

**Zadeva C-629/23**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

16. oktober 2023

**Predložitveno sodišče:**

Riigikohus (Estonija)

**Datum predložitvene odločbe:**

13. oktober 2023

**Tožeča stranka:**

MTÜ Eesti Suurkiskjad

**Tožena stranka:**

Keskkonnaamet

**Ob udeležbi:**

Keskkonnaagentuur

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Tožba Mittetulundusühing (nepridobitno združenje, v nadaljevanju: MTÜ) Eesti Suurkiskjad za ugotovitev nezakonitosti odločbe Keskkonnaamet (urad za okolje, Estonija)

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU o razlagi člena 1(i), člena 2(3) in člena 14(1) Direktive o habitatih

## Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 14(1) Direktive o habitatih razlagati tako, da nalaga obveznost, da se pri sprejemanju ukrepov iz te določbe zagotovi ugodno stanje ohranjenosti v smislu člena 1(i) za regionalno populacijo vrste v določeni državi članici, ali pa se lahko upošteva stanje ohranjenosti celotne populacije na ozemlju držav članic Evropske unije?
2. Ali je treba, če je dopustno upoštevati stanje ohranjenosti celotne populacije na ozemlju držav članic Evropske unije, Direktivo o habitatih razlagati tako, da za ohranitev te populacije zahteva formalno sodelovanje med državami članicami, kamor sega območje razširjenosti populacije, ali pa zadostuje, da država članica, ki sprejme ukrepe iz člena 14 Direktive o habitatih, ugotovi stanje populacije te vrste v drugih zadevnih državah članicah ali določi pogoje za to v nacionalnem načrtu upravljanja?
3. Ali je mogoče člen 1(i) Direktive o habitatih razlagati tako, da ima lahko regionalna populacija vrste, ki je po merilih rdečega seznama IUCN uvrščena v kategorijo ogroženosti „ranljiva“ (VU), ugodno stanje ohranjenosti v smislu Direktive o habitatih?
4. Ali je mogoče člen 1(i) Direktive o habitatih v povezavi s členom 2(3) razlagati tako, da se pri določanju ugodnega stanja ohranjenosti vrste lahko upoštevajo tudi gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti?

## Navedene določbe prava Unije

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; v nadaljevanju: Direktiva o habitatih)

## Navedena sodna praksa Unije

Sodbe Sodišča z dne 23. aprila 2020, Komisija/Finska (Spomladanski lov na samca navadne gage), C-217/19, EU:C:2020:291, z dne 10. oktobra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, z dne 14. junija 2007, Komisija/Finska, C-342/05, EU:C:2007:341, z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, in z dne 7. novembra 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, točka 25

## Navedene določbe nacionalnega prava

Looduskaitseadus (zakon o ohranjanju narave, v nadaljevanju: LKS), členi 1, 3, 46 in 49

