Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 13 февруари 2020 година[1]

Дело C-88/19

Asociația „Alianța pentru combaterea abuzurilor“
срещу
TM,
UN,
Asociația DMPA

(Преюдициално запитване, отправено от Judecătoria Zărnești (Районен съд Зърнещи, Румъния)

„Преюдициално запитване — Директива 92/43/ЕИО — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Строга система за опазване на животинските видове, посочени в приложение IV, буква а) — Естествена област на разпространение — Залавяне на взети от природата екземпляри от тези видове — Вълк (*canis lupus*) — Екземпляри, които напускат естественото си местообитание — Дерогации — Обществена сигурност — Санкции“

I. Въведение

1. Директивата за местообитанията[2] изисква да се въведе строга система за опазване на видове като вълка (*canis lupus*), които са изброени в приложение IV, буква а) към нея. Трябва ли обаче тази система за опазване да се прилага и когато вълк играе с кучета на територията на село? Този въпрос се отправя към Съда по настоящото производство.

2. Дори и в конкретната си форма този въпрос е от много по-голямо значение, отколкото бихме могли да си помислим[3]. Той обаче е от решаващо значение преди всичко за това дали широкото по съдържание опазване на видовете съгласно Директивата за местообитанията е от значение основно за естествени и отчасти естествени области, следователно по-специално за дейности като селското и горското стопанство, както и лова, или следва да се има предвид неограничено при всички човешки дейности, например при пътната инфраструктура.

1 Език на оригиналния текст: немски.

2 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“), изменена с Директива 2013/17/ЕС на Съвета от 13 май 2013 г. (ОВ L 158, 2013 г., стр. 193).

3 По сходен случай Nick Jans. A Wolf Called Romeo. Mariner Books (2015) и Simon Worrall. How a Wolf Named Romeo Won Hearts in an Alaska Suburb. — National Geographic, от 22.3.2015.

II. Правна уредба

A. Международно право

1. Конвенция за опазване на мигриращите видове диви животни

3. Член 1, параграф 1 от Конвенцията за опазване на мигриращите видове диви животни[4] дефинира понятията „ареал“ и „улов“:

„За целите на тази конвенция […]

f) „ареал“ означава всички земни или водни площи, които даден мигриращ вид обитава, в които престоява временно или които прекосява или прелита по време на нормалния си миграционен път; […]

i) „улов“ означава улавяне, ловуване, риболов, хващане, безпокоене, умишлено убиване или опит за предприемане на подобни действия;

[…]“.

2. Бернска конвенция

4. Член 6 от Бернската конвенция[5] също съдържа разпоредби за опазване на видовете:

„Всяка договаряща страна взема съответните необходими законодателни и административни мерки за осигуряване на специална защита на видовете от дивата фауна, изброени в приложение II. По отношение на тези видове следните дейности подлежат на специална забрана:

a) всички форми на умишлено залавяне, задържане и убиване;

[…]“.

5. В приложение II към Бернската конвенция вълкът (*canis lupus*) се посочва като строго защитен вид от фауната.

4 Решение 82/461/ЕИО на Съвета от 24 юни 1982 година за сключване на Конвенция за опазване на мигриращите видове диви животни (ОВ L 210, 1982 г., стр. 10; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 3, стр. 217).

5 Конвенция за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания, представена на 19 септември 1979 г. в Берн (ОВ L 38, 1982 г., стр. 3); ратифицирана от името на Общността с Решение 82/72/ЕИО на Съвета от 3 декември 1981 г. (ОВ L 38, 1982 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 3, стр. 198).

Б. Право на Съюза

1. Директивата за местообитанията

6. Първото изречение от съображение петнадесет на Директивата за местообитанията се отнася до опазването на видовете:

„[…] се изисква обща система за опазване на определени видове от флората и фауната в допълнение към [Директивата за птиците[6]]“.

7. Член 1, букви б), е) и и) от Директивата за местообитанията дефинира различни понятия:

„[…]

б) естествено местообитание означава сухоземни или акваториални области, обособени на базата на географски, абиотични и биотични особености, изцяло естествени или отчасти естествени;

[…]

е) местообитание на вид означава среда, определена от специфични абиотични и биотични фактори, в които този вид се намира в някой от стадиите на своя биологичен цикъл;

[…]

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

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

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

[…]“.

