Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

10 октомври 2019 година*

„Преюдициално запитване — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Директива 92/43/ЕИО — Член 12, параграф 1 — Строга система за опазване на животинските видове — Приложение IV — *Canis lupus* (вълк) — Член 16, параграф 1, буква д) — Дерогация, с която се разрешава улов на определен брой екземпляри — Поддържащ лов — Оценка на състоянието на запазване на популациите от засегнатия вид“

По дело C-674/17

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия) с акт от 28 ноември 2017 г., постъпил в Съда на 1 декември 2017 г., в рамките на производство по жалба на

Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo — Kainuu ry

в присъствието на:

Risto Mustonen,

Kai Ruhanen,

Suomen riistakeskus,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев (докладчик), председател на състава, K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функциите на съдия от втори състав, и C. Vajda, съдии,

генерален адвокат: H. Saugmandsgaard Øe,

секретар: R. Schiano, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 9 януари 2019 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo — Kainuu ry, от S. Kantinkoski и L. Iivonen,

– за K. Ruhanen, от P. Baarman, asianajaja,

– за Suomen riistakeskus, от S. Härkönen, в качеството на представител,

* Език на производството: фински.

– за финландското правителство, от J. Heliskoski, в качеството на представител,

– за датското правителство, от J. Nymann-Lindegren, M. Wolff и P. Ngo, в качеството на представители,

– за шведското правителство, от A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg и H. Eklinder, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от M. Huttunen и C. Hermes, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 8 май 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на 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, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109, наричана по-нататък „Директивата за местообитанията“).

2 Запитването е отправено в рамките на производство по жалба на Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo — Kainuu ry (наричано по-нататък „Tapiola“) за проверка на законосъобразността на решения на Suomen riistakeskus (Финландска агенция за дивите животни, наричана по-нататък „Агенцията“), с които се предоставят дерогации за лов на вълци.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Член 1 от Директивата за местообитанията, озаглавен „Определения“, гласи следното:

„По смисъла на настоящата директива:

[…]

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;

[…]“.

4 Член 2 от тази директива предвижда:

„1. 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.

2. Мерките, взети в изпълнение на настоящата директива, имат за цел да запазят или възстановят благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Общността.

3. Мерките, взети в изпълнение на настоящата директива, вземат под внимание икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености“.

5 Член 12, параграф 1 от посочената директива има следното съдържание:

„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“.

6 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;

г) [за целите на изследването и обучението, на заселването или повторното 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“.

7 Сред животинските видове „от интерес за Общността, които се нуждаят от строга защита“, включени под буква а) от списъка, съдържащ се в приложение IV към същата директива, фигурира по-специално „*Canis lupus* [вълк] (с изключение на [...] 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)“.

Финландското право

8 Съгласно член 37, трета алинея от metsästyslaki (615/1993) (Закон № 615/1993 за лова) от 28 юни 1993 г., изменен със Закон (159/2011) от 18 февруари 2011 г. (наричан по-нататък „Законът за лова“), вълкът е поставен под постоянна закрила.

9 Съгласно член 41, първа алинея от този закон Агенцията може да даде разрешение за освобождаване, с които се дерогира предвидената в член 37 от този закон защита, при спазване на условията по членове 41а—41с от него. Член 41, четвърта алинея от същия закон уточнява, че с наредба на Министерски съвет могат да се определят конкретните правила относно процедурата за предоставяне на дерогация, съпътстващите я условия, обявяването на извършения улов въз основа на дерогацията, продължителността ѝ и оценката на условията за нейното предоставяне, както и да се предвидят датите, на които е възможно да се дерогира защитата, предвидена в член 37. Съгласно член 41, пета алинея от Закона за лова може да се налага таван за годишния брой на улова, извършван въз основа на дерогациите. С наредба на Министерството на земеделието и горите могат да се установят конкретни правила, по-специално относно максималното количество на разрешения улов.

10 Член 41а, трета алинея от Закона за лова, който транспонира във финландското право член 16, параграф 1, буква д) от Директивата за местообитанията, предвижда следното:

„Разрешение за освобождаване относно вълка, мечката, видрата и риса може да се издаде също и за селективно и в ограничен размер залавяне или убиване на определени екземпляри при строг контрол“.

11 Наредба на Министерския съвет (452/2013), приета на основание член 41, четвърта алинея и член 41а, четвърта алинея от Закона за лова, посочва в член 3, първа алинея, точка 1, че дерогация по член 41а, трета алинея от същия закон може да бъде предоставена за залавяне или убиване на вълци в зоната за контрол на северните елени в периода между 1 октомври и 31 март, а в останалата част на страната, между 1 ноември и 31 март, а в член 4, трета алинея уточнява, че такава дерогация трябва да се предоставя само за лов в зоните, в които съответният вид е широко представен.

12 Наредба (1488/2015) на Министерство на земеделието и горите, приета за ловната 2015—2016 г. на основание член 41, пета алинея от Закона за лова, определя за вълка максимален брой от 46 екземпляра, чийто улов може да бъде разрешен извън зоната за отглеждане на северни елени в приложение на дерогациите по член 41а, трета алинея от този закон. Наредба (1335/2016) на същото министерство, приета за ловните 2016—2018 г., определя за вълка, за всяка от тези две

години, максимален брой от 53 екземпляра, чийто улов може да бъде разрешен извън зоната за контрол на северни елени на основание на дерогациите съгласно член 41, първа алинея от този закон.

