

## Дело C-629/23

**Резюме на преюдициално запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

16 октомври 2023 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Riigikohus (Естония)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

13 октомври 2023 г.

**Жалбоподател:**

MTÜ Eesti Suurkiskjad

**Отвeтник:**

Keskkonnaamet

**Встъпила страна:**

Keskkonnaagentuur

**Предмет на главното производство**

Жалба, подадена от Mittetulundusühing (сдружение с нестопанска цел, наричано по-нататък „MTÜ“) Eesti Suurkiskjad за установяване на незаконосъобразността на заповед на Keskkonnaamet (Служба за опазване на околната среда, Естония)

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Преюдициално запитване на основание член 267, трета алинея ДФЕС относно тълкуването на член 1, буква и), член 2, параграф 3 и член 14, параграф 1 от Директивата за местообитанията

## Преюдициални въпроси

- 1) Трябва ли член 14, параграф 1 от Директивата за местообитанията да се тълкува в смисъл, че при приемането на посочените в тази разпоредба мерки трябва да се гарантира благоприятно състояние на запазване по смисъла на член 1, буква и) за регионалната популация на вида в определена държава членка, или може да се вземе предвид състоянието на запазване на цялата популация на територията на държавите — членки на Европейския съюз?
- 2) Ако е допустимо да се вземе предвид състоянието на запазване на цялата популация на територията на държавите — членки на Европейския съюз, трябва ли Директивата за местообитанията да се тълкува в смисъл, че изисква официално сътрудничество за опазване на тази популация между държавите членки, в които се простира районът на разпространение на популацията, или е достатъчно държавата членка, която приема мерките по член 14 от Директивата за местообитанията, да установи състоянието на популацията на вида в другите засегнати държави членки или да определи условията за това в национален план за управление?
- 3) Може ли член 1, буква и) от Директивата за местообитанията да се тълкува в смисъл, че регионалната популация на вид, който е класифициран в категорията „уязвим“ (VU) съгласно критериите на Червения списък на Международния съюз за защита на природата (IUCN), може да има благоприятно състояние на запазване по смисъла на Директивата за местообитанията?
- 4) Може ли член 1, буква и) във връзка с член 2, параграф 3 от Директивата за местообитанията да се тълкува в смисъл, че при установяването на благоприятното състояние на запазване на даден вид могат да се вземат предвид и икономически, социални и културни изисквания, както и регионалните и местните особености?

## Посочени разпоредби от правото на Съюза

Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109, наричана по-нататък „Директивата за местообитанията“)

## Цитирана съдебна практика на Съюза

Решения на Съда от 23 април 2020 г., Комисия/Финландия (Пролетен лов на мъжки обикновени гаги) (C-217/19, EU:C:2020:291), от 10 октомври 2019 г., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), от 14 юни 2007 г., Комисия/Финландия (C-342/05, EU:C:2007:341), от 7 септември 2004 г.,

Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), и от 7 ноември 2000 г., First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, т. 25)

### Посочени разпоредби от националното право

Looduskaitseeadus (Закон за защита на природата, наричан по-нататък „LKS“), членове 1, 3, 46 и 49

