Gozd Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 117). Te sodbe so se nanašale na člen 6(3) Direktive o habitatih v delu, v katerem določa, da se načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja Natura 2000 ali zanj potreben, pa bi lahko pomembno vplival na to območje, odobri, le če se je pristojni organ prepričal, da ne bo škodoval celovitosti navedenega območja. Načela, ki jih je izoblikovalo sodišče, se mi zdijo analogno uporabna za razlago člena 16(1) te direktive, ker se z njim za vsako sprejetje odstopanja od obveznosti stroge zaščite vrst v interesu Skupnosti zahteva, da se ne ogrozi vzdrževanje ugodnega stanja ohranjenosti populacij teh vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti.

24 Glej točke od 89 do 92 teh sklepnih predlogov.

64. V obravnavanem primeru predložitvena odločba ne vsebuje navedb, da bi agencija pred sprejetjem spornih odločb na podlagi znanstvenih podatkov utemeljila zgoraj navedeno hipotezo. Predložitveno sodišče bo zato moralo presoditi, ali je agencija izpolnila to nalogo.

65. Agencija v zvezi s tem navaja, da je dokazano, da se lahko z lovom zaradi upravljanja populacije vsaj kratkoročno zmanjša divji lov. Tapiola in Komisija trdita, da razpoložljivo znanstveno gradivo teži k nasprotni ugotovitvi.²⁵

66. Poleg tega naj bi bilo po informacijah, ki ju imata Tapiola in Komisija na voljo, na Finskem na podlagi odstopanj zaradi upravljanja populacije v lovskem letu 2015/2016 odstreljenih 43 ali 44 volkov znotraj populacije, ki je skupaj štela med 275 in 310 osebkov. Če bi predložitveno sodišče te podatke potrdilo, bi morala trditev, da bi se lahko z odstrelom skoraj 15 % te populacije – brez upoštevanja umrljivosti, ugotovljene iz drugih razlogov, pripisljivih človeku – izboljšalo njeno stanje ohranjenosti, pri njem zbuditi vsaj nekaj zadržkov.

67. Tapiola v zvezi s tem dodaja, da je število volkov, na katere so se nanašala odstopanja zaradi upravljanja populacije, presežala letno število nezakonitih odstrelav, ki je bilo v skladu z načrtom upravljanja²⁶ ocenjeno na približno 30 osebkov. Posledica lova zaradi upravljanja populacij naj bi torej to, da je poginilo 14 osebkov več, kot bi jih poginilo zaradi divjega lova, in to ob predpostavki, da bi se z lovom zaradi upravljanja populacij – o čemer bi bilo mogoče dvomiti – odpravil vsakršen nezakonit lov. Ti podatki, ob pridržku preverjanja njihove pravilnosti od predložitvenega sodišča, kažejo, da s temi odstopanji ni mogoče doseči njihovega cilja, to je boja proti divjemu lovu v interesu zaščite vrste.

68. Kar *na drugem mestu* zadeva zmožnost, da se z odstopanji zaradi upravljanja populacije prepreči, da bi volkovi poškodovali pse, je ta načeloma odvisna – kot poudarja Komisija – od vprašanja, ali so se ta odstopanja nanašala na osebke, ki so povzročili ugotovljene poškodbe. Vendar sta bili, kot je razvidno iz predložitvene odločbe in kot je potrdila finska vlada na obravnavi, sporni odločbi omejeni na priporočilo njihovim naslovnikom, da se usmerijo na osebke, ki povzročajo nevšečnosti, ne da bi jih k temu zavezali.

69. Vendar v skladu s sodbo z dne 14. junija 2007, Komisija/Finska,²⁷ ni mogoče izključiti, da odstrel osebka iz krdela, katerega nekateri volkovi povzročajo škodo, lahko – tudi če ni usmerjen na osebke, ki povzročajo težave – prepreči ali zmanjša to škodo s povečevanjem strahu volkov pred ljudmi. Po navedbah Sodišča mora organ, ki odloči, da se sprejme odstopanje, to hipotezo utemeljiti s konkretnimi elementi. Predložitveno sodišče ni navedlo, ali so bili takšni elementi v obravnavanem primeru predloženi, kar bo moralo preveriti.

3. Preučitev morebitnih alternativnih možnosti

70. Kot izhaja iz sodne prakse,²⁸ člen 16(1) Direktive o habitatih državam članicam nalaga, naj natančno in ustrezno obrazložijo neobstoj druge zadovoljive možnosti za doseg ciljev, navedenih v utemeljitev odstopanja.²⁹

25 Tapiola se sklicuje zlasti na članke Benítez-López, A., Alkemade, R., Schipper, A. M., Ingram, D. J., Verweij, P. A., Eikelboom, J. A. J., in Huijbregts, M. A. J., „The impact of hunting on tropical mammal and bird populations“, *Science*, 356 (6334), 2017, str. od 180 do 183, ter 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*, zv. 26, št. 1, 2017, str. od 19 do 29. Tudi Komisija navaja zadnjenavedeni članek.

