

**Predmet C-629/23**

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda**

**Datum podnošenja:**

16. listopada 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Riigikohus (Vrhovni sud, Estonija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

13. listopada 2023.

**Tužitelj:**

MTÜ Eesti Suurkiskjad

**Tuženik:**

Keskkonnaamet

**Intervenijent:**

Keskkonnaagentuur

---

**Predmet glavnog postupka**

Tužba Mittetulundusühinga (neprofitna udruga, u daljnjem tekstu: MTÜ) Eesti Suurkiskjad za utvrđenje nezaklonitosti odluke Keskkonnaameta (Ured za okoliš, Estonija, u daljnjem tekstu: KeA)

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Zahtjev za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a o tumačenju članka 1. točke (i), članka 2. stavka 3. i članka 14. stavka 1. Direktive o staništima

**Prethodna pitanja**

1. Treba li članak 14. stavak 1. Direktive o staništima tumačiti na način da se njime propisuje obveza da prilikom donošenja mjera navedenih u toj odredbi treba osigurati povoljno stanje očuvanosti u smislu članka 1. točke (i) za regionalnu populaciju vrste u određenoj državi članici ili se može uzeti u obzir stanje očuvanosti cijele populacije na području država članica Europske unije?
2. Ako je dopušteno uzeti u obzir stanje očuvanosti cijele populacije na području država članica Europske unije, treba li Direktivu o staništima u tom slučaju tumačiti na način da se njome, u svrhu očuvanja populacije, zahtijeva službena suradnja među državama članicama na koje se proteže areal te populacije ili je dovoljno da država članica koja donosi mjere navedene u članku 14. Direktive o staništima utvrdi stanje populacije vrste u drugim dotičnim državama članicama ili odredi pripadajuće uvjete u nacionalnom planu upravljanja?
3. Može li se članak 1. točka (i) Direktive o staništima tumačiti na način da regionalna populacija vrste koja je u skladu s kriterijima IUCN-ova crvenog popisa uvrštena u kategoriju ugroženosti „osjetljiva” (VU) može imati povoljno stanje očuvanosti u smislu Direktive o staništima?
4. Može li se članak 1. točka (i) Direktive o staništima u vezi s člankom 2. stavkom 3. tumačiti na način da se prilikom utvrđivanja povoljnog stanja očuvanosti vrste mogu uzeti u obzir i gospodarske, socijalne i kulturne potrebe te regionalne i lokalne karakteristike?

**Navedene odredbe prava Unije**

Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14., u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima)

**Navedena sudska praksa Unije**

Presude Suda od 23. travnja 2020., Komisija/Finska (Proljetni lov mužjaka gavki), C-217/19, EU:C:2020:291; od 10. listopada 2019., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851; od 14. lipnja 2007., Komisija/Finska, C-342/05, EU:C:2007:341; od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482 i od 7. studenoga 2000., First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, t. 25.

## Navedene odredbe nacionalnog prava

Looduskaitseeadus (Zakon o zaštiti prirode, u daljnjem tekstu: LKS), članci 1., 3., 46. i 49.

Jahiseadus (Zakon o lovstvu, u daljnjem tekstu: JahiS), članak 22.

## Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Keskkonnaminister (ministar okoliša, Estonija) donio je 4. listopada 2012. „Akcijски plan zaštite velikih zvjeri i upravljanja njima (vuk *canis lupus*, ris *lynx*, smeđi medvjed *ursus arctos*) za razdoblje od 2012. do 2021.“. U skladu s planom stanje svih populacija velikih zvjeri može se ocijeniti dobrim. Planom je utvrđen dugoročni (30-godišnji) cilj očuvanja povoljnog stanja populacije vukova, pri čemu se uzimaju u obzir ekološki, gospodarski i socijalni aspekti. Konkretniji cilj za razdoblje od 2012. do 2021. bilo je očuvanje od 15 do 25 vučjih čopora s mladuncima godišnje (ukupna veličina populacije od otprilike 150 do 250 primjeraka) prije početka sezone lova (u jesen). Unutar tog okvira trebalo je odrediti godišnje ciljeve u skladu s rezultatima monitoringa, a populaciju je trebalo održati unutar tih okvira lovom.
- 2 KeA je odlukom od 29. listopada 2020. (u daljnjem tekstu: odluka KeA-e) na temelju članka 22. stavka 2. JahiS-a odredila da prvi dio kvote za lov vukova u lovnoj godini 2020./2021. na području Republike Estonije iznosi 140 primjeraka. U skladu s odlukom KeA je ovlaštena izmijeniti kvotu za lov vukova određenu odlukom nakon što Keskkonnaagentuur (Agencija za okoliš, Estonija, u daljnjem tekstu: KAUR) u tom pogledu iznese prijedloge. KAUR procjenjuje da je intenzitet lova na vukove zbog nepovoljnih snježnih uvjeta 2019. bio ispod stope rasta populacije te da je broj vučjih legla u jesen 2020. iznosio od 32 do 34. Glavni cilj upravljanja bio je da se do 2021. na estonskom kopnu dostigne broj od prosječno 20 vučjih legla, pri čemu bi populacija trebala biti raspoređena na odgovarajuća staništa što je ravnomjernije moguće.
- 3 MTÜ Eesti Suurkiskjad (u daljnjem tekstu: tužitelj) podnio je tužbu za poništenje odluke KeA-e Tallinna Halduskohusu (Upravni sud u Tallinnu, Estonija) koji je odbio tužbu presudom od 1. listopada 2021. Tallinna Halduskohus (Upravni sud u Tallinnu) utvrdio je da je određivanje kvote za lov na temelju članka 22. stavka 2. JahiS-a diskrecijska odluka koju sud ne može donijeti umjesto upravnog tijela. Taj sud može ocijeniti jesu li prilikom određivanja kvote za lov uzeti u obzir svi relevantni podaci te je li ona određena proizvoljno. Tallinna Halduskohus (Upravni sud u Tallinnu) utvrdio je da je vuk u skladu s Direktivom o staništima vrsta od interesa Zajednice kojoj je potrebna stroga zaštita, ali da se Prilogom IV. Direktivi predviđa odstupanje od zabrane lova na vukove, među ostalim, za estonsku populaciju vukova koja se navodi u Prilogu V. Direktivi. Taj sud smatra da su prilikom donošenja upravnog akta uzeti u obzir izvješće o monitoringu koje je izradio KAUR te prijedlog za organizaciju lova na vukove koji je priložen tom izvješću.

- 4 Tužitelj je podnio žalbu Tallinna Ringkonnakohusu (Žalbeni sud u Tallinnu, Estonija) i zahtijevao ukidanje presude upravnog suda te prihvatanje tužbe novom presudom. Tallinna Ringkonnakohus (Žalbeni sud u Tallinnu) odbio je žalbu presudom od 30. lipnja 2022., pri čemu nije izmijenio izreku presude upravnog suda, ali je djelomično zamijenio obrazloženje presude. Žalbeni sud u svojim je razmatranjima uzeo u obzir i Akcijski plan zaštite velikih zvjeri i upravljanja njima za razdoblje od 2022. do 2031.
- 5 Žalbeni sud utvrdio je, među ostalim, da se ograničenja propisana Direktivom o staništima u pogledu priloga IV. i V. Direktivi međusobno znatno razlikuju. Za razliku od situacije u pogledu finske populacije, mjere očuvanja za zaštitu estonske populacije vukova bile su dopuštene, ali ne i propisane. Stoga smjernice Suda iz odluke u predmetu *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* nisu potpuno relevantne u ovom slučaju. Stajalište Suda u navedenom predmetu, prema kojem se ne može procijeniti dio prirodnog areala populacije koji se proteže na određene dijelove državnog područja treće zemlje u kojoj ne postoji obveza stroge zaštite vrsta od interesa za Uniju, relevantno je za procjenu dopuštenosti aktivnosti koje mogu ugroziti stanje očuvanosti vrste i izvan konteksta članka 16. stavka 1. Direktive o staništima. Prilikom određivanja kvota za lov Estonija može uzeti u obzir samo dio prirodnog areala vukova u kojem je populacija zaštićena pravom Unije. Sudskom praksom Suda ne zabranjuje se uzimanje u obzir migracijskih kretanja i utjecaja na stanje očuvanosti populacije vrste među državama članicama. Nema dokaza za to da nisu ispunjeni uvjeti iz članka 1. točke (i) Direktive o staništima u pogledu dugoročnog održavanja stanja očuvanosti bez uzimanja u obzir ruske populacije. Stoga nije nedopušteno uzeti u obzir mjere očuvanja koje su poduzele Poljska, Litva i Latvija, čak i ako to nije učinjeno u okviru suradnje među nadležnim tijelima.
- 6 Prema izvješću „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe” (2015.), čije je donošenje zatražila Komisija, baltička populacija vukova u državama članicama Unije (bez dijelova izvan Unije) obuhvaća otprilike od 900 do 1400 primjeraka (od toga 20 % u Estoniji), pri čemu je stanje populacije stabilno i odgovara kategoriji LC (*least concern*) IUCN-ova crvenog popisa, odnosno nije ocijenjeno kao visokorizično (str. 47.). Stoga nije prikladno uspoređivati tu populaciju s populacijama vukova u Kareliji (otprilike 150 primjeraka u Finskoj) i Skandinaviji (u Švedskoj i Norveškoj zajedno od 250 do 300 primjeraka), koje su u skladu s izvješćem uvrštene u skupinu EN (*endangered*), odnosno ocijenjene kao visokorizične.
- 7 Tužitelj je podnio žalbu u kasacijskom postupku i zahtijevao djelomično ukidanje presude žalbenog suda i donošenje nove presude kojom se prihvaća tužba. Tuženik zahtijeva da se odbije žalba u kasacijskom postupku.

### Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 8 **MTÜ Eesti Suurkiskjad** u prvostupanjskom i drugostupanjskom postupku u biti ističe da stanje očuvanosti vuka u Estoniji nije povoljno i da ulov 140 vukova otežava postizanje povoljnog stanja, da se Akcijskim planom ne provode Smjernice čije je donošenje potaknula Europska komisija (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008) (u daljnjem tekstu: Smjernice Europske komisije iz 2008.), da se odlukom KeA-e dopušta ubijanje gotovo svih primjeraka spolno zrelih jedinki u jednoj sezoni lova, da lov na vukove nije usmjeren na područja štete te da prilikom određivanja kvota za lov nisu uzeti u obzir gubitak staništa (intenzivna sječa) i bolesti koje se javljaju kod vukova. MTÜ Eesti Suurkiskjad također je doveo u pitanje točnost, dostatnost i preciznost znanstvenih podataka, analiza i metoda na kojima se temelji odluka KeA-e.
- 9 Tužitelj je u kasacijskom postupku istaknuo da je Sud odlučio da se za vrste koje se nalaze na nacionalnom crvenom popisu smatra da su u nepovoljnom položaju u smislu članka 2. stavka 2. Direktive o staništima (presude Komisija/Finska, C-342/05, t. 26. i Komisija/Finska (Proljetni lov mužjaka gavki), C-217/19, t. 79. i 80.). Estonija ne može drukčije tumačiti kriterije za povoljno stanje. Nepovoljno stanje vuka bilo je poznato već 2008. (kategorija crvenog popisa „gotovo ugrožen”) i sigurno najkasnije 2019., odnosno prije donošenja odluke KeA-e. Prilikom donošenja odluka u vezi s okolišem, uključujući odluke koje se odnose na stanje populacije ili staništa neke vrste, ne smiju postojati znanstvene sumnje (presuda Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, t. 66. i 69.).
- 10 Tužitelj je istaknuo da je vuk u skladu s IUCN-ovim kriterijima uvršten na crveni popis u kategoriju „osjetljiva”. Druga, sveobuhvatnija metoda za utvrđivanje stanja vrste jest model vijabilnosti vrste (*population viability analysis*) koja se za estonskog vuka planira tek u budućnosti. Obje metode procjene razmatraju se i u Smjernicama čije je donošenje potaknula Komisija. U skladu sa Smjernicama stanje velike zvijeri ne može se smatrati povoljnim, čak i ako samo jedan indikator upućuje na nepovoljno stanje (str. 22.). Dok je tuženik tvrdio da smjernice nisu obvezujuće, tužitelj ističe da nema opravdanja za to da ih se ne poštuje te da nije predložena nijedna alternativna metoda slične važnosti. Na smjernice se pozvala i nezavisna odvjetnica J. Kokott (mišljenja u predmetima Komisija/Finska, C-342/05, EU:C:2006:752, t. 52. i Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:93, t. 39.).
- 11 Tužitelj tvrdi da žalbeni sud u svojoj presudi nije razmotrio načelo opreznosti. U okviru zaštite prirode treba poduzeti dovoljno učinkovite mjere očuvanja prije nego što se pogorša stanje vrste ili staništa (mišljenje nezavisne odvjetnice u predmetu Komisija/Irska, C-418/04, EU:C:2006:569, t. 58. do 60.). Sud je u presudi Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola odlučio da plan gospodarenja velikim zvijerima ne može automatski biti osnova za primjenu odstupanjâ u skladu s člankom 16., nego da uvjete za odstupanje uvijek treba ispitati u svakom slučaju zasebno (t. 49. do 53.). Isto bi trebalo učiniti prilikom određivanja gornje granice

ulova za vrstu iz Priloga V. Ciljevi članka 2. stavaka 1. i 2. Direktive o staništima važniji su od mogućnosti navedene u članku 2. stavku 3., a to je da se uzmu u obzir i socijalni i kulturni učinci (presuda *First Corporate Shipping*, C-371/98, t. 25.).

