

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-ЖА JULIANE КОКОТТ

представено на 30 ноември 2006 година¹

I — Въведение

1. В настоящото производство от Съда е поискано да се произнесе по условията за съвместното съществуване на модерните европейски общества и хищниците, които вече са изчезнали практически в цяла Европа.

лагане на член 16 все още не е било предмет на разглеждане в практиката на Съда.

II — Правна уредба

A — Разпоредбите на Директивата за местообитанията

2. Комисията на Европейските общности възразява срещу финландската административна практика относно разрешението за лов на вълци (*Canis lupus*). Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна² (наричана по-нататък „Директивата за местообитанията“) забранява между другото умишленото убиване или залавяне на вълци извън финландската зона за опазване на северните елени. Освен това член 16 от Директивата за местообитанията допуска отклонения от тази забрана при определени условия. Практическото при-

3. Целите на Директивата за местообитанията са определени в член 2:

„1. Настоящата директива има за цел да допринесе за осигуряване биологичното разнообразие чрез запазване на естествените местообитания, както и на дивата фауна и флора върху европейската територия на държавите-членки, за които е валиден Договорът.

¹ – Език на оригиналния текст: немски.

² – (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109).

2. Мерките, взети в изпълнение на настоящата директива, имат за цел да запазят

или възстановят благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Общността.

3. Мерките, взети в изпълнение на настоящата директива, вземат под внимание икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености.“

4. Приложимите по настоящото дело забрани относно опазването на видовете са дефинирани в член 12, параграф 1, буква а):

„Държавите-членки вземат необходимите мерки за въвеждане на строга система за опазване на животинските видове, посочени в приложение IV, буква а), в техните естествени области на разпространение, като се забраняват:

а) всички форми на умишлено залавяне или убиване на взети от природата екземпляри от тези видове;

[...]“.

5. Вълът е посочен в приложение IV, както следва:

„*Canis lupus* (с изключение на финландските популации в района на отглеждане на северни елени в съответствие с параграф 2 от финландския Акт № 848/90 от 14 септември 1990 г. относно отглеждане на северни елени).“

6. Член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията определя условията, при които е възможна дерогация:

„В случай че няма друго задоволително решение и при условие че дерогацията няма вредно въздействие върху запазването на популациите от засегнатия вид в областта на естественото им разпространение на задоволително равнище, държавите-членки могат да предоставят дерогация от разпоредбите на членове 12, 13 и 14 и от член 15, букви а) и б):

а) с цел защита на представителите на дивата флора и фауна и за запазване на естествените местообитания;

б) за предпазване от сериозно увреждане, особено на селскостопански култури, добитък, както и гори, риболовни райони, водите и други форми на собственост;

в) в интерес на общественото здраве и безопасност или поради други наложителни причини от приоритетен обществен интерес, включително и такива от социален или стопански характер, или с положителни последици за околната среда;

Състоянието на запазване се счита за „благоприятно“, ако:

г) за целите на изследването и обучението при заселване или повторно въвеждане на видове и на необходимата за тази цел селекция, включително и изкуственото размножаване на растения;

— въз основа на данните от динамиката на вида може да се приеме, че този вид е жизнеспособен елемент на естественото си местообитание и ще продължи да бъде такъв в дългосрочен аспект, и

д) за разрешаването при строг контрол, селективно и в ограничен размер, на залавяне или задържане на определен брой екземпляри от растителни или животински видове, посочени в приложение IV и анализирани от компетентните национални органи.“

— естественият район на разпространение на този вид нито намалява, нито е вероятно да намалее в обозримо бъдеще, и

7. Състоянието на запазване на видовете е дефинирано в член 1, буква и) от Директивата за местообитанията:

„и) *състояние на запазване на вид* означава съвкупността от въздействия, които могат дългосрочно да повлияят върху разпространението и гъстотата на популациите на съответните видове на територията, посочена в член 2;

— налице е и вероятно ще продължава да бъде налице достатъчно голямо местообитание, което може в дългосрочен аспект да поддържа популацията на този вид“.

Б — Финландската правна уредба

8. Според предоставеното от финландското правителство описание, което Комисията не оспорва, членове 12 и 16 от Директивата за местообитанията са транспонирани почти дословно във финландското право относно лова³.