26 Načrt upravljanja, str. 15.

27 C-342/05, EU:C:2007:341, točka 42.

28 Glej točko 44 teh sklepnih predlogov in sodbo z dne 14. junija 2007, Komisija/Finska (C-342/05, EU:C:2007:341, točka 31).

29 Ta obveznost izhaja tudi iz člena 16(3)(a) Direktive o habitatih, v skladu s katero so v poročilih o izvajanju odstopanj na podlagi odstavka 1 tega člena, ki ga morajo države članice v skladu z njegovim odstavkom 2 predložiti Komisiji, navedeni „razlog za odstopanje [...] ter, če je primerno, zavržene nadomestne možnosti in uporabljeni znanstveni podatki“.

71. Sodišče je poleg tega pojasnilo, da podobna obveznost obrazložitve, ki velja ob uporabi člena 9(1) Direktive o pticah, ni izpolnjena, če odstopanje ne vsebuje nobene navedbe v zvezi z neobstojem druge zadovoljive možnosti niti sklicevanja na upoštevna tehnična, pravna in znanstvena poročila.³⁰

72. V obravnavanem primeru, kot sta poudarila Tapiola in Komisija, predložitvena odločba ne vsebuje nobenega elementa, iz katerega bi bila razvidna obrazložitev agencije, zakaj naj bi bil edini način za uresničitev ciljev, navedenih v utemeljitev odstopanj zaradi upravljanja populacije, delna legalizacija lova na volkove, niti zakaj naj bi bilo za to potrebno tako veliko odstopanj.

73. V zvezi s tem, kot je poudarila Komisija, iz te odločbe ni razvidno, da bi agencija opravila podrobno analizo praktične težave pri nadzoru nad divjim lovom, ki bi jo lahko pripeljala do ugotovitve, da strožja politika nadzora in strožje kazni skupaj z drugimi previdnostnimi ukrepi, ne bi bila zadovoljiva možnost.³¹ Predložitveno sodišče ni pojasnilo niti, ali so bile alternativne možnosti, ki jih je predlagalo Tapiola, kot sta povečanje kreditov, dodeljenih za dobavo električnih ograj, in vodenje dejavnejših politik informiranja lokalnega prebivalstva,³² upoštevane in obrazloženo zavrnjene.

74. Agencija brez izrecnega izpodbijanja tega neobstoja predhodne analize navaja, da zaostritev sankcij ne bi mogla odvrniti od divjega lova, saj naj bi se te dojemale kot nepravične. Agencija poleg tega meni, kot sta poudarila tudi K. Ruhanen in finska vlada, da so bili v načrtu upravljanja poleg lova zaradi upravljanja populacije predvideni dodatni potrebni ukrepi za dolgoročneje preprečevanje divjega lova. Ti ukrepi naj bi zajemali kampanje obveščanja, posvetovanje z lokalnim prebivalstvom in povrnitev škode, ki so jo povzročili volkovi.

75. Kar poleg tega zadeva cilj preprečevanja, da bi volkovi poškodovali pse, kot je poudarila Komisija, v predložitveni odločbi ni navedeno, da bi agencija pojasnila, zakaj z odstopanji, ki se nanašajo na osebkke, ki povzročajo težave, in ki po potrebi vključujejo njihov odstrel, ki ga izvedejo poklicni lovci, ne bi bilo mogoče uresničiti tega cilja.

76. Če bi predložitveno sodišče potrdilo, da je agencija sprejela odstopanja iz postopka v glavni stvari, ne da bi pred tem natančno in ustrezno pojasnila, da z nobeno drugo možnostjo ne bi bilo mogoče doseči zelenih ciljev, bi moralo na podlagi tega ugotoviti, da se s temi odstopanji krši člen 16(1) Direktive o habitatih.

C. Vpliv odstopanj na stanje ohranjenosti vrste

1. Geografske ravni, na katerih je treba presoјati stanje ohranjenosti populacij zadevnih vrst

77. Pristojni nacionalni organi morajo zato, da preverijo, ali se spoštuje pogoj, naveden v uvodnem stavku člena 16(1) Direktive o habitatih, in sicer, da odstopanje „ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste na njihovem naravnem območju razširjenosti“, najprej preučiti stanje ohranjenosti teh populacij. Šele po tej preučitvi bodo lahko ti organi presodili vpliv, ki ga lahko ima odstopanje na stanje ohranjenosti navedenih populacij.³³

30 Sodba z dne 21. junija 2018, Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, točki 50 in 51). Glej tudi smernice Komisije, str. 61, točka 40.

31 Komisija kot primer navaja program LIFE, ki se izvaja v alpski regiji (glej spletno stran <http://www.lifewolfs.eu/en/anti-poaching/>).

32 Tapiola poleg tega poudarja, da so druge države članice, in sicer Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Švedska, na podlagi člena 16(1)(e) Direktive o habitatih sprejele odstopanja, katerih namen je preprečiti divji lov brez odstrela volkov. Po mojem mnenju to, da so lahko druge države članice po potrebi rešile enako težavo brez uporabe odstopanja, pomeni – sicer sam po sebi neodločen – močan indic, da obstaja alternativna možnost predvidenemu odstopanju. Glej v tem smislu po analogiji sklepne predloge generalnega pravobranilca M. N. Fennelyja v zadevi LRBPO in AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, točka 39).