Jahiseadus (Закон за лова, наричан по-нататък „JahiS“), член 22

### Кратко описание на фактите и производството

- 1 На 4 октомври 2012 г. Keskkonnaminister (министър на околната среда, Естония) приема „План за действие за защита и управление на едрите хищници (вълк *canis lupus*, рис *lynx lynx*, кафява мечка *ursus arctos*) за периода 2012—2021 г.“. Съгласно плана състоянието на всички популации на едри хищници може да се определи като добро. В плана се поставя дългосрочната (30-годишна) цел за поддържане на популацията на вълци в благоприятно състояние, като се вземат предвид екологичните, икономическите и социалните аспекти. По-конкретна цел за периода 2012—2021 г. е да се поддържат годишно от 15 до 25 глутници вълци с малки (общ размер на популацията от около 150—250 екземпляра) преди началото на ловния сезон (през есента). В тези граници трябва да се определят годишни цели в зависимост от резултатите от мониторинга, а популацията трябва да се поддържа в тези граници чрез лов.
- 2 На основание член 22, параграф 2 от JahiS със заповед от 29 октомври 2020 г. (наричана по-нататък „заповедта на КеА“) Keskkonnaamet (Служба за околната среда, наричана по-нататък „КеА“) определя квотата за лов на вълци за ловната 2020/2021 г. на територията на Република Естония на първо време на 140 екземпляра. Съгласно заповедта КеА може да променя определената със заповедта квота за лов на вълци, след като получи предложение в този смисъл от Keskkonnaagentuur (Агенция по околната среда, наричана по-нататък „КАУР“). КАУР смята, че поради лошите снежни условия през 2019 г. ловният натиск върху вълците е бил по-нисък от темпа на нарастване на популацията, и оценява броя на вълчите приплоди през есента на 2020 г. на 32 до 34. Основната цел на управлението е до 2021 г. в континенталната част на Естония да има средно 20 вълчи приплода, като популацията следва да бъде разпределена възможно най-равномерно между подходящите местообитания.
- 3 MTÜ Eesti Suurkiskjad (наричано по-нататък „жалбоподателят“) обжалва заповедта на КеА пред Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин, Естония), който отхвърля жалбата с решение от 1 октомври 2021 г. Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин) приема, че при определянето на

ловната квота на основание член 22, параграф 2 от JahiS административният орган разполага с оперативна самостоятелност и не може съдът да вземе това решение вместо административния орган. Съдът може да прецени дали при определянето на квотата за лов са взети предвид всички релевантни данни и дали тя не е определена произволно. Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин) установява, че вълкът е вид от интерес за Общността съгласно Директивата за местообитанията, който трябва да бъде строго защитаван, но че приложение IV към Директивата предвижда изключение от забраната за лов на вълци, по-специално за естонската вълча популация, която е включена в приложение V към Директивата. Според съда при издаването на административния акт са взети предвид мониторинговият доклад, изготвен от KAUR, и приложеното към него предложение за организиране на лов на вълци.

- 4 Жалбоподателят подава въззивна жалба до Tallinna Ringkonnakohtus (Апелативен съд Талин, Естония), с която иска решението на административния съд да бъде отменено и да бъде постановено ново решение, с което жалбата да бъде уважена. Tallinna Ringkonnakohtus (Апелативен съд Талин) отхвърля въззивната жалба с решение от 30 юни 2022 г., като оставя диспозитива на решението на административния съд непроменен, но частично изменя мотивите на решението. В съображенията си въззивният съд взема предвид и Плана за действие за защита и управление на едрите хищници за периода 2022—2031 г.
- 5 Въззивният съд в частност приема, че ограниченията, налагани от Директивата за местообитанията, се различават значително по отношение на приложения IV и V към Директивата. За разлика от финландската популация, консервационните мерки за защита на естонската вълча популация са допустими, но не и задължителни. Поради това в случая не са напълно приложими изводите на Съда от решението му по дело Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola. Позицията на Съда по онова дело, а именно че оценката не би могла да обхваща частта от областта на естествено разпространение на дадена популация, простираща се в някои части от територията на трета държава, в която не съществува задължение за строга защита на видовете от интерес за Съюза, е от значение и извън контекста на член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията за преценката на допустимостта на дейности, които биха могли да окажат неблагоприятно въздействие върху състоянието на запазване на даден вид. При определянето на ловните квоти Естония може да вземе предвид само онази част от областта на естествено разпространение на вълците, в която популацията им е защитена от правото на Съюза. Практиката на Съда не забранява да се вземат предвид миграцията и въздействията между държавите членки върху състоянието на запазване на популацията на даден вид. Няма данни, които да налагат да се приеме, че условията по член 1, буква и) от Директивата за местообитанията за дългосрочно поддържане на състоянието на запазване на вида не биха били изпълнени, ако не се вземе предвид руската популация. Следователно не е недопустимо да се вземат предвид консервационните

мерки, предприети от Полша, Литва и Латвия, дори ако това не се извършва в рамките на сътрудничеството между компетентните органи.