13 На 22 януари 2015 г. Министерството на земеделието и горите приема нов план за управление на популацията от вълци във Финландия въз основа на резултатите от оценка на развитието на националната политика за едри хищници (наричан по-нататък „планът за управление на вълците“). Съгласно този план, който си поставя за цел да установи и поддържа популацията от вълци в благоприятно състояние на запазване, минималната численост на жизнеспособна популация от вълци е 25 размножителни двойки. От него се установява също че управлението на популацията от вълци във Финландия е обречено на неуспех, ако не се отчетат потребностите на хората, които живеят и работят на териториите на глутниците, по-специално предвид нарастващата социална приемливост на незаконния лов на вълци при определени обстоятелства. Поради това задачата на дерогациите с поддържаща цел е да се осигури съществуването на местната глутница, като едновременно с това се благоприятства съжителството на вълците и хората. От тази гледна точка се предвиждат действия срещу вредни екземпляри, както и предотвратяване по този начин на незаконното убиване на вълци.

14 Планът за управление на вълците се основава на принципа на поддържане на местно ниво на популацията от вълци, глутница по глутница. Така, за да се осигури жизнеспособността на глутница вълци, предоставената от Агенцията дерогация съгласно член 41а, трета алинея от Закона за лова трябва да включва селекция на подлежащите на ловуване екземпляри. Ловът трябва да бъде насочен към млад екземпляр от глутницата, така че вероятните последици за жизнеспособността на глутницата да са възможно най-ограничени. Следва за прицел да се подбере екземпляр, който нанася щети или е вреден за лицата, живеещи на обитаваната от вълците територия, или за имуществото на такива лица.

15 Накрая дерогациите трябва да са в зони, в които видът е широко представен, и не трябва да надхвърлят максималния брой, определен за улов, с наредба на Министерство на земеделието и горите.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

16 С две решения от 18 декември 2015 г., на основание член 41 и член 41а, трета алинея от Закона за лова Агенцията предоставя съответно на г-н Risto Mustonen и г-н Kai Ruhanen дерогации за убиването общо на 7 вълка в периода между 23 януари и 21 февруари 2016 г. в областта Северна Савония (Финландия). Първото решение разрешава убиването на два вълка на територията на глутницата в Юдинсало (Финландия) и на още два вълка на територията, разположена между Сукева (Финландия) и Лакаярви (Финландия), а второто — убиването на един вълк на територията на глутницата във Виеремя-Каяани-Сонкаярви (Финландия) и на два вълка на територията на глутницата в Кюрувеси-Виеремя (Финландия).

17 Агенцията мотивира решенията си, като се позовава на приложимите законови разпоредби, както и на плана за управление, описва състава на засегнатите глутници и се спира на вредите, които вълците са причинили на кучета, както и на безпокойството на местното население. Тя уточнява, че строгата защита чрез предоставяне на т.нар. дерогации „за предотвратяване на вреди“ не позволява да се постигнат описаните в предходния план за управление цели. Поради това според Агенцията целта на дерогациите, предоставени за поддържане на популацията от вълци, е въвеждането на законов подход за нейното поддържане, който да позволи да се предприемат действия срещу вредни екземпляри, като едновременно с това се предотврати незаконното убиване.

18 Агенцията подчертава, че в засегнатите зони не съществува по-задоволително решение от предоставянето на посочените дерогации, и добавя, че селективният и ограничен характер на лова се конкретизира в географските и количествени граници, установени с решенията, а така също и благодарение на спазването на предвидения в тях ловен метод.

19 Агенцията посочва също, че следва да се избягва убиването на доминиращ мъжки екземпляр, както и на екземпляр с поставено маркиращо устройство. Тя препоръчва на адресатите на споменатите решения да насочат лова към млади или вредни екземпляри и уточнява, че ако след приемането на тези решения, но преди началото на разрешения лов, в глутниците и сред екземплярите настъпят констатирани от властите смъртни случаи, това обстоятелство трябва да се вземе предвид, за да се намали количественият обхват на разрешението.

20 Tapiola, финландско сдружение за защита на околната среда, обжалва тези две решения на Агенцията пред Itä-Suomen hallinto-oikeus (Административен съд за Източна Финландия, Финландия). С решения от 11 февруари 2016 г. посоченият съд обявява жалбите за недопустими, тъй като в случая Tapiola нямало активна процесуална легитимация.

21 С определения от 29 май 2017 г. Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия) отменя решенията на Itä-Suomen hallinto oikeus (Административен съд за Източна Финландия) и разглежда подадените от Tapiola жалби.

22 Запитващата юрисдикция подчертава, че вълкът е силно застрашен вид във Финландия. През последните години броят на вълците претърпял значителни колебания, вероятно заради бракониерство. Доколкото дерогациите, с които се разрешава убиването на вълците в рамките на т.нар. лов „за поддържане на популацията“, се предоставят за определена зона, тя по-специално търси отговор на въпроса дали за предоставянето на такава дерогация на основание член 16, параграф 1, буква д) от Директивата за местообитанията състоянието на запазване на определен вид трябва да се преценява с оглед на тази зона или на цялата територия на държавата членка. Тя иска също да установи до каква степен подобни дерогации могат да се обосноват с намаляване на бракониерството и какво значение в тази връзка има обстоятелството, че те се вписват в национален план за управление и в национална правна уредба, с които се определя максималният брой на екземплярите, които ежегодно могат да са предмет на улов на територията на страната. Тя иска също разяснения относно значението на трудностите за контрол на бракониерството при анализа относно наличието на задоволително решение, различно от умъртвяването на вълците. Накрая, запитващата юрисдикция иска да установи дали стремежът да се избегне увреждането на кучетата и да се подобри общото усещане за безопасност у населението на съответната територия попада сред мотивите, годни да обосноват прилагането на посочената дерогация.

