РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

14 юни 2007 година *

По дело C-342/05

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 14 септември 2005 г.,

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н M. van Beek и г-н I. Koskinen, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Република Финландия, за която се явява г-жа E. Bygglin, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник,

* Език на производството: фински.

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н C. W. A. Timmermans, председател на състав, г-н K. Schiemann, г-н J. Makarczyk, г-н L. Bay Larsen (докладчик) и г-н J.-C. Bonichot, съдии,

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,
секретар: г-н R. Grass,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание на 30 ноември 2006 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че като е разрешила лова на вълци в нарушение на основанията за дерогация, залегнали в член 16, параграф 1 от 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, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109, наричана по-нататък „Директивата за местообитанията"), Република Финландия не е изпълнила задълженията си по член 12, параграф 1 и член 16, параграф 1 от тази директива.

Правна уредба

Директивата за местообитанията

2 Съгласно член 12, параграф 1 от Директивата за местообитанията:

„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;

[...]“.

3 Приложение IV към Директивата за местообитанията е озаглавено „Растителни и животински видове от интерес за Общността, които се нуждаят от строга защита“. В това приложение IV, буква а), изменено с Акта относно условията за присъединяване на Република Австрия, Република Финландия и Кралство Швеция и промените в Договорите, на които се основава Европейският съюз (ОВ C 241, 1994, стр. 21 и ОВ L 1, 1995 г., стр. 1, наричано по-нататък „приложение IV, буква а)“), е посочен следният вид: „Canis lupus (с изключение на финландските популации в района на отглеждане на северни елени в съответствие с параграф 2 финландския Акт № 848/90 от 14 септември 1990 г. относно отглеждане на северни елени)“.

4 Член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията предвижда:

„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;

[...] “.

5 Състоянието на запазване на видовете е дефинирано в член 1, буква и) от Директивата за местообитанията:

„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.“

Финландската правна уредба

6 От представената в Съда преписка е видно, че членове 12 и 16 от Директивата за местообитанията са транспонирани във финландското право относно лова с почти еднакво съдържание.

7 Относно разрешението за убиване на вълци обаче е налице специална уредба. Разрешение за лов на вълци се дава за всеки конкретен случай от компетентния район за опазване на дивеча. Същевременно горната граница за лов по райони, а именно максималният брой вълци, които могат да бъдат ловувани във всеки район през периода от 1 ноември до 31 март, се определя от Министерството на земеделието и горите. Тези граници се определят така, че да не бъде застрашена популацията на вълците в съответните райони. Взема се предвид съвкупността от познания относно смъртността на тези животни, и в частност тази, която е резултат от пътнотранспортни произшествия и човешка дейност.

8 За да разреши лова, компетентният район за опазване на дивеча трябва да провери дали са изпълнени условията, предвидени в транспонирания във вътрешното право член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията. Впрочем когато бъде достигната горната граница за лов по райони, превишаването ѝ е допустимо само при спазване на условията на член 16, параграф 1 и след получаване на специално министерско разрешение.

9 Освен това, макар че органите на полицията могат да убиват животни при извънредни обстоятелства, те могат да правят това само при спазване на условията, посочени в точка 8 от настоящото решение.

Досъдебна процедура

10 Комисията започва производството за установяване на неизпълнение на задължения, като на 10 април 2001 г. изпраща на Република Финландия официално уведомително писмо. След като тази държава-членка отговаря с писмо от 6 юли 2001 г., на 26 юни 2002 г. Комисията издава мотивирано становище. В него тя посочва, че като се има предвид, че състоянието на запазването на вълка във Финландия не е било благоприятно, че е трябвало да бъдат взети други решения и че разрешителните за лов се издавали, без да са установени индивидите, които причиняват сериозно увреждане, така разрешеният лов на вълци не отговаря на условията, предвидени в член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията. Република Финландия отговаря на мотивираното становище с писмо от 28 август 2002 г.

11 Все пак, тъй като счита, че неизпълнението, в което държавата-членка се упреква, продължава, на 14 септември 2005 г. Комисията предявява настоящия иск.