- 6 Според доклада „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe“ (2015 г.), изготвен по поръчка на Комисията, балтийската вълча популация в държавите — членки на Съюза (с изключение на частите извън ЕС), наброява около 900 до 1400 екземпляра (20 % от които са в Естония), като състоянието на популацията е стабилно и отговаря на категорията LC (least concern) от Червения списък на IUCN, т.е. не е класифицирано като уязвимо (стр. 47). Поради това не е уместно да се правят паралели с вълчите популации в Карелия (около 150 екземпляра във Финландия) и Скандинавия (в Швеция и Норвегия общо 250 до 300 екземпляра), които според доклада попадат в категорията EN (endangered), т.е. застрашени.
- 7 Жалбоподателят подава касационна жалба и иска решението на апелативния съд да бъде частично отменено и да бъде постановено ново решение, с което жалбата да бъде уважена. Ответникът иска касационната жалба да бъде отхвърлена.

#### **Основни доводи на страните в главното производство**

- 8 В първоинстанционното и във въззивното производство **MTÜ Eesti Suurkiskjad** по същество твърди, че състоянието на запазване на вълка в Естония не е благоприятно, а ловът на 140 вълка затруднява постигането на благоприятно състояние, че в плана за действие не са отразени одобрените от Европейската комисия насоки (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008) (наричани по-нататък „Насоките на Комисията от 2008 г.“), че заповедта на КеА разрешава да се убият почти всички годни да се размножават екземпляри в рамките на един ловен сезон, че ловът на вълци не е насочен към районите, в които има щети, и че при определянето на ловните квоти не са взети предвид загубата на местообитания (интензивно изсичане на горите) и болестите, които се срещат при вълците. MTÜ Eesti Suurkiskjad също така поставя под въпрос точността, пълнотата и прецизността на научните данни, анализите и методите, на които се основава заповедта на КеА.
- 9 В касационното производство жалбоподателят посочва, че Съдът е постановил, че видовете от всеки национален Червен списък се считат за видове в неблагоприятно състояние по смисъла на член 2, параграф 2 от Директивата за местообитанията (решение Комисия/Финландия, С-342/05, т. 26, и решение Комисия/Финландия (Пролетен лов на мъжки обикновени гаги), С-217/19, т. 79 и 80). Естония не можела да тълкува по различен начин критериите за благоприятно състояние. Неблагоприятното състояние на вълка станало известно още през 2008 г. (категория „потенциално застрашен“ от Червения списък) и със сигурност най-късно през 2019 г., т.е. преди издаването на заповедта на КеА. Когато се вземат решения, свързани

с околната среда, включително относно състоянието на популацията или местообитанието на даден вид, трябвало да е изключено всяко съмнение от научна гледна точка (решение *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, т. 66 и 69).

