



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE  
JULIANE KOKOTT,  
predstavljeni 13. februarja 2020<sup>1</sup>

**Zadeva C-88/19**

**Asociația „Alianța pentru combaterea abuzurilor“  
proti  
TM,  
UN,  
Asociația DMPA**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Judecătoria Zărnești (prvostopenjsko sodišče v Zărneștiju, Romunija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Direktiva 92/43/EGS – Ohranjanje naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst – Sistem strogega varstva živalskih vrst iz Priloge IV(a) – Naravno območje razširjenosti – Ujetje osebkov teh vrst v naravi – Volk (*Canis lupus*) – Osebki, ki zapustijo svoj naravni habitat – Odstopanja – Javna varnost – Sankcije“

### I. Uvod

1. Direktiva o habitatih<sup>2</sup> zahteva uvedbo sistema strogega varstva vrst, kakršna je volk (*Canis lupus*), ki so navedene v Prilogi IV(a) k tej direktivi. Toda ali se mora ta sistem varstva uporabljati tudi, kadar se volk v vasi igra s psi? To vprašanje se zastavlja v tem postopku.
2. Celo v konkretni obliki je lahko to vprašanje v praksi pomembnejše, kot bi si mislili.<sup>3</sup> Predvsem pa je odločilno pri tem, ali se obsežno varstvo vrst Direktive o habitatih nanaša predvsem na naravna in polnaravna območja, torej zlasti na dejavnosti, kot so kmetijstvo, gozdarstvo in lov, ali pa ga je treba brez omejitev upoštevati pri vseh človeških dejavnostih, na primer pri upravljanju cest.

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: nemščina.

<sup>2</sup> Direktiva Sveta 92/43/EGS 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).

<sup>3</sup> O podobnem primeru glej Nick Jans, *A Wolf Called Romeo*, Mariner Books (2015), in Simon Worrall, „How a Wolf Named Romeo Won Hearts in an Alaska Suburb“, *National Geographic*, 22. marec 2015.

## II. Pravni okvir

### A. Mednarodno pravo

#### 1. Konvencija o ohranjanju selitvenih vrst prosto živečih živali

3. V členu 1(1) Konvencije o ohranjanju selitvenih vrst prosto živečih živali<sup>4</sup> sta določena pojma „območje razširjenosti“ in „vzeti iz narave“:

„V tej konvenciji: [...]

(f) ‚območje razširjenosti‘ pomeni vse kopenske in vodne površine, kjer so naseljene selitvene vrste, se tam začasno nahajajo ali pa jih prečkajo ali preletijo kadar koli na svoji običajni selitveni poti;[...]

(i) ‚vzeti iz narave‘ pomeni vzeti, loviti, ribariti, ujeti, vznemirjati, namerno ubiti ali poskus opravljanja katere koli od navedenih dejavnosti;

[...]“

#### 2. Bernska konvencija

4. Tudi člen 6 Bernske konvencije<sup>5</sup> vsebuje določbe o varstvu vrst:

„Vsaka pogodbenica z ustreznimi in potrebnimi zakonskimi in upravnimi ukrepi zagotovi posebno varstvo prosto živečih živalskih vrst, navedenih v Dodatku II. Za navedene vrste so še posebej prepovedani:

(a) vse oblike namernega lovljenja in zadrževanja ter namernega ubijanja;

[...]“

5. Volk (*Canis lupus*) je v Prilogi II k Bernski konvenciji naveden kot strogo zavarovana živalska vrsta.

### B. Pravo Unije

#### 1. Direktiva o habitatih

6. Prvi stavek petnajste uvodne izjave Direktive o habitatih se nanaša na varstvo vrst:

„ker je potreben splošen sistem varstva določenih rastlinskih in živalskih vrst kot dopolnitev [Direktive o pticah<sup>6</sup>]“.

4 Sklep Sveta z dne 24. junija 1982 o sklenitvi Konvencije o varstvu selitvenih vrst prosto živečih živali (82/461/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 15, str. 5).

5 Konvencija o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov, podpisana 19. septembra 1979 v Bernu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 14, str. 282); v imenu Skupnosti ratificirana s Sklepom Sveta z dne 3. decembra 1981 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 14, str. 280).

6 V času spora o glavni stvari se je uporabljala Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL 2010, L 20, str. 7), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013 (UL 2013, L 158, str. 193).

7. V členu 1, točke (b), (f) in (i), Direktive o habitatih so opredeljeni ti pojmi:

„[...]

(b) *naravni habitati* pomenijo povsem naravna ali polnaravna kopenska ali vodna območja s posebnimi geografskimi, abiotskimi in biotskimi značilnostmi;

[...]

