



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

JULIANE KOKOTT,

predstavljeni 12. decembra 2024¹

Zadeva C-629/23

Eesti Suurkiskjad

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Riigikohus (vrhovno sodišče, Estonija))

„Predhodno odločanje – Direktiva 92/43/EGS – Ohranjanje naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst – Volk (*canis lupus*) – Odvzem iz narave in izkoriščanje osebkov prosto živečih živalskih vrst iz Priloge V(a) – Načrt lova na volkove – Ocena stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste“

I. Uvod

1. Cilj Direktive o habitatih² je zagotavljanje biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst. Če pride do škodovanja ali ogrožanja stanja ohranjenosti vrst, lahko to nasprotuje dejavnostim ali sproži dolžna ravnanja. Ampak kako se ugotovi stanje ohranjenosti?³

2. To vprašanje se v obravnavani zadevi postavlja v povezavi z varstvom posameznih osebkov volka (*canis lupus*), ki je vrsta v interesu Skupnosti. V večini držav članic zanjo še⁴ velja strogo varstvo v skladu s členom 12 Direktive o habitatih, ki je bilo že večkrat predmet sodne prakse Sodišča.⁵ V skladu s tem členom je treba zlasti načelno prepovedati namerno ubitje volka, torej tudi lov, odstopanja od te prepovedi pa so možna le z zelo strogimi omejitvami.

3. Nekatere države članice, na primer Estonija, pa so se lahko v okviru pogajanj o zadevni direktivi ali ob pristopu k Uniji dogovorile, da na njihovem državnem ozemlju ali njegovih delih za volka velja le milejše varstvo v skladu s členom 14 Direktive o habitatih. V skladu s tem je lov načelno

¹ Jezik izvirnika: nemščina.

² Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, Poglavje 15, zvezek 2, str. 102), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013 (UL 2013, L 158, str. 193).

³ V skladu z dokumentom Sveta 9705/24 z dne 8. maja 2024, točka 12, je Komisija naročila izdelavo boljše metodologije za presojo stanja ohranjenosti velikih zveri.

⁴ Glede razprave o ravni varstva volka glej moje sklepne predloge v zadevi ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, točka 1 in navedena sodna praksa), dokument Sveta 9705/24 z dne 8. maja 2024 o stanju razprave o ravni varstva volka in sporočilo Sveta za javnost z dne 26. septembra 2024 „Bernska konvencija: EU bo predlagala spremembo stanja ohranjenosti volkov“, ustrezen dopis Unije z dne 27. septembra 2024 sekretariatu Bernske konvencije, T-PVS/Inf(2024)15 ter odstavek 4.2 Draft List of Decisions and Adopted Texts 44. zasedanja stalnega odbora Bernske konvencije, T-PVS(2024)MISC z dne 6. decembra 2024 o sprejetju predloga Unije.

⁵ Glej na primer sodbe z dne 30. januarja 2002, Komisija/Grčija (*Caretta caretta*) (C-103/00, EU:C:2002:60); z dne 10. oktobra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), ali nazadnje z dne 11. julija 2024, Umweltverband WWF Österreich in drugi (C-601/22, EU:C:2024:595).

dopusten, vendar pa morajo države članice sprejeti varstvene ukrepe, če je ogroženo vzdrževanje ugodnega stanja ohranjenosti. Sodišče se je moralo s to določbo o varstvu prvič podrobneje ukvarjati v nedavno izdani sodbi ASCEL.⁶ Tam je poudarilo pomen stanja ohranjenosti za uporabo člena 14, vendar pa se ni poglobljeno ukvarjalo z njegovo presojo.

4. Z obravnavanim predlogom za sprejetje predhodne odločbe iz Estonije je Sodišče sedaj soočeno z vprašanji glede te presoje. Preučiti je treba, v kakšnem obsegu je treba populacije volka zunaj Estonije upoštevati pri presoji njegovega stanja ohranjenosti, kakšen je pomen presoje tega stanja na podlagi meril Svetovne zveze za varstvo narave (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN) in ali se lahko upoštevajo gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti.

II. Pravni okvir

A. Bernska konvencija

5. Na področju mednarodnega prava je pomembna zlasti Bernska konvencija o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov.⁷ Evropska gospodarska skupnost je to konvencijo ratificirala leta 1982.⁸ Konvencija je v Estoniji začela veljati 1. decembra 1992.⁹

6. Člen 6 Bernske konvencije vsebuje posebne določbe o varstvu vrst:

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

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

[...]“

7. Člen 7 Bernske konvencije določa milejše določbe o varstvu za nekatere druge vrste, ki v bistvenem ustrezajo členu 14 Direktive o habitatih.

8. Člen 9 Bernske konvencije vsebuje izjeme od določb o varstvu iz členov 6 in 7, ki v bistvenem ustrezajo odstopanjem iz člena 16(1) Direktive o habitatih.

9. Volk je v Dodatku II k Bernski konvenciji naveden kot posebej zavarovana živalska vrsta. Dvanajst pogodbenic, na primer Španija, pa je glede na navedbe na spletni strani Sveta Evrope uveljavljalo pridržke, tako da se v teh državah za volka uporablja le varstvo iz člena 7. Za Unijo ali Estonijo pa to ne velja.¹⁰

⁶ Sodba z dne 29. julija 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656).

⁷ CETŠ, št. 104.

⁸ Sklep Sveta 82/72/EGS z dne 3. decembra 1981 (UL, posebna izdaja v slovenščini, Poglavje 11, zvezek 14, str. 280).

⁹ <https://www.coe.int/en/web/conventions>.

¹⁰ <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyNum=104> in <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte=104&codeNature=0>.

B. Direktiva o habitatih

10. Uvodna izjava 15 Direktive o habitatih zadeva varstvo vrst:

„ker je potreben splošen sistem varstva določenih rastlinskih in živalskih vrst kot dopolnitev [Direktive o pticah¹¹]; ker naj bi se predvideli ukrepi za upravljanje nekaterih vrst, če je to potrebno zaradi njihovega stanja ohranjenosti, vključno s prepovedjo nekaterih sredstev za ujetje ali ubitje, pri čemer se predvidi možnost odstopanj pod določenimi pogoji;“

11. Člen 1(g) in (i) Direktive o habitatih opredeljuje različne pojme:

„(g) vrste v interesu Skupnosti pomenijo vrste, ki so na ozemlju iz člena 2:

- (i) prizadete, razen vrst, katerih naravno območje razširjenosti je na tem ozemlju marginalno in ki v zahodni palearktični regiji niso prizadete ali ranljive; ali
- (ii) ranljive, kar pomeni, da bodo verjetno v bližnji prihodnosti prešle v skupino prizadetih vrst, če bodo še naprej delovali vzročni dejavniki; ali
- (iii) redke, kar pomeni, da so njihove populacije majhne in sedaj niso prizadete ali ranljive, se jim pa to lahko zgodi. Vrste živijo na omejenih geografskih območjih ali so redko raztresene na širšem območju; ali
- (iv) endemične in zahtevajo posebno pozornost zaradi posebnosti njihovega habitata in/ali možnega vpliva njihovega izkoriščanja na njihov habitat in/ali možnega vpliva njihovega izkoriščanja na njihovo stanje ohranjenosti.