- 10 Жалбоподателят изтъква, че според критериите на IUCN вълкът е категоризиран като „уязвим“ в Червения списък. Вторият, по-широкообхватен метод за определяне на състоянието на вида бил анализът на жизнеспособността на популацията (*population viability analysis*), който за естонския вълк е само планиран за в бъдеще. Двата метода за оценка били разгледани и в насоките, поръчани от Комисията. Съгласно Насоките състоянието на съответния едър хищник не можело да се счита за благоприятно, ако дори само един от показателите сочи неблагоприятно състояние (стр. 22). Докато ответникът твърди, че Насоките не са задължителни, жалбоподателят твърди, че няма никакво правно основание да не ги спазва и че не е представен алтернативен метод с подобна тежест. Насоките били използвани и от генералния адвокат J. Kokott (заключения по дело Комисия/Финландия, C-342/05, EU:C:2006:752, т. 52, и по дело *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, C-88/19, EU:C:2020:93, т. 39).
- 11 Жалбоподателят изтъква, че в решението си въззивният съд не е взел предвид принципа на предпазните мерки. В контекста на опазването на природата трябвало да се предприемат достатъчно ефективни мерки за опазване, преди състоянието на даден вид или местообитание да се влоши (заключение на генералния адвокат по дело Комисия/Ирландия, C-418/04, EU:C:2006:569, т. 58—60). В решение *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* Съдът постановявал, че планът за управление на популацията на едри хищници не може автоматично да служи като основание за прилагане на дерогации по член 16, а условията за дерогация винаги трябва да се преценяват за всеки отделен случай (т. 49—53). Същият подход следвало да се прилага и при определянето на горна граница на лова за видове, включени в приложение V. Целите по член 2, параграфи 1 и 2 от Директивата за местообитанията били по-важни от посочената в член 2, параграф 3 възможност да се вземат предвид и социалните и културните въздействия (решение *First Corporate Shipping*, C-371/98, т. 25).
- 12 По същество **KeA** твърди, че вълкът в Естония не попада в нито една от защитените категории по смисъла на член 46 от LKS. Естония разполагала с географска дерогация съгласно Директивата за местообитанията и съответно вълците можели да бъдат ловувани въз основа на план за действие в съответствие с член 49, параграф 1, точки 2 и 3 от LKS. Планът за действие, който нямал задължителен характер и не подлежал на съдебен контрол, се изготвял в сътрудничество с най-добрите учени, експерти, отговорни длъжностни лица и групи по интереси в тази област. Според **KeA** упоменатите по-горе Насоки на Европейската комисия имат указателен характер. Ответникът изтъква, че вълчата популация в Естония е в благоприятно състояние. Поради малкия размер на района популацията не можела да бъде оценявана само в рамките на Естония. Числеността на

балтийската част от вълчата популация в Европейския съюз се оценявала на 870 до 1400 екземпляра. Развитието на вълчата популация можело да се смята за стабилно, а колебанията в популацията — за нормални. От 2002 г. насам вълчата популация се увеличила почти три пъти. Според прогнозите в доклада за мониторинг на дивата природа предварителният прогнозен брой на приплодите бил 32 до 34, което съответствало на 320 до 340 екземпляра. С лова на 140 екземпляра Естония можела да изпълни задълженията си към Съюза.

- 13 В касационното производство КеА изтъква, че управлението на вълчата популация се основава на резултатите от мониторинга и научния анализ и че целта на плана за действие е не само поддържане на благоприятното състояние на вълка, но и управление на вълка, тъй като в Естония са често срещани нападенията над селскостопански и домашни животни. Дерогацията от приложение IV към Директивата за местообитанията била поискана от Естония поради доброто състояние на вълците в Естония и възможното отрицателно въздействие върху други видове диви животни, имущество и човешкото здраве в случай на висока гъстота на популацията. Категорията „уязвим“ в актовете на IUCN не била определена въз основа на критериите на Директивата за местообитанията. По оценителната методология на „Натура“ вълкът в Естония все още бил в благоприятно състояние. Освен това според критериите на Червения списък състоянието на вълка не било реално влошено, а по-скоро се променила оценителната методология.
- 14 КеА твърди, че задължението за вземане под внимание на икономическите и социалните аспекти при изготвянето на плана за действие произтича от член 49, параграф 3 от LKS. Целта на защитата на видовете била да се осигури баланс между благоприятното състояние на вида, от една страна, и икономическите и социалните аспекти, от друга. Когато въз основа на цялостна оценка, основана на заключенията от събраните научни данни и най-добрите познания, обобщени в плана за действие, КеА е стигнала до заключението, че състоянието на вида е благоприятно и ще остане благоприятно след изпълнението на ловната квота, жалбоподателят носел тежестта да докаже противното.
- 15 **KAUR** изтъква, че препоръката за квотата и структурата на лова за текущата година е базирана на прогнози за ръста на популацията, основани на популацията от предходната година, броя на отстреляните екземпляри и различни биологични показатели. При изчисленията била взета предвид възможната грешка и бил отчетен принципът на предпазните мерки. Настоящото благоприятно състояние на вълка (най-малко 15 приплода) било постигнато през 2007 г. и оттогава не се влошавало (17 до 32 приплода, средно 24). Преди началото на ловния сезон през 2020 г. имало надеждни доказателства за 22 приплода, а на 28 декември 2020 г. вече имало 26 приплода. През последните 15 години при регионалното разпределение на предложенията за лов на вълци се отчитала не само гъстотата на