33 Glej v tem smislu smernice Komisije, str. 62, točka 43.

78. Tretje vprašanje, točka (a), se nanaša na geografske ravni, na katerih je treba v tem okviru oceniti stanje ohranjenosti populacije volkov. Predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba to presojo opraviti ne le na ravni lokalnega območja, na katero se nanaša odstopanje, temveč tudi na ravni ozemlja države članice kot celote ali celo na čezmejni ravni, če naravno območje razširjenosti zadevne populacije zajema ozemlje več držav.

79. Ker v zvezi s tem v Direktivi o habitatih ni opredeljen niti pojem „populacije“ niti pojem „naravno območje razširjenosti“, je mogoče njun pomen v okviru njenega člena 16(1) razjasniti z vidika cilja te direktive. Iz povezanega branja odstavkov 1 in 2 njenega člena 2 izhaja, da je ta cilj med drugim zagotoviti vzdrževanje in obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti vrst v interesu Skupnosti „na evropskem ozemlju držav članic“. Pojem „ugodno stanje ohranjenosti“ je poleg tega opredeljen v členu 1(i) navedene direktive v zvezi s populacijami, ki poseljujejo to območje.

80. Glede na te preudarke pojma „populacija“ v smislu člena 16(1) Direktive o habitatih ni mogoče omejiti na lokalno krdelo, na katero se nanaša odstopanje. Sodišče je s tega vidika v sodbi z dne 14. junija 2007, Komisija/Finska,³⁴ presojalo stanje ohranjenosti volka na ravni nacionalnega ozemlja.³⁵

81. V istem smislu je v smernicah Komisije opredeljen pojem „populacija“ tako, da zajema skupino osebkov iste vrste, ki hkrati prebivajo na istem geografskem območju in ki se lahko med seboj razmnožujejo.³⁶ V skladu s tem dokumentom pa pojem „naravno območje razširjenosti“ opisuje prostorske meje, znotraj katerih se razvija populacija.³⁷

82. Iz tega vidika je treba stanje ohranjenosti populacij zadevnih vrst in vpliv, ki ga ima lahko načrtovano odstopanje nanj, kot je bilo predlagano v navedenih smernicah in smernicah LCIE ter kot so navedle Tapiola, finska in danska vlada pa tudi Komisija, ocenjevati na ravni ozemlja države članice ali po potrebi zadevne biogeografske regije, kadar se znotraj meja te države članice prekriva več biogeografskih regij.³⁸

83. Poleg tega, kot so poudarile vse zadevne stranke, ki so predložile pisna stališča, in kot je določeno v smernicah Komisije,³⁹ je treba vpliv odstopanja na ravni ozemlja lokalnega krdela navadno oceniti, da se določi njegov vpliv na stanje ohranjenosti zadevne populacije na širši ravni. Ker mora namreč odstopanje odgovoriti na posebno težavo v posameznem primeru,⁴⁰ se lahko njegove posledice

34 C-342/05, EU:C:2007:341, točka 27.

35 Kar zadeva finsko ozemlje, naj opozorim, da je vrsta *canis lupus* vrsta v interesu Skupnosti, ki je strogo zaščitena le zunaj območja gospodarjenja s severno jelenjadjo (glej Prilogo IV(a) Direktive o habitatih).

36 Smernice Komisije, str. 62, točka 43. Glej tudi dokument skupine strokovnjakov Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), naslovljen „Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores“ (1. julij 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf, v nadaljevanju: smernice LCIE, str. 7 in 8). Ta dokument je bil pripravljen na zahtevo Komisije, da bi bile v njem predstavljene najboljše prakse upravljanja velikih mesojedcev. Komisija v zvezi s tem državam članicam priporoča smernice, ki so navedene v tem dokumentu (glej Komisija, „Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores“, 1. julija 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management_ec_note.pdf). Navedeni dokument sicer ni zavezujoč, prav tako vsebuje upoštevnne smernice za razlago Direktive o habitatih.

37 Smernice Komisije, str. 11, točka 19. V skladu s smernicami LCIE (str. 9) se lahko te meje pri populaciji volkov razširijo na več sto kvadratnih kilometrov.

38 Glej smernice Komisije, str. 63, točki 45 in 46, ter smernice LCIE, str. 22. V skladu s členom 1(c)(iii) Direktive o habitatih ozemlje Unije zajema devet biogeografskih regij, in sicer alpsko, atlantsko, črnomorsko, borealno, celinsko, sredozemsko, makaronezijsko, panonsko in stepsko regijo. V dokumentu, naslovljenem „Reporting Under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the Period 2013-2018“ (maj 2017, http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17, str. 18), je navedeno, da kadar ozemlje države članice obsega več biogeografskih regij, morajo poročila o izvajanju Direktive o habitatih, ki jih je treba v skladu z njenim členom 17(1) predložiti vsakih šest let, zajemati oceno na ravni vsake od teh regij. Obseg obveznosti preučitve stanja ohranjenosti populacij vrst v interesu Skupnosti v skladu s členom 16(1) navedene direktive tako izhaja iz obsega obveznosti nadzora in poročanja, ki ju imajo države članice v skladu s členom 17(1) navedene direktive.