Take vrste so navedene ali se lahko navedejo v Prilogi II in/ali Prilogi IV ali V;

(h) [...]

(i) stanje ohranjenosti vrste pomeni skupek vplivov, ki delujejo na to vrsto in lahko dolgoročno vplivajo na razširjenost in številčnost njenih populacij na ozemlju iz člena 2;

Šteje se, da je stanje ohranjenosti ‚ugodno‘:

- če podatki o populacijski dinamiki te vrste kažejo, da se sama dolgoročno ohranja kot preživetja sposobna sestavina svojih naravnih habitatov, in
- če se naravno območje razširjenosti vrste niti ne zmanjšuje niti se v predvidljivi prihodnosti verjetno ne bo zmanjšalo, in
- če obstaja in bo verjetno še naprej obstajal dovolj velik habitat za dolgoročno ohranitev njenih populacij;

(j) [...]“

¹¹ Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL 2010, L 20, str. 7).

12. V členu 2 Direktive o habitatih je naveden njen cilj:

„1. Cilj te direktive je prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst na evropskem ozemlju držav članic, za katerega se uporablja Pogodba.

2. Ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, so namenjeni vzdrževanju ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst v interesu Skupnosti.

3. Ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, upoštevajo gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti.“

13. V skladu s členom 3(1) Direktive o habitatih „[se] [v]zpostavi [...] usklajeno evropsko ekološko omrežje posebnih ohranitvenih območij, imenovano ‚Natura 2000‘. To omrežje [...] omogoča, da se vzdržuje ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje ohranjenosti zadevnih naravnih habitatnih tipov in habitatov teh vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti.“ Člen 4 določa, kako se območja, varovana s to direktivo, izberejo in v zvezi s prilagoditvijo teh območij napotuje na spremljanje v skladu s členom 11.

14. Člen 12 Direktive o habitatih zahteva vzpostavitev sistema strogega varstva nekaterih živalskih vrst, ki med drugim prepoveduje namerno ubitje osebkov teh vrst.

15. Člen 14 Direktive o habitatih določa pravila za odvzem osebkov nekaterih živalskih vrst iz narave:

„1. Če države članice na podlagi spremljanja stanja iz člena 11 menijo, da je to potrebno, z ustreznimi ukrepi zagotovijo, da sta odvzem osebkov prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, navedenih v Prilogi V, iz narave ter njihovo izkoriščanje združljiva z vzdrževanjem ugodnega stanja ohranjenosti teh vrst.

2. [...]“

16. Člen 16(1) Direktive o habitatih določa odstopanja od členov 12 in 14.

17. V Prilogi II(a) k Direktivi o habitatih je med drugim volk naveden kot prednostna vrsta, za katero je treba določiti ohranitvena območja, vendar pa so iz tega izvzete populacije v Estoniji, Latviji in Litvi. Volk je poleg tega v Prilogi IV(a) naveden kot vrsta, ki jo je v skladu s členom 12 treba strogo varovati, toda tudi iz tega so med drugim izvzete populacije v Estoniji, Latviji in Litvi ter na Poljskem. Te populacije volka so namreč navedene v Prilogi V(a).

III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

18. Keskonnaminister (minister za okolje, Estonija) je 4. oktobra 2012 sprejel „Akcijski načrt za varstvo in upravljanje velikih zveri (volka *canis lupus*, risa *lynx lynx*, rjavega medveda *ursus arctos*) za obdobje 2012-2021“. Glede na načrt je bilo 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.

19. Keskkonnaamet (urad za okolje) je z odločbo z dne 29. oktobra 2020 določil kvoto za odstrel volkov za lovsko leto 2020/2021 na ozemlju Republike Estonije na 140 osebkov. V skladu z odločbo je urad za okolje pooblaščen, da spremeni kvoto za odstrel volkov, potem ko Keskkonnaagentuur (agencija za okolje) to predlaga. 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.

20. MTÜ Eesti Suurkiskjad (neprireditna organizacija Estonske velike zveri [MTÜ je kratica za Mittetulundusühing]) je vložila tožbo za razglasitev ničnosti odločbe. Potem ko je Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu, Estonija) tožbo zavrnilo, je Eesti Suurkiskjad vložila pritožbo, s katero ni uspela.

21. Tallinna Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Talinu, Estonija) je med drugim ugotovilo, da sodna praksa Sodišča ne prepoveduje upoštevanja selitev in vplivov med državami članicami na stanje ohranjenosti populacije vrste. Dokazov za to, 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.

22. Pritožbeno sodišče se je oprlo na poročilo „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe“ (2015), ki ga je naročila Komisija. V skladu z njim 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 naj bi ustrezalo kategoriji LC (*least concern*) na rdečem seznamu Svetovne zveze za varstvo narave, torej naj ne bi bila razvrščena kot ogrožena (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.

23. Eesti Suurkiskjad je na Riigikohus (vrhovno sodišče, Estonija) vložila kasacijsko pritožbo, to sodišče pa je Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „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 [*vulnerable*]), 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?“

24. MTÜ Eesti Suurkiskjad, Republika Estonija, Kraljevina Danska, Republika Avstrija in Evropska komisija so glede teh vprašanj predložile pisna stališča. Eesti Suurkiskjad, Estonija in Komisija so poleg tega odgovorile na pisna vprašanja Sodišča in se udeležile obravnave, ki je potekala 6. novembra 2024.

IV. Pravna presoja

25. Predlog za sprejetje predhodne odločbe naj bi razjasnil različna vprašanja v povezavi s presojo stanja ohranjenosti vrste pri uporabi člena 14(1) Direktive o habitatih. V skladu s to določbo države članice z ustreznimi ukrepi zagotovijo, da sta odvzem osebkov prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, navedenih v Prilogi V, iz narave ter njihovo izkoriščanje združljiva z vzdrževanjem ugodnega stanja ohranjenosti teh vrst.

26. Kadar je stanje ohranjenosti take živalske vrste neugodno, mora zadevna država članica torej sprejeti ukrepe v smislu člena 14 Direktive o habitatih, s katerimi zagotovi, da se stanje ohranjenosti zadevne vrste izboljša do te mere, da je v prihodnosti trajno ugodno.¹² Člen 14 torej nasprotuje zlasti omogočanju lova na volka, če je zadevna država članica njegovo stanje ohranjenosti opredelila kot „neugodno – nezadostno“.¹³

27. Prvo vprašanje se nanaša na to, ali je pri presoji stanja ohranjenosti upoštevna le populacija vrste v zadevni državi članici ali pa se lahko upoštevajo tudi populacije v drugih državah članicah. Na to vprašanje je treba odgovoriti skupaj z drugim vprašanjem, ali je za upoštevanje populacij v drugih državah članicah potreben formalni dogovor (točka A). Predložitveno sodišče želi s četrtnim vprašanjem izvedeti, ali se pri presoji stanja ohranjenosti lahko upoštevajo tudi gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti (točka B). Tretje vprašanje zadeva pomen tega, da Svetovna zveza za varstvo narave populacijo države članice opredeli za „ranljivo“ (VU) (točka C). Na koncu bom na kratko obravnavala pomen Bernske konvencije za varstvo volka v Estoniji (točka D).