популацията им, но и степента и пространственото разпределение на щетите, които те нанасяли на селскостопанските и домашните животни. Щетите, нанесени от вълци на селскостопански животни през 2020 г., били най-големите от 2007 г. насам (убити били 1326 овце, 44 говеда и 44 кучета). Ловът на вълци в природните резервати и съседните райони бил по-ограничен.

- 16 В касационното производство KAUR сочи, че критериите на IUCN са разработени за оценка на състоянието на запазване на видовете на глобално равнище. При оценката за Червения списък състоянието на видовете се изследвало на национално равнище, но при видове с високи териториални изисквания, относително малки популации и висока миграционна способност, като например вълка, популациите се разглеждали на наднационално равнище. Ръководната група за оценка на Червения списък на Естония решила, по-специално с оглед на възможните негативни бъдещи сценарии, да понижи категорията само с една степен до „уязвим“. Една от причините за това решение било влошаването на общественото мнение поради увеличаването на вълчата популация и нарастването на причинените щети, което можело да доведе до политическо решение за значително намаляване на вълчата популация (както се било случило в Швеция) и за поставяне на гранични огради по източната граница, които да ограничат движението на животните. Планът за действие вземал предвид не само екологичните, но и икономическите и социалните аспекти, за да се определи благоприятното състояние на вълчата популация. Желаната минимална популация се определяла предимно от съображения, свързани с екологията, докато максималната се определяла от социални и икономически съображения (граница на търпимост).

### **Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване**

- 17 Съгласно член 1, параграф 1 от LKS една от целите на LKS е опазването на природата чрез гарантиране на благоприятно състояние на дивата фауна. Съгласно член 3, параграф 2 от LKS състоянието на даден вид се счита за благоприятно, ако състоянието на популацията му показва, че видът дългосрочно ще продължи да бъде жизнеспособен компонент на естественото си местообитание или на размножителното си местообитание, ако естественият му район на разпространение не намалява и ако е налице и вероятно ще продължава да бъде налице достатъчно голямо местообитание за дългосрочно поддържане на популацията на вида.
- 18 Задължението за поддържане на благоприятното състояние на вида произтича от Директивата за местообитанията. Член 1, буква и) от Директивата определя състоянието на запазване на вида като съвкупност от въздействия, които могат дългосрочно да повлияят върху разпространението и гъстотата на популациите на съответните видове на територията, посочена в член 2 (тоест европейската територия на държавите членки, за които е



валиден Договорът). Съгласно тази разпоредба състоянието на запазване се счита за „благоприятно“, ако 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 естественият район на разпространение на този вид нито намалява, нито е вероятно да намалее в обозримо бъдеще, и е налице и вероятно ще продължава да бъде налице достатъчно голямо местообитание, което може в дългосрочен аспект да поддържа популацията на този вид.