23 При тези обстоятелства Korkein hallinto oikeus (Върховен административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Могат ли съгласно член 16, параграф 1, буква д) от Директивата за местообитанията с оглед на съдържанието на тази разпоредба да се издават по заявления от отделни ловци регионално ограничени разрешения за освобождаване за т.нар. лов за управление на популацията (наричан по-нататък „поддържащ лов“)?

– От значение за разрешаването на този въпрос ли е, че упражняването на правото на преценка във връзка с решенията за освобождаване се основава на национален план за управление на популациите, както и на горната граница за броя на убитите животински индивиди, установена съгласно наредба, по силата на която за територията на държавата членка всяка година могат да се издават съответен брой разрешения за освобождаване?

– Могат ли при разрешаването му да се вземат предвид други съображения като целта да се предотврати увреждането на кучета и да се засили общото усещане за безопасност?

2) Може ли издаването на разрешения за освобождаване във връзка с лов за управление на популацията по смисъла на първия преюдициален въпрос да се обоснове с това, че за предотвратяване на бракониерството няма друго задоволително решение по смисъла на член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията?

– Могат ли в този случай да се вземат предвид практическите трудности за осъществяване на надзор върху противозаконното бракониерство?

– При разглеждането на въпроса дали има друго задоволително решение може ли от значение да е и целта за предотвратяване на увреждане на кучетата и засилване на общото усещане за безопасност?

3) Как следва при издаването на регионално ограничени разрешения за освобождаване да се оцени посочената в член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията предпоставка, която се отнася до състоянието на запазване на популациите от видове?

– Следва ли състоянието на запазване на популациите от даден вид да се оценява както за определена област, така и за цялата територия на държавата членка, или следва да се вземе предвид още по-голяма област на разпространение на засегнатия вид?

– Възможно ли е предвидените в член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията предпоставки за издаване на разрешение за освобождаване да са изпълнени, въпреки че след надлежна оценка състоянието на запазване на популациите от даден вид не може да се приеме като благоприятно по смисъла на Директивата [за местообитанията]?

– Ако отговорът на предходния въпрос е утвърдителен, при какво положение това би могло да се вземе предвид?“.

По преюдициалните въпроси

24 С поставените въпроси, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 16, параграф 1, буква д) от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска приемането на решения, предоставящи дерогации от забраната за умишлено убиване на вълка, съдържаща се в член 12, параграф 1, буква а) във връзка с буква а) от приложение IV към тази директива, за поддържащ лов с цел борба с бракониерството.

25 Най-напред следва да се припомни, че съгласно член 2, параграф 1 от Директивата за местообитанията, тя има за цел да допринесе за осигуряване на биологичното разнообразие чрез запазване на естествените местообитания, както и на дивата фауна и флора върху европейската територия на държавите членки. Освен това съгласно член 2, параграфи 2 и 3 от тази директива мерките, взети в изпълнение на същата, имат за цел да запазят или възстановят благоприятното състояние на запазване на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Европейския съюз и вземат под внимание икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености.

26 Член 12, параграф 1, букви а) и г) от Директивата за местообитанията задължава държавите членки да вземат необходимите мерки за въвеждане на система за строга защита на животинските видове, посочени в буква а) от приложение IV към тази директива, в техните естествени ареали на разпространение, като се забраняват всички форми на умишлено залавяне

или убиване на екземпляри от тези видове в природата, както и повреждането или унищожаването на местата за размножаване или почивка (решение от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора), C-441/17, EU:C:2018:255, т. 230).

27 Спазването на тази разпоредба изисква от държавите членки не само да приемат цялостна законодателна уредба, но и да приложат конкретни и специфични мерки за защита. Системата за строга защита също така предполага вземане на последователни и съгласувани мерки с превантивен характер. Такава система за строга защита съответно трябва да позволява да се избегне на практика умишленото залавяне или убиване в природата, както и повреждането или унищожаването на местата за размножаване или почивка на животинските видове, посочени в буква а) от приложение IV към Директивата за местообитанията (решение от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора), C-441/17, EU:C:2018:255, т. 231 и цитираната съдебна практика).

28 Макар член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията да разрешава на държавите членки да предоставят дерогация от разпоредбите на членове 12—14 и на член 15, букви а) и б) от нея, дерогацията, приета на това основание, тъй като позволява на държавите членки да избегнат задълженията, произтичащи от строгата система за опазване на видовете в природата, зависи от условието да няма друго задоволително решение и дерогацията да няма вредно въздействие върху поддържането в благоприятно състояние на запазване на популациите от засегнатия вид в областта на естественото им разпространение.

29 Следва да се констатира, че тези условия се отнасят до всички хипотези по член 16, параграф 1 от споменатата директива.