Jahiseadus (zakon o lovu, v nadaljevanju: JahiS), člen 22

### Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Keskkonnaminister (minister za okolje, Estonija) je 4. oktobra 2012 sprejel „Aksijski načrt za varstvo in upravljanje velikih zveri (volka *canis lupus*, risa *lynx*, rjavega medveda *ursus arctos*) za obdobje 2012-2021“. Glede na načrt je mogoče stanje vseh populacij velikih zveri označiti kot dobro. V načrtu je bil določen dolgoročni (30-letni) cilj ohranjanja populacije volka v ugodnem stanju ob upoštevanju ekoloških, gospodarskih in družbenih vidikov. Natančnejši cilj za obdobje 2012-2021 je bil ohranitev od 15 do 25 volčjih tropov z mladiči letno (skupna velikost populacije približno 150-250 osebkov) pred začetkom lovne sezone (jeseni). V tem razponu naj bi se glede na rezultate spremljanja določili letni cilji, populacija pa naj bi se v tem razponu ohranjala z lovom.
- 2 Keskkonnaamet (urad za okolje, v nadaljevanju: KeA) je na podlagi člena 22(2) JahiS z odločbo z dne 29. oktobra 2020 (v nadaljevanju: odločba KeA) določil kvoto za odstrel volkov za lovsko leto 2020/2021 na ozemlju Republike Estonije kot prvi del na 140 osebkov. V skladu z odločbo je KeA pooblaščen, da spremeni kvoto za odstrel volkov, določeno z odločbo, potem ko Keskkonnaagentuur (agencija za okolje, v nadaljevanju: KAUR) to predlaga. KAUR ocenjuje, da je bil lov na volkove zaradi slabih snežnih razmer v letu 2019 manjši od stopnje rasti populacije, in ocenjuje, da bo število volčjih legel jeseni 2020 od 32 do 34. Glavni cilj upravljanja je bil do leta 2021 imeti na celinskem delu Estonije povprečno 20 volčjih legel, pri čemer naj bi bila populacija čim bolj enakomerno porazdeljena po ustreznih habitatih.
- 3 MTÜ Eesti Suurkiskjad (v nadaljevanju: tožeča stranka) je vložilo tožbo za razglasitev ničnosti odločbe KeA pri Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu, Estonija), ki je tožbo zavrnilo s sodbo z dne 1. oktobra 2021. Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) je ugotovilo, da je določitev kvote za odstrel na podlagi člena 22(2) JahiS odločitev po prostem preudarku, ki je sodišče ne more sprejeti namesto upravnega organa. Sodišče naj bi lahko presodilo, ali so bili pri določitvi kvote za odstrel upoštevani vsi pomembni podatki in ali je bila določena samovoljno. Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) je ugotovilo, da je v skladu z Direktivo o habitatih volk vrsta v interesu Skupnosti, ki jo je treba strogo varovati, vendar Priloga IV k Direktivi določa izjemo od prepovedi lova na volka med drugim za estonsko populacijo volka, ki je navedena v Prilogi V k Direktivi. Po mnenju tega sodišča sta bila pri sprejetju upravnega akta upoštevana poročila o spremljanju, ki ga je pripravila KAUR, in priloženi predlog za organizacijo lova na volka.
- 4 Tožeča stranka se je pritožila na Tallinna Ringkonnakohus (višje sodišče v Talinu, Estonija) in predlagala, naj se sodba upravnega sodišča razveljavi ter tožbi ugodi z novo sodbo. Tallinna Ringkonnakohus (višje sodišče v Talinu) je pritožbo zavrnilo s sodbo z dne 30. junija 2022, pri čemer ni spremenilo izreka sodbe

upravnega sodišča, je pa delno nadomestilo obrazložitev sodbe. Višje sodišče je pri svojih premislekih upoštevalo tudi akcijski načrt za varstvo in upravljanje velikih zveri za obdobje 2022-2031.

- 5 Višje sodišče je med drugim ugotovilo, da se omejitve, ki jih določa Direktiva o habitatih, v zvezi s prilogama IV in V Direktive bistveno razlikujejo. Drugače kot pri finski populaciji naj bi bili ohranitveni ukrepi za zaščito estonske populacije volkov dovoljeni, niso pa predpisani. Zato naj zahteve, ki jih je Sodišče določilo v svoji sodbi v zadevi *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, v tej zadevi ne bi bile v celoti upoštevne. Stališče Sodišča v navedeni zadevi, v skladu s katerim ni mogoče oceniti dela naravnega območja razširjenosti populacije, ki sega na dele ozemlja tretje države, kjer ni obveznosti strogega varstva vrst v interesu Unije, naj bi bilo pomembno tudi zunaj okvira člena 16(1) Direktive o habitatih za presojo dopustnosti dejavnosti, ki lahko negativno vplivajo na stanje ohranjenosti vrste. Estonija naj bi lahko pri določanju kvot za odstrel upoštevala le tisti del naravnega območja razširjenosti volkov, na katerem je populacija zaščiten s pravom Unije. Sodna praksa Sodišča naj ne bi prepovedovala upoštevanja selitev in vplivov med državami članicami na stanje ohranjenosti populacije vrste. Dokazov, da niso izpolnjeni pogoji iz člena 1(i) Direktive o habitatih za dolgoročno vzdrževanje stanja ohranjenosti brez upoštevanja ruske populacije, naj ne bi bilo. Zato naj ne bi bilo nedopustno upoštevati ohranitvenih ukrepov, ki so jih sprejele Poljska, Litva in Latvija, čeprav to ni bilo storjeno v okviru sodelovanja med pristojnimi organi.
- 6 V skladu s poročilom „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe“ (2015), ki ga je naročila Komisija, naj bi baltska populacija volka v državah članicah Unije (brez delov zunaj Unije) obsegala približno od 900 do 1400 osebkov (od tega 20 % v Estoniji), pri čemer naj bi bilo stanje populacije stabilno in ustreza kategoriji LC (*least concern*) na rdečem seznamu IUCN, torej naj ne bi bila razvrščena kot ranljiva (str. 47). Zato naj ne bi bilo primerno vleči vzporednic s populacijami volkov v Kareliji (približno 150 osebkov na Finskem) in Skandinaviji (na Švedskem in Norveškem skupaj od 250 do 300 osebkov), ki naj bi bile glede na poročilo EN (*endangered*), torej prizadete.
- 7 Tožeča stranka je vložila kasacijsko pritožbo in predlagala, naj se sodba višjega sodišča delno razveljavi in naj se izda nova sodba, s katero se tožbi ugodi. Tožena stranka predlaga zavrnitev kasacijske pritožbe.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 8 **MTÜ Eesti Suurkiskjad** je na prvi in drugi stopnji v bistvu trdilo, da stanje ohranjenosti volka v Estoniji ni ugodno in da lov na 140 volkov otežuje doseganje ugodnega stanja, da akcijski načrt ne izvaja Smernic, ki jih je sprejela Evropska komisija (*Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores*, 2008) (v nadaljevanju: Smernice Evropske komisije iz leta 2008), da odločba KeA dovoljuje odvzem skoraj vseh osebkov v reproduktivni dobi v eni