39 Smernice Komisije, str. 63, točka 46. Komisija v njem predlaga, da se stanje ohranjenosti populacije oceni na lokalni ravni in se nato primerja s položajem, ki prevladuje na nacionalni ali biogeografski ravni.

40 Glej točko 54 teh sklepnih predlogov.

hipotetično čutijo najprej na lokalnem območju, na katero se nanaša. Stanje ohranjenosti populacije na nacionalni ali biogeografski ravni pa je odvisno od skupnega vpliva različnih odstopanj, ki vplivajo na lokalna območja, po potrebi pa tudi od drugih morebitnih razlogov umrljivosti, ki jo povzroči človek na lokalni ravni.⁴¹

84. Ne strinjam pa se z argumenti, ki jih je navedla agencija pred predložitvenim sodiščem, da naj bi za dokaz, da je zadevni preučevani pogoj v obravnavanem primeru izpolnjen, zadostovalo, da odstopanje ne ogroža ugodnega stanja ohranjenosti populacije volkov na svojem naravnem območju razširjenosti, opredeljenem na čezmejni ravni. Čeprav agencija ni pojasnila obsega naravnega stanja razširjenosti zadevne populacije volkov, je iz informacij, ki jih je predložilo Tapiola, razvidno, da bi to lahko obsegalo nekatere dele finskega in ruskega ozemlja.⁴²

85. V zvezi s tem naj na prvem mestu spomnim, da je namen Direktive o habitatih le zagotoviti ohranitev populacij vrst v interesu Skupnosti na ozemlju držav članic. Na drugem mestu države članice niso zavezane izpolnjevanju obveznosti stroge zaščite teh vrst, ki izhaja iz te direktive. Zato država članica v praksi nima možnosti, da bi preverila, niti da bi razumno predvidela število in vrsto osebkov navedenih vrst, katerih odstrel lahko dovoli ali dopusti tretja država.⁴³ Ker je vpliv odstopanja na stanje ohranjenosti populacije odvisen od skupnega vpliva različnih razlogov umrljivosti zaradi človeka, tega ni mogoče ocenjevati na ravni ozemlja, ki presega meje tretje države.

86. Ta pristop po mojem mnenju podpira presojo Sodišča v sodbi z dne 14. junija 2007, Komisija/Finska.⁴⁴ Kot je poudarilo Tapiola, se je Sodišče v tej sodbi o stanju ohranjenosti volka izreklo le na ravni finskega ozemlja, ni pa ga preučilo na ravni čezmejne populacije.

87. Ta ugotovitev ne posega v vprašanje, ali lahko država članica, kadar naravno območje razširjenosti zadevne populacije zajema ozemlje več držav članic, to, da je stanje ohranjenosti zadevne populacije ugodno, dokaže s tem, da je stanje populacije tako na ravni zadevnega čezmejnega območja.⁴⁵

88. Glede na navedeno ugotavljam, da v položaju, kakršen je v postopku v glavni stvari, odstopanja na podlagi člena 16(1) Direktive o habitatih ni mogoče sprejeti brez ocene stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste in vpliva, ki ga lahko ima predvideno odstopanje nanj, in sicer na ravni ozemlja države članice kot celote ali biogeografske regije v njej, kjer naj bi se uporabilo to odstopanje.

2. Obseg pogoja v zvezi z neobstojem škode za ohranjanje ugodnega stanja ohranjenosti zadevnih populacij

89. Predložitveno sodišče želi s točkama (b) in (c) delom svojega tretjega vprašanja, ki ju bom preučil skupaj, izvedeti, ali člen 16(1) Direktive o habitatih nujno nasprotuje sprejetju odstopanja, kadar stanje ohranjenosti populacij zadevne vrste ni ugodno.

⁴¹ Glej točko 95 teh sklepnih predlogov.

⁴² Naj poleg tega pripomnim, da so v skladu s preglednico 4 in Dodatkom 1 k smernicam LCIE (str. 48, 65 in 66) volkovi, ki živijo na finskem ozemlju, del populacije z območja Karelje (Rusija), ki zajema volkove, živeče na Finskem in na delu ruskega ozemlja. Glej tudi, Komisija, „Key actions for large carnivore populations“, 4. februar 2015, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf, str. 46. Kljub temu v predložitveni odločbi ni natančneje navedeno, da bi agencija dokazala, da bi bilo stanje ohranjenosti tako opredeljene populacije ugodno.

⁴³ To velja še toliko bolj, kadar zadevna tretja država, podobno kot med drugim Rusija, ni pogodbenica Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njenih naravnih življenjskih prostorov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 14, str. 282), (v nadaljevanju: Bernska konvencija).

⁴⁴ C-342/05, EU:C:2007:341, točka 27.

⁴⁵ Smernice LCIE (str. 23, 26 in 27) podpirajo tak pristop in poudarjajo pomembnost meddržavnega sodelovanja za upravljanje populacij velikih mesojedcev. Glej v tem smislu tudi smernice Komisije, str. 63, točka 46.