По иска

Доводи на страните

12 На първо място Комисията посочва, че вълкът е застрашен вид във Финландия, поради което състоянието на запазването му не може да се смята за благоприятно в тази държава-членка.

13 Освен това Комисията поддържа, че финландската практика да се разрешава лова като превантивно действие противоречи на член 16, параграф 1 от

Директивата за местообитанията. Всъщност дори да се сметне за твърде вероятно вълк да причинява сериозно увреждане, последното можело поначало да бъдат избегнато по начин, различен от превантивното убиване. Възможно било да се предвиди използване на репеленти, аромати, електрически или други огради, заключване на добитъка или кучетата през нощта, дори обезщетяване на причинените вреди. Когато разрешителните за лов са предоставени с превантивна цел, било малко вероятно да се убиват вълците, които нанасят сериозно увреждане. Във всички случаи тези разрешителни се предоставяли от финландските власти, без надлежно да се установят индивидите, които причиняват такова увреждане. При тези обстоятелства ловът не представлявал особено ефикасно средство за предотвратяване на увреждането.

14 Накрая Комисията посочва, че предварително определените от Министерството на земеделието и горите годишни териториални квоти за ограничен период не са оправдани, тъй като отклоненията от строгата система за опазване трябва да се преценяват независимо от въпросния период и да се разглеждат отделно за всяко разрешително за лов, в съответствие с член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията. Впрочем практиката на финландските власти водела до положение, при което вълците могат да бъдат убивани правомерно дори когато значително е превишена максималната граница, определена от Министерството на земеделието и горите. Така например през сезон 2003—2004 г., когато максималната граница била определена на осем вълка, били издадени единадесет разрешителни като дерогация и две от полицията. В последна сметка през този сезон били убити дванайсет вълка.

15 Комисията прави заключение, че като се има предвид, че състоянието на запазването на вълка във Финландия не е било благоприятно, че е трябвало да бъдат взети други решения и че разрешителните за лов са се издавали, без надлежно да се установят индивидите, които причиняват сериозно увреждане, ловът на вълци във Финландия е разрешен в нарушение на условията, предвидени в член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

16 Финландското правителство изтъква, че за лова на вълци се изисква разрешително, което може да бъде получено въз основа на писмена и мотивирана молба, в която се посочват територията и броят животни, за които то се иска, и която се подава до местния район за опазване на дивеча., Въз основа на необходимите данни, с които разполага за своята зона, последният проверява дали ловът препятства поддържането на благоприятно равнище на запазването на вида, дали е възможно да се приеме друго задоволително решение и дали са изпълнени условията за дерогация, предвидени в член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

17 Освен това решенията за предоставяне на разрешителни за лов също се вземали в зависимост от горна граница по райони за екземплярите, които могат да бъдат ловувани във всеки район за опазване на дивеча, която е определена от Министерството на земеделието и горите според количеството екземпляри, които могат да бъдат биологически премахнати, без да се застрашат популациите. Следователно не ставало въпрос за квота, която може бъде достигната или изчерпана.

18 Финландското правителство поддържа, че неговата практика не препятства поддържането на благоприятно състояние на запазване на популацията на вълците във Финландия. Всъщност тази популация нараснала значително през последните години. Същото се отнасяло и за географската ѝ зона на населяване. При това данните относно динамиката на въпросния вид сочели, че същият може в дългосрочен аспект да бъде жизнеспособен елемент на естественото си местообитание.

19 Относно условието, изведено от „липсата на друго задоволително решение", посоченото правителство изтъква, че доколкото е възможно, са използвани различни средства, самостоятелно или съвместно, за да се предотвратят или ограничат вредите, причинени от вълци. Във всеки случай, преди да предоставят разрешително за лов, районите за опазване на дивеча разглеждали всяко друго задоволително решение. В това отношение финландското правителство набляга на обстоятелството, че алтернативните решения, посочени в случая от Комисията, не са приложими за всеки конкретен случай.