(f) *habitat* vrste pomeni okolje, ki ga opredeljujejo posebni abiotski in biotski dejavniki in v katerem živi vrsta v katerem koli stadiju svojega razvoja;

[...]

(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;

[...]“

8. V členu 2(1) Direktive o habitatih je opisan njen cilj:

„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.“

9. V členu 4(1) Direktive o habitatih je določeno, kako države članice izberejo območja, ki jih predlagajo za varstvo:

„Na podlagi meril iz Priloge III (faza 1) in ustreznih znanstvenih informacij vsaka država članica predlaga seznam območij in označi, kateri naravni habitatni tipi iz Priloge I in domorodne vrste iz Priloge II so prisotni na teh območjih. Pri živalskih vrstah z velikim območjem razširjenosti ta območja ustrezajo tistim prostorom naravnega območja razširjenosti te vrste, ki imajo fizične ali biološke dejavnike, bistvene za njihovo življenje in razmnoževanje. [...]“

10. Člen 12 Direktive o habitatih vsebuje temeljne obveznosti varstva vrst:

„1. 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;
- (b) namerno vznemirjanje teh vrst, zlasti med razmnoževanjem, vzrejo mladičev, zimskim spanjem in selitvijo;

- (c) namerno uničevanje ali odvzem jajc iz narave;
- (d) poškodovanje ali uničenje razmnoževališč ali počivališč.

2. Za te vrste države članice prepovejo posedovanje, prevoz in prodajo ali izmenjavo osebkov, vzeti iz narave, in njihovo ponujanje za prodajo ali izmenjavo, razen za osebkve, ki so bili zakonito vzeti iz narave pred začetkom izvajanja te direktive.

[...]“

11. Člen 16(1) Direktive o habitatih vsebuje odstopanja od člena 12:

„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 potrebn[o] 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.“

12. V Prilogi IV(a) k Direktivi o habitatih je med drugim naveden volk:

„*Canis lupus* (razen grških populacij severno od 39. vzporednika; estonskih populacij, španskih populacij severno od Duera; bolgarskih, latvijskih, litovskih, poljskih, slovaških populacij in 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)“.

## 2. Direktiva o pticah

13. Člen 5 Direktive o pticah vsebuje splošni sistem varstva ptic:

„Brez poseganja v člena 7 in 9 države članice sprejmejo potrebne ukrepe za uvedbo splošnega sistema varstva vseh vrst ptic iz člena 1, ki prepovedujejo zlasti:

- (a) namerno ubitje ali ujetje na kakršen koli način;
- (b) namerno uničenje ali poškodovanje gnezd in jajc ali odstranjevanje gnezd;
- (c) odvzem jajc iz narave in posedovanje teh jajc, čeprav so prazna;

- (d) namerno vznemirjanje ptic, zlasti v času razmnoževanja in vzreje mladičev, v taki meri, da bi vznemirjanje postalo moteče glede na cilje te direktive;
- (e) zadrževanje ptic tistih vrst, katerih ujetje in lov [sta] prepovedan[a].“

### **C. Nacionalno pravo**

14. V členu 4(14) Ordonanța de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (nujna uredba vlade št. 57/2007 o sistemu naravnih zavarovanih območij, ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst, v nadaljevanju: nujna uredba vlade št. 57/2007) je pojem „naravno okolje“ opredeljen tako:

„skupek naravnih fizikalno-geografskih, bioloških in biocenoznih elementov, struktur in procesov na kopenskih ali vodnih območjih, ki zagotavljajo in varujejo življenje ter omogočajo preživetje“.

15. S členom 33(1) nujne uredbe vlade št. 57/2007 je prenesen člen 12(1) Direktive o habitatih:

„V zvezi s kopenskimi, vodnimi in podzemnimi prostoživečimi rastlinskimi in živalskimi vrstami iz prilog 4A in 4B, razen vrst ptic, ki živijo tako v naravnih zavarovanih območjih kot tudi zunaj njih, je prepovedano:

- (a) kakršno koli odvzetje, ujetje, ubitje, uničenje ali poškodovanje osebkov v njihovem naravnem okolju na kateri koli stopnji njihovega življenjskega cikla;
- (b) namerno vznemirjanje med razmnoževanjem, vzrejo mladičev, zimskim spanjem in selitvijo;
- (c) namerno poslabšanje stanja, uničevanje in/ali odvzem gnezd in/ali jajc iz narave;
- (d) poslabšanje stanja ali uničenje razmnoževališč ali počivališč;
- (e) nabiranje cvetov in sadežev, nabiranje, rezanje, izkoreninjenje ali namerno uničevanje rastlin v njihovem naravnem okolju na kateri koli stopnji njihovega biološkega cikla;
- (f) posedovanje, prevažanje, prodajanje ali izmenjevanje osebkov, vzetih iz naravnega okolja, za kakršne koli namene ter njihovo ponujanje za izmenjavo ali prodajo na kateri koli stopnji njihovega življenjskega cikla.“