- 19 Предвид обстоятелството, че съответните разпоредби на LKS транспонират Директивата за местообитанията, понятията „състояние“ и „състояние на запазване“ трябва да се разглеждат като синоними в този контекст. От съображения за яснота навсякъде по-нататък се използва терминът „състояние на запазване“.
- 20 Съгласно член 1, буква ж) от Директивата за местообитанията видовете от интерес за Общността са включени в приложения II, IV и/или V към нея. Вълкът е включен във всички тези приложения: в приложение II, тъй като за съхраняването на този вид трябва да бъдат обявени специални защитни зони, и в приложение IV, като животински вид от интерес за Общността, който се нуждае от строга защита, като от приложение IV са изключени по-специално естонските популации, които са включени в приложение V като видове от интерес за Общността, чието вземане от дивата природа и експлоатация могат да бъдат предмет на мерки за управление.
- 21 В Естония изготвянето на план за действие за опазването и управлението на отделни видове е уредено в член 49 от LKS, параграф 1 от който предвижда да се изготвя план за действие в частност за гарантиране на благоприятното състояние (тоест състоянието на запазване) на вида, ако резултатите от научната оценка на вида показват, че предприетите до момента мерки не гарантират това, или ако това е необходимо за изпълнението на международно задължение (т. 2), както и да се вземат мерки за управление на вида, ако резултатите от научната оценка на вида показват, че ръстът на популацията му би имал значително отрицателно въздействие върху околната среда или би представлявал заплахата за човешкото здраве или имущество (т. 3). Планът за действие трябва да съдържа информация за биологията, числеността и разпространението на вида, условията за гарантиране на благоприятно състояние на уязвимия вид, заплахите, целта на опазването или управлението, приоритетния ред и графика на мерките, необходими за постигане на благоприятно състояние на вида или за неговото управление, както и бюджет за организиране на опазването или управлението (параграф 2).
- 22 Приетият през 2012 г. план за действие има за цел по-специално да поддържа благоприятното състояние на запазване на вълка както на равнището на естонската, така и на равнището на балтийската популация. В плана за действие се пояснява, че балтийската вълча популация е част от

евразийската вълча метапопулация, чийто район на разпространение включва Естония, Латвия, Литва, Североизточна Полша, Беларус, Северна Украйна и част от руските области. В плана за действие е посочена приблизителната численост на вълците в Латвия (към 2008 г.), Литва (към 2008 г.) и в граничните с Естония райони на Русия (към 2010 г.). Отбелязва се наличието на планове за опазване или за опазване и управление на вълка в съседни държави (например Латвия, Беларус и Финландия имат такива планове, Литва и Полша в момента ги разработват, а Русия няма такъв план) и се предоставя информация дали вълкът подлежи на лов в тези държави. В областта на международното сътрудничество планът за действие подчертава по-специално участието на естонски представител в работната група на IUCN, както и връзките с колеги от Финландия, Швеция, Норвегия, Латвия, Литва, Полша и Русия. В съответствие с плана за действие се осъществява редовен обмен на информация с латвийските колеги относно развитието на популациите на едри хищници и ловните квоти. В плана за действие се застъпва становището, че състоянието на запазване на естонските популации на едри хищници може да се счита за благоприятно.

- 23 В плана за действие за 2022 г. е направен преглед на проведеното през 2018/2019 г. генетично изследване на вълчата популация, в резултат на което се стига до по-консервативна оценка на вълчата популация от поне 65 екземпляра и по-оптимистична оценка от поне 122 екземпляра. И двете числа обаче са оценени като твърде ниски. Според плана за действие броят на приплодите през 2020 г. е 31. В плана за действие ясно е посочено, че популациите на едрите хищници в Естония трябва да се разглеждат като част от балтийските популации, но независимо от състоянието на запазване на балтийските популации, със сигурност също толкова важни са и състоянието на запазване и устойчивостта на местните популации в Естония. Докато състоянието на балтийските популации е класифицирано като „незастрашено“ според критериите на Червения списък на IUCN, естонската популация е класифицирана като „уязвима“ (vulnerable), като степента на застрашеност е намалена с една степен поради предполагаемата добра свързаност със съседни популации, а ако се вземе предвид само състоянието на популацията в Естония, оценката би била „застрашена“ (endangered). Вероятно е състоянието на популациите да се влоши бързо, ако ловният натиск е твърде голям или се появят други фактори (например болести). Прагът за вълчата популация е определен на 20 до 30 вълчи глутници с малки на възраст под една година преди ловния сезон и брой екземпляри в репродуктивна възраст през пролетта или базова популация от >140 екземпляра. Ограничението се основава на изчислената големина на балтийската популация на всеки вид, на съответните препоръки на IUCN и Инициативата за едрите хищници на Европа (LCIE), според които общата балтийска популация трябва да се състои от най-малко 1000 екземпляра в репродуктивна възраст, на дела на естонските горски местообитания в района на разпространение на балтийската популация (приблизително 20—25 %) и на по-ниската от средната популационна плътност в балтийския район на разпространение на чифтокопитните животни като вид плячка в

Естония, както и на оценките на възрастовата и социалната структура на популацията, извършени от специалистите по мониторинг на дивата природа в KAUR, и на обществената търпимост в Естония. В плана за действие като рискови фактори за вълчата популация се изтъкват по-специално прекомерният лов и например липсата на международно сътрудничество.