9. Що се отнася до разрешението за убиване на вълци обаче, налице е специална уредба⁴. Компетентният ловен район трябва да даде разрешение за лов на вълци за всеки конкретен случай. Същевременно горната граница за лов по райони, а именно максималният брой вълци, които могат да бъдат ловувани в отделните райони през периода от 1 ноември до 31 март, се определя от Министерството на земеделието. Максималната граница се определя така, че достигането ѝ да не застрашава популацията на вълците в съответните райони. Взема се предвид съвкупността от познания относно смъртността на вълците, и в частност тази, която е резултат от пътно-транспортни произшествия и човешка дейност.

10. За да разреши конкретен лов, компетентните ловни райони трябва да

вземат предвид транспонираните разпоредби на член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията. Впрочем когато бъдат достигнати горните граници за лов, тези райони трябва да вземат предвид данните, с които разполагат за смъртността на вълците във всеки район. Превишаването на максималните граници е допустимо само при спазване на условията на член 16, параграф 1 и след получаване на специално министерско разрешение.

11. Освен това полицията може да убива животни при извънредни обстоятелства. Дори в тези случаи се прилага член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

III — Предварително производство и искания на страните

12. Комисията започва производство за установяване на неизпълнение на задължения, като на 10 април 2001 г. изпраща официално уведомително писмо. След като Република Финландия отговаря с писмо от 6 юли 2001 г., на 4 юли 2002 г. Комисията изпраща мотивирано становище. Република Финландия отговаря на мотивираното становище с писмо от 28 август 2002 г.

13. Като продължава да счита обаче, че е налице нарушение на общностното право, на 12 септември 2005 г. Комисията представя настоящия иск.

3 – Разпоредбите са възпроизведени във финландския план от 2005 г. за опазване на популацията на вълците (<http://www.mmm.fi/tiedoteliitteet/sudenhoitosuunnitelma.pdf>, стр. 20, наричан по-нататък „план за опазване“). Превод на английски език може да се намери на следния адрес: http://www.mmm.fi/julkaisut/julkaisusarja/2005/MMMjulkaisu2005_11b.pdf, стр. 20. Препратките по-нататък са към посочения английски превод.

4 – План за опазване, стр. 28 и сл.

14. Тя моли Съда:

- да установи, че като е узаконила лова на вълци в нарушение на основанията за дерогация, залегнали в член 16, параграф 1 от Директива 92/43/ЕИО, Република Финландия не е изпълнила задълженията си по член 12, параграф 1 и член 16, параграф 1 от тази директива,
- да осъди Република Финландия да заплати съдебните разноски.

15. Република Финландия моли искът да бъде отхвърлен и Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

IV — Съображения по същество

16. По настоящия иск Комисията не оспорва финландската правна уредба, нито конкретен случай на убиване на вълци, а административната практика на финландските власти. Такава възможност

съществува. Дори приложимата национална правна уредба да е съвместима с общностното право, неизпълнение на задължения може да произтича от наличието на административна практика, която нарушава това право⁵.

17. Комисията трябва да установи това неизпълнение с помощта на достатъчно подробно и документирано онагледяване на укоримата практика на администрацията, за която се търси отговорност от въпросната държава⁶. При това положение административната практика трябва да притежава в определена степен траен и общ характер⁷.

18. Република Финландия основателно подчертава, че наличието на неизпълнение на произтичащи от общностното право задължения трябва да се преценява след изтичането на срока, определен в мотивираното становище, тоест в конкретния случай след 4 септември 2002 г. Обратно на поддържаното от финландското правителство обаче, за доказването на *трайна* административна практика може да се вземат предвид и действия, извършени след изтичането на срока⁸.

5 – Решение от 27 април 2006 г. по дело Комисия/Германия (C-441/02, Recueil, стр. I-3449, точка 47 и цитираната съдебна практика).

6 – Решение от 27 април 2006 г. по дело Комисия/Германия, точка 49.

7 – Решение от 27 април 2006 г. по дело Комисия/Германия, точка 50 и цитираната съдебна практика.

8 – Решение от 26 април 2005 г. по дело Комисия/Ирландия (C-494/01, Recueil, стр. I-3331, точка 37 и сл.).

19. Между страните няма спор, че финландските власти са разрешавали всяка година лова на вълци извън зоната за опазване на северните елени⁹. При това положение е налице трайна административна практика. Тя е съвместима с Директивата за местообитанията само ако са спазени условията на член 16, параграф 1.