A. Prvo in drugo vprašanje – upoštevna populacija za presojo stanja ohranjenosti

28. S prvim vprašanjem naj se razjasni, ali so ukrepi, potrebni v skladu s členom 14(1) Direktive o habitatih, odvisni le od tega, da je stanje ohranjenosti populacije ugodno v zadevni državi članici, ali pa se lahko upošteva stanje ohranjenosti populacije v celotni Uniji.

29. Ozadje tega vprašanja je okoliščina, da je estonska populacija volka del večje baltske populacije, tako imenovane metapopulacije, ki obsega nadaljnje populacije v Latviji, Litvi in na Poljskem ter v Rusiji, Belorusiji in Ukrajini. Medtem ko je stanje ohranjenosti estonske populacije sporno, kar je zlasti predmet tretjega vprašanja, pa v skladu z navedbami v predlogu za sprejetje predhodne odločbe ni dilem glede ugodnega stanja ohranjenosti skupne baltske populacije volka.

¹² Sodba z dne 29. julija 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, točka 69).

¹³ Sodba z dne 29. julija 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, točka 78).

30. V primeru, da je stanje ohranjenosti v drugih državah članicah pomembno, naj drugo vprašanje razjasni, ali je za upoštevanje potrebno formalno sodelovanje med zadevnimi državami članicami glede varstva vrste. Glede na razpoložljive informacije namreč do sedaj obstajajo le zametki sodelovanja med Estonijo in drugimi državami baltske metapopulacije. V bistvu je Estonija torej preučila položaj v drugih zadevnih državah članicah in v luči teh informacij določila pogoje za ohranitev vrste v nacionalnem načrtu upravljanja.

31. Ti dve vprašanji sta tesno povezani, zato bom nanju odgovorila skupaj. Pri tem bom najprej obravnavala odgovornost držav članic za stanje ohranjenosti vrste na njihovem lastnem državnem ozemlju (točka 1), nato bom preučila metodo presoje stanja ohranjenosti (točka 2), predstavila možni medsebojni vpliv populacij različnih držav članic (točka 3) ter na koncu preučila prognostično oceno stanja ohranjenosti in pri tem obravnavala pomen formalnega sodelovanja in določb o varstvu v zadevnih državah (točka 4).

1. Odgovornost držav članic za stanje ohranjenosti vrste na njihovem lastnem državnem ozemlju

32. Najprej je treba razjasniti, ali je pri uporabi člena 14 Direktive o habitatih odločilno stanje ohranjenosti vrste v celotni Uniji ali stanje na ozemlju zadevne države članice.

33. Sodišče v ustaljeni sodni praksi iz členov 1(i) in 2(1) Direktive o habitatih izpeljuje, da je treba pri presoji (ugodnega) stanja ohranjenosti vrste upoštevati celotno evropsko ozemlje držav članic, za katerega se uporablja Pogodba.¹⁴ Člen 1(i), prvi stavek, namreč stanje ohranjenosti opredeljuje za ozemlje iz člena 2. Pri tem gre za evropsko ozemlje držav članic, za katerega se uporablja Pogodba in na katerem naj ta direktiva v skladu s členom 2(1) prispeva k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst.

34. Ta cilj Direktive o habitatih glede zagotavljanja biotske raznovrstnosti v celotni Uniji ustreza odgovornosti Unije, ki jo ima do vseh držav članic, da si v skladu s členom 3(3), drugi stavek, PEU, členom 191(2), prvi stavek, PDEU in členom 37 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah prizadeva doseči visoko raven varstva okolja.

35. V tem smislu je Sodišče z navedeno sodno prakso¹⁵ opisalo nalogo Komisije pri določitvi *evropske* mreže ohranitvenih območij v okviru Nature 2000. Komisija mora v skladu s členoma 3(1) in 4(2) Direktive o habitatih za celotno Unijo presoditi, katera območja potrebujejo varstvo, da se vzdržuje ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje ohranjenosti naravnih habitatnih tipov in habitatov vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti.

36. Ukrepov v skladu s členom 14 Direktive o habitatih pa ne sprejme Komisija, ampak države članice. Te pa lahko, kadar uporabljajo Direktivo o habitatih, ukrepe sprejmejo le za *svoje lastno državno ozemlje* ali njegove dele. Zato lahko k zagotavljanju biotske raznovrstnosti dodajo le prispevek svojega lastnega državnega ozemlja.

¹⁴ Sodbe z dne 7. novembra 2000, *First Corporate Shipping* (C-371/98, EU:C:2000:600, točka 23); z dne 19. oktobra 2017, *Vereniging Hoekschewaards Landschap* (C-281/16, EU:C:2017:774, točka 32), in z dne 18. oktobra 2018, *Komisija/Združeno kraljestvo* (C-669/16, EU:C:2018:844, točka 63).

¹⁵ Glej sodno prakso v opombi 14.

37. Poleg tega namen Direktive o habitatih ni ta, da se varovane vrste ohranijo le kjerkoli v Uniji. Nasprotno naj se vsaka vrsta v skladu s členom 1(i), drugi stavek, prva alineja, Direktive o habitatih ohranja kot preživetja sposobna sestavina svojega naravnega habitata. V tem naravnem habitatu ima vrsta namreč ekološko funkcijo.

38. Ta funkcija je pri volku kot veliki zveri zlasti v tem, da uravnava populacije svojega plena. Če volka v njegovem naravnem habitatu ni, se lahko populacije teh drugih vrst pretirano povečajo in povzročajo škodo. To recimo velja za jelenjad, ki lahko v gozdovih povzroči veliko škode, če njegovih populacij ne uravnavajo zveri kot je volk.¹⁶ Neposredno uravnavanje takih vrst prek človeka je le zasilni izhod, ki je iz različnih razlogov pogosto manj učinkovit.¹⁷

39. Če stanje ohranjenosti vrste v državi članici ni ugodno, ta tam svoje ekološke funkcije ne more uresničevati ali je vsaj ne more uresničevati v polnem obsegu, tudi če je populacija države članice del metapopulacije z ugodnim stanjem ohranjenosti.