sami lovski sezoni, da lov na volkove ni omejen na območja, kjer se povzroča škoda, in da kvote za odstrel niso bile določene ob upoštevanju izgube habitata (intenzivna sečnja) in bolezni, ki se pojavljajo pri volkovih. MTÜ Eesti Suurkiskjad izpodbija tudi pravilnost, zadostnost in natančnost znanstvenih podatkov, analiz in metod, na katerih je temeljila odločba KeA.

- 9 Tožeča stranka je v kasacijskem postopku opozorila, da je Sodišče odločilo, da se za vrste z nacionalnega rdečega seznama šteje, da so v neugodnem stanju v smislu člena 2(2) Direktive o habitatih (sodba Komisija/Finska, C-342/05, točka 26, in Komisija/Finska (Spomladanski lov na samca navadne gage), C-217/19, točki 79 in 80). Estonija naj meril za ugodno stanje ne bi mogla razlagati drugače. Neugodno stanje volka naj bi bilo znano že leta 2008 (kategorija rdečega seznama „redka vrsta“) in zagotovo najpozneje leta 2019, torej pred sprejetjem odločbe KeA. Pri okoljskih odločitvah, vključno z odločitvami o stanju populacije ali habitata vrste, bi bilo treba izključiti znanstveni dvom (sodba Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, točki 66 in 69).
- 10 Tožeča stranka je poudarila, da je volk v skladu z merili IUCN na rdečem seznamu uvrščen v kategorijo „ranljiva vrsta“. Druga, celovitejša metoda za ugotavljanje stanja vrste naj bi bila analiza viabilnosti vrste (population viability analysis), ki pa naj bi bila za estonskega volka načrtovana šele v prihodnosti. Obe metodi ocenjevanja naj bi bili obravnavani tudi v smernicah, ki jih je naročila Komisija. V skladu s temi smernicami naj stanja velikih zveri ne bi bilo mogoče šteti za ugodno, če vsaj en kazalnik kaže na neugodno stanje (str. 22). Medtem ko tožena stranka trdi, da smernice niso zavezujoče, tožeča stranka trdi, da ni nobenega razloga za njihovo neupoštevanje in da ni bila predstavljena nobena alternativna metoda s podobno težo. Na smernice naj bi se sklicevala tudi generalna pravobranilka J. Kokott (sklepni predlogi v zadevah Komisija/Finska, C-342/05, EU:C:2006:752, točka 52, in Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:93, točka 39).
- 11 Tožeča stranka trdi, da višje sodišče v svoji sodbi ni obravnavalo previdnostnega načela. V okviru ohranjanja narave bi bilo treba sprejeti dovolj učinkovite ohranitvene ukrepe, preden se stanje vrste ali habitata poslabša (sklepni predlogi generalne pravobranilke v zadevi Komisija/Irska, C-418/04, EU:C:2006:569, točke od 58 do 60). V sodbi Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola naj bi Sodišče odločilo, da načrt upravljanja populacije velikih zveri ne more biti samodejna podlaga za uporabo izjem iz člena 16, temveč bi bilo treba pogoje za izjemo vedno preučiti za vsak primer posebej (točke od 49 do 53). Enako bi bilo treba ravnati pri določanju zgornje omejitve lova za vrsto iz Priloge V. Cilji iz člena 2(1) in (2) Direktive o habitatih naj bi bili pomembnejši od možnosti iz člena 2(3), da se upoštevajo tudi družbeni in kulturni učinki (sodba First Corporate Shipping, C-371/98, točka 25).
- 12 **KeA** je v bistvu navedel, da volk v Estoniji ne spada v nobeno od kategorij varstva v smislu člena 46 LKS. Za Estonijo naj bi v Direktivi o habitatih veljalo geografsko odstopanje, v skladu s katerim se smejo volkovi loviti na podlagi