- 24 Според запитващата юрисдикция не е ясно дали при приемането на мерките, предвидени в член 14 от Директивата за местообитанията, трябва да се поддържа благоприятно състояние на запазване по смисъла на член 1, буква и) за регионалната популация на вида в дадена държава членка, или може да се вземе предвид състоянието на запазване на цялата популация (в случая с Естония — балтийската популация) на територията на държавите членки. Този въпрос е от значение за решаването на настоящото дело, тъй като благоприятното състояние на запазване на балтийската вълча популация е безспорно, но според жалбоподателя въз основа на оценката на IUCN не е възможно да се приеме, че състоянието на запазване на естонската регионална вълча популация е благоприятно. Планът за действие за 2022 г. разглежда и двете равнища, но според поясненията на ответника в плана за действие от 2012 г. оценката на съответствието на вълчата популация с критериите на IUCN е направена на равнището на балтийската популация.
- 25 На пръв поглед граматическото тълкуване на Директивата за местообитанията подкрепя по-широк подход спрямо популациите (в член 1, буква и) състоянието на запазване на вида се отнася до популацията „на територията, посочена в член 2“, т.е. „върху европейската територия на държавите членки, за които е валиден Договор“). От друга страна, различните задължения за гарантиране на опазването на видовете и за осъществяване на наблюдение и за докладване във връзка с това са наложени на всяка държава членка поотделно, а не за съвкупността от популациите. Приложение IV към Директивата, което предвижда изключения в частност от разпоредбите относно защитата на вълка чрез прехвърлянето му от приложение IV в приложение V, също не съдържа никакви данни за популацията като цяло, а разглежда популациите на всяка страна поотделно.
- 26 Доколкото е известно на запитващата юрисдикция, Съдът не е давал ясен отговор на този въпрос в досегашната си съдебна практика. Макар по дело *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* да е анализирал необходимостта от гарантиране на благоприятно състояние на запазване в рамките на евентуалната дерогационна уредба по член 16 от Директивата за местообитанията и в частност да е изяснил, че трябва да се оценяват последиците от дерогацията върху различните зони на популацията (т. 58 и 59 от решението), в това решение Съдът не се е произнесъл по въпроса коя зона трябва да се взема предвид, когато се прилага член 14 или когато състоянието на запазване на популацията е различно в различните зони. Съдът постановява изрично само че не може да се взема предвид частта от

областта на естествено разпространение на съответната популация, простираща се в някои части от територията на трета държава, която не е обвързана със задълженията за строга защита на видовете от интерес за Съюза (пак там, т. 60). Следователно частите от балтийската популация извън Европейския съюз (включително тези на Русия) със сигурност не могат да бъдат взети предвид в настоящия случай.