90. V zvezi s tem bi bilo mogoče glede na besedilo te določbe v delu, v katerem je navedeno „vzdrževanje ugodnega stanja ohranjenosti“ populacij, na katere se nanaša odstopanje, sklepati, da je ugodno stanje ohranjenosti teh populacij pogoj za njegovo sprejetje.

91. Vendar je Sodišče to razlago zavrnilo v sodbi z dne 14. junija 2007, Komisija/Finska.⁴⁶ V njej je presodilo, da je zgoraj navedeni pogoj izpolnjen, tudi kadar stanje ohranjenosti populacij ni ugodno, vendar le če se ustrezno dokaže, da se z odstopanjem ne *poslabša* njihovo že tako neugodno stanje ohranjenosti in da se ne *prepreči* obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti teh populacij. Poleg tega zadostuje, da je odstopanje vsaj nevtrarno z vidika stanja ohranjenosti vrste – kar pa je po mnenju Sodišča izjemen primer.

92. Naj dodam, da je treba določbe Direktive o habitatih razlagati v skladu s previdnostnim načelom iz člena 191(2) PDEU,⁴⁷ na katero sta se sklicevala Tapiola in Komisija. To načelo pomeni, da če po presoji najboljših razpoložljivih znanstvenih podatkov ostane precejšnja negotovost glede vprašanja, ali bo odstopanje škodilo vzdrževanju ali obnovitvi ugodnega stanja populacij zadevne vrste, ga država članica ne bi smela sprejeti ali uporabiti.⁴⁸

3. Vpliv načrta upravljanja in nacionalne zakonodaje o določitvi največjega števila osebkov, ki se lahko odstrelijo

93. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, točka (a), sprašuje, ali je za presojo skladnosti odstopanja s členom 16(1)(e) Direktive o habitatih pomembno, da to odstopanje spada v okvir načrta upravljanja in nacionalne zakonodaje, ki določa največjo kvoto osebkov, ki se lahko odstrelijo v posameznem lovskem letu na nacionalnem ozemlju na podlagi te določbe.

94. Podobno kot Tapiola, agencija, finska in danska vlada ter Komisija menim, da je ta okoliščina v zvezi s tem pomemben dejavnik. Z določitvijo največjega števila odstrelav, ki se lahko dovolijo na tem ozemlju, se namreč lahko zagotovi, da skupni letni vpliv posameznih odstopanj ne posega v vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranitve populacij zadevne vrste.⁴⁹ V smernicah Komisije je poleg tega priporočeno sprejetje načrtov upravljanja, ker predstavljajo „najboljši način za dokazovanje skladnosti s strogimi zahtevami iz člena 16 [Direktive o habitatih]“.⁵⁰

95. Seveda je treba s podrobnimi pravili iz načrta upravljanja in zadevne zakonodaje v ta namen dejansko zagotoviti spoštovanje teh zahtev. Natančneje, da bi bil odstrel števila osebkov, s katerim se doseže največja vnaprej določena kvota, v skladu z navedenimi zahtevami, je bilo treba to kvoto določiti ob upoštevanju skupnega vpliva odstopanj, ki temeljijo na členu 16(1)(e) Direktive o habitatih, odstopanj, odobrenih na podlagi drugih razlogov za odstopanje, in drugih vzrokov za umrljivost zaradi človeka.⁵¹ Kot je poudarilo Tapiola, sta z vidika stanja ohranjenosti zadevne populacije upoštevana le število in vrsta poginulih osebkov, vzrok smrti pa ni pomemben.

96. Agencija je v obravnavanem primeru v spornih odločbah navedla, da se je z zgornjo mejo 46 osebkov, določeno v členu 1 odloka št. 1488/2015, zagotavljalo, da vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti populacije volkov nista ogrožena.

⁴⁶ C-342/05, EU:C:2007:341, točka 29.

⁴⁷ Sodba z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 44).

⁴⁸ Glej točko 63 teh sklepnih predlogov.

⁴⁹ Glej v zvezi s tem smernice LCIE, str. 31.

⁵⁰ Smernice Komisije, str. 59, točka 33 (glej tudi str. 65, točka 54). Glej tudi smernice LCIE, str. 30 in 31.

⁵¹ Glej dokument, naslovljen „LCIE Policy Support Statement – Lethal Control and Hunting of Large Carnivores“, priložen smernicam LCIE, str. 72.

97. Tapiola in Komisija imata pomisleke glede te presoje zlasti zaradi podatkov, predstavljenih v točki 66 teh sklepnih predlogov. Tapiola po eni strani navaja, da je bila ta zgornja meja previsoka glede na velikost populacije volkov in njeno stanje ohranjenosti. Po drugi strani pa naj bi bil lov zaradi upravljanja populacije v nasprotju s priporočili iz načrta upravljanja in odstopanj, dovoljenih na njegovi podlagi, usmerjen na veliko število osebkov za razplod. Približno polovica od 43 ali 44 volkov, odstreljenih na podlagi teh odstopanj – in, natančneje, štirje od sedmih volkov, ki sta jih odstrelila R. Mustonen in K. Ruhanen – naj bi bilo osebkov za razplod. Vendar naj opozorim, da se je bilo treba v skladu z načrtom upravljanja za sposobnost preživetja krdela volkov usmeriti na osebkke, ki niso za razplod.⁵² Tapiola in Komisija ugotavljata, da se je populacija volkov drastično zmanjšala po tem, ko so bila uporabljena navedena odstopanja.