- 12 **KeA** je u biti tvrdila da vuk u Estoniji ne spada ni u jednu od kategorija zaštite u smislu članka 46. LKS-a. Na Estoniju se primjenjuje odstupanje u geografskom smislu iz Direktive o staništima, prema kojem se vukovi smiju loviti na temelju akcijskog plana u skladu s člankom 49. stavkom 1. točkama 2. i 3. LKS-a. Akcijski plan, koji nije obvezujući i ne može se sudski preispitati, izrađuje se u suradnji s najboljim znanstvenicima, stručnjacima, odgovornim predstavnicima tijela i interesnim skupinama u tom području. KeA smatra da su navedene smjernice Europske komisije indikativne prirode. Tuženik je istaknuo da je populacija vukova u Estoniji u povoljnom stanju. Populacija se ne može procijeniti samo u Estoniji zbog male veličine područja. Procjenjuje se da se populacija vukova u baltičkom dijelu u Europskoj uniji sastoji od 870 do 1400 primjeraka. Razvoj populacija vukova može se smatrati stabilnim, a oscilacije populacije uobičajenima. Od 2002. populacija vukova gotovo se utrostručila. U skladu s predviđanjima u izvješću o monitoringu divljih životinja, privremeno predviđeni broj legla iznosi od 32 do 34, što odgovara broju od 320 do 340 primjeraka. Ulovom 140 primjeraka Estonija može ispuniti svoje obveze prema Uniji.
- 13 KeA je u kasacijskom postupku istaknula da se upravljanje populacijom vukova temelji na rezultatima monitoringa i znanstvenoj analizi te da je cilj Akcijskog plana, osim održavanja povoljnog stanja vuka, i upravljanje vukovima jer u Estoniji dolazi do učestalih napada na stoku i ljubimce. Estonija je zatražila odstupanje od Priloga IV. Direktivi o staništima zbog dobrog stanja vukova u Estoniji i mogućih negativnih učinaka na druge divlje vrste, imovinu i zdravlje ljudi u slučaju velikih gustoća naseljenosti. IUCN-ova kategorija „osjetljiva” ne dodjeljuje se na temelju kriterijâ iz Direktive o staništima. U skladu s metodologijom procjene Natura vuk u Estoniji i dalje je u povoljnom stanju. Osim toga, stanje vuka zapravo se nije pogoršalo u skladu s kriterijima crvenog popisa, nego se promijenila metodologija procjene.
- 14 KeA je navela da obveza uzimanja u obzir gospodarskih i socijalnih aspekata prilikom izrade akcijskog plana proizlazi iz članka 49. stavka 3. LKS-a. Cilj zaštite vrsta jest osiguravanje ravnoteže između povoljnog stanja vrste s jedne strane i gospodarskih i socijalnih aspekata s druge strane. Ako je KeA na temelju sveobuhvatne ocjene koja proizlazi iz zaključaka izvedenih iz podataka prikupljenih znanstvenim metodama i najboljih spoznaja sažetih u Akcijskom planu zaključila da je stanje vrste povoljno te da će ostati povoljno i nakon što se ispuni kvota za lov, teret dokazivanja suprotnog snosi tužitelj.
- 15 **KAUR** je naveo da preporuka kvote za lov i lovne strukture za tekuću godinu proizlazi iz predviđanja rasta populacije koja su se temeljila na populaciji iz prethodne godine, broju ulovljenih primjeraka i raznim biološkim indikatorima.

Pritom su uzete u obzir moguće pogreške te se poštovalo načelo opreznosti. Sadašnje povoljno stanje vuka (najmanje 15 legla) postignuto je 2007. i od tada se nije pogoršavalo (od 17 do 32 legla, u prosjeku 24). Prije sezone lova 2020. postojali su pouzdani dokazi o 22 legla, a 28. prosinca 2020. postojala su već 26 legla. Zadnjih 15 godina prilikom regionalne raspodjele prijedloga za lov na vukove nije se uzimala u obzir samo gustoća populacije vukova, nego i opseg i prostorna raspodjela štete koju su nanijeli stoci i ljubimcima. Šteta od vukova na stoci 2020. bila je najveća od 2007. (ubijeno je 1326 ovaca, 44 goveda i 44 psa). Lov na vukove u zaštićenim prirodnim područjima i susjednim područjima bio je jače ograničen.