8. Член 2, параграф 1 от Директивата за местообитанията описва нейната цел:

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

6 Към момента на настъпване на фактите в главното производство се прилага Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 2010 г., стр. 7), изменена с Директива 2013/17/ЕС на Съвета от 13 май 2013 г. (ОВ L 158, 2013 г., стр. 193).

9. Член 4, параграф 1 от Директивата за местообитанията урежда как държавите членки избират териториите, които предлагат да бъдат защитени:

„Въз основа на критериите, установени в приложение III (етап 1), и съответната научна информация всяка държава членка представя списък на териториите, като посочва намиращите се в тях типове естествени местообитания от приложение I и местни видове от приложение II, които обитават тези територии. При животинските видове, изискващи големи местообитания, тези територии отговарят на местата в естествената област на разпространение на тези видове, които притежават физическите и биологичните елементи от решаващо значение за техния живот и размножаване. […]“.

10. Член 12 от Директивата за местообитанията съдържа основните задължения при опазването на видовете:

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

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

б) умишлено обезпокояване на тези видове, особено през периодите на размножаване, отглеждане на малките, презимуване и миграция;

в) умишлено унищожаване или вземане на яйца от природата;

г) всяко повреждане или унищожаване на места за размножаване или почивка.

2. За тези видове държавите членки забраняват държането, транспортирането, търговията или размяната и предлагането за продажба или за размяна на екземпляри, взети от природата, с изключение на взетите законно преди началото на прилагане на настоящата директива.

[…]“.

11. Член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията съдържа дерогации от член 12:

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

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

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

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

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

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

12. В приложение IV, буква а) се посочва по-специално и вълкът:

„*Canis lupus* (с изключение на гръцките популации на север от 39-ия паралел; естонските популации, испанските популации на север от Дуеро; българските, латвийските, литовските, полските, словашките популации и финландските популации в зоната за контрол на северни елени, определена в параграф 2 от финландския закон № 848/90 от 14 септември 1990 г. за контрола на северни елени)“.

2. Директивата за птиците

13. Член 5 от Директивата за птиците съдържа общата система за защита на птици:

„Без да се засягат членове 7 и 9, държавите членки вземат необходимите мерки за създаване на обща система за защита на всички видове птици, посочени в член 1, като по-специално забраняват:

а) умишленото убиване или улавяне по какъвто и да е метод;

б) умишленото разрушаване или увреждане на техните гнезда и яйца и преместването на техните гнезда;

в) събиране на техните яйца от дивата природа и тяхното запазване, дори в случаите, когато те са празни;

г) умишленото обезпокояване, по-специално през периода на размножаване и отглеждане на малките, доколкото обезпокояването има съществено значение с оглед целите на настоящата директива;

д) държането на птици от видове, чиито лов и улов са забранени“.

В. Национално право:

14. Член 4, точка 14 от Ordonanța de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (Извънредно постановление № 57/2007 относно режима на защитените природни зони, опазването на естествените местообитания, на дивата флора и фауна; наричано по-нататък „Извънредно постановление № 57/2007“) дефинира понятието „естествено местообитание“ по следния начин:

„съвкупност от компоненти, структури и физико-географски, биологични и естествени биоценотични, наземни и водни процеси, която е пазител на живота и генератор на необходимите му ресурси“.

15. Член 33, параграф 1 от Извънредно постановление № 57/2007 транспонира член 12, параграф 1 от Директивата за местообитанията:

„По отношение на видовете сухоземни, водни и подземни диви растения и животни, посочени в приложения 4А и 4В, с изключение на видовете птици, които живеят както в защитените природни територии, така и извън тях, се забраняват:

a) всички форми на събиране, улавяне, убиване, унищожаване или нараняване на екземпляри, които се намират в естественото си местообитание, във всички етапи от жизнения им цикъл;

b) умишлено обезпокояване през периодите на размножаване, отглеждане на малките, презимуване и миграция;

c) умишлено повреждане, унищожаване и/или вземане на гнезда и/или яйца в природата;

d) всяко повреждане или унищожаване на места за размножаване или почивка;

e) бране на цветя и плодове, бране, рязане, изкореняване или умишлено унищожаване на тези растения в тяхното естествено местообитание, във всички етапи от биологичния им цикъл;

f) държане, транспортиране, продажба или размяна за всякакви цели, както и предлагане за размяна или продажба на екземпляри, взети от естественото им местообитание във всички етапи от биологичния им цикъл“.