40. Pojasniti pa je tudi treba, da obveznosti iz člena 14 Direktive o habitatih za države članice veljajo le, če se naravno območje razširjenosti zadevne vrste vsaj potencialno razširja na ozemlje države članice. Ta pogoj, drugače kot v členih 12 in 16, v členu 14 sicer ni izrecno omenjen; vendar pa ne bi bilo smiselno, da se državam članicam naloži obveznost sprejetja ukrepov za zagotavljanje ugodnega stanja ohranjenosti vrst, ki jih na njihovem ozemlju sploh ne more biti, ker na primer zaradi geografskih ali podnebnih danosti ne morejo obstajati ustrezni habitati. Zato se opredelitev ugodnega stanja ohranjenosti v členu 1(i), drugi stavek, Direktive o habitatih nanaša na pojavnost v naravnem habitatu vrste (prva alineja) in na njeno naravno območje razširjenosti (druga alineja).

41. Zato velja, da je teritorialni referenčni okvir za uporabo člena 14 Direktive o habitatih s strani države članice, in posebej za pri tem potrebno presojo stanja ohranjenosti zadevne vrste, ozemlje zadevne države članice.

42. Neugodno stanje ohranjenosti, zaradi katerega je potrebno ukrepanje države članice v skladu s členom 14 Direktive o habitatih,¹⁸ se torej ne nanaša na celotno Unijo, temveč na populacije vrste na njenem državnem ozemlju. To stanje ohranjenosti mora torej nujno obstajati na lokalni in nacionalni ravni, kjer ga je treba tudi oceniti, tako da se neugodnega stanja ohranjenosti na ozemlju države članice ali njegovem delu ne prikrije z oceno, opravljeno na čezmejni ravni.¹⁹ Direktiva torej ne predvideva kompenzacijskega učinka prek ugodnega stanja ohranjenosti v drugi državi.

¹⁶ Glej Ripple, W. J., Estes, J. A., Beschta, R. L., Wilmers, C. C., Ritchie, E. G., Hebblewhite, M., [...] in Wirsing, A. J. (2014), „Status and ecological effects of the world’s largest carnivores“, *Science*, 343(6167), 1241484-3, in Kuijper, D. P. J. (2011): Lack of natural control mechanisms increases wildlife–forestry conflict in managed temperate European forest systems. *European Journal of Forest Research*, 130, str. 895-909.

¹⁷ Glej Kuijper (navedeno v opombi 16, str. 900 in 901).

¹⁸ Sodba z dne 29. julija 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, točka 69).

¹⁹ Tako glede člena 16 Direktive o habitatih sodba z dne 11. julija 2024, Umweltverband WWF Österreich in drugi (C-601/22, EU:C:2024:595, točka 57), in sklepni predlogi generalne pravobranilke T. Čapeta v tej zadevi (EU:C:2024:62, točki 73 in 74). Glede člena 14 glej tudi moje sklepe predloge v zadevi ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, točka 101).

2. Metode presoje stanja ohranjenosti

43. Ampak ali iz tega že izhaja, da populacije vrste zunaj države članice sploh nimajo nobenega pomena za njeno stanje ohranjenosti v zadevni državi članici? Za odgovor na to vprašanje bom preučila člen 1(i) Direktive o habitatih, kjer je naprej opredeljeno stanje ohranjenosti vrste in nato pogoji za oceno tega stanja kot „ugodnega“.

44. Stanje ohranjenosti vrste v skladu s členom 1(i), *prvi stavek*, Direktive o habitatih pomeni skupek vplivov, ki delujejo na to vrsto in lahko dolgoročno vplivajo na razširjenost in številčnost njenih populacij na evropskem ozemlju držav članic.

45. V skladu s členom 1(i), *drugi stavek*, Direktive o habitatih je stanje ohranjenosti ugodno, če so izpolnjeni trije pogoji: prvič, podatki o populacijski dinamiki vrste kažejo, da se ta sama dolgoročno ohranja kot preživetja sposobna sestavina svojih naravnih habitatov (prva alineja določbe). Drugič, naravno območje razširjenosti vrste se niti ne zmanjšuje niti se v predvidljivi prihodnosti verjetno ne bo zmanjšalo (druga alineja). In tretjič, trenutno obstaja in bo verjetno še naprej obstajal dovolj velik habitat za dolgoročno ohranitev populacij te vrste (tretja alineja).

46. Za presojo stanja ohranjenosti vrste sta torej potrebna dva koraka: najprej je treba določiti skupek vplivov, ki delujejo na to vrsto in lahko dolgoročno vplivajo na razširjenost in številčnost njenih populacij v zadevni državi članici. Nato je na podlagi teh vplivov treba sprejeti napoved prihodnjega razvoja teh populacij.

3. Odnosi med populacijami

47. V okviru tega programa presoje je treba preučiti pomen populacij volka zunaj Estonije za stanje ohranjenosti populacij znotraj Estonije, ki je odločilno za obveznosti te države članice v skladu s členom 14 Direktive o habitatih.

48. V skladu s členom 1(i), *prvi stavek*, Direktive o habitatih imajo populacije v drugih državah članicah pomen za stanje ohranjenosti populacije vrste znotraj države članice, če imajo prve vpliv, ki deluje na to vrsto in lahko dolgoročno vpliva na razširjenost in številčnost populacije znotraj države.

49. Tak vpliv obstaja, če med temi populacijami pride do izmenjave.

50. To ponazarja primerjava hipotetične izolirane otoške populacije neke vrste s populacijo iste vrste, ki redno sprejema osebkke drugih populacij ali osebkke tem oddaja in katere osebkki prihajajo v redni stik z osebkki drugih populacij. Pri izolirani populaciji se lahko izgube osebkov izravnavajo le z razmnoževanjem preostalih osebkov, medtem ko izmenjava z drugimi populacijami dopušča tudi izravnavo izgub z novimi prihodi. Poleg tega lahko prehodno posebej ugodni pogoji pri izolirani populaciji pripeljejo do prekomerne rasti, čemur sledi močan upad populacije, ki se v primeru izmenjave z drugimi populacijami in habitatih lahko omili s trajnim ali prehodnim odhodom osebkov. Nazadnje izolirane populacije pogosto izkazujejo manjšo genetično raznolikost kot populacije, katerih genetična raznolikost je okrepljena z izmenjavo z drugimi populacijami.

51. Izolirana populacija je torej po naravi stvari manj odporna na negativne vplive kot populacija, ki je v redni izmenjavi z drugimi populacijami. Primer za to je skandinavska metapopulacija volka v osrednjem delu in na jugu Švedske in Norveške, saj je v pretežni meri izolirana od drugih

populacij. Izkazuje zlasti majhno genetično raznolikost, kar je posledica maloštevilnih osebkov.²⁰ Novejše poročilo za stalni odbor Bernske konvencije to metapopulacijo zato opredeljuje kot „ranljivo“ (VU).²¹

52. Na drugi strani glede na razpoložljive informacije ne obstajajo nobena primerljiva tveganja za estonsko populacijo volka, saj se njeni osebki izmenjujejo s tistimi drugih populacij baltske metapopulacije. In tudi ta metapopulacija si verjetno izmenjuje osebke z drugimi populacijami, na primer populacijami v Rusiji ter veliko karpatsko metapopulacijo in metapopulacijo v Srednji Evropi. Baltska metapopulacija je skupno torej v navedenem poročilu ocenjena z „least concern“ (najmanj ogrožena).²²

53. Izmenjava z drugimi populacijami neke metapopulacije je lahko poleg tega ravno za manjše države članice nujen pogoj za ohranitev vrste, če je njeno državno ozemlje oziroma naravni habitat, ki ga vrsta tam lahko koristi, premajhno za preživetja sposobno populacijo. V tem primeru je lahko vrsta trajno prisotna v državi članici le, če je njena populacija, ki izolirana ne bi mogla preživeti, v stalnem odnosu izmenjave s populacijami v sosednjih državah članicah. Ob upoštevanju te izmenjave je na drugi strani vendarle možno, da ta populacija izpolnjuje tri pogoje za ugodno stanje ohranjenosti.