16. V členu 38 nujne uredbe vlade št. 57/2007 so določena odstopanja od prepovedi iz člena 33(1). V skladu s členom 38(3) se ta določijo z odločbo vodje osrednjega javnega organa za varstvo okolja in gozdov po posvetovanju z Academiei Române (romunska akademija, Romunija).

17. V skladu s členom 57(d) nujne uredbe vlade št. 52/2007 kršitev določb člena 33(1) in (2) pomeni kaznivo dejanje, ki se kaznuje z zaporno kaznijo od treh mesecev do enega leta ali z denarno kaznijo.

### III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

18. Romunska vas Șimon v občini Bran, okrožje Brașov, je približno kilometer vzhodno od meje območja „Bucegi“, ki ga je Komisija na predlog Romunije pod oznako ROSCI0013 uvrstila na seznam območij, pomembnih za Skupnost.<sup>7</sup> Drugo takšno območje, „Munții Făgăraș“, ROSCI0122, je približno osem kilometrov zahodno od navedene vasi.<sup>8</sup> Za obe območji je v standardnem obrazcu<sup>9</sup> zabeležena prisotnost volkov.

19. Zaposleni združenja „Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor“ (direkcija za spremljanje in varstvo živali, v nadaljevanju: DMPA) so 6. novembra 2016 okrog 19. ure v spremstvu veterinarke UN in pod vodstvom osebe TM prišli v vas Șimon. Nameravali so ujeti in premestiti volka, ki se je že več dni zadrževal na posestvu vaščana, kjer se je igral in prehranjeval skupaj s psi, ki so v lasti njegove družine.

20. Volka je zadel projektil, ki je vseboval veterinarsko zdravilo z narkotičnimi in psihotropnimi snovmi, nato pa je bil zasledovan in dvignjen s tal. Dvignjen je bil za rep in vrat ter prenesen do vozila, kjer je bil pod vplivom pomirjeval nameščen v kletko za prevoz psov.

21. Nato so zaposleni DMPA uredili njegovo premestitev v rezervat medvedov *Liberty* v kraju Zărnești (Romunija), pokrajina Brașov, v katerem je posebno ograjeno območje, ki se je uporabljalo za namestitve volkov, rešenih iz živalskih vrtov, ki niso obratovali skladno s predpisi. Vendar je volk med prevozom ušel in se skrila v bližnjem gozdu.

22. Asociația „Alianța pentru combaterea abuzurilor“ (zveza združenj za boj proti zlorabam; v nadaljevanju: Asociația) je 9. maja 2017 vložila kazensko ovadbo zoper:

- toženo stranko TM kot predstavnika združenja DMPA;
- toženo stranko UN kot veterinarke;
- DMPA kot pravno osebo in ostale njene zaposlene.

23. Iz ovadbe izhaja, da dovoljenje za ujetje in prevoz volka ni bilo pridobljeno.

24. V tem postopku Judecătoria Zărnești (prvostopenjsko sodišče v Zărneștiju, Romunija) Sodišču zastavlja to vprašanje:

„Ali je treba člen 16 Direktive o habitatih razlagati tako, da državam članicam nalaga, da določijo odstopanja od členov 12, 13, 14 ter 15(a) in (b) tudi v primerih, ko živali, ki pripadajo ogroženim vrstam, zapustijo svoj naravni habitat in se znajdejo v njegovi neposredni bližini ali povsem zunaj njega?“

25. Pisna stališča so predložile Asociația, Romunija in Evropska komisija.

<sup>7</sup> Odločba 2009/91/ES Komisije z dne 12. decembra 2008 o sprejetju drugega posodobljenega seznama za Skupnost pomembnih območij v alpski biogeografski regiji v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS (UL 2009, L 43, str. 21).

<sup>8</sup> Položaj vasi izhaja iz zemljevida Natura 2000 Network Viewer, <https://natura2000.eea.europa.eu>.

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

#### IV. Pravna presoja

26. Kot je razvidno iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, je namen vprašanja za predhodno odločanje izvedeti, ali je ujetje prostoživečih volkov dovoljeno tudi, če ne temelji na odstopanju v skladu s členom 16 Direktive o habitatih, kadar so živali odkrite na obrobju nekega kraja ali če vstopijo na ozemlje neke ozemeljske upravne enote. Takšno odstopanje bi bilo potrebno le, če se varstvene določbe v teh primerih načeloma uporabljajo.