- 16 KAUR je u kasacijskom postupku istaknuo da su IUCN-ovi kriteriji razvijeni radi procjene stanja očuvanosti vrsta na globalnoj razini. Prilikom procjene u skladu s crvenim popisom stanje vrsta ispituje se na nacionalnoj razini, ali u slučaju vrsta kojima je potreban velik teritorij, relativno su male populacije i imaju veliku migracijsku sposobnost, kao što je vuk, populacije se razmatraju na nadnacionalnoj razini. Upravljačka skupina za procjenu estonskog crvenog popisa odlučila je spustiti kategoriju za samo jednu razinu na „osjetljiva”, osobito zbog mogućih negativnih scenarija u budućnosti. Razlog za takvu odluku jest, među ostalim, negativnije stajalište javnosti zbog porasta populacije vukova i povećanja prouzročene štete, što bi moglo dovesti do političke odluke o znatnom smanjenju populacije vukova (kao što se to dogodilo u Švedskoj) te podizanja graničnih ograda na istočnoj granici kojima bi se ograničilo kretanje životinja. Kako bi se utvrdilo povoljno stanje populacije vukova, u akcijskom planu ne uzimaju se u obzir samo ekološki, nego i gospodarski i socijalni aspekti. Željena minimalna populacija utvrđuje se prije svega s ekološkog aspekta, dok se maksimalna populacija utvrđuje sa socijalnog i gospodarskog aspekta (granica tolerancije).

### **Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 17 U skladu s člankom 1. stavkom 1. LKS-a jedan od ciljeva LKS-a jest zaštita prirode osiguravanjem povoljnog stanja divlje faune. U skladu s člankom 3. stavkom 2. LKS-a stanje vrste smatra se povoljnim ako sastav njezine populacije upućuje na to da će vrsta nastaviti biti vijabilna sastavnica svojeg prirodnog staništa ili staništa za razmnožavanje u daljoj budućnosti, ako se ne smanjuje njezin prirodni areal i ako postoji dovoljno veliko stanište za dugoročno očuvanje populacije vrste te će ono vjerojatno i dalje postojati.
- 18 Obveza očuvanja povoljnog stanja proizlazi iz Direktive o staništima. U članku 1. točki (i) Direktive stanje očuvanosti vrste definira se kao zbroj utjecaja koji djeluju na tu vrstu, a koji bi mogli ugroziti njezinu dugoročnu rasprostranjenost i brojnost populacija unutar područja navedenog u članku 2. (odnosno na europskom području država članica na koje se Ugovor primjenjuje). U skladu s tom odredbom stanje očuvanosti smatra se „povoljnim” kad podaci o dinamici populacije određene vrste ukazuju da će se ona dugoročno održati kao vijabilna sastavnica svog prirodnog staništa, i prirodan areal vrste ne smanjuje se niti je

vjerojatno da će se smanjiti u predvidivoj budućnosti i postoji, a vjerojatno će i dalje postojati, dovoljno veliko stanište u kojem će se populacije vrste dugoročno održati.