54. Tudi Sodišče jo to ugotovitev načelno že pripoznalo, ko je poudarilo, da je treba čezmejnemu spremljanju vrste nameniti posebno pozornost, če zanjo v nekaterih regijah veljajo strožje zahteve varstva iz členov 6 in 12 Direktive o habitatih, v sosednjih regijah pa se zanjo uporablja le člen 14.²³ Če so ti različni standardi varstva upravičeni, je namreč treba domnevati, da so zadnjenavedene populacije v boljšem stanju ohranjenosti in lahko pozitivno vplivajo na stanje ohranjenosti drugih, strožje varovanih populacij.²⁴

55. Zato velja, da morajo države članice odnose med svojimi populacijami vrste in populacijami v drugih državah članicah ali neobstoj takih odnosov upoštevati kot del vplivov, ki v smislu člena 1(i), prvi stavek, Direktive o habitatih delujejo na to vrsto in lahko dolgoročno vplivajo na razširjenost in številčnost njenih populacij na njenem državnem ozemlju.

4. Prognostična ocena prihodnjega stanja ohranjenosti

56. Ocena stanja ohranjenosti populacije kot ugodnega ali neugodnega obsega napovedi, navedene v členu 1(i), drugi stavek, Direktive o habitatih, ali podatki o populacijski dinamiki vrste *kažejo*, da se ta sama dolgoročno ohranja kot preživetja sposobna sestavina svojih naravnih habitatov (prva alineja določbe), ali se naravno območje razširjenosti vrste niti ne zmanjšuje niti se v predvidljivi prihodnosti *verjetno* ne bo zmanjšalo (druga alineja) in ali trenutno obstaja in bo *verjetno* še naprej obstajal dovolj velik habitat za dolgoročno ohranitev populacij te vrste (tretja alineja).

²⁰ Large Carnivore Initiative for Europe (Boitani et al.), Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe (dokument za 42. zasedanje stalnega odbora Bernske konvencije od 28. novembra do 2. decembra 2022, T-PVS/Inf(2022)45, str. 19).

²¹ Navedeno v opombi 20, str. 19 in 22.

²² Navedeno v opombi 20, str. 18, 19 in 21.

²³ Sodba z dne 29. julija 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, točki 63 in 66); glej tudi sodbo z dne 11. julija 2024, Umweltverband WWF Österreich in drugi (C-601/22, EU:C:2024:595, točka 58).

²⁴ Glej moje sklepne predloge v zadevi ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, točka 77).

57. Izhodišče mora biti trenutni položaj, kar se na primer kaže v sklicevanju na podatke o populacijski dinamiki v členu 1(i), drugi stavek, prva alineja, Direktive o habitatih. Ugotoviti je torej treba velikost populacije, območja razširjenosti in razpoložljivega habitata ter razvoj teh dejavnikov v preteklosti. Pri tem je treba uporabiti najboljše razpoložljive znanstvene podatke in metode.²⁵

58. K trenutnemu položaju estonske populacije volka spadajo njeni danes ugotovljivi odnosi z drugimi posameznimi populacijami baltske metapopulacije.

59. Vendar pa ni mogoče brez nadaljnega izhajati iz tega, da se bo trenutni položaj ohranil tudi v prihodnosti. Upoštevati je namreč treba predvidljive in verjetne spremembe.

60. Primer za to je postavitvev obmejnih ograj na vzhodni meji Unije, omenjena v predlogu za sprejetje predhodne odločbe.²⁶ Ta bi v prihodnje lahko zmanjšala povezave med posameznimi populacijami baltske metapopulacije v državah članicah in posameznimi populacijami v Rusiji in Belorusiji. Estonska vlada pa je na obravnavi navedla, da se volkovi vsaj pozimi lahko še naprej prek zamrznjenih obmejnih vodnih teles gibljejo med Rusijo in Estonijo.

61. Ampak tudi formalno sodelovanje med državami članicami, omenjeno v drugem vprašanju, in upoštevne določbe o varstvu so dejavniki, ki jih morajo države članice vključiti v napoved razvoja odnosov med populacijami v različnih državah. Ti odnosi namreč postanejo še toliko bolj pomembni, tem bolje so zagotovljeni za prihodnost.

62. Za to je pravno varstvo drugih populacij pomemben dejavnik. Če tega ti, obstaja bojazen škodljivega vpliva na te druge populacije in s tem na izmenjavo s populacijo države članice v prihodnje.

63. Ta težava morda zadeva finsko populacijo volka kot dela karelske metapopulacije, saj se nad to vrsto na ruskih območjih te metapopulacije medtem očitno izvaja intenziven lov. Ta ruska praksa je gotovo povezana tudi s tem, da Rusija ni ratificirala Bernske konvencije.²⁷ Vsekakor že omenjeno poročilo to metapopulacijo kljub njeni zvezi z drugimi ruskimi populacijami ocenjuje kot near threatened (potencialno ogroženo).²⁸ Podobne težave bi lahko obstajale v odnosih med estonsko populacijo volka in ruskimi populacijami ter populacijami v Belorusiji, ki je Bernsko konvencijo odpovedala s 1. aprilom 2024.²⁹

64. Sodišče je morda zato upoštevanje populacij v tretjih državah pri presoji stanja ohranjenosti v okviru odstopanja iz člena 16 Direktive o habitatih najprej zavrnilo v finskem primeru³⁰ in pozneje v avstrijskem primeru omejilo na države, za katere veljajo določbe o varstvu, primerljive tistim iz Bernske konvencije.³¹

²⁵ Sodba z dne 29. julija 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, točka 65).

²⁶ Glej tudi poročilo, navedeno v opombi 20, str. 18 in 19.

²⁷ Podpisi in stanje ratifikacij Bernske konvencije (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

²⁸ Navedeno v opombi 20, str. 19.

²⁹ Podpisi in stanje ratifikacij Bernske konvencije (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

³⁰ Sodba z dne 10. oktobra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, točka 60).

³¹ Sodba z dne 11. julija 2024, Umweltverband WWF Österreich in drugi (C-601/22, EU:C:2024:595, točka 63).