27. Konkretno vprašanje Judecătoria Zărnești (prvostopenjsko sodišče v Zărneștiju) temelji na nesporezumu, ki izhaja iz romunskega izvajanja Direktive o habitatih. Vendar se z njim upravičeno opozarja na problematiko, ki si zasluži temeljito preučitev.

28. Nesporezum je v tem, da naj bi se varstvo vrst uporabljalo samo, kadar se zavarovane vrste zadržujejo v svojem naravnem habitatu. To je v skladu z besedilom člena 33(1)(a) romunske nujne uredbe vlade št. 57/2007. Toda podlaga za to ne obstaja niti v besedilu Direktive o habitatih – vključno z romunsko različico – niti v njenih ciljeh.

29. Naravni habitati so opredeljeni v členu 1(b) Direktive o habitatih. V skladu s členi od 3 do 6 jih je kot take treba varovati v okviru ohranitvenih območij omrežja Natura 2000. Hkrati pa to omrežje vključuje habitate vrst iz Priloge II, ki so posebej opredeljeni v členu 1(f). Ker je v tej prilogi volk naveden, je treba za to vrsto zagotoviti posebna ohranitvena območja. Dejstva, ki so privedla do obravnavanega postopka, so torej nastala v vasi, ki leži med dvema velikima ohranitvenima območjema, v katerih je volk zavarovan.

30. Vendar v obravnavani zadevi ne gre za varstvo volka v okviru varstva območja, temveč za varstvo vrst v skladu s členom 12(1) Direktive o habitatih. V skladu s tem členom države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da vzpostavijo sistem strogega varstva živalskih vrst iz Priloge IV(a), torej tudi volka, na njihovem naravnem območju razširjenosti. V skladu s členom 12(1)(a) ta sistem prepoveduje vse oblike namernega ujetja ali ubitja osebkov teh vrst v naravi.

31. Da bi Judecătoria Zărnești (prvostopenjsko sodišče v Zărneștiju) lahko dali koristen odgovor, je treba preučiti, ali so človeška naselja v smislu člena 12(1) Direktive o habitatih del *naravnega območja razširjenosti* volka. Poleg tega je ob upoštevanju dejstev iz postopka v glavni stvari treba tudi presoditi, ali je omamljenje volka na hišnem zemljišču in prevoz tega volka v kletki treba šteti za *ujetje osebkov v naravi* v smislu člena 12(1)(a). Pa tudi sicer je smiselno na kratko preučiti možnost odstopanja v skladu s členom 16 in meje prava Unije v zvezi z morebitno sankcijo za kršitev sistema strogega varstva iz člena 12.

##### ***A. Naravno območje razširjenosti v smislu člena 12 Direktive o habitatih***

32. V členu 12 Direktive o habitatih uporabljeni strokovni pojem s področja biologije naravno območje razširjenosti, v angleški različici „natural range“, v francoski različici „aire de répartition naturelle“, v tej direktivi ni opredeljen.

33. Iz uporabe pojma „naraven“ je mogoče izpeljati, da se je volk iz postopka v glavni stvari zadrževal zunaj svojega naravnega območja razširjenosti. Človeško naselje namreč *prima facie* ni naravno območje. Poleg tega človeška naselja vsaj glede na splošne izkušnje niso naravno bivališče prostoživečih volkov.

34. Vendar pa bi bilo treba te splošne izkušnje znanstveno potrditi, preden se lahko z njimi določi uporaba določb o varstvu vrst.<sup>10</sup> Ker so takšna znanstvena spoznanja dejanske narave, jih mora v razmerju sodelovanja, ki je značilno za postopek predhodnega odločanja, preučiti nacionalno sodišče. Vendar pa je treba pripomniti, da nekatere vrste, zavarovane na podlagi prava Unije, na primer nekateri netopirji (*Osmoderma eremita*) in rdeče postovke (*Falco naumanni*),<sup>11</sup> nedvomno uporabljajo habitate znotraj človeških naselij. Obstajajo pa tudi znanstveni dokazi, da se tudi volkovi, resda redko, vendar kljub vsemu redno, zadržujejo v območju človeških naselij.<sup>12</sup>

35. Neodvisno od tega znanstvenega vprašanja ne bi bilo združljivo z namenom določb o varstvu vrst, pa tudi ne z besedilom in pravnim okvirom teh določb, če bi bila človeška naselja iz njihovega področja uporabe izključena.