akcijskega načrta iz člena 49(1), točki 2 in 3, LKS. Akcijski načrt, ki naj ne bi bil zavezujoč niti naj ne bi mogel biti predmet sodnega nadzora, naj bi bil pripravljen v sodelovanju z najboljšimi znanstveniki, strokovnjaki, odgovornimi uradniki in interesnimi skupinami na tem področju. KeA meni, da so zgoraj navedene smernice Evropske komisije okvirne. Tožena stranka je opozorila, da je stanje populacije volka v Estoniji ugodno. Zaradi majhnosti območja naj populacije ne bi bilo mogoče oceniti samo v Estoniji. Populacija baltskega dela populacije volka v Evropski uniji naj bi bila ocenjena na 870 do 1400 osebkov. Razvoj populacije volkov naj bi bilo mogoče šteti za stabilen, nihanja v populaciji pa za normalna. Od leta 2002 se je populacija volkov skoraj potrojila. Glede na napovedi v poročilu o spremljanju stanja prostoživečih živali je predhodno predvideno število legel od 32 do 34, kar pomeni od 320 do 340 osebkov. Z lovom na 140 osebkov naj bi Estonija lahko izpolnila svoje obveznosti do Unije.

- 13 V kasacijskem postopku je KeA poudaril, da upravljanje populacije volkov temelji na rezultatih spremljanja in znanstveni analizi ter da cilj akcijskega načrta ni le ohranjanje ugodnega stanja volka, temveč tudi upravljanje volka, saj so napadi na živino in domače živali v Estoniji precej pogosti. Estonija je zaprosila za odstopanje od Priloge IV k Direktivi o habitatih zaradi dobrega stanja volkov v Estoniji in mogočih negativnih vplivov na druge vrste divjadi, premoženje in zdravje ljudi v primeru velike gostote naseljenosti. Kategorija IUCN „ranljiv“ naj ne bi bila dodeljena na podlagi meril Direktive o habitatih. V skladu z metodologijo ocenjevanja Natura naj bi bilo stanje volka v Estoniji še vedno ugodno. Poleg tega naj se stanje volka po merilih rdečega seznama v resnici ne bi poslabšalo, temveč se je spremenila metodologija ocenjevanja.
- 14 KeA je navedel, da obveznost upoštevanja gospodarskih in družbenih vidikov pri pripravi akcijskega načrta izhaja iz člena 49(3) LKS. Cilj varstva vrst naj bi bil zagotoviti ravnovesje med ugodnim stanjem vrste na eni strani ter gospodarskimi in družbenimi vidiki na drugi. Če je KeA na podlagi izčrpane presoje, ki temelji na sklepih iz znanstveno pridobljenih podatkov in najboljših spoznanjih, povzetih v akcijskem načrtu, prišel do stališča, da je stanje vrste ugodno in bo ostalo ugodno tudi po izpolnitvi kvote za odstrel, nosi dokazno breme o nasprotnem tožeča stranka.
- 15 **KAUR** je navedla, da se pri priporočilu za kvoto za odstrel in strukturo odstrela za tekoče leto upošteva napoved rasti populacije, ki temelji na populaciji iz prejšnjega leta, številu ulovljenih osebkov in različnih bioloških kazalnikov. Pri tem naj bi se upoštevala morebitna napaka in previdnostno načelo. Sedanji ugodni status volka (vsaj 15 legel) naj bi bil dosežen leta 2007 in naj se od takrat ne bi poslabšal (17 do 32 legel, povprečno 24). Pred lovno sezono 2020 naj bi bilo zanesljivo dokazanih 22 legel, 28. decembra 2020 pa naj bi bilo že 26 legel. V zadnjih 15 letih naj se pri regionalni razporeditvi predlogov za lov na volka ne bi upoštevala le gostota populacije volkov, temveč tudi obseg in prostorska razporeditev škode, ki naj bi jo povzročili na živini in domačih živalih. Škoda, ki naj bi jo volkovi leta 2020 povzročili na živini, naj bi bila največja od leta 2007 (pokončanih je bilo 1326 ovac, 44 govedu in 44 psov). Lov na volkove na

naravovarstvenih območjih in območjih, ki mejijo na naravovarstvena območja, naj bi bil strožje omejen.