30 Трябва също да се подчертае, че член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, който прецизно и изчерпателно определя условията, при които държавите членки могат да предоставят дерогация от разпоредбите на членове 12—14 и на член 15, букви а) и б) от нея, представлява изключение от предвидената с тази директива система за защита, което трябва да се тълкува ограничително (вж. в този смисъл решения от 20 октомври 2005 г., Комисия/Обединено кралство, C-6/04, EU:C:2005:626, т. 111 и от 10 май 2007 г., Комисия/Австрия, C-508/04, EU:C:2007:274, т. 110 и 128) и което възлага тежестта да се докаже изпълнението на изискванията във връзка с всяка дерогация на органа, който взема решението (вж. по аналогия решение от 8 юни 2006 г., WWF Italia и др., C-60/05, EU:C:2006:378, т. 34).

31 Освен това следва да се отбележи, че видът *Canis Lupus*, обичайно известен като „вълк“, е сред животинските видове „от интерес за Общността, които се нуждаят от строга защита“, чийто списък се съдържа в буква а) от приложение IV към Директивата за местообитанията, с изключение по-специално на „финландските популации в зоната за контрол на северни елени“.

32 Накрая, както отбелязва генералният адвокат в точка 40 от заключението си, понятието „залавяне“ по смисъла на член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията трябва да се разбира в смисъл, че включва както хващането, така и умъртвяването на екземпляри от засегнатите видове, поради което по принцип тази разпоредба може да служи като основание за приемането на дерогации, целящи по-специално да позволят убиването на екземпляри от видовете, посочени в буква а) от приложение IV към тази директива, стига да са спазени конкретните условия, предвидени в нея.

33 Поставените от запитващата юрисдикция въпроси следва да се разгледат в светлината на тези встъпителни съображения.

34 На първо място, относно целта на дерогация, която се предоставя на основание член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, следва да се отбележи, че докато букви а)—г) от тази разпоредба изрично определят за всяка от дерогациите, които предвиждат,

преследваните от нея цели, а именно защитата на представителите на дивата флора и фауна и запазването на естествените местообитания [а)], предпазването от сериозно увреждане [б)], интереса на общественото здраве и безопасност, както и приоритетния обществен интерес [в)], изследването и обучението, заселването или повторното въвеждане на видове [г)], в буква д) от посочената разпоредба това не е така, тъй като тя не уточнява целта, преследвана от установената с нея дерогация.

35 Освен това дерогациите, основаващи се на член 16, параграф 1, буква д) от Директивата за местообитанията, трябва да отговарят на допълнителни условия спрямо установените с член 16, параграф 1, букви а)—г). Те допускат при строг контрол, селективно и в ограничен размер залавяне или задържане на определен брой екземпляри от видовете, посочени в приложение IV към тази директива.

36 Член 16, параграф 1, буква д) от Директивата за местообитанията следователно не би могъл да представлява общо правно основание за предоставяне на дерогации от член 12, параграф 1 от тази директива, тъй като при това положение би лишил останалите хипотези на член 16, параграф 1 от посочената директива и споменатата строга система за защита от техния полезен ефект.

37 Следователно целта на дерогацията, основаваща се на член 16, параграф 1, буква д) от Директивата за местообитанията, по принцип не може да се смесва с целите на дерогациите, основаващи се на член 16, параграф 1, букви а)—г) от нея, поради което първата посочена разпоредба може да послужи като основание за приемането на дерогация само в случаите, в които останалите, споменати на второ място разпоредби са ирелевантни.

38 При всички положения дерогациите, предоставени на основание член 16, параграф 1 от тази директива, разгледани като цяло, не трябва да произвеждат последици, влизащи в разрез с преследваните от нея цели, припомнени в точка 25 от настоящото решение.

39 В случая от акта за преюдициално запитване следва, че разглежданите в главното производство дерогации, подобно на плана за управление на вълците, в чиито рамки се вписват, преследват цел, свързана с ограничаване на бракониерството. Предотвратяването на вредите, нанасяни на кучетата, и подобряването на общото усещане за безопасност у хората, живеещи в близост до зоните на разпространение на вълците, се представят като подходящи средства в тази връзка, свързани тясно с посочената цел, доколкото според Агенцията осъществяването им трябва да допринесе за увеличаване на „социалната толерантност“ на местните човешки популации по отношение на вълка и по този начин да доведе до намаляване на незаконния лов.

40 Освен това от въпрос, поставен от Съда по време на заседанието, следва, че планът за управление на вълците, одобрен през 2015 г., включва мерки и проекти за постигане на благоприятно състояние на запазване на този животински вид и разрешаването на поддържащия лов на вълците има за цел да укрепи доброжелателността на жителите по отношение на вълка, с което да се ограничи бракониерството.

41 В този смисъл следва да се припомни, че целите, посочени в подкрепа на дадена дерогация, трябва да бъдат определени ясно, точно и обосновано в решението за освобождаване. Всъщност дерогацията, основаваща се на член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, може да съставлява единствено конкретно и еднократно прилагане в отговор на точно определени изисквания и специфични положения (вж. по аналогия решения от 8 юни 2006 г., WWF Italia и др., C-60/05, EU:C:2006:378, т. 34 и от 11 ноември 2010 г., Комисия/Италия, C-164/09, непубликувано, EU:C:2010:672, т. 25).