65. Primerljiva, pravno zagotovljena raven varstva za različne populacije vrste pa nasprotno dopušča, da se izmenjavi med temi populacijami pri presoji in oceni stanja ohranjenosti ene od teh populacij pripiše veliko težo.

66. Ti odnosi bi bili še pomembnejši ob še večji ravni varstva, na primer pri možnosti uporabe strožjega člena 12 Direktive o habitatih pri drugih populacijah. Za druge populacije baltske metapopulacije znotraj Unije pa velja enako varstvo kot v Estoniji, torej varstvo iz člena 14. Vendar pa je v primeru Poljske treba upoštevati še varstvo na 60 posebnih ohranitvenih območjih v skladu z Direktivo o habitatih,³² ki je bilo v primeru baltskih držav izključeno. Iz tega izhaja, da bodo volkovi v vseh državah članicah v prihodnosti imeli korist od obveznosti obnove in varstva habitatov v skladu s členom 4 Uredbe o obnovi narave.³³

67. Odnosi s populacijami v drugih državah so še bolj pomembni, če zadevne države ne uporabljajo le primerljivih določb o varstvu, temveč pri varstvu vrste celo formalno sodelujejo. V tem primeru lahko namreč svoje varstvene ukrepe usklajujejo tako, da je ta izmenjava optimizirana.

68. Ampak tudi brez formalnega sodelovanja med državami članicami velja načelo lojalnega sodelovanja, določeno v členu 4(3), prvi pododstavek, PEU, v skladu s katerim se Unija in države članice medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb.³⁴ To zlasti lahko vključuje posredovanje obstoječih informacij o populacijah varovanih vrst na lastnem ozemlju.

5. Vmesni predlog

69. Na prvo in drugo vprašanje je zato treba odgovoriti tako, da mora vsaka država članica pri uporabi člena 14 Direktive o habitatih na svojem ozemlju zagotoviti ugodno stanje ohranjenosti vrst iz Priloge V, katerih naravno območje razširjenosti se razteza na to ozemlje. Država članica pa mora pri presoji stanja ohranjenosti teh vrst upoštevati izmenjavo med svojo populacijo in populacijami v drugih državah. Pomembnost te izmenjave za prognostično oceno stanja ohranjenosti je med drugim odvisna od tega, v kolikšni meri so varovane te druge populacije in v kakšnem obsegu pri varstvu vrste sodelujeta država članica in država, v kateri je druga populacija.

B. Četrto vprašanje – gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti

70. Odgovor na četrto vprašanje naj bi pojasnil, ali se gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti lahko upoštevajo tudi pri opredelitvi stanja ohranjenosti kot ugodnega. Vprašanje se očitno opira na člen 2(3) Direktive o habitatih, v skladu s katerim ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, upoštevajo te potrebe in značilnosti.

³² Biodiversity.europa.eu/species/1367.

³³ Uredba (EU) 2024/1991 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2024 o obnovi narave in spremembi Uredbe (EU) 2022/869 (UL L, 2024/1991).

³⁴ Glej sodbi z dne 17. decembra 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (izročitev Ukrajini) (C-398/19, EU:C:2020:1032, točka 48), ter z dne 31. januarja 2023, Puig Gordi in drugi (C-158/21, EU:C:2023:57, točki 131 in 132).

71. V postopku v glavni stvari se je na tej podlagi uveljavljal ugovor, da bi povečanje števila volkov vodilo do velikih socialnih in gospodarskih konfliktov v estonski družbi. Ta argument pomeni, da naj bi bila družbena sprejemljivost vrste odločilna za to, v kolikšni meri naj bi bil odvzem osebkov iz narave dopusten.

72. Člen 14(1) Direktive o habitatih pa določa, da države članice z ustreznimi ukrepi zagotovijo, da je odvzem združljiv z vzdrževanjem ugodnega stanja ohranjenosti. Obseg dopustnega odvzema torej ni neposredno odvisen od družbene sprejemljivosti, temveč od vzdrževanja ugodnega stanja ohranjenosti.

73. Stanje ohranjenosti, kot rečeno,³⁵ v skladu s členom 1(i), prvi stavek, Direktive o habitatih pomeni skupek vplivov, ki delujejo na vrsto in lahko dolgoročno vplivajo na razširjenost in številčnost njenih populacij na evropskem ozemlju držav članic.

74. Med te vplive spadajo gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti.

75. Finska tako meni, da strogo varstvo volka v skladu s členom 12 Direktive o habitatih ni združljivo z rejo severnih jelenov, ki ima zlasti za manjšino Sami na severu države velik kulturni in gospodarski pomen. Zato Prilogi IV in V Direktive o habitatih določata, da na Finskem na območju gospodarjenja s severno jelenjadjo za volka ne velja člen 12, temveč člen 14. Zdi se, da se zato na tem območju praktično ne more uveljaviti nobena populacija volka, ker finska uporaba člena 14 dopušča, da se na novo prispele osebkke ubije, preden se lahko razmnožijo.³⁶ Ne glede na to, ali je ta finska praksa združljiva s členom 14, gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti na Finskem na območju gospodarjenja s severno jelenjadjo očitno vplivajo na stanje ohranjenosti volka.

76. Možno pa je tudi, da gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti pozitivno vplivajo na stanje ohranjenosti nekaterih vrst, s tem ko na primer vzpostavijo pogoje za pojavnost vrste. Tako lahko na primer veliki hrček (*cricetus cricetus*) v Srednji Evropi uporablja skoraj samo površine, ki se na določen način kmetijsko obdelujejo.³⁷ Pogoj za ohranitev te vrste je torej, da se navedene potrebe in značilnosti učinkovito udeležijo v smislu ustreznega obdelovanja zadevnih površin.

77. Gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti je torej treba upoštevati pri presoji stanja ohranjenosti vrst, če te potrebe in značilnosti vplivajo na to stanje ohranjenosti.

78. Od tega je treba razlikovati vprašanje, ali se ti dejavniki lahko vključijo v prognostično oceno stanja ohranjenosti v skladu s členom 1(i), drugi stavek, Direktive o habitatih v tem smislu, da je to stanje treba šteti za ugodno, ker večja populacija ni družbeno sprejemljiva.

79. Za presojno upoštevni pogojev iz člena 1(i), drugi stavek, Direktive o habitatih je treba, kot rečeno, ugotoviti trenutno stanje populacije zadevne vrste v državi članici in pripraviti napoved prihodnjega razvoja.³⁸ Populacijska dinamika, območje razširjenosti in habitat vrste so del

³⁵ Glej zgoraj točko 44.

³⁶ Glej Kojola, I., Aspi, J., Hakala, A., Heikkinen, S., Ilmoni, C., in Ronkainen, S. (2006), „Dispersal in an expanding wolf population in Finland“, *Journal of Mammalogy*, 87(2), str. 281-286.

³⁷ Glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Francija (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:23, točka 62).