16. Член 38 от Извънредно постановление № 57/2007 урежда дерогации от забраните по член 33, параграф 1. Съгласно член 38, параграф 2 те се постановяват с решение на ръководителя на централния обществен орган за опазване на околната среда и горите след становище на Academia Română (Румънската академия).

17. Съгласно член 52, буква d) от Извънредно постановление № 57/2007 нарушение на разпоредбите на член 33, параграф 1 съставлява престъпление, което се наказва с лишаване от свобода от 3 месеца до една година или глоба.

III. Фактическа обстановка и преюдициално запитване

18. Румънското село Шимон, община Бран, окръг Брашов е разположено на около един километър източно от границата на област „Бучеджи“, която Комисията е включила по предложение на Румъния в списъка на териториите от значение за Общността под код ROSCI0013[7]. Друга такава територия — „Munții Făgăraș“ (Фъгърашки планини), вписана под код ROSCI0122, се намира на около осем километра западно от селото[8]. В стандартизираните формуляри за данни[9] и за двете територии е отбелязано, че там се срещат вълци.

7 Решение 2009/91/ЕО на Комисията от 12 декември 2008 година за приемане съгласно Директива 92/43/ЕИО на Съвета на втори актуализиран списък на териториите от значение за Общността в Алпийския биогеографски регион (ОВ L 43, 2009 г., стр. 21).

8 Местоположението на селото е видно от Natura 2000 Network Viewer, https://natura2000.eea.europa.eu/.

9 Bucegi: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0013; Munții Făgăraș: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0122.

19. На 6 ноември 2016 г. около 19,00 ч. служители на асоциацията Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor (Дирекция за мониторинг и защита на животните; наричана по-нататък: „DMPA“), заедно с ветеринарния лекар UN, под ръководството на TM отиват в село Шимон. Намерението им е било да уловят и преместят вълк, който от няколко дни влиза в имота на местен жител, където играе и се храни заедно с кучетата на семейството.

20. Вълкът е упоен с упойващи и психотропни ветеринарни лекарствени вещества, след което е преследван и вдигнат от земята. Хванат е за опашката и врата и така е пренесен до транспортно средство, където в упоено състояние е положен в клетка за транспортиране на кучета.

21. След това служителите на DMPA организират транспортирането му в резервата за мечки „Либеарти“ в град Зърнещи (Румъния), окръг Брашов, в който има ограден район за вълци, спасени от зоологически градини, които не отговарят на изискванията. По време на транспортирането обаче вълкът успява да избяга и да се скрие в близката гора.

22. На 9 май 2017 г. асоциация „Alianța pentru combaterea abuzurilor“ (Съюз за борба със злоупотребите) подава жалба срещу:

– ответника TM от DMPA;

– ответника UN — ветеринарен лекар;

– юридическото лице DMPA и други негови служители.

23. От наказателната жалба става ясно, че за залавянето и транспортирането на вълка не е получено разрешение.

24. Във връзка с това производство Judecătoria Zărnești (Районен съд Зърнещи, Румъния) отправя следния въпрос до Съда:

Следва ли член 16 от Директивата за местообитанията да се тълкува в смисъл, че изисква от държавите членки да предвидят дерогации от членове 12, 13, 14 и член 15, букви а) и б) и за случаите, в които животните от застрашените видове напускат естественото си местообитание и се намират в непосредствена близост или изцяло извън него?

25. Асоциация „Alianța pentru combaterea abuzurilor“ (наричана по-нататък „APCA“), Румъния, и Европейската комисия са представили писмени становища.

IV. Правен анализ

26. Според акта за преюдициално запитване целта на поставения в него въпрос е да се установи дали умишлено залавяне на диви вълци може да се извърши и без прилагане на дерогация по член 16 от Директивата за местообитанията, в случай че животното бъде уловено в покрайнините на селище или когато навлиза на територията на административно-териториална единица. Такава дерогация би била необходима само ако в тези случаи принципно са приложими разпоредбите за опазване на видовете.

27. В основата на конкретния въпрос на Judecătoria Zărnești (Районен съд Зърнещи) всъщност стои недоразумение, породено от транспонирането на Директивата за местообитанията от страна на Румъния. Той обаче се поставя с основание и отговорът му заслужава задълбочен анализ.