20. Като се има предвид, че това правило е в отклонение от общите разпоредби за опазване на видовете, член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, както и член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията¹⁰ и член 9 от Директивата за птиците¹¹, възлагат тежестта на доказване на наличието на необходимите условия за всяка дерогация върху органите, които разрешават въпроса¹². От това следва, че в настоящото производство по иск за установяване на изпълнение на задължения Република Финландия трябва по принцип да обоснове необходимостта от убиването на вълците.

21. При спор относно административна практика обаче тази доказателствена

тежест не трябва да води до това да се изисква от държавата-членка да доказва по безспорен начин, че за всеки отделен случай или дори само за голям брой случаи са изпълнени всички условия за съответното изключение. Както е направила Република Финландия, по-скоро е достатъчно да се опише системата за прилагане на дерогациите в нейната цялост.

22. Ако това описание отговаря на изискванията на общностното право, Комисията следва да докаже с какво съответната държава-членка въпреки всичко нарушава общностното право. За тази цел Комисията може да оспори абстрактно елементите на описаната система или да изтъкне конкретни твърдения за нарушения за достатъчен брой конкретни случаи. Тя трябва да установи необходимите данни относно тези конкретни случаи, като отправи до съответната държава-членка искане за предоставяне на сведения¹³ или по друг начин.

23. Член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията е аналогичен на член 6, параграф 4 от същата директива и на член 9 от Директивата за птиците не само по отношение на доказателствената тежест, но и по своето съдържание. Тези разпоредби определят ясно условията, при които държавите-членки могат да се отклонят от изпълнението на произтичащите от директивата задължения, поради

9 – В това отношение вж. плана за опазване, стр. 29.

10 – В това отношение вж. заключението, представено от мен на 27 октомври 2005 г. по дело Комисия/Австрия (Решение от 23 март 2006 г. по дело C-209/04, *Rescueil*, стр. I-2755), точка 68 и заключението, представено от мен на 27 април 2006 г. по дело Комисия/Португалия (Решение от 26 октомври 2006 г. по дело C-239/04, *Rescueil*, стр. I-10183), точка 41, както и в двата случая цитираните по тях препратки. Вж. също решението по последното дело, точка 40.

11 – Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 103, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 77). Вж. в това отношение Решение от 15 декември 2005 г. по дело Комисия/Република Финландия (C-344/03, *Rescueil*, стр. I-11033, точки 36, 39, 42 и 60) и Решение от 8 юни 2006 г. по дело WWF Italia и др. (C-60/05, *Rescueil*, стр. I-5083, точка 34).

12 – Вж. формулировката в Решение по дело WWF Italia и др. (посочено по-горе в бележка под линия 11).

13 – По този въпрос вж. Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено по-горе в бележка под линия 8, точка 42 и сл.).

което трябва да бъдат тълкувани ограничително¹⁴.

24. При това тези дерогиращи правила конкретизират принципа на пропорционалност¹⁵. Принципът на пропорционалност е част от общите принципи на общностното право и изисква приетите актове да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, следвани от разглежданата правна уредба, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели¹⁶.

25. Това тълкуване се налага особено в отношението между посочените в член 16, параграф 1, букви а)–д) от Директивата за местообитанията основания за дерогация и разглеждането на алтернативите, тоест разглеждането на други задово-

лителни решения. В действителност съществуването на алтернативи зависи от целите на всяка мярка.

26. Следователно е уместно да се определи на първо място целта на мярката. Тази цел може да оправдае мярката само ако е възможно да се свърже поне с едно от основанията за дерогация, тоест ако мярката може да постигне някоя от предвидените цели. Дори когато е възможно да се направи подобна връзка, мярката е приложима само ако целта ѝ може да се постигне с не толкова крайно средство, следователно със задоволително решение по смисъла на член 16, параграф 1 от директивата¹⁷.

27. Едно решение е задоволително обаче не само когато постига целите на дерогацията, но и когато причинените от нея неудобства са несъразмерни на преследваните цели и другото решение би гарантирало съразмерност на отношението. Става въпрос за последната част от проверката на пропорционалността, наричана пригодност или пропорционалност в тесен смисъл¹⁸.