42 В това отношение следва да се отбележи, първо, че от съдържанието на разглежданите в главното производство решения за освобождаване, и по-специално от плана за управление, в който те се вписват, следва, че предвид целите на Директивата за местообитанията бракониерството представлява значително предизвикателство за защитата на застрашените видове. В тази връзка запитващата юрисдикция уточнява, че броят на вълците във Финландия търпи значителни колебания през годините и предполага, че тези колебания са свързани с бракониерството, което предвид положението на вълка като застрашен вид е сред факторите, влияещи върху неговото опазване. Освен това в заседанието както Агенцията, така и финландското правителство потвърдиха, че борбата с бракониерството като крайна цел е насочена към опазване на засегнатия вид.

43 Поради това борбата с бракониерството може да се посочи като метод, допринасящ за поддържане или възстановяване на засегнатия вид в благоприятно състояние на запазване, и следователно като цел, попадаща в обхвата на член 16, параграф 1, буква д) от тази директива.

44 Второ, що се отнася до годността на дерогациите, приети на основание член 16, параграф 1, буква д) от тази директива, да постигнат преследваната цел, следва да се подчертае, че доколкото разглежданите в главното производство дерогации са експериментално средство, с което се цели да се провери дали ограничено разрешаване на законния лов може да допринесе за намаляване на бракониерството и в крайна сметка за подобряване на състоянието на запазване на популацията от вълци, към момента на приемането на дерогациите от Агенцията годността им за постигането на тези цели при обстоятелствата, при които е поискано предоставянето им, е обвита в несигурност.

45 При това положение, както изтъква генералният адвокат в точка 62 от своето заключение, въз основа на солидни научни данни, включително при необходимост със сравнителни данни относно последиците от поддържащия лов за състоянието на запазване на вълка, националният орган следва да обоснове хипотезата, че разрешаването на поддържащия лов реално е в състояние да доведе до намаляване на противозаконния лов, и то в степен да окаже положително нетно отражение върху състоянието на запазване на популацията от вълци, като едновременно с това отчете броя на предвидените дерогации и най-актуалните оценки за броя на случаите на противозаконен улов

46 В случая Агенцията твърди, че било доказано, че поддържащият лов може да ограничи бракониерството, а това се оспорва от Tapiola и Европейската комисия. От своя страна запитващата юрисдикция сочи, че няма научни доказателства, които да позволяват да се приеме, че законният лов на защитен вид води до намаляване на бракониерството до степен да окаже цялостно положително въздействие върху състоянието на запазване на вълците. Поради това посочената юрисдикция ще трябва с оглед на изложените съображения да установи окончателно годността на дерогациите, приети във връзка с поддържащия лов, да постигнат целта за борба с бракониерството в интерес на защитата на вида и спазването от Агенцията на нейните задължения в това отношение.

47 На второ място, дерогация не може да се предостави на основание член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, когато преследваната от тази дерогация цел може да се постигне чрез друго задоволително решение по смисъла на тази разпоредба. В този смисъл подобна дерогация е възможна само при липса на алтернативна мярка, позволяваща задоволително постигане на преследваната цел, при едновременно спазване на предвидените с тази директива забрани.

48 В случая следва да се приеме, че самото съществуване на незаконна дейност като бракониерството или затрудненията, с които се сблъсква упражняването на контрол върху нея, не биха могли да бъдат достатъчни, за да освободят държава членка от задължението ѝ да гарантира опазването на защитените видове съгласно приложение IV към Директивата за

местообитанията. При това положение тя следва, тъкмо напротив, да отдаде предимство на строгия и ефективен контрол на тази незаконна дейност, от една страна, и на прилагането на средства, които не водят до неспазване на забраните, установени с членове 12—14, както и с член 15, букви а) и б) от тази директива, от друга страна.

49 Следва също да се отбележи, че член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията изисква от държавите членки да изложат точна и достатъчна мотивация за липсата на друго задоволително решение, позволяващо да се постигнат изтъкнатите в подкрепа на съответната дерогация цели (вж. в този смисъл решение от 14 юни 2007 г., Комисия/Финландия, C-342/05, EU:C:2007:341, т. 31).

50 Посоченото задължение за мотивиране не е изпълнено, когато решението за дерогация нито упоменава липсата на друго задоволително решение, нито препраща към релевантните в това отношение технически, правни и научни доклади (вж. по аналогия решения от 16 октомври 2003 г., Ligue pour la protection des oiseaux и др., C-182/02, EU:C:2003:558, т. 14 и от 21 юни 2018 г., Комисия/Малта, C-557/15, EU:C:2018:477, т. 50 и 51).

51 С оглед на изложеното във връзка с разрешения за освобождаване като разглежданите в главното производство компетентните национални органи следва да установят, че предвид по-специално на най-добрите релевантни научни и технически познания, както и в светлината на обстоятелствата, свързани с конкретно разглежданото положение, няма никакво друго задоволително решение, позволяващо да се постигне преследваната цел при спазване на забраните, установени с Директивата за местообитанията.

52 В случая актът за преюдициално запитване не съдържа никакви данни, от които да личи, че Агенцията е доказала, че единственото средство за постигане на целта, посочена в подкрепа на поддържащите дерогации, е да се разреши, на основание член 16, параграф 1, буква д) от Директивата за местообитанията, определено ниво на поддържащ лов на вълка.