98. Podatki, na katere sta se sklicevala Tapiola in Komisija, so močni indici – ob predpostavki, da jih potrди predložitveno sodišče – s katerimi je mogoče dokazati, da največja kvota, ki je bila vnaprej določena v finski zakonodaji, skupaj z neobstojem prepovedi odstrela osebkov za razplod, ni zagotavljala, da odstopanja zaradi upravljanja populacije, sprejeta v okviru te kvote, med katerimi so odstopanja iz postopka v glavni stvari, ne bi škodila vzdrževanju ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti populacij volkov.

D. Obseg posebnih pogojev, navedenih v členu 16(1)(e) Direktive o habitatih

99. Člen 16(1)(e) Direktive o habitatih določa, da se lahko razlogi za odstopanje, določeni v njem, uporabijo, če so izpolnjeni pogoji v zvezi s selektivnostjo odstrelav, omejitvijo in določitvijo števila osebkov za odstrel in strog nadzor nad pogoji, pod katerimi se izvede odstrel. Za celovit odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje bo moralo Sodišče predložitvenemu sodišču dati nekatera pojasnila glede vsebine teh zahtev v položaju, kakršen je v postopku v glavni stvari.

100. Kot je bilo poudarjeno z navedenimi preudarki, predhodni splošni pogoj, ki ga je treba v skladu s členom 16(1) te direktive izpolnjevati za vsa odstopanja in ki se nanaša na neobstoj škode za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti zadevnih populacij, že nalaga nekatere omejitve glede števila in po potrebi vrst osebkov, ki se lahko odstrelijo.

101. Da bi se posebnim pogojem, navedenim v točki (e) te določbe, dala lastna vsebina in da bi se s tem ohranil njihov polni učinek, jih je treba po mojem mnenju razlagati tako, da poleg tega omejujejo možnost odstopanja od obveznosti stroge zaščite populacij zadevnih vrst, *tudi kadar predvideno odstopanje ne preprečuje vzdrževanja ali obnovitve ugodnega stanja ohranjenosti teh populacij.*

102. S tega vidika je v smernicah Komisije navedeno, da se z razlogom za odstopanje iz člena 16(1)(e) Direktive o habitatih določajo dodatne „znatne“ omejitve glede na omejitve, ki izhajajo iz razlogov za odstopanje, navedenih v drugih točkah te določbe, tako da „se zdi“ njegova uporaba „v praksi izjemna“.⁵³

103. Po mojem mnenju Komisija v njem upravičeno predlaga test, v skladu s katerim odstopanja ni mogoče sprejeti na podlagi člena 16(1)(e) Direktive o habitatih, če bi lahko to odstopanje „znatno negativno vplivalo na število ali značilnosti zadevne populacije (to pomeni negativen vpliv na strukturo populacije)“.⁵⁴ V primeru takega tveganja bi bilo odstopanje izključeno, čeprav niti ne bi preprečevalo ohranitve ali obnovitve ugodnega stanja ohranjenosti.

⁵² Glej točko 21 teh sklepnih predlogov.

⁵³ Smernice Komisije, str. 58, točka 26, in str. 59, točka 30.

⁵⁴ Smernice Komisije, str. 58, točka 28.

104. Z vidika teh preudarkov je treba določiti obseg treh posebnih pogojev, navedenih v točki (e) te določbe.

105. *Na prvem mestu*, razlaga pogoja v zvezi z „omejenim številom“ odstrelav, dovoljenih na podlagi člena 16(1)(e) Direktive o habitatih, se lahko pojasni s sodno prakso, ki se nanaša na podoben pogoj v zvezi z „majhnim številom“ odvzemov osebkov, določeno v členu 9(1)(c) Direktive o pticah.

106. Sodišče je v zvezi s tem presodilo, da je število ptic, ki se lahko lovijo na podlagi te določbe, odvisno od ravni populacije vrste, njenega stanja ohranjenosti in njenih bioloških značilnosti. To število je treba določiti glede na geografske, podnebne, okoljske in biološke podatke ter presojo položaja, kar zadeva razmnoževanje in skupno letno umrljivost zaradi naravnih razlogov.⁵⁵

107. *Na drugem mestu*, v skladu s smernicami Komisije⁵⁶ se zahteva v zvezi s selektivnostjo odstrelav osebkov zadevne vrste v prvi vrsti nanaša na usmeritev na eno vrsto ob izvzetju vseh drugih.⁵⁷ Po mojem mnenju ta zahteva, razlagana glede na splošen obseg posebnih pogojev iz člena 16(1)(e) Direktive o habitatih, kot je opisana v točki 103 teh sklepnih predlogov, lahko tudi, odvisno od okoliščin, pomeni, da je treba natančneje določiti usmerjenost na določene osebkove ali kategorije osebkov.⁵⁸