28. Недоразумението се състои в това, че опазването на видовете е приложимо само ако те се намират в естественото си местообитание. Това гласи текстът на член 33, параграф 1, буква а) от румънското Извънредно постановление № 57/2007. Това обаче не е обосновано нито от текста на Директивата за местообитанията — включително в текста на румънски език, нито от целите, които тя си поставя.

29. Естествените местообитания са дефинирани в член 1, буква б) от Директивата за местообитанията. Съгласно членове 3—6 те са защитени като такива в рамките на защитените територии от мрежата „Натура 2000“. Едновременно с това обаче тази мрежа обхваща и отделно дефинираните в член 1, буква е) местообитания на видовете от приложение II. Тъй като вълкът е посочен в това приложение, за този вид трябва да има специални защитени територии. Фактите и обстоятелствата, които са в основата на настоящото производство, се случват в село, което се намира между две големи защитени територии, където вълкът е сред защитените видове.

30. В настоящия случай обаче не става въпрос за защитата на вълка в рамките на защитата на териториите, а за защитата на неговия вид съгласно член 12, параграф 1 от Директивата за местообитанията. Според този текст държавите членки вземат необходимите мерки за въвеждане на строга система за опазване на животинските видове, посочени в приложение IV, буква а), сред които е и вълкът, в техните естествени области на разпространение. Съгласно член 12, параграф 1, буква а) тази система забранява всички форми на умишлено залавяне или убиване на взети от природата екземпляри от тези видове.

31. Ето защо, за да е от полза отговорът за Judecătoria Zărnești (Районен съд Зърнещи), следва да се установи дали човешките селища са част от *естествените области на разпространение* на вълка по смисъла на член 12, параграф 1. Освен това с оглед на главното производство следва да се изясни и дали упояването на вълк в рамките на парцел и транспортирането му в клетка следва да се счита за залавяне на *взет от природата* екземпляр по смисъла на член 12, параграф 1, буква а). Също така би било полезно да се разгледа и възможността за дерогация по член 16, както и границите, предвидени в правото на Съюза, при налагането на евентуални санкции за нарушение на строгата система за опазване на видовете по член 12.

А. Относно естествената област на разпространение по смисъла на член 12 от Директивата за местообитанията

32. В Директивата за местообитанията не е дефиниран използваният в член 12 от нея биологичен термин „естествена област на разпространение“, natural range — в текста на директивата на английски, aire de répartition naturelle — в текста на френски.

33. От използването на понятието „естествен“ би могло да се заключи, че вълкът от главното производство се е намирал извън естествената си област на разпространение, тъй като на пръв поглед човешко селище не може да бъде естествена област. Освен това поне според общия опит човешките селища не са естествено място за пребиваване на дивите вълци.

34. Този общ опит обаче изисква научна обосновка, преди да може да определи как следва да се прилагат разпоредбите за опазване на видовете[10]. Тъй като такива научни данни са от фактическо естество, те би трябвало да бъдат изследвани от националния съд в рамките на сътрудничеството по преюдициалното производство. Независимо от това следва да се отбележи, че някои защитени според правото на Съюза видове, като определени прилепи,

10 Вж. решения от 10 октомври 2019 г., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, т. 45, 51, 66 и 71) и в този смисъл от 8 юни 2006 г., WWF Italia и др. (C-60/05, EU:C:2006:378, т. 27 и 28).

бръмбар отшелник (*Osmoderma eremita*) или белошипа ветрушка (*Falco naumanni*)[11], без съмнение използват местообитания в границите на човешките селища. От научна гледна точка също съществуват доказателства, че дори и вълци, наистина рядко, но редовно пребивават в човешки селища[12].

35. Независимо от този научен въпрос изключването на човешките селища от приложното поле на разпоредбите за опазване на видовете би противоречало на тяхната цел, но и на техния текст и нормативен контекст.

36. Що се отнася най-напред до целта на разпоредбата за защитните мерки на член 12 от Директивата за местообитанията, следва да се подчертае, че в него е предвидено задължение за изграждане на *строга* система за опазване. Следователно подобна система трябва да създаде такива условия, че наистина да се избегне засягането на посочените животински видове по изброените в член 12, параграф 1 начини[13]. Това обаче не би било съвместимо с (автоматичното[14]) отнемане на защитата за екземпляри от защитените видове, когато техните местообитания се намират в границите на човешки селища или когато те заблудени случайно са попаднали там.