14 – Относно член 16, параграф 1 вж. Решение от 20 октомври 2005 г. по дело Комисия/Обединено кралство (C-6/04, Recueil, стр. I-9017, точка 25); относно член 6, параграф 4 вж. Решение по дело Комисия/Португалия (посочено по-горе в бележка под линия 10, точка 35) и относно член 9 от Директивата за птиците — Решение по дело WWF Italia и др. (посочено по-горе в бележка под линия 11, точка 34).

15 – Относно член 6, параграф 4 от Директивата за местообитанията вж. заключенията, представени от мен по дело Waddenvereniging и Vogelbeschermings vereniging (Решение от 7 септември 2004 г. по дело C-127/02, Recueil, стр. I-7405), точка 106, както и по дело Комисия/Португалия, посочено по-горе в бележка под линия 10, точка 42.

16 – Решение от 12 юли 2001 г. по дело Jipres и др. (C-189/01, Recueil, стр. I-5689, точка 81), Решение от 12 март 2002 г. по дела Omega Air и др. (C-27/00 и C-122/00, Recueil, стр. I-2569, точка 62), Решение от 12 юни 2003 г. по дело Schmidberger (C-112/00, Recueil, стр. I-5659, точка 79), Решение от 3 юли 2003 г. по дело Lennox (C-220/01, Recueil, стр. I-7091, точка 76) и Решение от 10 март 2005 г. по дела Tempelman и van Schaijk (C-96/03 и C-97/03, Recueil, стр. I-1895, точка 47).

17 – Вж. в този смисъл разглеждането на член 9 от Директивата за птиците, който е със сходна структура, в Решение от 12 декември 1996 г. по дело LRBPO и AVES (C-10/96, Recueil, стр. I-6775, точки 16 и сл. и 24 и сл.).

18 – Вж. по-горе точка 24, както и цитираните препратки.

28. Относно основанията за дерогиращо правило Комисията упреква Република Финландия, че разрешила убиването на вълци съгласно член 16, параграф 1, буква б) по съображения за предпазване, тоест за предотвратяване на увреждане. Прилагането на това изключение предполага по-скоро предварителното настъпване на сериозно увреждане. В това отношение Комисията се позовава на решение, според което отклоняването от общата система за опазване съгласно сходната разпоредба на член 9, параграф 1, буква а), трето тире от Директивата за птиците предполага наличието на увреждане с определена значимост¹⁹.

29. Република Финландия основателно противопоставя на този упрек относно превантивното убиване на вълци обстоятелството, че текстът на член 16, параграф 1, буква б) от Директивата за местообитанията, също както член 9, параграф 1, буква а), трето тире от Директивата за птиците, вече се отнася до предпазването от увреждане. Да се изисква настъпването на увреждане, преди да се предприемат мерки, би било явно несъразмерно.

30. Това тълкуване не противоречи на цитираното от Комисията решение. В посочената фаза от производство по иск за установяване на неизпълнение на задължения действително не е обсъждан въпросът за предпазването, а въпросът

дали могат да се предприемат мерки само за предотвратяване на *сериозно* увреждане или и в случай на не толкова сериозно увреждане.

31. Независимо от приложимостта на предвидения в член 16, параграф 1, буква б) от Директивата за местообитанията принцип на дерогацията по отношение на превантивни мерки, се поставя въпросът при какви обстоятелства убиването на вълци спомага за предпазването, когато съществуват не толкова крайни средства, а също и въпросът дали целта на предпазването е съразмерна на интереса от опазването на вълците.

32. Съдът може да разгледа тези три аспекта само доколкото Комисията конкретизира достатъчно твърденията си за нарушения относно финландската практика. Комисията прави това изключително от гледна точка на обстоятелството, че финландските власти не са предоставяли разрешения за лов на определени вълци, причиняващи увреждане, а всеки път абстрактно са разрешавали убиването на определен брой вълци. С твърденията си за нарушения Комисията оспорва както възможността за предпазване от увреждане чрез мерките за убиване, така и липсата на не толкова крайно средство. От една страна, изглежда малко вероятно да се избегнат вредите чрез убиване на вълци, без последните да бъдат индивидуализирани, вместо да се насочи вниманието върху причиняващите увреждане животни. От друга страна, същият превантивен резултат може евентуално да се постигне, като се ограничи ловът до няколко индивида, причиняващи увреждане.