- 19 Budući da se relevantnim odredbama LKS-a prenosi Direktiva o staništima, pojmove „stanje” i „stanje očuvanosti” u tom pogledu treba smatrati sinonimima. Radi jasnoće, u nastavku tekstu dosljedno će se upotrebljavati pojam „stanje očuvanosti”.
- 20 Vrste od interesa Zajednice navode su u skladu s člankom 1. točkom (g) Direktive o staništima u njezinim prilogima II., IV. i/ili V. Vuk se navodi u svim tim prilogima: u Prilogu II. jer očuvanje te vrste zahtijeva određivanje posebnih područja očuvanja i u Prilogu IV. kao životinjska vrsta od značaja za Zajednicu kojoj je potrebna stroga zaštita, ali su pritom iz Priloga IV. izuzete, među ostalim, estonske populacije koje se u Prilogu V. navode kao životinjska vrsta od interesa za Zajednicu čije držanje u divljini i iskorištavanje može biti podložno mjerama gospodarenja.
- 21 U Estoniji je izrada akcijskog plana očuvanja vrste i upravljanja njome uređena člankom 49. LKS-a, čijim se stavkom 1. predviđaju izrada akcijskog plana radi osiguravanja, među ostalim, povoljnog stanja (odnosno stanja očuvanosti) vrste ako rezultati znanstvene procjene vrste pokažu da mjere koje su dosad poduzete to ne osiguravaju ili ako se to zahtijeva na temelju međunarodne obveze (točka 2.), kao i upravljanje vrstom ako rezultati znanstvene procjene vrste pokažu da bi povećanje njezine populacije imalo znatne negativne učinke na okoliš ili bi ugrozilo zdravlje ljudi ili imovinu (točka 3.). Akcijski plan treba sadržavati podatke o biologiji, populaciji i rasprostranjenosti vrste, uvjetima za osiguravanje povoljnog stanja ugrožene vrste, ugroženostima, cilju očuvanja ili upravljanja, redoslijedu i vremenskom planu mjera koje su potrebne za postizanje povoljnog stanja vrste ili za upravljanje njome te proračun za organizaciju očuvanja ili upravljanja (stavak 2.).
- 22 Cilj akcijskog plana donesenog 2012. jest, među ostalim, održavanje povoljnog stanja očuvanosti vuka i na razini estonskih i na razini baltičkih populacija. U akcijskom planu pojašnjava se da je baltička populacija vukova dio euroazijske metapopulacije vuka, čiji areal obuhvaća Estoniju, Latviju, Litvu, sjeveroistočnu Poljsku, Bjelorusiju, sjevernu Ukrajinu i dio ruskih oblasti. U tom se planu navodi okvirna populacija vukova u Latviji (stanje 2008.), Litvi (stanje 2008.) i u ruskim područjima koja graniče s Estonijom (stanje 2010.). Ističe se da u susjednim zemljama postoje planovi očuvanja, odnosno očuvanja vuka i upravljanja njime (primjerice Latvija, Bjelorusija i Finska imaju takve planove, Litva i Poljska ih pripremaju, Rusija nema takav plan), te se navode informacije o tome može li se vuk loviti u tim zemljama. U području međunarodne suradnje u akcijskom planu osobito se ističe sudjelovanje estonskog predstavnika u IUCN-ovoj radnoj skupni te veze s kolegama u Finskoj, Švedskoj, Norveškoj, Latviji, Litvi, Poljskoj i Rusiji. Iz akcijskog plana proizlazi da se s latvijskim kolegama redovito razmjenjuju informacije o razvoju populacija velikih zvijeri i kvoti za lov. U

akcijskom planu zastupa se mišljenje da se stanje očuvanosti estonskih populacija velikih zvijeri može smatrati povoljnim.