37. При по-внимателен анализ значението на понятието „естествена област на разпространение“ не противоречи на включването в него на човешките селища. Понятието всъщност се отнася до област, в която даденият вид пребивава, съответно е разпространен в рамките на естественото си поведение. В случай че тази област следва да обхваща само „естествени“ местообитания, в които видовете пребивават, квалификацията, изразена с прилагателното „естествен“, би била поставена на друго място, например така че забраните да важат само в естествените области, в които е разпространен този вид.

38. Подобно значение произтича от дефиницията в член 1, буква f) от Конвенцията за опазване на мигриращите видове диви животни, на която Комисията се позовава. Според тази дефиниция областта на разпространение (ареалът) обхваща всички земни или водни площи, които даден мигриращ вид обитава, в които престоява временно или които прекосява или прелита по време на нормалния си миграционен път. Тази област не е ограничена до естествена такава. Нещо повече, в областта на разпространение на вида изрично се включва прекосяването на всякакви области.

39. Действително тази дефиниция не е от непосредствено значение за решаването на настоящия случай, тъй като не става въпрос за прилагането на Конвенцията, но тя илюстрира какво е научното разбиране за релевантното биологично понятие. Ето защо тя следва да се вземе предвид при неговото тълкуване, което се изтъква и в един документ на Комисията, който тя е разработила за координирането на приложението на Директивата за местообитанията в рамките на работна група с представители на държавите членки[15], както и по-късно в съгласувания с държавите членки ръководен документ за опазване на животинските видове[16].

11 Решение от 28 юни 2007 г., Комисия/Испания (Защитени зони за птици) (C-235/04, EU:C:2007:386).

12 Вж. *Boitani*. Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe (Council of Europe, T-PVS (2000) 23, p. 15 et 16), Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), Management of bold wolves (1.3.2019, p. 2), както и *Reinhardt* et al. Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten. BfN-Skripten 502 (2018), p. 11 et 12.

13 Вж. в този смисъл решения от 9 юни 2011 г., Комисия/Франция (*Cricetus cricetus*, *обикновен хомяк*) (C-383/09, EU:C:2011:369, т. 21), от 15 март 2012 г., Комисия/Кипър (*Natrix n. cypriaca*) (C-340/10, EU:C:2012:143, т. 62) и от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 231).

14 Относно възможните дерогации вж. по-долу, т. 56 и сл.

15 Европейска комисия, Note to the Habitats Committee от 15 март 2005 г., *Assessment, monitoring and reporting of conservation status — Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive* (DocHab-04-03/03 rev.3), приложение F.

16 Европейска комисия, *ръководен документ относно строгото опазване на животинските видове от интерес за Общността, предвидено от Директива 92/43/ЕИО*, стр. 11 и 12.

40. По-важно от правна гледна точка е друго споразумение — Бернската конвенция, чийто член 6, буква а) във връзка с приложение II е транспониран от член 12 от Директивата за местообитанията [17]. Според него са забранени по-специално всички форми на умишлено залавяне на вълци, без да се посочват териториални ограничения. Напротив, разпростирането върху *всяка* форма на умишлено залавяне е в полза на широко приложение на забраната.

41. В същия смисъл е съображение петнадесет от Директивата за местообитанията, според което опазването на видовете по Директивата за местообитанията следва да допълва Директивата за птиците. Посочването на Директивата за птиците се отнася до покриващите се в голяма степен забрани по член 5 от Директивата за птиците с тези по член 12 от Директивата за местообитанията. Тези забрани също не са териториално ограничени. В този смисъл Съдът критикува факта, че държава членка напълно изключва от предвидената в член 5 защита сивите чапли (*Ardea cinerea*) и кормораните (*Phalacrocorax carbo*) в рибовъдните басейни [18].