- 16 KAUR je v kasacijskem postopku opozorila, da so bila merila IUCN razvita za ocenjevanje stanja ohranjenosti vrst na svetovni ravni. Pri ocenjevanju glede na rdeči seznam naj bi se stanje vrste analiziralo na nacionalni ravni, pri vrstah z velikimi prostorskimi zahtevami, razmeroma majhnimi populacijami in veliko sposobnostjo migracije, kot je na primer volk, pa naj bi se populacije obravnavale na nadnacionalni ravni. Usmerjevalna skupina za oceno estonskega rdečega seznama naj bi se odločila, da zniža kategorijo le za eno stopnjo na „ranljivo“, zlasti zaradi možnih negativnih scenarijev za prihodnost. Razlog za to odločitev naj bi med drugim bilo poslabšanje javnega mnenja zaradi naraščanja populacije volkov in večanja povzročene škode, kar bi lahko privedlo do politične odločitve, da se populacijo volkov znatno zmanjša (kot se je zgodilo na Švedskem) in da se postavijo ograje na vzhodni meji, ki bi omejile gibanje živali. Akcijski načrt za določitev ugodnega stanja populacije volka naj ne bi upošteval le ekoloških, temveč tudi gospodarske in družbene vidike. Zelena minimalna populacija naj bi bila določena predvsem z ekološkega vidika, medtem ko naj bi bila najvišja populacija določena z družbenega in gospodarskega vidika (tolerančna meja).

#### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 17 V skladu s členom 1(1) LKS je eden od ciljev LKS ohranjanje narave z zagotavljanjem ugodnega stanja prostoživečih živali. V skladu s členom 3(2) LKS se stanje vrste šteje za ugodno, če njena populacija kaže, da bo vrsta v daljni prihodnosti še naprej preživetja sposobna sestavina svojega naravnega habitata ali razmnoževalnega habitata, če se njeno naravno območje razširjenosti ne zmanjšuje in če obstaja in bo verjetno še naprej obstajal dovolj velik habitat za dolgoročno ohranjanje populacije vrste.
- 18 Obveznost ohranjanja ugodnega stanja vrste izhaja iz Direktive o habitatih. V členu 1(i) Direktive je stanje ohranjenosti vrste opredeljeno kot skupek vplivov, ki delujejo na to vrsto in lahko dolgoročno vplivajo na razširjenost in številčnost njenih populacij na ozemlju iz člena 2 (to je evropsko ozemlje držav članic, za katerega se uporablja Pogodba). V skladu s to določbo je stanje ohranjenosti opredeljeno kot „ugodno“, če podatki o populacijski dinamiki te vrste kažejo, da se sama dolgoročno ohranja kot preživetja sposobna sestavina svojih naravnih habitatov, če se naravno območje razširjenosti 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.
- 19 Glede na to, da se z ustreznimi določbami LKS izvaja Direktiva o habitatih, je treba pojma „stanje“ in „stanje ohranjenosti“ v tem okviru obravnavati kot sinonima. Zaradi jasnosti se v nadaljevanju ves čas uporablja izraz „stanje ohranjenosti“.