- 23 Akcijski plan iz 2022. sadržava pregled genetskog istraživanja populacije vukova provedenog 2018./2019., na temelju kojeg su donesene konzervativnija procjena populacije vukova od najmanje 65 primjeraka i optimističnija procjena od najmanje 122 primjerka. Međutim, oba broja ocijenjena su preniskima. U skladu s akcijskim planom broj legla 2020. iznosio je 31. U akcijskom planu jasno se navodi da populacije velikih zvijeri u Estoniji treba smatrati dijelom baltičkih populacija, ali da su neovisno o stanju očuvanosti baltičkih populacija svakako važni stanje očuvanosti i održivost lokalnih populacija u Estoniji. Dok se stanje baltičkih populacija u skladu s kriterijima IUCN-ova crvenog popisa kategorizira kao „najmanje zabrinjavajuće”, estonska populacija kategorizira se kao „osjetljiva” (*vulnerable*), pri čemu je stupanj ugroženosti smanjen za jednu razinu zbog pretpostavljene dobre povezanosti sa susjednim populacijama, a ako bi se uzelo u obzir samo stanje populacije u Estoniji, procjena bi bila „ugroženo” (*endangered*). Veća je vjerojatnost da će se stanje populacija brzo pogorsati ako je intenzitet lova prevelik ili ako se pojave drugi čimbenici (primjerice bolesti). Utvrđeni prag za populaciju vukova iznosi od 20 do 30 vučjih čopora s mladuncima mlađima od godine dana prije sezone lova, a broj primjeraka spolno zrelih jedinki u proljeće, odnosno broj primjeraka osnovne populacije, veći je od 140. Ograničenje se temelji na aritmetičkoj veličini baltičke populacije svake vrste, odgovarajućim preporukama IUCN-a i LCIE-a, u skladu s kojima se ukupna baltička populacija treba sastojati od najmanje 1000 spolno zrelih primjeraka, udjelu estonskih šumskih staništa u arealu baltičke populacije (otprilike od 20 do 25 %), ispodprosječnoj gustoći populacije baltičkog areala papkara kao pljenova u Estoniji, procjenama starosne i socijalne strukture populacije koje provode KAUR-ovi stručnjaci za praćenje divljih životinja i društvenoj toleranciji Estonije. U akcijskom planu kao čimbenici rizika za populaciju vukova ističu se, među ostalim, prekomjeran lov i, primjerice, nedostatak međunarodne suradnje.
- 24 Sud koji je uputio zahtjev smatra da nije jasno treba li prilikom donošenja mjera predviđenih člankom 14. Direktive o staništima održati povoljno stanje očuvanosti u smislu članka 1. točke (i) za regionalnu populaciju vrste u određenoj državi članici ili se može uzeti u obzir stanje očuvanosti cijele populacije (u slučaju Estonije, baltičke populacije) na području država članica. To pitanje važno je za odluku u ovom predmetu jer nije sporno povoljno stanje očuvanosti baltičke populacije vukova, ali se prema tužiteljevu mišljenju na temelju IUCN-ove procjene stanje očuvanosti regionalne estonske populacije vukova ne može smatrati povoljnim. Akcijski plan iz 2022. odnosi se na obje razine, ali u skladu s tuženikovim pojašnjenjima procjena usklađenosti populacije vukova s IUCN-ovim kriterijima u akcijskom planu iz 2012. temelji se na razini baltičke populacije.
- 25 Na prvi se pogled čini da doslovno tumačenje Direktive o staništima ide u prilog pristupu koji se temelji na širem području populacije (u članku 1. točki (i) stanje očuvanosti vrste odnosi se na populaciju „unutar područja navedenog u

članku 2.”, odnosno „na europskom području država članica na koje se Ugovor primjenjuje”). Suprotno tomu, različite obveze osiguravanja, praćenja i izvješćivanja o zaštiti vrsta određuju se pojedinačno svakoj državi članici neovisno o populaciji u cjelini. Prilog IV. Direktivi, kojim se predviđaju odstupanja od, među ostalim, odredbe o zaštiti vuka njegovim premještanjem iz Priloga IV. u Prilog V., također ne sadržava nikakve naznake o populaciji u cjelini, nego se pojedinačno odnosi na populacije svake zemlje.

- 26 Koliko je poznato sudu koji je uputio zahtjev, Sud u svojoj dosadašnjoj sudskoj praksi nije jasno odgovorio na to pitanje. Točno je da je Sud u predmetu *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* ispitao nužnost osiguravanja povoljnog stanja očuvanosti u okviru odstupanja u skladu s člankom 16. Direktive o staništima i, među ostalim, pojasnio da treba ispitati učinke odstupanja na različita područja populacije (t. 58. i 59. presude), ali u tom se predmetu nije očitovao o pitanju u pogledu područja od kojeg treba polaziti kada se primjenjuje članak 14. ili kada je stanje očuvanosti populacije drukčije u različitim područjima. Sud je izričito smatrao samo da se ne može uzeti u obzir dio prirodnog areala dotične populacije koji se proteže na određene dijelove državnog područja treće zemlje, koju ne vežu obveze stroge zaštite vrsta od interesa za Uniju (*ibidem*, t. 60.). Slijedom toga, dijelovi baltičke populacije izvan Europske unije (uključujući one u Rusiji) u ovom se slučaju sigurno ne mogu uzeti u obzir.
- 27 U Smjernicama Europske komisije iz 2008. pojašnjava se da postoji velik broj različitih pristupa definiciji populacije i da je populacija hijerarhijska struktura s više razina. U skladu sa Smjernicama pojam populacije upotrijebljen u Direktivi o staništima sa znanstvenog je aspekta najbliži pojmu subpopulacije, ali se radi praktičnosti u Smjernicama upotrebljava riječ „populacija” (str. 7. i 8.). U Smjernicama se priznaje da se stanje očuvanosti populacije najtočnije može procijeniti procjenom cijele populacije, a ne procjenom dijelova populacije unutar pojedinačnih državnih granica (str. 23.). Suprotno tomu, autori Smjernica ističu da je pristup Direktive formalno još uvijek specifičan za svaku državu članicu i da je za širi pristup potrebno Komisijino pojašnjenje kako bi se države članice oslobodilo obveze specifične za svaku zemlju (str. 26.). Međutim, pristup na razini populacije također znači da su potrebni prekogranični planovi upravljanja ili barem utvrđenje određenih uvjeta u nacionalnom planu koje populacije susjednih država trebaju ispuniti kako bi ih se uzelo u obzir te kako bi se eventualno uzele u obzir promjene stanja (to zahtijeva kontinuirano praćenje prekograničnog stanja na temelju znanstvene suradnje) (str. 27.). Koliko je poznato sudu koji je uputio zahtjev, ne postoji službena suradnja, barem ne u pogledu očuvanja vuka, nego samo neformalna komunikacija među znanstvenicima.
- 28 Kao što se to navodi u Smjernicama Komisije iz 2008., potreban je stoga neki oblik prekogranične suradnje kako bi se populacija obuhvatila na široj razini. Ako Sud prilikom odgovora na prvo pitanje smatra da je za primjenu članka 14. Direktive o staništima odlučujuće stanje očuvanosti cijele populacije na području država članica, postavlja se pitanje o tome treba li Direktivu o staništima tumačiti na način da se njome, u svrhu očuvanja populacije, zahtijeva službena suradnja