53 Следователно се установява, че решенията за освобождаване, с които се разрешават дерогации, каквито са разглежданите в главното производство, не отговарят на изискването, припомнено в точка 49 от настоящото решение, за точна и достатъчна мотивация за липсата на друго задоволително решение, позволяващо да се постигне изтъкнатата цел, което все пак следва да се потвърди от запитващата юрисдикция.

54 На трето място, следва да се гарантира, че разглежданата дерогация не нарушава условието по член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, съгласно което дерогацията не би следвало да има вредно въздействие върху поддържането на популациите от засегнатия вид в областта на естественото им разпространение в благоприятно състояние на запазване.

55 Действително, благоприятното състояние на запазване на горепосочените популации в техния естествен ареал на разпространение е предварително и необходимо условие за предоставяне на предвидените в член 16, параграф 1 от тази директива дерогации (вж. в този смисъл решение от 10 май 2007 г., Комисия/Австрия, C-508/04, EU:C:2007:274, т. 115).

56 В тази връзка следва да се припомни, че член 1, буква и) от Директивата за местообитанията определя състоянието на запазване като благоприятно, ако, първо, 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, второ, естественият район на разпространение на този вид нито намалява, нито е вероятно да намалее в обозримо бъдеще, и трето, налице е и вероятно ще продължава да бъде налице достатъчно голямо местообитание, което може в дългосрочен аспект да поддържа популацията на този вид.

57 Дерогацията на основание член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията в този смисъл трябва да се основава на критерии, определени така, че да осигуряват дългосрочното запазване на динамиката и социалната стабилност на съответния вид.

58 Както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 79—82 от своето заключение, при това положение, когато се преценява предоставянето на дерогация на основание споменатия член 16, параграф 1, компетентният национален орган следва да определи, по-специално на национално ниво или евентуално за съответния биогеографски район, когато границите на тази държава членка прекосяват няколко биогеографски района или ако областта на естествено разпространение на вида го изисква и, доколкото е възможно, в трансграничен план, най-напред състоянието на запазване на популациите на засегнатите видове и, на второ място, географските и демографски въздействия, които планираните дерогации могат да окажат върху него.

59 Освен това, както отбелязва генералният адвокат в точка 83 от своето заключение, оценката на въздействието на дерогация на територията на местна популация обикновено е необходима, за да се определи влиянието ѝ върху състоянието на запазване на въпросната популация в по-широк мащаб. Действително, доколкото подобна дерогация трябва в съответствие със съображенията, припомнени в точка 41 от настоящото решение, да отговаря на точно определени изисквания и специфични положения, последиците от подобна дерогация обикновено ще се проявят най-непосредствено в местната зона, към която е насочена дерогацията. Освен това, видно от материалите по делото, на разположение на Съда, състоянието за запазване на популацията в национален или биогеографски мащаб зависи и от съвкупното въздействие на различните дерогации, засягащи местни зони.

60 За сметка на това, противно на твърденията на Агенцията, за целите на тази оценка не би могла да се вземе предвид частта от областта на естествено разпространение на съответната популацията, простираща се в някои части от територията на трета държава, която не е обвързана със задълженията за строга защита на видовете от интерес за Съюза.

61 Следователно подобна дерогация не би могла да се приеме, без да е направена оценка на състоянието на запазване на популациите от засегнатия вид, както и на въздействието, което планираната дерогация може да окаже върху това състояние на местно равнище, както и на територията на посочената държава членка или евентуално в рамките на визирания биогеографски район, когато границите на тази държава членка прекосяват няколко биогеографски района или пък ако областта на естествено разпространение на вида го изисква и, доколкото е възможно, в трансграничен план.

62 Предвид въпросите на запитващата юрисдикция следва да се добави, първо, че планът за управление и националната правна уредба, с които се определя максималният брой екземпляри, които могат да бъдат убити в рамките на дадена ловна година на територията на страната, могат да представляват релевантен фактор за преценка дали се спазва изискването, припомнено в точка 54 от настоящото решение, тъй като могат да гарантират, че съвкупният годишен ефект на отделните дерогации не вреди на поддържането или възстановяването на популациите от засегнатия вид в благоприятно състояние на запазване.

63 В тази връзка от данните, изнесени от Tapiola и Комисията, чиято точност запитващата юрисдикция ще трябва да провери, следва, от една страна, че във Финландия през ловната 2015—2016 г. са били убити 43 или 44 вълка на основата на дерогации във връзка с поддържащ лов, разрешени по силата на националната правна уредба, половината от които разплодни екземпляри, в рамките на популация, наброяваща общо между 275 и 310 екземпляра на национално ниво. Така поддържащият лов довел до умъртвяването на почти 15 % от общата

популация от вълци във Финландия, много от които разплодни екземпляри. От друга страна, според плана за управление годишният брой на случаите на незаконен улов възлиза на около 30 екземпляра.

64 Следователно поддържащият лов води до умъртвяване на 13 или 14 допълнителни екземпляра, освен тези, които според разчетните стойности са погинали в резултат от бракониерство, поради което нетното отражение за тази популация е отрицателно.

65 Изложеното допуска съмнение дали планът за управление и националната правна уредба, определящи максималния брой екземпляри, които могат да бъдат убити в рамките на една ловна година, в контекста на които се вписват разглежданите в главното производство дерогации, позволяват да се изпълни изискването, припомнено в точка 54 от настоящото решение, което все пак запитващата юрисдикция следва да провери.