20 Според това правителство и обратно на поддържаното от Комисията член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията не забранява отклоняването от строгата система за опазване с цел предпазване от сериозно увреждане. Погрешно било също така да се смята, че решенията, с които компетентните национални власти предоставят разрешителни за лов на вълци, не идентифицират вълците, причиняващи сериозно увреждане. Всъщност тези решения определяли точно географските зони, които се покриват от посочените разрешения и се населяват от вълци, причиняващи сериозно увреждане. Предвид обстоятелството обаче, че вълкът е животно, което живее в глутница, разрешителното за лов не винаги можело да идентифицира екземпляра или екземплярите, причиняващи увреждането. Независимо от това, ако въпросните индивиди, принадлежащи към глутница, били известни, разрешителните за лов се издавали за тях. Впрочем когато даденото животно не е част от глутница, разрешителното за лов също можело да го посочва индивидуално.

Съображения на Съда

21 Както правилно посочва генералният адвокат в точка 16 от заключението си, с настоящия иск Комисията не оспорва финландската правна уредба, нито конкретен случай на убиване на вълци, а отправя критика срещу административната практика на финландските власти относно лова на вълци.

22 Впрочем, дори приложимата национална правна уредба сама по себе си да е съвместима с общностното право, неизпълнение на задължения може да произтича от наличието на административна практика, която нарушава това право (вж. Решение от 27 април 2006 г. по дело Комисия/Германия, C-441/02, Recueil, стр. I-3449, точка 47).

23 В това отношение според постоянната съдебна практика, при искове за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка в тежест на Комисията е да докаже наличието на твърдяното неизпълнение. Тя трябва да представи в Съда необходимите доказателства, въз основа на които последният да провери дали е налице неизпълнение на задължения, без да може да се основава на някаква презумпция (вж. по-конкретно Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Комисия/Обединено кралство, C-434/01, Recueil, стр. I-13239, точка 21 и Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 48).

24 Така в рамките на настоящия иск в тежест на Комисията е да докаже, че практиката, прилагана във Финландия, засяга строгата система за опазване на вълка като вид, посочен в приложение IV, буква а), предвидена в член 12, параграф 1 от Директивата за местообитанията, тъй като отклоненията от тази система не са извършени в съответствие с условията, предвидени в член 16, параграф 1 от тази директива (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Обединено кралство, посочено по-горе, точка 22).

25 Тъй като последната разпоредба предвижда режим на изключване, който трябва да бъде тълкуван стриктно и който при всяка дерогация възлага тежестта на доказване на наличието на необходимите условия върху органа, взел решението за прилагането му, държавите-членки са длъжни да гарантират, че всяка намеса, която засяга защитените видове, се разрешава само въз основа на решения, съдържащи точна и уместна мотивация, съобразена с основанията, условията и изискванията, предвидени в член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията (вж. в този смисъл Решение от 8 юни 2006 г. по дело WWF Italia и др., C-60/05, Recueil, стр. I-5083, точка 34).

26 В конкретния случай е установено, че:

— финландските власти разрешават всяка година в ограничена степен лова на вълци като дерогация,

— според доклада за застрашеността на видовете във Финландия за 2000 г., публикуван през 2001 г. от Министерството на околната среда и Финландския център за околна среда (Pertti Rassi, Aulikki Alanen, Tiina Kanerva ja Ilpo Mannerkoski: (toim.): Suomen lajien uhanalaisuus 2000. Uhanalaisten lajien II seurantaryhmä. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2001), вълкът е класифициран сред застрашените видове във Финландия,

— в този доклад е посочено, че броят на способните да се размножават индивиди е под 50 — цифра, която представлява границата, под която съществува критична опасност от изчезване,

— според точка 7.2 от плана за управление на популацията на вълците, публикуван през 2005 г. от Министерството на земеделието и горите (наричан по-нататък „плана за управление"), може да се смята, че Финландия трябвало да отчете 20 разплодни двойки, за да осигури дългосрочното поддържане на популацията на вълците като жизнеспособен елемент на естественото им местообитание,

— според точка 2.1.5 от плана за управление броят на разплодните двойки за годините 2001, 2002, 2003 и 2004 е отчетен съответно на 11, 12, 13 и 16.

27 Следователно е видно, че предвид критерия по член 1, буква и), първо тире от Директивата за местообитанията състоянието на запазване на вълка във Финландия не е благоприятно с оглед на срока, определен в мотивираното становище.