42. Освен това разпоредбите на Директивата за местообитанията относно защитата на териториите показват, че опазването на видовете не може да се ограничи до защитените територии. Всъщност тези защитени територии не са обособени с цел напълно да покрият местообитанието на вълците. Вълците са животински вид, който изисква големи местообитания [19]. По отношение на тези животински видове член 4, параграф 1, второ изречение от Директивата за местообитанията предвижда защитените територии да се ограничат до местата в естествената област на разпространение на тези видове, които притежават физическите и биологичните елементи от решаващо значение за техния живот и размножаване. Следователно тази правна уредба признава, че естествената област на разпространение на тези видове обхваща и области, които се намират извън защитените територии. Във връзка с това следва да се припомни, че село Шимон се намира между две големи защитени територии, където се срещат вълци, така че не е изключено те да мигрират между тях.

43. Впрочем Директивата за местообитанията използва друга техника за географското отграничаване на защитените територии: Както личи от текста, който придружава включването на вълка в приложение IV, буква а), ако областите бяха изключени от защитата, те щяха да са ясно посочени, като определени държави членки, Гърция на север от 39-ия паралел, Испания на север от Дуеро и зоните за контрол на северни елени във Финландия.

44. Поради това страните с право отхвърлят възможността от защитата по член 12 от Директивата за местообитанията да бъдат изключени населените места.

45. Ето защо следва да се заключи, че естествената област на разпространение на вълка, а следователно и териториалният обхват на член 12 от Директивата за местообитанията, може да включва човешките селища по отношение на този животински вид.

17 Доклад относно Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна (1997–1998 г.) (член 9, параграф 2) (представен от Европейската комисия), SEK(2001) 515 окончателен. Вж. също Резолюция на Съвета на Европейските общности и на представителите на правителствата на държавите членки от 19 октомври 1987 г. относно продължаването и изпълнението на политиката и програмата за действия на Европейските общности в областта на околната среда (1987—1992 г.) (ОВ C 328, 1987 г., стр. 1, точка 5.1.6). Решението от 13 февруари 2003 г., Комисия/Люксембург (C-75/01, EU:C:2003:95, т. 57) не е пречка за съобразяването на тази конвенция, тъй като в това решение Съдът единствено установява, че прилагането на разпоредбите на Конвенцията не е достатъчно за транспонирането на Директивата за местообитанията, доколкото Конвенцията изостава в сравнение с Директивата, що се отнася до предвидените изисквания.

18 Решение от 26 януари 2012 г., Комисия/Полша (C-192/11, непубликувано, EU:C:2012:44, т. 63).

19 *Boitani*. Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe (Council of Europe, T-PVS (2000) 23, p. 16).

Б. Относно член 12, параграф 1, буква а) от Директивата за местообитанията: „взети от природата“

46. По-нататък следва да се установи дали залавянето на вълк в границите на човешките селища попада в обхвата на забраната по член 12, параграф 1, буква а). Според този текст държавите членки следва да забранят по-специално всички форми на умишлено залавяне на взети от природата екземпляри от защитените видове, следователно и от този на вълка.

47. Използването на понятието „Entnahme aus der Natur“ („вземане от природата“) в текста на немски език вероятно е погрешно. От една страна, не е уместно да се говори за залавяне на взети от природата екземпляри, тъй като „вземането“ включва „залавянето“ [20]. От друга страна, в повечето [21] първоначални езикови редакции става въпрос за залавяне в природата, например изрично в текста на френски език („dans la nature“), съответно — за залавяне в дивата природа („in the wild“) в теста на английски език.

48. Независимо от този проблем във връзка с превода би могло да се застъпи становището, че залавянето на вълк в границите на човешко селище не може да се приеме за залавяне в природата, съответно в дивата природа.

49. Това обаче е в противоречие със съображенията за нормативния контекст и целта на защитата на видовете, които вече взех предвид във връзка с тълкуването на понятието „естествена област на разпространение“ [22].

50. Повече възможност за тълкуване дава текстът на Директивата на нидерландски език. В него става въпрос за залавяне на живеещи в дивата природа, „in het wild levende“, екземпляри. Поне в текста на този език природата, съответно дивата природа, не следва да се свързва с мястото на залавяне, а с произхода на животното.

51. Това разбиране е подходящо, за да се реализира целта на забраната да се убиват или залавят строго защитени видове съгласно член 12, параграф 1, буква а) от Директивата за местообитанията. Тук не става въпрос за това тези видове да бъдат защитени само на определени места, а за защитата на екземпляри, които живеят в природата, съответно в дивата природа, и по този начин имат определена функция в естествени екосистеми.