36. Najprej je treba glede cilja varstvene določbe člena 12 Direktive o habitatih poudariti, da je njen namen vzpostaviti sistem *strogega* varstva. Takšen sistem varstva mora zato omogočati dejansko preprečevanje škodljivih vplivov iz člena 12(1) na navedene živalske vrste.<sup>13</sup> Nezdržljivo s tem bi bilo (samodejno<sup>14</sup>) izključevanje osebkov zavarovanih vrst iz varstva, kadar so njihovi habitati znotraj človeških naselij ali kadar v naselja zaidejo naključno.

37. Pri podrobnejšem obravnavanju tudi pomen pojma „naravno območje razširjenosti“ ne nasprotuje vključitvi človeških naselij. Pojem se namreč nanaša na območje, v katerem se zadevna vrsta zadržuje oziroma je razširjena v okviru svojega naravnega vedenja. Če bi se nanašal samo na „naravne“ habitate, v katerih se vrste zadržujejo, bi bila pridevniška oznaka „naraven“ postavljena na kakšno drugo mesto, na primer v obliki, da prepovedi veljajo zgolj za naravna območja, v katerih je vrsta razširjena.

38. Podoben pomen izhaja iz opredelitve člena I(f) Konvencije o ohranjanju selitvenih vrst prosto živečih živali, ki ga navaja Komisija. V skladu z njim območje razširjenosti pomeni vsa območja kopnega ali vode, kjer se selitvene vrste naseljujejo, začasno zadržujejo, jih prečkajo ali preletijo kadar koli na svoji običajni selitveni poti. Ne omejuje se le na naravna območja. Nasprotno, prečkanje vseh območij je izrecno vključeno v območje razširjenosti.

39. Ta opredelitev v obravnavanem primeru sicer ni neposredno upoštevana, saj ne gre za uporabo te konvencije, vendar ponazarja znanstveno razumevanje tega odločilnega strokovnega pojma s področja biologije. Zato je pri razlagi tega pojma treba upoštevati tudi, kar je zapisano v dokumentu Komisije, ki ga je za koordinacijo uporabe Direktive o habitatih ta pripravila v okviru delovne skupine s predstavniki držav članic<sup>15</sup>, ter v poznejših smernicah za varstvo vrst, ki jih je obravnavala z državami članicami<sup>16</sup>.

10 Glej sodbo z dne 10. oktobra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, točke 45, 51, 66 in 71), in v tem smislu sodbo z dne 8. junija 2006, WWF Italia in drugi (C-60/05, EU:C:2006:378, točki 27 in 28).

11 Sodba z dne 28. junija 2007, Komisija/Španija (Območja varstva ptic) (C-235/04, EU:C:2007:386).

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

13 Glej v tem smislu sodbe z dne 9. junija 2011, Komisija/Francija (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:369, točka 21); z dne 15. marca 2012, Komisija/Ciper (*Natrix n. cypriaca*) (C-340/10, EU:C:2012:143, točka 62), in z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 231).

14 V zvezi z možnimi odstopanji glej točko 56 in naslednje spodaj.

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

16 Evropska Komisija, *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC*, str. 11 in 12.

40. Večji pravni pomen pa ima druga konvencija, in sicer Bernska konvencija, katere člen 6(a) je v povezavi z dodatkom II prenesen s členom 12 Direktive o habitatih.<sup>17</sup> V skladu z njim je zlasti treba prepovedati vse oblike namernega lovljenja volkov. Prostorske omejitve niso določene. Nasprotno, vključevanje *vseh* oblik namernega lovljenja govori v prid široki uporabi prepovedi.

41. Podobno izhaja iz petnajste uvodne izjave Direktive o habitatih, v skladu s katero je namen varstva vrst iz Direktive o habitatih dopolnjevati Direktivo o pticah. Sklicevanje na Direktivo o pticah se nanaša na prepovedi iz člena 12 Direktive o habitatih, ki se večinoma ujemajo s členom 5 Direktive o pticah. Tudi te prepovedi prostorsko niso omejene. Ob upoštevanju tega je Sodišče grajalo dejstvo, da je ena od držav članic sive čaplje (*Ardea cinerea*) in kormorane (*Phalacrocorax carbo*) na področju ribnikov v celoti izključila iz varstva, določenega v členu 5 Direktive o habitatih.<sup>18</sup>

42. Na podlagi teh določb Direktive o habitatih v zvezi z varstvom območij je razvidno tudi, da varstva vrst ni mogoče omejiti na ohranitvena območja. Namen zamejitve ohranitvenih območij namreč ni, da bi se habitat volkov povsem pokrtil. Volkovi so živalske vrste z velikim območjem razširjenosti.<sup>19</sup> Pri takšnih vrstah je v členu 4(1), drugi stavek, Direktive o habitatih določena omejitev ohranitvenih območij na prostore naravnega območja razširjenosti teh vrst, ki imajo fizične ali biološke dejavnike, bistvene za življenje in razmnoževanje teh vrst. S to ureditvijo se torej priznava, da vključuje naravno območje razširjenosti teh vrst tudi območja, ki so zunaj ohranitvenih območij. V zvezi s tem je treba opomniti, da je vas Šimon med dvema velikima ohranitvenima območjema, v kateri je vključen tudi volk, torej je treba pričakovati, da se bodo volkovi selili med njima.