- 20 Vrste v interesu Skupnosti so v skladu s členom 1(g) Direktive o habitatih navedene v prilogah II, IV in/ali V te direktive. Volk je naveden v vseh teh prilogah: v Prilogi II, saj je za ohranjanje te vrste treba določiti posebna ohranitvena območja, in v Prilogi IV kot strogo varovana živalska vrsta v interesu Skupnosti, pri čemer pa so iz Priloge IV med drugim izvzete estonske populacije, ki so v Prilogi V navedene kot živalska vrsta v interesu Skupnosti, pri kateri za odvzem iz narave in izkoriščanje lahko veljajo ukrepi upravljanja.
- 21 V Estoniji pripravo akcijskega načrta za ohranjanje in upravljanje vrste ureja člen 49 LKS, ki v prvem odstavku določa pripravo akcijskega načrta, da se med drugim zagotovi ugodno stanje (torej stanje ohranjenosti) vrste, če rezultati znanstvenega pregleda stanja vrste kažejo, da dosednji ukrepi tega ne zagotavljajo, ali če to zahteva mednarodna obveznost (točka 2), in upravljanje vrste, če rezultati znanstvenega pregleda stanja vrste kažejo, da bi povečanje njene populacije bistveno negativno vplivalo na okolje ali ogrozilo zdravje ali premoženje ljudi (točka 3). Akcijski načrt mora vsebovati podatke o biologiji, populaciji in razširjenosti vrste, pogojih za zagotavljanje ugodnega stanja ranljive vrste, grožnjah, cilju ohranjanja ali upravljanja, prednostnem vrstnem redu in časovnem razporedu ukrepov, potrebnih za doseganje ugodnega stanja vrste ali za njeno upravljanje, ter proračun za organizacijo ohranjanja ali upravljanja (odstavek 2).
- 22 Cilj akcijskega načrta, sprejetega leta 2012, je med drugim vzdrževati ugodno stanje ohranjenosti volka na ravni estonske in baltske populacije. V akcijskem načrtu je pojasnjeno, da je baltska populacija volkov del evrazijske metapopulacije volkov, katere območje razširjenosti zajema Estonijo, Latvijo, Litvo, severovzhodno Poljsko, Belorusijo, severno Ukrajino in del ruskih pokrajin. V akcijskem načrtu je navedena približna populacija volkov v Latviji (stanje leta 2008), Litvi (stanje leta 2008) in na območjih Rusije, ki mejijo na Estonijo (stanje leta 2010). Opozori se na obstoj načrtov za ohranjanje oziroma za ohranjanje in upravljanje volkov v sosednjih državah (na primer Latvija, Belorusija in Finska imajo take načrte, Litva in Poljska jih pripravljata, Rusija nima takega načrta) in navedejo informacije o tem, ali je v teh državah volka mogoče loviti. Na področju mednarodnega sodelovanja se v akcijskem načrtu poudarjajo zlasti sodelovanje estonskega predstavnika v delovni skupini IUCN ter povezave s kolegi na Finskem, Švedskem, Norveškem, v Latviji, Litvi, na Poljskem in v Rusiji. V skladu z akcijskim načrtom poteka redna izmenjava informacij z latvijskimi kolegi o razvoju populacij velikih zveri in kvotah za odstrel. V akcijskem načrtu se zastopa stališče, da se stanje ohranjenosti estonskih populacij velikih zveri lahko šteje za ugodno.
- 23 Akcijski načrt za leto 2022 vsebuje pregled genetske raziskave populacije volkov, izvedene v obdobju 2018/2019, na podlagi katere je bila populacija volkov ocenjena bolj konservativno, in sicer na vsaj 65 osebkov, in bolj optimistično, in sicer na vsaj 122 osebkov. Vendar sta bili obe številki ocenjeni kot prenizki. Po akcijskem načrtu je bilo leta 2020 31 legel. V akcijskem načrtu je jasno navedeno, da je treba populacije velikih zveri v Estoniji obravnavati kot del baltskih



populacij, vendar sta ne glede na stanje ohranjenosti baltskih populacij zagotovo pomembna tudi stanje ohranjenosti in stabilnosti lokalnih populacij v Estoniji. Medtem ko je stanje baltskih populacij v skladu z merili rdečega seznama IUCN razvrščeno kot „ni ogroženo“, je estonska populacija razvrščena kot „ranljiva“ (*vulnerable*), pri čemer je stopnja ogroženosti zaradi domnevne dobre povezanosti s sosednjimi populacijami znižana za eno stopnjo – če bi se upoštevalo samo stanje populacije v Estoniji, bi bila ocena „prizadeta“ (*endangered*). Verjetno je, da se lahko stanje populacij hitro poslabša v primeru pogostega lova ali če se pojavijo drugi dejavniki (na primer bolezni). Prag za populacijo volkov je bil določen na 20 do 30 tropov volkov z mladiči, mlajšimi od enega leta, pred lovno sezono, število osebkov v reproduktivni starosti oziroma osnovna populacija zgodaj spomladi pa je bila določena na > kot 140 osebkov. Omejitev temelji na izračunani velikosti baltske populacije vsake vrste, ustreznih priporočilih IUCN in LCIE, v skladu s katerimi mora celotna baltska populacija obsegati vsaj 1000 osebkov v reproduktivni starosti, deležu estonskih gozdnih habitatov na območju razširjenosti baltske populacije (približno 20-25 %) in podpovprečno gostoto populacije na baltskem območju razširjenosti parkljarjev kot plenske vrste v Estoniji ter ocenah starostne in socialne strukture populacije, ki so jih pripravili strokovnjaki za spremljanje prostoživečih živali KAUR, in družbeni toleranci Estonije. V akcijskem načrtu sta kot dejavnika tveganja za populacijo volkov poudarjena med drugim pretiran lov in na primer pomanjkanje mednarodnega sodelovanja.