- 27 В Насоките на Европейската комисия от 2008 г. се пояснява, че има много различни подходи към определението за популация и че популацията е йерархична структура с няколко равнища. Според Насоките използваното в Директивата за местообитанията понятие за популация от научна гледна точка се доближава най-много до понятието за субпопулация, но в Насоките се използва думата „популация“ с цел опростяване (стр. 7 и 8). В Насоките се признава, че състоянието на запазване на дадена популация може да се прецени най-точно чрез оценка на цялата популация, а не чрез оценка на частите на популацията в рамките на отделните национални граници (стр. 23). От друга страна, авторите на Насоките отбелязват, че формално подходът на Директивата все още е насочен специфично към всяка държава членка и че евентуален по-широк подход би изисквал разяснения от страна на Комисията, за да бъдат освободени държавите членки от специфичното за съответната страна задължение (стр. 26). Подходът на равнище популация обаче би означавал също така, че ще е необходимо да има трансгранични планове за управление или поне да се установят в националния план определени условия, на които ще трябва да отговарят популациите в съседни държави, за да бъдат взети предвид, и евентуално да се отчитат промените в ситуацията (това би изисквало постоянно наблюдение на трансграничната ситуация чрез научно сътрудничество) (стр. 27). Доколкото е известно на запитващата юрисдикция, по отношение на опазването на вълка не съществува официално сътрудничество, а само неофициална комуникация между учени.
- 28 Следователно, както се посочва в Насоките на Комисията от 2008 г., би била необходима някаква форма на трансгранично сътрудничество, за да се обхване популацията на по-широко равнище. Ако в отговор на първия въпрос Съдът приеме, че състоянието на запазване на цялата популация на територията на държавите членки е определящо за прилагането на член 14 от Директивата за местообитанията, се поставя въпросът дали Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че изисква официално сътрудничество за опазване на тази популация между държавите членки, в които се простира районът на разпространение на популацията, включително координиране на мерките за опазване и управление или дори съвместен план за управление, а ако не се изисква такова сътрудничество, дали е достатъчно държавата членка, която приема мерките по член 14 от Директивата за местообитанията, да определи състоянието на популацията на вида в другите засегнати държави членки, или освен това в националния план за управление трябва да се определят конкретните условия, на които

трябва да отговарят популациите в съседните държави, за да могат мерките да бъдат изпълнени по предвидения начин.

- 29 В случай че Съдът приеме, че състоянието на запазване на регионалната популация в дадена държава членка също трябва да е благоприятно, за да може да се предприемат мерки по член 14, трябва да се отговори на въпроса за връзката между оценката на състоянието на запазване на популацията съгласно Директивата за местообитанията и оценката съгласно критериите на Червения списък на IUCN. Поради това запитващата юрисдикция иска от Съда да изясни дали член 1, буква и) от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че регионалната популация на вид, който е класифициран като уязвим (vulnerable) според критериите на Червения списък на IUCN, не може да има благоприятно състояние на запазване по смисъла на Директивата за местообитанията. Като че ли към такова заключение водят съображенията на Съда в решения Комисия/Финландия (С-342/05, т. 26 и 27) и Комисия/Финландия (Пролетен лов на мъжки обикновени гаги) (С-217/19, т. 77—80), но те биха могли да бъдат тълкувани различно. Съответна връзка е установена и в Насоките на Комисията от 2008 г. (стр. 18—20).
- 30 В настоящия правен спор ответникът и КАUR винаги са подчертавали, че увеличаването на броя на вълците би довело до силни социални и икономически конфликти в обществото. Един от основните аргументи за разрешаването на лова на вълци е необходимостта да се намалят щетите от дивите животни. Този аргумент като че ли намира известна подкрепа в член 2, параграф 3 от Директивата за местообитанията, съгласно който мерките, взети в изпълнение на Директивата, трябва да вземат под внимание икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености. Според запитващата юрисдикция е по-логично Директивата да се тълкува в смисъл, че икономическите и социалните съображения могат да бъдат взети предвид при избора на мерки само при условие че е гарантирано благоприятното състояние на запазване на популацията и че установяването на благоприятното състояние на запазване на популацията е чисто научна оценка, която не зависи от такива несвързани с околната среда съображения. При условие че е гарантирано благоприятно състояние на запазване, тези съображения биха могли да са довод в частност за ограничаване на ръста на популацията (вж. също Насоките на Комисията от 2008 г., стр. 24).
- 31 Поради това запитващата юрисдикция отправя до Съда въпроса дали член 1, буква и) от Директивата за местообитанията във връзка с член 2, параграф 3 може да се тълкува в смисъл, че при установяването на благоприятното състояние на запазване на даден вид могат да се вземат предвид и икономически, социални и културни изисквания.