43. Poleg tega je geografska razmejitev varstva v Direktivi o habitatih urejena drugače: iz vnosa v zvezi z volkom v Prilogi IV(a) je razvidno, da so območja, izvzeta iz varstva, na primer nekatere države – Grčija severno od 39. vzporednika, Španija severno od Duera in območje gospodarjenja s severno jelenjadjo na Finskem – jasno navedena.

44. Zato zadevne stranke izvzemanje območij naselij iz varstva v skladu s členom 12 Direktive o habitatih upravičeno zavračajo.

45. Torej je treba ugotoviti, da naravno območje razširjenosti volka in s tem ozemeljsko področje uporabe člena 12 Direktive o habitatih v zvezi s to vrsto lahko vključuje človeška naselja.

### **B. Člen 12(1)(a) Direktive o habitatih: „v naravi“**

46. Treba je tudi preučiti, ali spada ujetje volka znotraj človeških naselij pod prepoved iz člena 12(1)(a) Direktive o habitatih. V skladu s to določbo morajo države članice prepovedati zlasti vse oblike namernega ujetja ali ubitja osebkov zavarovanih vrst, torej tudi volka, vzeti iz narave.

<sup>17</sup> Poročilo o Konvenciji o varstvu prostoživečega evropskega rastlinstva in živalstva (1997–1998) (člen 9(2)) (predložila Evropska komisija), SEC(2001) 515 final. Glej tudi Resolucijo Sveta Evropskih skupnosti in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, z dne 19. oktobra 1987 o nadaljevanju in izvajanju okoljske politike in akcijskega programa Evropskih skupnosti za varstvo okolja (1987–1992) (UL 1987, C 328, točka 5.1.6). Sodba z dne 13. februarja 2003, Komisija/Luksemburg (C-75/01, EU:C:2003:95, točka 57), upoštevanju te konvencije ne nasprotuje, saj je Sodišče v njej ugotovilo le, da prenos te konvencije ne zadostuje za prenos Direktive o habitatih, kadar konvencija zaostaja za direktivo.

<sup>18</sup> Sodba z dne 26. januarja 2012, Komisija/Poljska (C-192/11, neobjavljena, EU:C:2012:44, točka 63).

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

47. Vendar pa je uporaba pojma *Entnahme* („odvzem“) iz narave morda napaka, ki je nastala pri prevodu nemške različice. Prvič, ni smiselno govoriti o ujetju osebkov, vzetih iz narave, saj odvzem vključuje ujetje.<sup>20</sup> Drugič, v večini<sup>21</sup> izvirnih jezikovnih različic gre za ujetje v naravi, in sicer je tako izrecno navedeno v francoski („dans la nature“) oziroma v angleški jezikovni različici, v kateri je uporabljen izraz „v divjini“ („in the wild“).

48. Ne glede na to težavo s prevodom bi bilo mogoče trditi, da ujetja volka znotraj človeškega naselja ne moremo šteti za ujetje v naravi oziroma divjini.

49. Vendar temu nasprotuje razlogovanje v zvezi s pravnim okvirom zadevnih določb in namenom varstva vrst, ki sem ju obravnavala že glede razlage pojma „naravno območje razširjenosti“.<sup>22</sup>

50. Pomenljiva pa je nizozemska različica te določbe. Tam je navedeno ujetje osebkov, ki so „in het wild levende“ („živeči v divjini“). Vsaj v tej jezikovni različici namen navajanja narave oziroma divjine ni opisati kraj ujetja, temveč izvor živali.

51. S tem razumevanjem se lahko uresničuje cilj prepovedi ubitja ali ujetja strogo varovanih vrst iz člena 12(1)(a) Direktive o habitatih. Ne gre za varovanje teh vrst na določenih krajih, temveč za varovanje osebkov, ki živijo v naravi oziroma divjini in imajo torej funkcijo v naravnih ekosistemih.