- 24 Po mnenju predložitvenega sodišča ni jasno, ali je treba pri sprejemanju ukrepov iz člena 14 Direktive o habitatih vzdrževati ugodno stanje ohranjenosti v smislu člena 1(i) za regionalno populacijo vrste v določeni državi članici ali pa je mogoče upoštevati stanje ohranjenosti celotne populacije (v primeru Estonije baltske populacije) na ozemlju držav članic. To vprašanje je pomembno za odločitev v tej zadevi, saj je ugodno stanje ohranjenosti baltske populacije volka nesporno, vendar po mnenju tožeče stranke na podlagi ocene IUCN stanja ohranjenosti regionalne estonske populacije volka ni mogoče šteti za ugodno. Akcijski načrt za leto 2022 obravnava obe ravni, vendar se po pojasnilih tožene stranke akcijski načrt za leto 2012 pri oceni skladnosti populacije volka z merili IUCN opira na raven baltske populacije.
- 25 Jezikovna razlaga Direktive o habitatih bi bila na prvi pogled v prid širokemu ocenjevanju populacije (člen 1(i) ohranitveni status vrste povezuje z obstojem „na ozemlju iz člena 2“, torej „na evropskem ozemlju držav članic, za katerega se uporablja Pogodba“). Po drugi strani pa so različne obveznosti zagotavljanja ohranjanja vrst, spremljanja in poročanja naložene vsaki državi članici posebej in ne v zvezi z vsemi populacijami. Tudi Priloga IV k Direktivi, ki določa izjeme med drugim od predpisov o varstvu volka, tako da je to varstvo preneseno iz Priloge IV v Prilogo V, ne vsebuje nobene izjave o populaciji kot celoti, temveč obravnava populacije vsake države posebej.
- 26 Kolikor je znano predložitvenemu sodišču, Sodišče v svoji dosedanji sodni praksi ni enoznačno odgovorilo na to vprašanje. Čeprav je Sodišče v zadevi

Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola preučilo potrebo po zagotavljanju ugodnega stanja ohranjenosti v okviru odstopanja na podlagi člena 16 Direktive o habitatih in med drugim pojasnilo, da je treba preučiti učinke odstopanja na različna območja populacije (točki 58 in 59 sodbe), se v tej zadevi ni opredelilo do vprašanja, katero območje je treba upoštevati, kadar se uporablja člen 14 ali kadar je stanje ohranjenosti populacije na različnih območjih različno. Sodišče je izrecno zastopalo zgolj stališče, da ni mogoče upoštevati dela naravnega območja razširjenosti zadevne populacije, ki se razteza na določene dele ozemlja tretje države, ki je ne zavezuje obveznost strogega varstva vrst, ki so v interesu Unije (prav tam, točka 60). Zato v obravnavani zadevi zagotovo ni mogoče upoštevati delov baltske populacije zunaj Evropske unije (vključno z rusko).