među državama članicama na koje se proteže areal te populacije, uključujući koordinaciju mjera očuvanja i upravljanja ili čak zajednički plan upravljanja, ili je, ako to nije slučaj, dovoljno da država članica koja donosi mjere navedene u članku 14. Direktive o staništima utvrdi stanje populacije vrste u drugim dotičnim državama članicama ili usto u nacionalnom planu upravljanja treba utvrditi konkretne uvjete koje trebaju ispuniti populacije susjednih država kako bi se mjere mogle provesti na predviđeni način.

- 29 U slučaju da Sud smatra da i stanje očuvanosti regionalne populacije države članice treba biti povoljno kako bi se mogle poduzeti mjere u skladu s člankom 14., treba odgovoriti na pitanje o odnosu između procjene stanja očuvanosti populacije u skladu s Direktivom o staništima i procjene u skladu s kriterijima IUCN-ova crvenog popisa. Sud koji je uputio zahtjev stoga traži od Suda pojašnjenje pitanja treba li članak 1. točku (i) Direktive o staništima tumačiti na način da regionalna populacija vrste koja je u skladu s kriterijima IUCN-ova crvenog popisa kategorizirana kao osjetljiva (*vulnerable*) ne može imati povoljno stanje očuvanosti u smislu Direktive o staništima. Čini se da na to upućuje rasuđivanje Suda u presudama Komisija/Finska, C-342/05 (t. 26. i 27.) i Komisija/Finska (Proljetni lov mužjaka gavki), C-217/19 (t. 77. do 80.), koje se ipak mogu različito tumačiti. Odgovarajuća poveznica uspostavlja se i u Smjernicama Komisije iz 2008. (str. 18. do 20.).
- 30 U ovom sporu tuženik i KAUR neprestano su isticali da će porast broja vukova uzrokovati snažne socijalne i gospodarske sukobe u društvu. Jedan od glavnih argumenata za dopuštanje lova na vukove jest potreba smanjenja štete od divljih životinja. Čini se da tomu u prilog na neki način ide članak 2. stavak 3. Direktive o staništima, u skladu s kojim mjere poduzete u skladu s tom direktivom uzimaju u obzir gospodarske, socijalne i kulturne potrebe te regionalne i lokalne karakteristike. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je logičnije tumačiti Direktivu na način da se gospodarska i socijalna razmatranja mogu uzeti u obzir prilikom odabira mjera samo pod uvjetom da je osigurano povoljno stanje očuvanosti populacije i da je utvrđenje povoljnog stanja očuvanosti populacije isključivo znanstvena procjena koja ne ovisi o razmatranjima koja nisu povezana s okolišem. Pod uvjetom da je osigurano povoljno stanje očuvanosti, ta razmatranja mogu, među ostalim, ići u prilog ograničavanju rasta populacije (vidjeti i Smjernice Komisije iz 2008., str. 24.).
- 31 Stoga sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da odgovori na pitanje o tome može li se članak 1. točka (i) Direktive o staništima u vezi s člankom 2. stavkom 3. tumačiti na način da se prilikom utvrđivanja povoljnog stanja očuvanosti vrste mogu uzeti u obzir i gospodarske, socijalne i kulturne potrebe.