¹⁹ – Решение от 8 юли 1987 г. по дело Комисия/Белгия (247/85, Recueil, стр. 3029, точка 56).

33. В това отношение е уместно да се уточни най-напред, че твърдението на Комисията за нарушение не е основателно, доколкото се отнася до максималните граници за лов, определени от компетентното министерство за отделните ловни райони. Както следва от неоспорените доводи на финландското правителство, тези максимални граници всъщност определят единствено рамката, в която ловните райони могат да предоставят разрешения, при това когато са изпълнени условията на член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията. Следователно става въпрос за средство, чрез което да се предотврати прекомерно засягане на състоянието на запазване на вида.

34. Що се отнася до индивидуалните разрешения за лов, Република Финландия твърди, че разрешението за убиване се отнася до конкретни индивиди винаги когато последните могат да бъдат идентифицирани. Ловните райони са осведомени за положението по райони и гарантират в сътрудничество с Riista-ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL — финландски институт за икономически изследвания на лова и риболова), че са убити точните животни.

35. Според представянето на фактите от финландското правителство обаче, в други случаи ловът се разрешава по принцип и като цифрово изражение на убиваните животни, определено за всеки ловен район. В това отношение Република Финландия защитава позицията, заявена за първи път в писмената дуплика, че

когато става въпрос за животно като вълка, което живее в глутница, не можело разрешителните за лов да се ограничат до конкретни индивиди. От практическа гледна точка в случай на увреждане, причинено от глутница, отчасти било невъзможно да се идентифицират конкретните животни, причинили увреждането.

36. Този довод на Република Финландия не уточнява обаче по какъв начин разрешителните за лов, които не са индивидуализирани, допринасят за предотвратяване на сериозни щети, тоест дали посочената практика може да постигне тази цел. В Северна Америка трябвало да се прибегне до *значително* намаляване на популацията на вълците за по-дълъг период, преди да намалее загубите на дивеч²⁰. Не е изключено такъв да е случаят и с уврежданията, причинявани по отношение на добитъка. Република Финландия се защитава обаче, като твърди между другото, че популацията на вълците нараства въпреки лова — следователно намаляването на уврежданията изглежда малко вероятно.

37. Може да се предположи, че разрешенията трябва да позволяват само пряка защита срещу конкретни нападе-

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

ния, например срещу кучета или овце. Липсват обаче доказателства в този смисъл.

можно тези глутници да променят навиките си и за в бъдеще да се държат на разстояние.

38. Планът за опазване, посочен от Комисията в производството, насочва към друго обяснение. Според този план ловът на вълци трябва да поддържа страха им от хората. В резултат от този страх вълците биха избягвали хората и тяхното местообитание и биха имали по-малко възможности да убиват добитък или да застрашават хората²¹. Благодарение на тази цел ловът става съвместим с запазването от увреждане по смисъла на член 16, параграф 1, буква б) от Директивата за местообитанията.

39. Несъмнено вълците са много плашливи, но вредите, които нанасят, показват, че не избягват напълно хората. От въведената финландска правна уредба относно обезщетяването на щетите, нанесени от вълци, е видно, че през периода 2000—2003 г. последните са убивали годишно между 23 и 135 овце, между 1 и 9 глави добитък, между 270 и 561 северни елена, както и между 20 и 31 кучета. Поне по отношение на овцете и северните елени всеки месец се установява тенденция към увеличение²². Ако ловът бъде насочен действително към глутниците, които достигат най-близо до хората и причиняват най-много вреди²³, изглежда въз-

40. Също въз основа на наличните данни обаче тази теза не може да оправдае разрешението за безразборно убиване на определен брой вълци. Напротив, необходимо е тезата да бъде научно обоснована, за да може да бъде приета. Научната обосновка трябва не само да даде яснота относно това в каква степен ловът може да поддържа страха на вълците, но и относно формата, в която ловът би бил ефективен и би нанесъл най-малко вреда на популацията на вълците, например дали и евентуално при какви обстоятелства трябва да бъдат убити възрастните в глутницата или само младите, или дори цялата глутница. Трябва да се изследва дали вместо убиването на вълците са достатъчни други мерки като предложенията от Комисията, а именно затварянето на добитъка през нощта в обори или зад ефикасни огради, използването на репеленти или други средства за отблъскване, както и обезщетяването на причинените вреди.