52. Паралелът с член 12, параграф 2 от Директивата за местообитанията, според който следва да се забрани държането, транспортирането, търговията или размяната и предлагането за продажба или размяна на взети от природата екземпляри, потвърждава това. Тази забрана не важи за екземпляри, които са били взети законно от природата, преди тази директива да започне да се прилага.

53. На практика забраната едва ли би била осъществима, ако предварително трябва да се проверява на кое място какво животно „се взима“. Достатъчно трудно би било дори самото установяване на времето на вземането. Това също би било в противоречие с целта за въвеждане на строга система за опазване, ако тези действия биха могли да се предприемат по отношение на екземпляри от строго защитени видове, които са „взети“, докато временно са напуснали природата.

20 Решение от 10 октомври 2019 г., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, т. 32).

21 Изглежда, че само текстовете на гръцки и португалски език са сходни с текста на немски език.

22 Вж. точка 36 и сл. от настоящото заключение.

54. Дори обаче обхватът на забраните за залавяне и убиване по член 12, параграф 1, буква а) от Директивата за местообитанията да се ограничи само до природата, тоест без населените места, това не би било приложимо по отношение на забраната за обезпокояване по член 12, параграф 1, буква б), тъй като тя се отнася до *всяко* умишлено обезпокояване на строго защитените видове, без каквото и да е териториално ограничение. Залавянето, а още повече убиването на екземпляр от тези видове, винаги би следвало да се приема поне за обезпокояване.

55. Ето защо, както посочва Комисията, позоваването на природата в член 12, параграф 1, буква а) от Директивата за местообитанията следва да се разбира в смисъл, че предвиденото в този член опазване не се отнася само до определени места, а обхваща всички екземпляри от защитените видове, които живеят в природата, съответно в дивата природа, и по този начин имат определена функция в естествени екосистеми. Те не трябва да бъдат залавяни, убивани, държани, транспортирани, предлагани за продажба или размяна. От друга страна, тези ограничения не трябва да се прилагат за отглежданите в плен екземпляри.

B. Относно дерогациите по член 16 от Директивата за местообитанията

56. Този резултат обаче не означава, че не трябва да се реагира в нито един от случаите, когато строго защитени видове навлизат и пребивават в населени места. По-специално по отношение на животински видове, които по своята природа са опасни или които са свързани с определени рискове, член 16, параграф 1 дава възможност да се предприемат действия с цел премахване на опасността.

57. Така например член 16, параграф 1, букви б) и в) от Директивата за местообитанията позволява да се предприемат мерки за предпазване от сериозно увреждане, особено на селскостопански култури и добитък (буква б), или в интерес на общественото здраве и безопасност или поради други наложителни причини от приоритетен обществен интерес, включително и такива от социален или стопански характер (буква в).

58. Решенията за подобни дерогациите следва да се вземат въз основа на строго научни познания [23], съответно на най-добрите научни данни [24].

59. Що се отнася до вълка, подобен риск на пръв поглед не би следвало да се изключи; такъв се наблюдава още по-ясно например във връзка със също така строго защитените мечки (*Ursus arctos*), които в Румъния явно понякога се появяват заблудени и в населени места [25].

60. Действително APCA защитава становището, че предоставянето на дерогация не е оправдано, тъй като въпросният вълк не е причинил вреди. Въпреки това обаче не е нужно да се чака да се нанесе вреда, след като въз основа на най-добрите налични научни познания е възможно да се приеме, че е налице достатъчен риск от настъпването на достатъчно тежки вреди.

23 Решения от 10 октомври 2019 г., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, т. 45 и 71 [преводът на немски в случая е разнороден]) и в този смисъл от 8 юни 2006 г., WWF Italia и др. (C-60/05, EU:C:2006:378, т. 27 и 28).

24 Решение от 10 октомври 2019 г., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, т. 51 и 66).

25 DMPA се занимава вероятно и с такива случаи: https://dpmpa-bv.com/home/english-home/blog-translated/shooting-the-bear-cub-in-sibiu/.

61. Установяването на подобен риск би следвало да се направи от компетентните национални органи, а при спор въпросът да се решава от националните съдилища. Във всички случаи обаче не може да се отхвърли с лека ръка това, че вълк — какъвто явно е случаят в главното производство — в продължение на дни се приближава до хора на по-малко от 30 метра [26]. Тъй като вълкът, предмет на спора, дни наред е пребивавал в имота на тамошен жител, където е играл и се е хранил заедно с кучетата на семейството му, подобно положение в главното производство не може да се изключи.