28 Впрочем член 16, параграф 1 от тази директива урежда благоприятното състояние на запазване на популациите на съответните видове в естествения им район на разпространение като необходимо условие за предоставянето на предвидените в същия член дерогации (вж. Решение от 10 май 2007 г. по дело Комисия/Австрия, C-508/04, все още непубликувано в Recueil, точка 115).

29 С оглед на това предоставянето на тези дерогации е възможно само по изключение, когато е надлежно установено, че те не могат да влошат неблагоприятното състояние на запазване на посочените популации или да попречат на възстановяването им в благоприятно състояние на запазване. Всъщност подобно на съображенията, изложени от Комисията по-конкретно в точки 47—51 от раздел III от нейния ръководен документ относно строгото опазване на животинските видове от интерес за Общността, предвидено от Директивата за местообитанията (Guidance document on the strict protection of animal species of community interrest provided by the «Habitats» Directive 92/43/EEC, окончателна версия, февруари 2007 г.), е възможно убиването на ограничен брой екземпляри да не поражда последици по отношение на целта на член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, която се изразява в поддържането в благоприятно състояние на запазване на популацията на вълците в естествения им район на разпространение. В такъв случай тази дерогация е неутрална за въпросния вид.

30 От двете решения за предоставяне на разрешителни за лов на вълци, които са приети от финландските власти, преди Комисията да изпрати официално уведомително писмо до Република Финландия, и които са представени от Комисията пред Съда, е видно, че в тези два случая посочените власти са разрешили лова на определен брой вълци в точно определена географска зона, но не са оценили състоянието на запазване на вида, не са изложили точна и уместна мотивация за липсата на друго задоволително решение и не са идентифицирали точно вълците, които причиняват сериозно увреждане и трябва да бъдат убити.

31 Впрочем такива решения, които от една страна не се основават на оценка относно въздействието на разрешеното умъртвяване на вълци върху поддър-

жането в благоприятно състояние на запазване на популация на този вид в естествения му район на разпространение и от друга страна, не съдържат точна и уместна мотивация за липсата на друго задоволително решение, противоречат на член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

32 При все това трябва да се отбележи, че видно от точка 21 от това решение, с настоящия иск Комисията не цели да критикува конкретни случаи, а административната практика на финландските власти относно лова на вълци.

33 В това отношение Съдът намира, че за да се квалифицира определено поведение на държава, например административна практика, противоречаща на изискванията на общностното право, като неизпълнение на задължения по смисъла на член 226 ЕО, е необходимо съответната административна практика да притежава в определена степен траен и общ характер (вж. по-конкретно Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 50).

34 Освен това, видно от постоянната съдебна практика, наличието на неизпълнение на задължения трябва да се преценява в зависимост от положението на държавата-членка при изтичането на срока, определен в мотивираното становище (вж. по-конкретно Решение от 26 април 2005 г. по дело Комисия/Ирландия, C-494/01, Recueil, стр. I-3331, точка 29).

35 В случая Комисията не представя нито едно от решенията за предоставяне на разрешително за лов на вълци, приети от финландските власти след решенията, посочени в точка 30 от настоящото съдебно решение, с изключение на две решения от 2006 г., на които тя се позовава, за да подчертае напредъка по този въпрос, постигнат междувременно от финландските власти.

36 При това Комисията, която в настоящото производство не твърди липса на лоялно сътрудничество от страна на посочените власти при съобщаването на решенията, свързани с предоставянето на разрешителни за лов, не представя пред Съда подобно решение, което да е издадено към момента на приключване на процедурата, предхождаща съдебното производство и което да съдържа данните, необходими на Съда, за да провери основателността на твърдените нарушения.

37 Освен това трябва да се напомни, че видно от точка 26 от настоящото решение, броят на разплодните двойки се е увеличил от 11 на 16 за периода 2001—2006 г. Впрочем не се оспорва, че през този период общият брой на вълците, намиращи се на финландска територия, е нараснал от 110—130 екземпляра на 185—200 екземпляра.