41. При това член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията подчинява всяка дерогация от разпоредбите на член 12 относно строгата система за опазване на допълнителното условие дерогацията да няма вредно въздействие върху запазването на популациите от засегнатия вид в областта на естественото им разпространение.

21 – План за опазване, стр. 49.

22 – План за опазване, стр. 17.

23 – Според плана за опазване, стр. 17 10—20 % от вълците причиняват 80 % от увреждането.

42. Член 1, буква и) от Директивата за местообитанията дефинира състоянието на запазване като благоприятно въз основа на три критерия. Вторият и третият от тях се отнасят до естествения район на разпространение и местообитанието на вида. В настоящото производство е несъмнено, че са изпълнени критериите за благоприятно състояние на запазване.

43. За сметка на това се спори по първия критерий за благоприятно състояние на запазване, а именно дали въз основа на данните от динамиката на популацията на разглеждания вид може да се приеме, че този вид е жизнеспособен елемент на естественото си местообитание и ще продължи да бъде такъв в дългосрочен аспект.

44. Не се оспорва, че финландската популация на вълците е нараснала значително през последните години и се е разширила в географско отношение. Въпреки разрешителните за лов състоянието на запазване на вида не е накърнено, а напротив — подобрило се е. Следователно оттук може да се направи изводът, който прави и финландското правителство, че популацията на вълците в Република Финландия отговаря на условията за благоприятно състояние на запазване.

45. Комисията обаче защитава позицията, че в хода на предварителната процедура и

при изтичането на определения в мотивираното становище срок, тоест 4 септември 2002 г., вълкът в Република Финландия не се е намирал в благоприятно състояние на запазване. По този начин Комисията се основава на изследване въз основа на базата данни за 1998 г., което квалифицира вълка в Република Финландия като застрашен вид, както и на финландския план за опазване на вълците. Както се подчертава от Република Финландия, това изследване има само второстепенно значение в настоящото производство, като се има предвид, че относимата дата е 4 септември 2002 г. Състоянието на запазване на популацията на вълците към тази дата е документирано в плана за управление.

46. Планът за опазване изхожда от хипотезата, че дори да се държи сметка за преселването на вълци, произхождащи от руско-карелската популация, финландската популация на вълците е жизнеспособен елемент на естественото си местообитание в дългосрочен аспект само ако наброява поне 20 разплодни двойки²⁴. Съгласно плана обаче през 2002 г., която е релевантна в случая, имало само 12 такива двойки и още по-малко през предходните години. До 2005 г. броят им нараснал на 16, но все пак не достигал прага за жизнеспособна популация в дългосрочен аспект²⁵.

24 – План за опазване, стр. 41 и 15 и сл.

25 – План за опазване, стр. 9 и сл.

47. Република Финландия възразява на Комисията, че преценката на състоянието на запазване зависи от динамиката на популацията, която явно била благоприятна, а не от разбирането за най-малката жизнеспособна популация.

48. Този довод на финландското правителство не е достатъчно убедителен, като се има предвид, че противоречи на изводите, посочени в неговия собствен план за опазване, основан ясно на най-надеждните налични научни знания. Следователно състоянието на запазване на вълците в Република Финландия към относимата дата не може да се квалифицира като благоприятно.

49. Освен това, обратно на становището на Република Финландия, е уместно да се изхожда от хипотезата, че убиването на някои вълци е неблагоприятно за състоянието на запазване на популацията. Обстоятелството, че популациите са нараснали въпреки убиването, не изключва по необходимост възможността всяко убиване, разгледано само по себе си, да накърнява първоначално състоянието на запазване²⁶. Ако се убиват разплодните индивиди, това пряко намалява броя на разплодните двойки, който е определящ за състоянието на запазване. При все това дори убиването на индивиди, които още не се възпроизвеждат, има косвени последици върху броя на разплодните двойки. Ако тези

екземпляри продължат да живеят, те биха напуснали глутницата в определен момент и биха намерили партньор²⁷. Следователно поради ограничения брой вълци в Република Финландия състоянието на запазване на популацията вероятно би се подобрило повече, при положение че не се убиват отделни екземпляри, но настоящият случай в действителност не е такъв.