52. To potrjuje vzporednica s členom 12(2) Direktive o habitatih, v skladu s katerim je treba prepovedati posedovanje, prevoz in prodajo ali izmenjavo osebkov, vzetih iz narave, ter njihovo ponujanje za prodajo ali izmenjavo. Ta prepoved ne velja za osebe, ki so bili zakonito vzeti iz narave pred začetkom izvajanja te direktive.

53. Takšno prepoved bi bilo v praksi težko izvajati, če bi bilo treba predhodno preverjati, kje je bila žival „odvzeta“. Že čas odvzema bi bilo dovolj težko določiti. Poleg tega bi bilo v nasprotju s ciljem sistema strogega varstva, če bi se lahko tako ravnalo z osebki strogo varovanih vrst v primeru, da so bili „odvzeti“, medtem ko so naravo začasno zapustili.

54. A tudi če bi prepovedi ujetja in ubitja iz člena 12(1)(a) Direktive o habitatih omejevali na naravo in bi torej območja naselij izključevali, to pri prepovedi vznemirjanja iz člena 12(1)(b) ne bi bilo mogoče, saj je treba prepovedati *vsako* namerno vznemirjanje teh zavarovanih vrst, brez prostorske omejitve. Ujetje in zlasti ubitje osebkov teh vrst pa bi bilo vedno treba šteti vsaj za vznemirjanje.

55. Kot navaja tudi Komisija, je torej treba sklicevanje na naravo v členu 12(1)(a) Direktive o habitatih razumeti tako, da se varstvo, določeno v tem členu, ne nanaša samo na določene kraje, temveč na vse osebe zavarovanih vrst, ki živijo v naravi oziroma divjini in imajo s tem funkcijo v naravnih ekosistemih. Ne smejo se loviti, ubijati, posedovati, prevažati, prodajati ali izmenjavati. Za osebe, vzrejene v ujetništvu, pa te omejitve niso obvezne.

### **C. Odstopanja v skladu s členom 16 Direktive o habitatih**

56. Vendar ta ugotovitev ne pomeni, da se je vedno, kadar strogo zavarovane vrste zahajajo v naselja in se v njih zadržujejo, s tem treba sprijazniti. Zlasti pri živalskih vrstah, ki so po naravi nevarne ali povezane z določenimi tveganji, člen 16(1) omogoča prožnost pri ukrepih za odvrčanje nevarnosti.

20 Sodba z dne 10. oktobra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, točka 32).

21 Zgolj grška in portugalska različica sta videti podobni nemški.

22 Točka 36 in naslednje teh sklepnih predlogov.

57. V zvezi s tem so s členom 16(1)(b) Direktive o habitatih dovoljeni ukrepi za preprečevanje resne škode, zlasti na posevkih in živini (točka (b)), in zaradi interesov zdravja ljudi in javne varnosti ali zaradi drugih razlogov prevladujočega javnega interesa, ki je lahko tudi socialne ali gospodarske narave (točka (c)).

58. Odločitev o takšnih odstopanjih je treba sprejeti na podlagi natančnih<sup>23</sup> oziroma najboljših znanstvenih informacij.<sup>24</sup>

59. Pri volkovih takšno tveganje *prima facie* ne bi smelo biti izključeno, še očitnejše pa je to tveganje na primer pri medvedih (*Ursus arctos*), ki so ravno tako strogo zavarovani in v Romuniji očitno tudi občasno zahajajo na območja naselij.<sup>25</sup>

60. Asociația sicer meni, da odobritev odstopanja ni upravičena, ker zadevni volk ni povzročil škode. Vendar ni treba čakati, da nastane škoda, če je na podlagi najboljših razpoložljivih znanstvenih podatkov mogoče domnevati, da obstaja zadostno tveganje ustrezno resne škode.

61. Takšno tveganje bi moral ugotoviti pristojni nacionalni organ, v primeru spora pa bi ga morala preučiti nacionalna sodišča. Vendar pa kadar se volk – kakor je to v zadevi v glavni stvari – ljudem v več dneh večkrat približa na razdaljo manj kot 30 metrov,<sup>26</sup> tega ne moremo kar prezreti. Ker se je zadevni volk več dni zadrževal na vaščanovem posestvu ter se tam igral in prehranjeval skupaj s psi v lasti njegove družine, takšnega položaja iz postopka v glavni stvari ni mogoče izključiti.

62. Zato bi odstopanja od prepovedi iz člena 12(1) Direktive o habitatih načeloma lahko bila upravičena v skladu s členom 16(1)(b) in (c). Vendar ta določba poleg omenjenih razlogov za odstopanje izrecno zahteva, da ni druge zadovoljive možnosti in da odstopanje ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste na njihovem naravnem območju razširjenosti.