62. Ето защо дерогации от забраните по член 12, параграф 1 от Директивата за местообитанията по принцип биха могли да се приемат за обосновани съгласно член 16, параграф 1, букви б) и в). Въпреки това тази разпоредба изрично предвижда, че освен посочените причини за дерогациите няма друго задоволително решение и че дерогацията няма вредно въздействие върху запазването на популациите от засегнатия вид в областта на естественото им разпространение на задоволително равнище.

63. Що се отнася до друго задоволително решение, следва преди всичко да се помисли как да се премахнат примамките за вълка, като храна и оставени на свобода кучета [27], за което не е необходима дерогация по член 16 от Директивата за местообитанията [28] и поради което това е за предпочитане. Само ако тогава вълкът продължи да търси близост с хора, може де се използва така нареченото „прогонване“ чрез сплашване, например с гумени куршуми. Ефективността на подобни методи обаче е съмнителна [29].

64. Съдът не разполага с данни, че са премахвани примамки. На практика залавянето и последвалото го бягство на вълка изглежда, че е имало ефект на прогонване.

65. Въпреки това е съмнително дали закарването му в ограден район може да бъде признато за задоволително решение. Също така не е ясно дали предприемането на тези мерки оказва някакво влияние върху запазването на популацията на вълци.

Г. Относно пропорционалността на санкцията

66. От главното производство обаче може да се изведе, че Judecătoria Zărnești (Районен съд Зърнещи) не е длъжен да провери дали има предпоставки за дерогация дори само поради това че според наличната информация компетентните органи не са издали разрешение за предприемането на тези мерки. Според APCA това обстоятелство не е било известно на ответника в главното производство. Следователно не е изключено да са налице предпоставките за налагане на санкция съгласно траспонирането на Директивата за местообитанията в Румъния.

67. Във връзка с това следва да се отбележи, че съгласно член 49, параграф 3 от Хартата тази санкция трябва да е съразмерна, тоест по-специално трябва да е подходяща [30]. Следователно санкцията трябва да съответства на тежестта на съответното престъпление, като се отчетат всички обстоятелства в конкретния случай [31].

68. В този случай от значение би следвало да е фактът, че както изглежда, нанесената вреда е минимална, щом в действителност въпросният вълк отново е успял да избяга на свобода.

26 LCIE (бележка под линия 12, pp 2 et 3), както и *Reinhardt* et al. (бележка под линия 12, p. 18 sq. et 23).

27 *Reinhardt* et al. (бележка под линия 12, по-специално pp 13, 24 et 27), както и LCIE (бележка под линия 12, p. 5).

28 Вж. решение от 10 октомври 2019 г., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, т. 48).

29 *Reinhardt* et al. (бележка под линия 12, p. 29 sq), както и LCIE (бележка под линия 12, p. 1 et 5).

30 Решение от 4 октомври 2018 г., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, т. 41).

31 Решение от 4 октомври 2018 г., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, т. 42 и 45).

69. Освен това според наличната информация румънското право не дава възможност в рамките на кратко време да се реагира адекватно на поведението на вълка и така своевременно да се минимизират свързаните с това рискове. Не е ясно също дали в Румъния има научно обосновани разпоредби или указания за това каква точно трябва да е тази реакция.

70. Тези обстоятелства не позволяват да бъде наложена строга санкция. Във всеки случай определянето на тази санкция, както и това дали са отчетени всички относими обстоятелства, е задача на националния съд.

V. Заключение

71. Предвид изложеното по-горе предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване, както следва:

„1) Естествената област на разпространение на вълка (*Canis lupus*), а следователно и териториалният обхват на член 12 от Директива 92/43/ЕИО за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, може да включва човешките селища по отношение на този животински вид.

2) Позоваването на природата в член 12, параграф 1, буква а) от Директива 92/43 следва да се разбира в смисъл, че предвиденото в този член опазване не се отнася само до определени места, а обхваща всички екземпляри от защитените видове, които живеят в природата, съответно в дивата природа, и по този начин имат определена функция в естествени екосистеми“.