³⁸ Glej zgoraj točko 57.

lokalnih značilnosti in so lahko povezani z gospodarskimi, družbenimi in kulturnimi potrebami. Ampak tudi konflikti s temi potrebami in značilnostmi lahko v obsegu, kot je bil že primeroma predstavljen,³⁹ vsaj sovplivajo na trenutno stanje in bodo vplivali tudi na napoved.

80. V členu 1(i), drugi stavek, Direktive o habitatih pa nič ne kaže na to, da je mogoče stanje ohranjenosti populacije šteti za ugodno le zato, ker bi lahko dodatni varstveni ukrepi za vrsto ali večjo populacijo sprožili konflikte z regionalnimi in lokalnimi značilnostmi ali gospodarskimi, družbenimi in kulturnimi potrebami. Če bi države članice oceno stanja ohranjenosti vrste lahko pogojevale z gospodarskimi, družbenimi in kulturnimi potrebami ter regionalnimi in lokalnimi značilnostmi, bi s tem namreč lahko ogrozile cilj ohranjanja vrste.⁴⁰

81. Kot sem poleg tega že navedla v povezavi z lovom na volkove v avtonomni skupnosti Kastilja in Leon (Španija), so konkretni potrebni ukrepi v skladu s členom 14 Direktive o habitatih odvisni od tega, kateri dejavniki vplivajo na stanje ohranjenosti.⁴¹ Če gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti postavljajo pod vprašaj ugodno stanje ohranjenosti ali ga celo preprečujejo, so torej lahko potrebni ukrepi, ki so v nasprotju s temi potrebami ali značilnostmi.

82. Če naj se te potrebe in značilnosti vendarle uveljavijo, do tega ne more priti na podlagi člena 14 Direktive o habitatih, ampak kvečjemu z uporabo odstopanja iz člena 16. Ampak tudi ta določba predpostavlja, da stanje ohranjenosti vrste kljub odstopanju ostane ugodno ali da se neugodno stanje ohranjenosti z odstopanjem vsaj dodatno ne poslabšuje in ni preprečena obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti.⁴²

83. Na četrto vprašanje je zato treba odgovoriti tako, da so gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti vplivi, ki v smislu presoje stanja ohranjenosti vrst v skladu s členom 1(i), prvi stavek, Direktive o habitatih lahko dolgoročno vplivajo na razširjenost in številčnost populacij varovanih vrst. Člen 1(i), drugi stavek, pa izključuje, da bi se stanje ohranjenosti vrste na podlagi teh potreb in značilnosti štelo za ugodno, dokler ni ugotovljeno izpolnjevanje pogojev, določenih v tej določbi.

C. Tretje vprašanje – status ranljivosti volka v skladu z merili Svetovne zveze za varstvo narave

84. Riigikohus (vrhovno sodišče) želi s tretjim vprašanjem izvedeti, ali regionalna populacija vrste lahko izkazuje ugodno stanje ohranjenosti v skladu s členom 1(i) Direktive o habitatih, če je ta populacija v skladu z merili rdečega seznama Svetovne zveze za varstvo narave uvrščena v kategorijo ogroženosti „ranljiva“ (VU).

85. Direktiva o habitatih in zlasti opredelitev ugodnega stanja ohranjenosti v členu 1(i), drugi stavek, Direktive o habitatih ne določata izrecno, da naj bo pri presoji stanja ohranjenosti vrste odločilna presoja na podlagi kategorij ogroženosti, ki jih je sprejela Svetovna zveza za varstvo narave.

³⁹ Glej zgoraj točko 75.

⁴⁰ V tem smislu sodba z dne 7. novembra 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, točka 23).

⁴¹ Moji sklepni predlogi v zadevi ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, točki 99 in 100).

⁴² Sodbi z dne 14. junija 2007, Komisija/Finska (lov na volkove) (C-342/05, EU:C:2007:341, točka 29), in z dne 10. oktobra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, točka 68).

86. Pri tej presoji pa je treba uporabiti najboljše razpoložljive znanstvene podatke in metode.⁴³ Če presoja populacije na podlagi meril Svetovne zveze za varstvo narave spada k tem podatkom ali na njih temelji, jo je torej treba upoštevati pri presoji stanja ohranjenosti.⁴⁴

87. Sicer bi se lahko pričakovalo, da imata določitev teh kategorij ogroženosti in presoja stanja ohranjenosti podobne cilje in naj bi torej vodili do podobnih rezultatov. Tako že omenjene ocene baltske metapopulacije volka,⁴⁵ ki jih je Tallinna Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Talinu) uporabilo pri pozitivni oceni stanja ohranjenosti estonske populacije, temeljijo na merilih Svetovne zveze za varstvo narave.

88. S tega vidika se zdi, da opredelitev populacije kot „ranljive“ (VU) nasprotuje ugotovitvi, da je stanje ohranjenosti ugodno. Ta kategorija ogroženosti namreč v skladu z opredelitvijo Svetovne zveze za varstvo narave pomeni, da obstaja veliko tveganje izumrtja vrste v prosti naravi.⁴⁶ Pri takem tveganju bi obstajal dvom, ali se vrsta v smislu člena 1(i), drugi stavek, prva alineja, Direktive o habitatih dolgoročno še vedno ohranja kot preživetja sposobna sestavina svojih naravnih habitatov. Nasprotno bi bilo treba računati z zmanjševanjem naravnega območja razširjenosti (druga alineja).

89. Vendar pa je tako presajo mogoče ovreči na podlagi boljših znanstvenih spoznanj,⁴⁷ na primer na podlagi novejših ali popolnejših podatkov ali na podlagi konceptualnih problemov. Merila Svetovne zveze za varstvo narave za uvrstitev v kategorijo ogroženosti so bila tako razvita za globalno presojno vrst.⁴⁸ Kot navaja Estonija, se določenih pragov torej ne more brez nadaljnjega prenesti na posamezne države, v katerih se nahajajo le posamezne populacije vrste. Komisija nasprotno opozarja na to, da je Svetovna zveza za varstvo narave objavila smernice za uporabo njenih meril na regionalni in lokalni ravni,⁴⁹ ki naj bi omogočile primerno upoštevanje teh konceptualnih problemov.

90. Obveznost uporabe najboljših razpoložljivih znanstvenih podatkov in metod pa poleg tega ne gre tako daleč, da bi države članice morale prevzeti presoje, ki temeljijo na povsem hipotetičnih domnevah.⁵⁰ To bi se lahko upoštevalo v obravnavani zadevi, kajti glede na navedbe v predlogu za sprejetje predhodne odločbe presoja estonske populacije volka kot „ranljive“ (VU) med drugim temelji na bojazni, da bi Estonija lahko na podlagi političnih preudarkov v prihodnje odločila, da zmanjša število volkov. V delu, v katerem se presoja opira na postavitev obmejnih ograj, pa gre nasprotno za objektivno dejstvo, katerega pomen za odnose s populacijami v Rusiji in Belorusiji je že bil obravnavan.⁵¹

⁴³ Sodba z dne 29. julija 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, točka 65).