66 В този контекст трябва да се подчертае също, че съгласно принципа на предпазните мерки, закрепен в член 191, параграф 2 ДФЕС, ако след разглеждането на най-добрите налични научни данни въпросът дали подобна дерогация ще има вредно въздействие върху поддържането или възстановяването на благоприятно състояние на запазване на популациите от застрашен от изчезване вид продължава да буди съмнения, държавата членка трябва да се въздържи от нейното приемане или прилагане.

67 Задача на запитващата юрисдикция е следователно да определи дали Агенцията е установила, въз основа на научни данни, че териториалните и количествените ограничения, наложени във връзка с разглежданите в главното производство дерогации, са достатъчни, за да се гарантира, че те няма да имат вредно въздействие върху поддържането в благоприятно състояние на запазване на популациите от засегнатия вид в областта на естеството им разпространение.

68 Второ, що се отнася до въздействието на неблагоприятното състояние на запазване на определен вид върху възможността да се разрешат дерогациите на основание член 16, параграф 1 от Директивата за местообитанията, Съдът вече е постановил, че предоставянето на такива 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. Действително, според Съда не може да се изключи, че е възможно убиването на ограничен брой екземпляри да не поражда последици по отношение на целта по член 16, параграф 1 от споменатата директива, която се изразява в поддържането в благоприятно състояние на запазване на популацията от вълци в естествения им район на разпространение. В такъв случай тази дерогация е неутрална за въпросния вид (решение от 14 юни 2007 г., Комисия/Финландия, C-342/05, EU:C:2007:341, т. 29).

69 Следва обаче да се подчертае, че предоставянето по изключение на такива дерогации трябва да се преценява и с оглед на принципа на предпазните мерки, припомнен в точка 66 от настоящото решение.

70 На четвърто място, член 16, параграф 1, буква д) от Директивата за местообитанията налага спазването на условия, свързани с определяне на броя екземпляри от видовете, които могат да бъдат залавяни или задържани, с осъществяване на селективно залавяне или задържане в ограничен размер, както и с упражняване на строг контрол за спазването на тези условия.

71 Най-напред относно условието, свързано с определяне на броя заловени или задържани екземпляри от съответните видове, следва да се отбележи, че във всеки отделен случай той ще зависи от нивото на популацията от съответния вид, нейното състояние на запазване и биологичните ѝ характеристики. Поради това посоченият брой трябва да се определя въз основа на солидни научни данни от географско, климатично, екологично и биологично естество, както и на информация, позволяваща да се направи преценка на положението във връзка с

размножаването и общата годишна естествена смъртност на засегнатия вид (вж. по аналогия решения от 8 юни 2006 г., WWF Italia и др., C-60/05, EU:C:2006:378, т. 25 и 29, и от 21 юни 2018 г., Комисия/Малта, C-557/15, EU:C:2018:477, т. 62).

72 Поради това, за да се счита, че отговаря на това условие, броят случаи на улов, разрешени на основание на предвидената в член 16, параграф 1, буква д) от Директивата за местообитанията дерогация, трябва да се ограничи в степен, която да не води до риск от значително отрицателно въздействие върху структурата на засегнатата популация, макар сам по себе си да няма вредно въздействие за поддържането в благоприятно състояние на запазване на популациите от засегнатия вид в областта на естеството им разпространение. Този брой трябва да бъде не само строго ограничен с оглед на посочените критерии, но и ясно определен в решенията за освобождаване.

73 Що се отнася до условията за осъществяване на селективно залавяне или задържане в ограничен размер на екземпляри от съответните видове, следва да се приеме, че те изискват дерогацията да се отнася до брой екземпляри, определен възможно най-тясно, конкретно и целесъобразно с оглед на преследваната от разглежданата дерогация цел. В този смисъл може да се окаже необходимо, предвид нивото на популацията от съответния вид, нейното състояние на запазване и биологичните ѝ характеристики, дерогацията да се ограничи не само до засегнатия вид или до видове или групи екземпляри от него, но и до индивидуално определени екземпляри.

74 Накрая, условието за дерогациите на основание член 16, параграф 1, буква д) от Директивата за местообитанията да се предвиди строг контрол, означава по-конкретно че условията във връзка с тях, както и начинът, по който се осигурява спазването им, позволяват да се гарантира селективното залавяне или задържане в ограничен размер на екземпляри от засегнатите видове. Поради това за всяка дерогация, основана на тази разпоредба, компетентният национален орган трябва да се увери, преди да я приеме, че предвидените в нея условия са спазени, и да упражнява надзор върху последващото ѝ въздействие. Действително, националната правна уредба трябва да гарантира ефективен и своевременен контрол за законосъобразност на решенията за предоставяне на дерогации на основание на посочената разпоредба и върху начина на тяхното прилагане, включително относно спазването на съпътстващите ги условия, свързани по-специално с местата, датите, количествата и видовете визирани екземпляри (вж. по аналогия решение от 8 юни 2006 г., WWF Italia и др., C-60/05, EU:C:2006:378, т. 47).