108. S tega vidika je tudi zahtevana raven selektivnosti, kot so v bistvu navedle danska in švedska vlada ter Komisija, odvisna od ravni zadevne populacije, njenega stanja ohranjenosti in njenih bioloških značilnosti.⁵⁹ Za nekatere vrste ali populacije se lahko izkaže, da je potrebna ciljna usmerjenost na posamično določene osebkove, in sicer na podlagi nekaterih bioloških značilnosti (zlasti z genetskega vidika ali glede na njihovo vlogo v skupini⁶⁰) ali na podlagi tega, da pripadajo skupini osebkov, ki poseljujejo neko ozemlje.

109. *Na tretjem mestu*, pogoj v zvezi z omejitvijo odstopanj, ki temeljijo na členu 16(1)(e) Direktive o habitatih, s strogo nadzorovanimi pogoji pomeni zlasti, da ti pogoji in način nadzora nad njihovim izpolnjevanjem zagotavljajo selektivnost in omejenost odstrelav osebkov zadevnih vrst.

110. Sodišče je v zvezi s tem že ugotovilo, da je treba upravne postopke izvesti tako, da se tako odločbe, s katerimi se dovolijo odstranitve, ki pomenijo odstopanje na podlagi člena 9(1)(c) Direktive o pticah, kot tudi način izvajanja teh določb učinkovito in pravočasno nadzirajo.⁶¹

55 Glej sodbi z dne 8. junija 2006, WWF Italia in drugi (C-60/05, EU:C:2006:378, točki 25 in 29), in z dne 21. junija 2018, Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, točka 62). Sodišče je ugotovilo, da je bil za preverjanje spoštovanja pogoja v zvezi z „majhnim številom“ odvzema, določenim v členu 9(1)(c) Direktive o pticah, delež, nižji ali enak 1 % skupne letne umrljivosti – glede na to, ali se vrsta lahko lovi ali ne – referenčna podlaga glede na razpoložljiva znanstvena dela (glej zlasti sodbi z dne 15. decembra 2005, Komisija/Finska (C-344/03, EU:C:2005:770, točki 53 in 54), in z dne 21. junija 2018, Komisija/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, točke od 63 do 65 in navedena sodna praksa)).

56 Smernice Komisije, str. 59, točka 32.

57 Glej v tem smislu tudi spremenjeno resolucijo št. 2 (1993) v zvezi z obsegom členov 8 in 9 Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njihovih naravnih življenjskih prostorov, sprejeta 2. decembra 2011 (T-PVS (2011), str. 36), str. 38. Ta resolucija je razlagalni dokument v zvezi z Bernsko konvencijo. Ker Direktiva o habitatih v veliki meri temelji na tej konvenciji (glej v zvezi s tem mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu Direktive Sveta o zaščiti naravnih in polnaravnih habitatov ter prosto živečega rastlinstva in živalstva in o dodatnih prilogah (UL 1991, C 31, str. 1, točka 1.2) in smernicah Komisije, str. 7 in 8, točki 7 in 8), je lahko navedena resolucija, zlasti njena priloga, smernica Sodišču pri razlagi te direktive.

58 Naj v zvezi s tem poudarim, da v skladu z Navodili za lov v skladu z Direktivo o pticah (2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_sl.pdf, p. 60), pogoj selektivnosti, določen v členu 9(1)(c) te direktive, označuje vrsto ali tudi podvrsto, spol ali starostno skupino, na katero se nanaša odstopanje.

59 To velja brez poseganja v potrebnost načela, ki sta ga poudarili danska vlada in Komisija, da se je treba posebej usmeriti na osebek, ki povzroča težave, če je namen odstopanja preprečiti določene vrste škode. Vendar ta zahteva izhaja že iz pogoja, povezanega z neobstojem druge zadovoljive možnosti (natančneje, v okviru testa ustreznosti, kot je predstavljen v točkah 68 in 69 teh sklepnih predlogov).

60 Po navedbah Komisije je treba ohranjati osebkove volkov za razplod zaradi njihove ključne vloge za ravnovesje krdela. Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Finska (C-342/05, EU:C:2006:752, točka 49).

61 Glej v tem smislu sodbo z dne 8. junija 2006, WWF Italia in drugi (C-60/05, EU:C:2006:378, točka 47).

111. Smernice Komisije podpirajo ta pristop, saj je v njih navedeno, da je treba odstopanja odobriti na podlagi jasnih dovoljenj, v katerih so natančno navedeni osebki ali skupine osebkov, ki se lahko ubijejo, pa tudi kraji in datumi dovoljenih odstreliv.⁶² Poleg tega se mora pristojni nacionalni organ za vsako odstopanje, ki temelji na členu 16(1) Direktive o habitatih prepričati, da so bili pred njegovim sprejetjem izpolnjeni v tem členu določeni pogoji, in nadzirati njegov vpliv *a posteriori*.⁶³

112. Predložitveno sodišče bo moralo ugotoviti, ali je agencija na podlagi znanstvenih podatkov dokazala, da so bile teritorialne in količinske meje, določene za odstopanja zaradi upravljanja populacije, tudi ob upoštevanju načina nadzora nad njihovim spoštovanjem zadostne, da niso znatno negativno vplivale na stanje ohranjenosti populacije volkov. Zdi se mi malo verjetno, da je bilo tako, če se po eni strani upoštevata veliko število ciljanih osebkov glede na skupno populacijo volkov, izhajajočo iz številčnih podatkov, ki sta jih navedla Tapiola in Komisija (če se predpostavi, da so potrjeni),⁶⁴ ter po drugi glede na neobstoj prepovedi usmeritve na osebkke za razplod.