⁴⁴ Glej sodbo z dne 23. aprila 2020, Komisija/Finska (spomladanski lov na samca navadne gage) (C-217/19, EU:C:2020:291, točke 71, 72 in 82).

⁴⁵ Glej zgoraj točki 22 in 52.

⁴⁶ IUCN (2012), *IUCN Red List Categories and Criteria: Version 3.1*, druga izdaja, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, str. 15.

⁴⁷ V tem smislu sodba z dne 28. junija 2007, Komisija/Španija (C-235/04, EU:C:2007:386, točke od 26 do 28 ter točki 35 in 39).

⁴⁸ IUCN Standards and Petitions Committee, 2024, *Guidelines for Using the IUCN Red List Categories and Criteria. Version 16*, str. 7.

⁴⁹ IUCN Species Survival Commission, *Guidelines for Application of IUCN Red List Criteria at Regional and National Levels*, Version 4.0, januar 2010.

⁵⁰ V tem smislu sodbe z dne 9. septembra 2003, Monsanto Agricoltura Italia in drugi (C-236/01, EU:C:2003:431, točka 106); z dne 28. januarja 2010, Komisija/Francija (C-333/08, EU:C:2010:44, točka 91), in z dne 19. januarja 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, točka 60).

⁵¹ Glej zgoraj točko 60.

91. Na tretje vprašanje je zato treba odgovoriti tako, da države članice presojo populacije vrste na svojem ozemlju kot „ranljive“ (VU) v smislu meril Svetovne zveze za varstvo narave morajo kot del najboljših razpoložljivih znanstvenih podatkov in metod vključiti v presojo stanja ohranjenosti v okviru člena 14 Direktive o habitatih. Rezultate pa lahko ovržejo z boljšimi znanstvenimi spoznanji ali zaradi konceptualnih težav in jim ni treba upoštevati zgolj hipotetičnih domnev.

D. Končna opomba glede Bernske konvencije

92. Na koncu želim ob upoštevanju sodbe Sodišča v zadevi WWF Österreich spomniti na to, da je bila do sedaj ohranjena uvrstitev volka na seznamu živalskih vrst iz Dodatka II k Bernski konvenciji, ki so predmet strogega varstva na podlagi te konvencije. Unija je pogodbenica te konvencije, ki jo zato zavezuje po mednarodnem pravu.⁵²

93. V skladu s členom 6(a) zadevne konvencije morajo pogodbenice prepovedati vse oblike namernega ubijanja volkov, torej zlasti lov. Člen 9 zadevne konvencije izjeme od te prepovedi dovoljuje le iz določenih, taksativno naštetih razlogov, če ni nobene druge zadovoljive rešitve in ta izjema ne bo ogrozila preživetja zadevne populacije. Ta standard varstva pretežno ustreza strogemu varstvu iz členov 12 in 16 Direktive o habitatih.

94. S členom 14 Direktive o habitatih pa je na drugi strani prenesen člen 7 zadevne konvencije, katerega različne pogodbenice za volka uporabljajo na podlagi pridržkov.

95. Estonija je k zadevni konvenciji pristopila leta 1992, torej že pred pristopom k Uniji, in pri tem, za razliko od denimo Španije,⁵³ ni uveljavljala nobenega pridržka za varstvo volka.

96. Ker je zadevna konvencija kot del prava Unije v skladu s členom 216(2) PDEU zavezujoča za države članice,⁵⁴ je torej Estonija na podlagi zadevne konvencije tako mednarodnopravno kot tudi v okviru prava Unije zavezana k strogemu varstvu volka.

97. Določbe Direktive o habitatih, ki za Estonijo določajo v primerjavi s tem le milejše varstvo volka v skladu s členom 14, na to ne vplivajo. Te določbe zlasti nimajo kot *lex specialis* ali *lex posterior* prednosti pred zahtevami zadevne konvencije. Prvič, med členom 6 zadevne konvencije in členom 14 Direktive o habitatih ni protislovja. Estonija lahko brez težav izpolni eno obveznost, ne da bi kršila drugo. Obveznosti se glede na njun namen zagotovitve ugodnega stanja ohranjenosti vrste celo dopolnjujeta. Drugič, ni mogoče izhajati iz tega, da bi Unija ali Estonija z Direktivo o habitatih želeli kršiti svoje mednarodnopravne obveznosti iz zadevne konvencije.

98. Tu podane navedbe glede razlage člena 14 Direktive o habitatih se zato omejujejo izključno na to določbo. Na drugi strani ne utemeljujejo odstopanja od strožjih določb varstva iz Bernske konvencije. Te določbe o varstvu pa bi lahko bile omiljene, če bi bila sprememba statusa varstva volka⁵⁵, sprejeta na predlog Unije, učinkovita v okviru zadevne konvencije.

⁵² Sodba z dne 11. julija 2024, Umweltverband WWF Österreich in drugi (C-601/22, EU:C:2024:595, točka 43).

⁵³ Glej moje sklepne predloge v zadevi ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, točka 46).

⁵⁴ Glej sodbo z dne 15. julija 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, točka 39).

⁵⁵ Glej odločbo stalnega odbora Bernske konvencije, navedeno v opombi 4.

V. Predlog

99. Sodišču zato predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori tako:

1. Na prvo in drugo vprašanje je treba odgovoriti tako, da mora vsaka država članica pri uporabi člena 14 Direktive 92/43/EGS o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst na svojem ozemlju zagotoviti ugodno stanje ohranjenosti vrst iz Priloge V, katerih naravno območje razširjenosti se razteza na to ozemlje. Država članica pa mora pri presoji stanja ohranjenosti teh vrst upoštevati izmenjavo med svojimi populacijami in populacijami v drugih državah. Pomembnost te izmenjave za prognostično oceno stanja ohranjenosti je med drugim odvisna od tega, v kolikšni meri so varovane te druge populacije in v kakšnem obsegu pri varstvu vrste sodelujeta država članica in država, v kateri je druga populacija.
2. Na tretje vprašanje je treba odgovoriti tako, da države članice presojo populacije vrste na svojem ozemlju kot „ranljive“ (VU) v smislu meril Svetovne zveze za varstvo narave morajo kot del najboljših razpoložljivih znanstvenih podatkov in metod vključiti v presojo stanja ohranjenosti v okviru člena 14 Direktive 92/43. Rezultate pa lahko ovržejo z boljšimi znanstvenimi spoznanji ali zaradi konceptualnih težav in jim ni treba upoštevati zgolj hipotetičnih domnev.
3. Na četrto vprašanje je treba odgovoriti tako, da so gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti vplivi, ki v smislu presoje stanja ohranjenosti vrst v skladu s členom 1(i), prvi stavek, Direktive 92/43 lahko dolgoročno vplivajo na razširjenost in številčnost populacij varovanih vrst. Člen 1(i), drugi stavek, pa izključuje, da bi se stanje ohranjenosti vrste na podlagi teh potreb in značilnosti štelo za ugodno, dokler ni ugotovljeno izpolnjevanje pogojev, določenih v tej določbi.