75 В случая от материалите по делото, на разположение на Съда, следва, първо, че разглежданите в главното производство дерогации са относно убиването на ограничен брой вълци, а именно седем екземпляра. Както отбелязва Комисията, за да се прецени спазването на условията, предвидени в член 16, параграф 1, буква д) от Директивата за местообитанията, този брой трябва да се постави в по-широкия контекст на разрешения улов в рамките на поддържащ лов, който съгласно припомненото в точки 62—64 от настоящото решение допуска съмнение относно спазването на установените с тази разпоредба изисквания.

76 Второ, действително разглежданите в главното производство решения за освобождаване съдържат някои данни относно видовете екземпляри, към които са насочени, по-конкретно млади или вредни екземпляри.

77 Видно обаче от акта за преюдициално запитване и направените в заседанието уточнения, тези дерогации се ограничават да препоръчат на адресатите си да се насочат към определени индивиди и да избягват други, но не ги задължават в този смисъл. Поради това те не позволяват да се изключи, че при прилагане на посочените дерогации действията ще бъдат насочени към разплодни екземпляри, които с оглед на целите на Директивата за местообитанията, припомнени в точка 25 от настоящото решение, се отличават с особено значение.

78 Трето, от материалите по делото, предоставени на Съда, следва, че въпреки указанието в обратен смисъл в споменатите дерогации, изглежда в рамките на поддържащия лов през разглежданата в главното производство ловна година са били убити 20 доминантни мъжки екземпляра, което дава основание за съмнения в селективния характер на предоставените дерогации, ефективния контрол над прилагането им, както и в ограничеността на улова.

79 Поради това, с уговорката относно проверките, които следва да извърши запитващата юрисдикция, от материалите по делото, на разположение на Съда, не се установява, че условията, при които са били предоставени разглежданите в главното производство дерогации, както и начинът, по който се контролира спазването им, позволяват да се гарантира селективен улов в ограничен размер на засегнатите видове по смисъла на член 16, параграф 1, буква д) от Директивата за местообитанията.

80 С оглед на изложените съображения на поставените от запитващата юрисдикция въпроси следва да се отговори, че член 16, параграф 1, буква д) от Директивата за местообитанията трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска приемането на решения, предоставящи дерогации от забраната за умишлено убиване на вълка, съдържаща се в член 12, параграф 1, буква а) от тази директива във връзка с буква а) от приложение IV към нея, за поддържащ лов с цел борба с бракониерството, ако:

– преследваната с тези дерогации цел не е ясно и точно обоснована и ако с оглед на солидни научни данни националният орган не успее да установи, че посочените дерогации са годни да постигнат тази цел,

– не е надлежно установено, че целта им не може да се постигне с друго задоволително решение, като в това отношение не е достатъчно само наличието на незаконна дейност или затруднения при осъществяването на контрол над същата,

– не се гарантира, че дерогациите няма да имат вредно въздействие върху поддържането в благоприятно състояние на запазване на популациите от засегнатия вид в областта на естественото им разпространение,

– за дерогациите не е направена оценка на състоянието на запазване на популациите от засегнатия вид, както и на въздействието, което планираната дерогация може да окаже върху това състояние на територията на посочената държава членка или евентуално в рамките на визирания биогеографски район, когато границите на тази държава членка прекосяват няколко биогеографски района или пък ако областта на естествено разпространение на вида го изисква и, доколкото е възможно, в трансграничен план, и

– не са изпълнени при строг контрол всички условия, свързани със селективен улов в ограничен размер на определен брой екземпляри от видовете, посочени в приложение IV към тази директива, чието спазване трябва да се установи с оглед по-специално на нивото на популацията, нейното състояние на запазване и биологичните ѝ характеристики.

Запитващата юрисдикция следва да провери дали това е така в главното производство.

По съдебните разноски

81 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

Член 16, параграф 1, буква д) от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска приемането на решения, предоставящи дерогации от забраната за умишлено убиване на вълка, съдържаща се в член 12, параграф 1, буква а) от тази директива във връзка с буква а) от приложение IV към нея, за поддържащ лов с цел борба с бракониерството, ако:

– **преследваната с тези дерогации цел не е ясно и точно обоснована и ако с оглед на солидни научни данни националният орган не успее да установи, че посочените дерогации са годни да постигнат тази цел,**

– **не е надлежно установено, че целта им не може да се постигне с друго задоволително решение, като в това отношение не е достатъчно само наличието на незаконна дейност или затруднения при осъществяването на контрол над същата,**

– **не се гарантира, че дерогациите няма да имат вредно въздействие върху поддържането в благоприятно състояние на запазване на популациите от засегнатия вид в областта на естественото им разпространение,**

– **за дерогациите не е направена оценка на състоянието на запазване на популациите от засегнатия вид, както и на въздействието, което планираната дерогация може да окаже върху това състояние на територията на посочената държава членка или евентуално в рамките на визирания биогеографски район, когато границите на тази държава членка прекосяват няколко биогеографски района или пък ако областта на естествено разпространение на вида го изисква и, доколкото е възможно, в трансграничен план, и**

– **не са изпълнени при строг контрол всички условия, свързани със селективен улов в ограничен размер на определен брой екземпляри от видовете, посочени в приложение IV към тази директива, чието спазване трябва да се установи с оглед по-специално на нивото на популацията, нейното състояние на запазване и биологичните ѝ характеристики.**

Запитващата юрисдикция следва да провери дали това е така в главното производство.

Подписи