V. Predlog

113. Glede na vse navedene preudarke Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska), odgovori:

1. Člen 16(1)(e) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013, ne nasprotuje temu, da država članica od svoje obveznosti, da zagotovi prepoved namernega ubijanja vrst iz Priloge IV(a) k Direktivi 92/43, med katerimi je vrsta *canis lupus*, navedena v členu 12(a) te direktive, odstopa tako, da dovoli lov na volkove za boj proti divjemu lovu, preprečitev škode na psih in/ali izboljšanje splošnega občutka varnosti prebivalstva, če ta država članica dokaže, da so izpolnjeni vsi pogoji, navedeni v členu 16(1)(e) navedene direktive.
2. Člen 16(1) Direktive 92/43, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/17, v delu, v katerem določa, da se lahko odstopanje, ki temelji na tej določbi, sprejme, le če ni druge zadovoljive možnosti, je treba razlagati tako, da mora država članica za to v odločbi o odstopanju jasno in natančno opredeliti cilje, ki se uresničujejo z odstopanjem, ter dokazati, da je odstopanje ustrezno za uresničevanje teh ciljev in da jih ne bi bilo mogoče doseči z nobeno drugo rešitvijo.
3. Člen 16(1) Direktive 92/43, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/17, v delu, v katerem določa, da se lahko odstopanje, ki temelji na tej določbi, sprejme, le če ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevnih vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti, je treba razlagati tako, da:
 - nasprotuje temu, da država članica sprejme tako odstopanje, če je bilo stanje ohranjenosti populacije zadevne vrste ocenjeno le na ravni lokalnega območja, na katero se nanaša odstopanje, ni pa bilo ocenjeno na ravni te države članice ali biogeografske regije, na katero se nanaša odstopanje znotraj navedene države članice;
 - ne nasprotuje temu, da država članica sprejme tako odstopanje ob neugodnem stanju ohranjenosti populacije zadevne vrste, če odstopanje dodatno ne poslabša niti ne prepreči obnovitve ugodnega stanja ohranjenosti te populacije;

⁶² Smernice Komisije, str. 59, točka 31.

⁶³ Ta obveznost izhaja tudi iz člena 16(3)(d) in (e) Direktive o habitatih, v skladu s katerim morajo biti v poročilih držav članic iz odstavka 2 tega člena navedeni „organ, pooblaščen, da preveri, če so zahtevani pogoji izpolnjeni“ ter „uporabljeni nadzorni ukrepi in dobljeni rezultati“. Glej poleg tega smernice Komisije, str. 67, točka 59.

⁶⁴ Glej točko 66 teh sklepnih predlogov.

- okoliščina, da odstopanje, ki temelji na členu 16(1)(e) Direktive 92/43, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/17, spada v okvir nacionalnega načrta upravljanja in nacionalne zakonodaje, ki določata največjo kvoto osebkov za odstrel na tej podlagi na nacionalnem ozemlju, zagotavlja izpolnitev tega pogoja, le če je določena taka raven kvote, da sprejetje števila odstopanj, ki dosežejo meje navedene kvote, pri čemer se upoštevajo tudi odstopanja, ki so morebiti sprejeta na podlagi člena 16(1), od (a) do (d), te direktive, in drugih razlogov za umrljivost, pripisljivih človeku, ne škoduje ohranitvi ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti teh populacij.
4. Člen 16(1)(e) Direktive 92/43, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/17, v delu, v katerem določa, da je mogoče sprejeti odstopanje na podlagi te določbe, da se lahko pod strogo nadzorovanimi pogoji, selektivno in omejeno odstreli število nekaterih osebkov vrst iz Priloge IV k tej direktivi, ki ga omejijo in natančno opredelijo pristojni nacionalni organi, je treba razlagati tako, da morajo ti organi pred sprejetjem takega odstopanja dokazati, da to odstopanje ne bo moglo znatno negativno vplivati na stanje ohranjenosti zadevne populacije. Neobstoj takega tveganja je treba zagotoviti z omejitvijo števila osebkov, na katere se nanaša odstopanje, in s selektivnostjo tega odstopanja, pri čemer je treba upoštevati natančna pravila, ki so odvisna od ravni te populacije, njenega stanja ohranjenosti in njenih bioloških značilnosti. Ti pogoji morajo biti natančno opredeljeni v odločbi o odstopanju. Njihovo spoštovanje je treba strogo nadzorovati.