50. При това положение не може да се установи, че ловуването не вреди върху поддържането на благоприятно състояние на запазване на финландската популация на вълците, нито че последната не е претърпяла вреди. Следователно по това съображение обосноваването на лова на вълци не е било съвместимо към относимата дата и с текста на член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

51. Финландското правителство обаче повдига обосновано въпроса дали съгласно член 16 от Директивата за местообитанията при липсата на благоприятно състояние на запазване е изключено всяко обосноваване на неблагоприятна мярка по отношение на строго опазван вид по смисъла на член 12. Това би означавало, че преди да се достигне до благоприятно състояние на опазване на видовете, посочени в приложение IV, държавите-членки не могат да разрешат нито една от забранените форми на засягане,

26 – Решение от 29 януари 2004 г. по дело Комисия/Австрия (С-209/02, Recueil, стр. I-1211, точка 27) и Решение по дело Комисия/Португалия (посочено по-горе в бележка под линия 10, точка 24).

27 – План за опазване, стр. 11.

независимо от преследваната от мярката цел. За много видове това би довело до абсолютна защита, като се има предвид, че тези видове са строго опазвани, тъй като не се намират в благоприятно състояние на запазване.

52. По-точно, в случай че са застрашени пряко най-ценни блага като живота и здравето на хората, трябва все пак да се предостави възможност за отклоняване от забраните, целящи опазването на видовете, независимо от състоянието на запазване на видовете, когато това е единственото средство за предпазване от опасността. Следователно въпреки необходимостта от ограничително тълкуване на член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, се налага смекчаване на условията, обосноваващи засягането на строго опазвани видове. Както основателно изтъква Република Финландия, Комисията най-малкото косвено признава това положение в своето ръководство за прилагане на членове 12 и 16, като се има предвид, че в този документ тя не изключва обосноваването на дерогации и в случаите на неблагоприятно състояние на опазване²⁸.

53. Подобно смекчаване намира опора в практиката на Съда, който вече е признал в областта на опазването на природата, че

изключителни съображения могат да оправдаят засягането на опазвани природни блага дори това да не е било възможно според разглежданата разпоредба²⁹. Това трябва да са съображения от общ интерес, които имат предимство пред целения от директивата интерес от опазване на околната среда (по това дело са разгледани въпросите за опазване на крайбрежието и за опасността от наводнения)³⁰. Обстоятелството, че разглежданият по това дело проект е имал положителни последици върху засегнатите видове, също е взето предвид³¹.

54. На практика, както в случая на член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, става въпрос за прилагане на принципа на пропорционалност, който предвид възможните цели на дерогациите не е ограничен до посочения в букви а)–д) списък на основанията за дерогация и който преди всичко не признава условието относно поддържането на благоприятно състояние на запазване.

55. В настоящото дело подобно смекчаване на предвидените в член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията условия не може да оправдае финландската практика. Като се има предвид, че ловът на вълци не е ограничен само до индивидите, чието убиване е необходимо за предпазване от увреждане и че освен това не е представено нито

28 – Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the «Habitats» Directive 92/43/EEC, 5^{ти} проект, април 2006 г., раздел III, точка 49 и сл., по-конкретно точка 54 (стр. 63 и сл.) (http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance&vm=detailed&sb=Title).

29 – Решение от 28 февруари 1991 г. по дело Комисия/Германия (C-57/89, Recueil, стр. I-883, точка 21).

30 – Решение от 28 февруари 1991 г. по дело Комисия/Германия, точка 23.

31 – Решение от 28 февруари 1991 г. по дело Комисия/Германия, точка 25.

едно достатъчно убедително научно основание в подкрепа на ефикасността на убиването, не може да се направи предположение за наличието на изключителни съображения в подкрепа на лова.

56. Следователно е уместно искът на Комисията да бъде уважен.

V — Съдебни разноски

57. По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като искът на Комисията трябва да бъде уважен, Република Финландия следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията.

VI — Заключение

58. По изложените съображения, предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

„1) Република Финландия не е изпълнила задълженията си по член 12, параграф 1 и член 16, параграф 1 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, доколкото е разрешила лова на вълци, без да може да докаже, че са изпълнени условията за дерогация съобразно с член 16, параграф 1 от тази директива.

2) Осъжда Република Финландия да заплати съдебните разноски.“