63. Za drugo zadovoljivo rešitev bi bilo treba predvsem razmisliti o odstranjevanju privlačnih elementov za volkove, kakršni so hrana ali psi, ki se prosto gibajo,<sup>27</sup> za kar odstopanje iz člena 16 Direktive o habitatih ne bi bilo potrebno in kar bi torej moralo imeti prednost.<sup>28</sup> Samo če volk še naprej išče bližino ljudi, se lahko uporabijo plašilni ukrepi za odvrčanje, npr. obstreljevanje z gumijastimi naboji. Vendar je učinkovitost teh metod vprašljiva.<sup>29</sup>

64. O odstranjevanju privlačnih elementov Sodišče nima na razpolago podatkov. Ujetje volka in njegov poznejši pobeg sta očitno dejansko delovala odvrčilno.

65. Vendar pa se zdi dvomljivo, da bi se načrtovana namestitvev v ograjeno območje lahko štela za zadovoljivo rešitev. Poleg tega ni videti, da so se upoštevale posledice, ki bi jih to ravnanje imelo za stanje ohranjenosti populacije volkov.

23 Sodba z dne 10. oktobra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, točki 45 in 71), in v tem smislu sodba z dne 8. junija 2006, WWF Italia in drugi (C-60/05, EU:C:2006:378, točki 27 in 28).

24 Sodba z dne 10. oktobra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, točka 71).

25 DMPA se očitno ukvarja tudi s takšnimi primeri: <https://dmpa-bv.com/home/english-home/blog-translated/shooting-the-bear-cub-in-sibiu/>.

26 LCIE (opomba 12, str. 2 in 3) ter Reinhardt in drugi (opomba 12, str. 18 in naslednje ter 23).

27 Reinhardt in drugi (opomba 12, zlasti str. 13, 24 in 27) ter LCIE (opomba 12, str. 5).

28 Glej sodbo z dne 10. oktobra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, točka 48).

29 Reinhardt in drugi (opomba 12, str. 29 in naslednje) ter LCIE (opomba 12, str. 1 in 5).

#### **D. Sorazmernost sankcije**

66. Vendar je iz zadeve v glavni stvari videti, da že zato ni treba, da Judecătoria Zărnești (prvostopenjsko sodišče v Zărneștiju) preuči odstopanje, ker glede na razpoložljive informacije pristojni organi zadevnega ravnanja niso odobrili. Kot navaja Asociația, so tožene stranke v postopku v glavni stvari za to okoliščino tudi vedele. Zato ni mogoče izključiti, da so izpolnjeni pogoji za sankcijo v skladu z romunskim prenosom Direktive o habitatih.

67. V zvezi s tem je treba pripomniti, da mora biti v skladu s členom 49(3) Listine ta sankcija sorazmerna, kar pomeni, da mora biti zlasti ustrezna.<sup>30</sup> Torej mora ustrezati teži kršitve, pri opredelitvi sankcije pa je treba v celoti upoštevati posamezne okoliščine zadeve.<sup>31</sup>

68. Pri tem bi bilo treba v tej zadevi upoštevati, da je bila, če je zadevni volk resnično ušel, storjena škoda očitno zelo majhna.

69. Poleg tega glede na razpoložljive informacije romunsko pravo ne omogoča hitrega in ustreznega odziva na vedenje zadevnega volka, s čimer bi se s tem povezana tveganja pravočasno zmanjšala. Prav tako ni videti, da bi v Romuniji obstajala znanstveno utemeljena pravila ali smernice v zvezi s tem, kakšen bi ta odziv moral biti.

70. Te okoliščine govorijo proti strogi sankciji. Vendar ostaja dejstvo, da sta presoja in upoštevanje vseh zadevnih okoliščin naloga nacionalnega sodišča.

#### **V. Predlog**

71. Sodišču zato predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje odgovori tako:

1. Naravno območje razširjenosti volka (*Canis lupus*) in s tem ozemeljsko področje uporabe člena 12 Direktive 92/43/EGS o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst v zvezi s to vrsto lahko vključuje človeška naselja.
2. Sklicevanje na naravo v členu 12(1)(a) Direktive 92/43 je treba razumeti tako, da se varstvo, določeno v tem členu, ne nanaša samo na določene kraje, temveč na vse osebkke zavarovanih vrst, ki živijo v naravi oziroma divjini in imajo s tem funkcijo v naravnih ekosistemih.

<sup>30</sup> Sodba z dne 4. oktobra 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, točka 41).

<sup>31</sup> Sodba z dne 4. oktobra 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, točki 42 in 45).