- 27 V Smernicah Evropske komisije iz leta 2008 je pojasnjeno, da obstaja veliko različnih pristopov k opredelitvi populacije in da je populacija hierarhična struktura z več ravni. V skladu s Smernicami je pojem populacije, uporabljen v Direktivi o habitatih, znanstveno najbližji pojmu podpopulacije, vendar Smernice zaradi poenostavitve uporabljajo besedo „populacija“ (str. 7 in 8). V Smernicah se prizna, da je stanje ohranjenosti populacije mogoče najnatančneje presojati z ocenjevanjem populacije kot celote in ne z ocenjevanjem delov populacije znotraj posameznih državnih meja (str. 23). Po drugi strani pa avtorji Smernic poudarjajo, da se pristop Direktive formalno še vedno nanaša na posamezne države članice in bi širši pristop potreboval pojasnilo Komisije, zato da bi države članice oprostila obveznosti za posamezno državo (str. 26). Vendar bi pristop na ravni populacije pomenil tudi, da bi bili potrebni čezmejni načrti upravljanja ali vsaj opredelitev določenih pogojev v nacionalnem načrtu, ki bi jih morale izpolnjevati populacije sosednjih držav, zato da bi se upoštevale, in bi se po potrebi upoštevale spremembe stanja (to bi zahtevalo stalno spremljanje čezmejnega stanja prek znanstvenega sodelovanja) (str. 27). Kolikor je predložitvenemu sodišču znano, vsaj v zvezi z ohranjanjem volka ne obstaja formalno sodelovanje, temveč le neformalna komunikacija med znanstveniki.
- 28 Kot je navedeno v Smernicah Komisije iz leta 2008, bi bila zato potrebna neka oblika čezmejnega sodelovanja, da bi zajela populacijo na širši ravni. Če bi Sodišče pri odgovoru na prvo vprašanje menilo, da je za uporabo člena 14 Direktive o habitatih odločilno stanje ohranjenosti celotne populacije na območju držav članic, se postavlja vprašanje, ali je treba Direktivo o habitatih razlagati tako, da za ohranitev te populacije zahteva formalno sodelovanje med državami članicami, kamor sega območje razširjenosti populacije, vključno z usklajevanjem ukrepov ohranjanja in upravljanja ali celo skupnim načrtom upravljanja, ali pa, če ni tako, zadostuje, da država članica, ki sprejme ukrepe iz člena 14 Direktive o habitatih, ugotovi stanje populacije vrste v drugih zadevnih državah članicah, ali pa mora nacionalni načrt upravljanja poleg tega določiti konkretne pogoje, ki jih morajo izpolnjevati populacije sosednjih držav, da bi se ukrepi lahko izvajali na predviden način.
- 29 Če bo Sodišče menilo, da mora biti tudi stanje ohranjenosti regionalne populacije države članice ugodno, da bi bilo mogoče sprejeti ukrepe na podlagi člena 14, bo

treba odgovoriti na vprašanje o razmerju med oceno stanja ohranjenosti populacije na podlagi Direktive o habitatih in oceno na podlagi meril rdečega seznama IUCN. Predložitveno sodišče zato Sodišče prosi, naj pojasni, ali je treba člen 1(i) Direktive o habitatih razlagati tako, da regionalna populacija vrste, ki je po merilih rdečega seznama IUCN uvrščena med ranljive (*vulnerable*), ne more imeti ugodnega stanja ohranjenosti v smislu Direktive o habitatih. Zdi se, da to izhaja iz obrazložitve Sodišča v sodbah Komisija/Finska, C-342/05 (točki 26 in 27) in Komisija/Finska (Spomladanski lov na samca navadne gage), C-217/19 (točke od 77 do 80), ki pa ju je mogoče razlagati različno. Podobna povezava je vzpostavljena tudi v Smernicah Komisije iz leta 2008 (str. od 18 do 20).

- 30 V tem sporu sta tožena stranka in KAUR dosledno poudarjali, da bi povečanje števila volkov povzročilo močne družbene in gospodarske konflikte v družbi. Eden od glavnih argumentov za odobritev odstrela volkov je potreba po zmanjšanju škode, ki jo povzroča divjad. Zdi se, da člen 2(3) Direktive o habitatih, v skladu s katerim ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, upoštevajo gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti, na nek način podpira ta argument. Po mnenju predložitvenega sodišča je Direktivo pravilneje razlagati tako, da se gospodarski in družbeni vidiki lahko upoštevajo pri izbiri ukrepov le, če je zagotovljeno ugodno stanje ohranjenosti populacije, in da je ugotovitev ugodnega stanja ohranjenosti populacije temelji na povsem znanstveni oceni, ki ni odvisna od takih neokoljskih vidikov. Če je zagotovljeno ugodno stanje ohranjenosti, so lahko ti vidiki med drugim v prid omejevanju rasti populacije (glej tudi Smernice Komisije iz leta 2008, str. 24).
- 31 Predložitveno sodišče zato Sodišče prosi, naj odgovori na vprašanje, ali je mogoče člen 1(i) Direktive o habitatih v povezavi s členom 2(3) razlagati tako, da se pri določanju ugodnega stanja ohranjenosti vrste lahko upoštevajo tudi gospodarske, družbene in kulturne potrebe.