38 Макар от тези данни да не може да се направи извод, те във всеки случай свидетелстват, че въпреки разрешения като дерогация лов на вълци във Финландия състоянието на опазване на въпросния вид се е подобрило значително и трайно в посочената държава-членка след фазата, предхождаща съдебното производство, като съществено подобрение е постигнато преди предявяването на настоящия иск.

39 В този смисъл Комисията не предоставя достатъчно доказателства за наличието на административна практика, при която финландските власти предоставят разрешителни за лов на вълци, без да оценяват състоянието на запазване на вида или без да дават точна и уместна мотивация за липсата на друго задоволително решение.

40 Относно твърдението на Комисията за нарушение, основано на обстоятелството, че разрешителните за лов са издавани с превантивна цел или във всеки

случай без надлежно да се установят индивидите, които причиняват сериозно увреждане, следва да се приеме, че както посочва и генералният адвокат в точка 29 от заключението си, член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията не изисква наличието на сериозно увреждане като предпоставка за предприемането на мерки за дерогация.

41 При все това е вярно, че финландското правителство признава, че вълкът е животно, което поначало живее в глутница, поради което не винаги е възможно разрешителните за лов да идентифицират екземпляра или екземплярите, причиняващ(и) сериозно увреждане.

42 Въпреки че не може a priori да се отрече, че разрешаването на лова на един или повече индивиди от дадена глутница, които причиняват или са способни да причинят увреждане, може да предотврати, да премахне или да ограничи това увреждане, налага се изводът, че тази хипотеза не се подкрепя от доказателствата по делото.

43 В това отношение трябва да се отбележи, че съобразно посоченото в точка 5.4.5. от плана за управление, съществува мнение, че последователният лов подтиква вълка да се пази от човека и допринася за намаляване на вредите, докато според друго мнение ловът на вълци, принадлежащи към глутници, води да увеличаване на вредите. Уточнява се също така, че са налице малко биологични изследвания по този въпрос.

44 При тези условия твърдението на Комисията за нарушение, основано на издаването на разрешителни за лов с превантивна цел, следва да се приеме за основателно.

45 Що се отнася до обстоятелството, че решенията за предоставяне на разрешителни за лов на вълци са съобразени с горна граница по райони за екземплярите, които могат да бъдат убивани във всеки район за опазване на дивеча, то не може да се разглежда като противоречащо на член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията. Действително, както правилно посочва генералният адвокат в точка 33 от заключението си, тази граница, определяна в зависимост от количеството екземпляри, които могат да бъде премахнати, без да се застраши въпросният вид, представлява единствено рамката, в която районите по опазване на дивеча могат да предоставят разрешителни за лов, и то при условие че са изпълнени изискванията на член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

46 Именно предвид посоченото в точка 8 от настоящото решение, обстоятелството, че въпросната граница е надхвърлена през сезон 2003—2004 г., само по себе си не е достатъчно доказателство, че финландските власти са предоставили разрешителни за лов по начин, който затруднява поддържането в благоприятно състояние на запазване на популациите на вълците в естествения им район на разпространение.

47 От гореизложеното следва, че като разрешава лова на вълци с превантивна цел, без да е установено, че същият може да предпази от сериозно увреждане по смисъла на член 16, параграф 1, буква б) от Директивата за местообитанията, Република Финландия не е изпълнила задълженията си по член 12, параграф 1 и член 16, параграф 1, буква б) от тази директива и че искът на Комисията трябва да се отхвърли в останалата му част.

По съдебните разноски

48 По смисъла на член 69, параграф 3, първа алинея от Процедурния правилник Съдът може да разпредели съдебните разноски или да реши всяка страна да понесе направените от нея съдебни разноски, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания.

49 В случая страните са загубили съответно по едно или няколко от предявените основания, поради което всяка от тях следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Като разрешава лова на вълци с превантивна цел, без да е установено, че същият може да предпази от сериозно увреждане по смисъла на член 16, параграф 1, буква б) от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, Република Финландия не е изпълнила задълженията си по член 12, параграф 1 и член 16, параграф 1, буква б) от тази директива.

2) Отхвърля иска в останалата му част.

3) Комисията на Европейските общности и Република Финландия понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи