

Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC

Metelkova 6, 1000 Ljubljana, telefon: 01/521 18 88, mobilni: 051/681 181
el. pošta: pic@pic.si, splet: www.pic.si

Ministrstvo za okolje in prostor
Dunajska 48
1000 Ljubljana

Ljubljana, 13.10.2017

Zadeva: **Pripombe na osnutek Odloka o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave za obdobje do 30. septembra 2018**

Okoljske nevladne organizacije, združene v mreži Plan B za Slovenijo, v danem roku posredujemo pripombe na osnutek Odloka o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave za obdobje do 30. septembra 2018, ki je bil objavljen na vaši spletni strani dne 14. 9. 2017.

Odstrelu volkov, kljub nadaljnjim izboljšavam strokovnih podlag in obrazložitvi nasprotujemo, ker menimo, da obstajajo druge možnosti za reševanje problema, ki ga hoče država reševati z odstrelom, saj ta za reševanje problema, ki ga navaja, ni učinkovit. **Predlagamo, da se vsebina, ki se nanaša na volka iz odloka izloči.** Osnutek Odloka je v večji meri identičen z osnutkom Odloka o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volja (*Canis lupus*) iz narave za leto 2017, glede katerega so nevladne organizacije vložile tožbo zaradi razveljavitve Priloge 2 k Odloku 2017, dne 30. 1. 2017 na Upravno sodišče, vendar o zadevi še ni odločeno (opr. št. I U 168/2017). Je pa Upravno sodišče na predlog nevladnih organizacij s sklepom ugodilo izdaji začasne odredbe, s katero je zadržalo izvršitev Priloge 2 Odloka za leto 2017 do izdaje pravnomočne odločbe v prej omenjenem upravnem sporu. Poleg tega sta organizaciji tožnici ob objavi konkretnega odloka za javno razpravo, na sodišče naslovili prošnjo za čim prejšnjo rešitev zadeve. Sodišče je sporočilo, da bo o zadevi odločilo v oktobru ali novembru 2017 (priloga). **Glede na navedeno predlagatelju odloka predlagamo, da odloka do sodne odločitve ne predloži vladi v odločanje.**

Glede na smiselno enako obrazložitev kot je bila k zadnjemu odloku, podajamo tudi smiselno enake pripombe, kot smo jih podali na zadnji odlok. Vsekakor pozdravljamo prizadevanja predlagatelja v smeri širšega obravnavanja problematike na pobudo Odbora za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, na podlagi katere je izvedel več javnih posvetovanj in problematiki družbene sprejemljivosti lovcev in rejcev tudi glede volka posvetil več pozornosti.

1. Izogibanje upoštevanju Aarhuške konvencije

Nevladne organizacije so že v vseh dosedanjih pripombah na odlok in prejšnji pravilnik ter predlog sprememb Uredbe o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah, ki jih je vlada sprejela v letu 2016 opozorile, da ureditev odstrela volka s splošnim pravnim aktom, ni skladna z 9. členom Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuške konvencije), po katerem bi morale imeti vsaj nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu dostop do učinkovitih pravnih sredstev. Zoper Odlok kot splošen pravni akt je možno podati pobudo za presojo ustavnosti pred Ustavnim sodiščem, ki je samostojna državna institucija, ne pa del sodnega sistema. Zato urejanje odstrela z odlokom, ki je nadomestil prejšnji Pravilnik o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave, tega dejstva ne spreminja in kršitve ne odpravlja. Zoper spremembe Uredbe o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah sprejetih leta 2016 je bila vložena s strani nevladnih organizacij pobuda Ustavnemu sodišču za presojo ustavnosti in zakonitosti, ki je bila zavržena (odločitev U-I-20/17-9 z dne 9.3.2017). Razlog je bil v stališču Ustavnega sodišča, da uredba ne učinkuje neposredno, temveč je le podlaga za akt (odlok), ki učinkuje neposredno. Zato bo možno pobudo vložiti šele po izčrpanju pravnih sredstev glede odloka. Ker o odloku še ni bilo odločeno, ustavna presoja 7a. člena navedene uredbe še ni prišla v poštev.

2. Selektivnost odvzema in nadzorovane okoliščine

Obrazložitev, da »sodi odstrel med selektivne oblike odvzema v primerjavi z drugimi metodami, kot so zastrupitev ali uporaba pasti, saj je tarčno usmerjen na določeno živalsko vrsto« kaže na zgrešeno utemeljevanje selektivnosti posega. Gre za selektiven poseg v vrsto znotraj vrste, torej izkazovati je potrebno mehanizme, ki določajo to selektivnost. Predlog odloka to selektivnost odstrela volka opredeljuje le skozi določilo 2. in 3. odstavka 10. člena. Ne zaščiti pa brejih volkulj, alfa samic ter alfa samcev, ki so ključni za varovanje ugodne populacije volka in ne predvideva nobenih ukrepov glede njih.

Odlok še vedno ne zagotavlja, da bi se število odstreljenih volkov skladalo s številom, določenim v odloku, kar pomeni da pride lahko do večjega presežka. Kakor doslej, tudi iz obrazložitve tega odloka ni razvidno, koliko volkov je bilo odvzetih v pretekli sezoni v celoti (odstrel in druga izguba). V nasprotju s podatkom o številčnosti populacije, ki razumljivo ne more biti točen, je zaradi dobre evidence lovcev podatek o odvzemu volkov znan, vendar nikoli omenjen v obrazložitvi. Obrazložitev odloka (zadnjega in predloga novega) navaja, da se ta prekomeren odvzem upošteva. Ni pa pojasnjeno, kako se je konkretno upošteval.

Tako bo lahko po izpolnitvi kvote za odvzem volkov prišlo do večjega števila izrednega odvzema (z upravno odločbo po 7. členu Uredbe o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah). To velja predvsem za obdobje od izteka veljavnega odloka do uveljavitve novega. Če torej v tem obdobju za odvzem v primeru konkretnih konfliktnih situacij v naravi zadovoljivo funkcionira navedena pravna podlaga 7. člena Uredbe, se postavlja vprašanje zakaj ne bi tudi v preostanku leta za ostale osebkove volka ta podlaga ne bila ustrezna.

3. Izpolnitev pogoja, da ni druge zadovoljive možnosti

Kot izhaja iz obrazložitve, je namen odloka urejanje možnosti za primere, ko je številčnost osebkov v populaciji visoka, ko se populacija številčno veča in/ali prostorsko širi in se bliža zgornjemu pragu družbene sprejemljivosti ali za primere, ko ni mogoče izdati odločbe za konkretni osebek. Ukrep je torej namenjen vzdrževanju družbene sprejemljivosti, kot je navedeno v obrazložitvi, ne pa prvenstveno zmanjševanju škode. To pa naj ne bi bilo mogoče z individualno odločbo, ker je treba pri odvzemu upoštevati celotno populacijo v Sloveniji in tudi širše, izven meja države. Ministrstvo tako želi posegati v populacijo hkrati celovito in selektivno, tako da je odstrel določen glede na prostor, čas in določene osebe (starost in teža), z upoštevanjem drugih oblik smrtnosti.

Učinkovitost zakonitega lova za povečevanje družbene sprejemljivosti ni dokazana. Bistvo t. i. »tolerance hunting« je, da se bo negativen družben odziv na volkove, ki vodi v nezakonit lov izboljšal, oziroma bo družba postala bolj tolerantna do njihove prisotnosti, če bo posameznikom dovoljen zakonit lov. Enostavno povedano, dovoli se ubijanje volkov, da jim lahko rešimo življenje. Znanstvene raziskave dajejo različne rezultate in ravno zaradi tega bi moral predlagatelj slediti načelu previdnosti (*precautionary principle*), ki je eno izmed načel, na katerem temelji okoljska politika EU.¹ V dobro poznani zadevi Waddenzee je Sodišče EU zapisalo, da se mora Habitatna direktiva interpretirati v kontekstu načela previdnosti.² Tudi Upravno sodišče je v sodbi napisalo, da se mora izjema določena v Habitatni direktivi (16. člen) oziroma v Uredbi o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah (7. člen) interpretirati ozko, upoštevati pa je treba tudi načelo previdnosti.³ Izjema, na podlagi katere predlagatelj utemeljuje odvzem, tj. alineja e) 7. člena Uredbe, nima posebnega namena za razliko od ostalih izjem. Takšna izjema pa mora kljub temu imeti zakonit namen in pojasnilo, zakaj je takšna izjema edino zadovoljivo sredstvo, s katerim se doseže ta namen. Tudi švedske oblasti so leta 2010 in 2011 navedle, da je odvzem po alineji e) namenjen izboljšanju javnega mnenja o volkovih. Evropska komisija je takšno argumentiranje zavrnila in izdala mnenje, da Švedska krši Habitatno direktivo. Komisija je navedla, da družbena sprejemljivost ni navedena kot primeren razlog za odstop od 16. člena Habitatne direktive in tudi, če bi bila, bi morala Švedska poiskati druge načine, da doseže ta namen. Švedska je sicer še naprej dovoljevala zakonit lov, Komisija pa je posegla v zadevo zopet leta 2015 in se sicer res izognila pripombam glede namena (tj. izboljšanja družbene sprejemljivosti), vendar pa je navedla, da obstajajo druge zadovoljive alternative za dosego tega namena.⁴ Evropska komisija je prav tako obsodila zakonit lov na Finskem zaradi izboljšanja družbene sprejemljivosti že leta 2007.⁵

Predlagatelj tudi navaja, da je osnutek Odloka 2018 namenjen tudi za primere, ko ni mogoče izdati odločbe za konkretni osebek, npr. kadar bi znatno škodo povzročil volčji trop in ne posamezni volk, v večini primerov

¹ Epstein, Yaffa, Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to 'Tolerance Hunting' in the European Union and United States, RECIEL 26(1), 2017, 20 – 21.

² Epstein, Yaffa, Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to 'Tolerance Hunting' in the European Union and United States, RECIEL 26(1), 2017, 26.

³ I U 1522/2015, točka 16.

⁴ Epstein, Yaffa, Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to 'Tolerance Hunting' in the European Union and United States, RECIEL 26(1), 2017, 26 – 27.

⁵ Epstein, Yaffa, Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to 'Tolerance Hunting' in the European Union and United States, RECIEL 26(1), 2017, 19–29.

namreč niso izkazani pogoji za individualni odstrel. Vendar pa je treba na tem mestu opozoriti na poročilo ZGS glede selektivnega in omejenega odvzema iz narave, ki navaja, da predlagana višina odvzema volkov predstavlja praviloma en odvzet osebek na posamezen trop volkov.⁶ Torej v primeru, da bi škodo povzročil celoten volčji trop, bi izvajalci odstrela skladno s tem odlokom lahko praviloma odstrelili le posamezni osebek, s čimer pa je jasno, da odstrel ne bi bil učinkovit, če je škodo povzročil celoten volčji trop. V takšnem primeru bi bili učinkoviti le ukrepi, ki bi celotnemu tropu preprečili povzročanje škode, kot so na primer električne ograje. Glede nezmožnosti izkazati pogoje za individualni odstrel pa nevladne organizacije izpostavljajo dejstvo, da je se je odstrel na podlagi odločbe v preteklih letih vendarle izvajal, tako da je očitno povsem mogoče izkazati pogoje za individualni odstrel.⁷

Čeprav namen Odloka ni zmanjševanje škodnih dogodkov, ne moremo mimo podatka, da se je število letnih škodnih primerov po letu 2010 zmanjšalo, kljub zmernemu naraščanju števila volkov in njihovi prostorski širitvi. Škodnih dogodkov pa naj bi bilo še vedno preveliko. K zmanjšanju škodnih dogodkov so zagotovo botrovali številni preventivni ukrepi, ki so navedeni tudi v obrazložitvi, tj. odškodninski sistem, možnost intervencije, ozaveščanje, električne ograje, uravnavanje krmljenja, v zadnjih letih tudi sofinanciranje zaščitnih ograj, uvedba možnosti za plačilo dodatnega dela zaradi zaščitnih ukrepov, urejanje komunalnih odpadkov v naseljih na območju velikih zveri itd. ZGS celo navaja, da se prostorska razporeditev škod od začetka njihovega popisovanja do danes ni bistveno spremenila, razen na relativno majhnem območju južno od Brkinov in manjšega števila škodnih primerov na območju gozdnih masivov Jelovice in Pokljuke v Gorenjskem in Triglavskem LUO. To nakazuje, da so se nekateri volkovi oziroma tropi preusmerili na prehranjevanje z enostavno dostopnim virom hrane, ki ga je predstavljala številna in slabo varovana drobnica na območju pojavljanja volkov.⁸ Zakaj bi bil potemtakem nujen odstrel volkov, če se lahko škodni dogodki preprečijo s financiranjem do sedaj učinkovitih ukrepov. Odstrel volkov tudi ni pripomogel k manjšemu številu škodnih dogodkov v zadnjih letih, saj kot je navedeno v obrazložitvi, je bil ta v zadnjih letih (2013, 2014, 2016) nereden in večkrat zadržan. Zagotovo pa bi nadaljnje zmanjševanje škodnih dogodkov s preventivnimi ukrepi vplivalo na večjo družbeno sprejemljivost volkov.

Da se rešitev odstrela uporablja tudi za volka, katerega številčnost odstrela je praviloma nizka, je nesprejemljivo. Kot glavni razlog odstrela je kot vedno doslej navedeno povečanje družbene sprejemljivosti volka, predvsem s strani lovcev in rejcev drobnice, s poudarkom na nezadovoljstvu slednjih. Hkrati pa odlok v okviru nadzorovanih okoliščin navaja, da se odstrel volka vrši praviloma v bližini nastajanja ponavljajočih se škod. Predlagatelj v gradivu ni navedel, kje predvideva nastanek ponavljajočih škod (navedel je zgolj trende širjenja škod, ki se v splošnem zmanjšujejo). To navaja na zaključek, da je smiselno volka odstreliti tam, kjer je problem – torej kjer nastane škoda in se zato tudi generira nezadovoljstvo rejcev. Država ima na voljo odziv na konfliktne situacije v skladu s 1. odstavkom 7. člena Uredbe o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah. To bi bil ustrezen odziv države na problem tam, kjer bi ta nastal.

⁶ Zavod za gozdove Slovenije, Strokovno mnenje za odvzem velikih zveri iz narave v obdobju 1. 10. 2017 – 30. 9. 2018, str. 44.

⁷ Npr. leta 2009 so usmrtili 4 volkove na podlagi odločbe, leta 2010 9, leta 2011 9, leta 2012 11, leta 2013 1, leta 2014 4, leta 2015 4, leta 2016 pa nič.

⁸ Zavod za gozdove Slovenije, Strokovno mnenje za odvzem velikih zveri iz narave v obdobju 1. 10. 2017 – 30. 9. 2018, str. 41.

Predlagatelj ni izkazal, da je odstrel pri zmanjševanju škod učinkovit. Če predlagatelj utemeljuje potrebnost odstrela, kot edini možni ukrep za reševanje problema konflikta obstoja volka z interesno skupino rejcev drobnice, bi moral s podatki izkazati kako so pretekli odstrelji volkov vplivali na zmanjševanje škode na drobnici. Tega pa predlagatelj ni storil, ker ne more. **Odstrel tako dejansko ni namenjen zmanjšanju škode.** To je dodatno podkrepljeno z dejstvom, da se je odvzem v vseh letih, tudi ko ni bil odrejen ali je bil zadržan, izvajal. Čeprav po navedbi predlagatelja rejci izražajo nezadovoljstvo glede tega dejstva. Tako je bilo skupno v letu 2012 odvzetih trinajst volkov, v letu 2013 štirje, v letu 2014 dvanajst, v letu 2015 sedem, v letu 2016 dva in v letu 2017 pet.⁹

Glede na to, da dejansko odstrel ni v vzročni zvezi z zmanjševanjem škod, temveč se te zmanjšujejo na podlagi boljše zaščite drobnice in ukrepov ozaveščanja, informiranja in pomoči države, menimo, da obstajajo tudi drugi možni ukrepi, ki bi povečevali toleranco interesne skupine rejcev drobnice. ZGS navaja tudi »drugo zadovoljivo rešitev« in sicer, da bi bistven prispevek k reševanju tega področja omogočila tudi prenova predpisov, tj. Zakona o ohranjanju narave in Pravilnika o minimalnih zaščitnih ukrepih.¹⁰

Druga pomembna interesna skupina so lovci in ZGS ugotavlja, da so večinsko naklonjeni volkovom. Krovne lovske in druge organizacije namreč uspešno izvajajo formalno in neformalno izobraževanje lovskih pripravnikov, kandidatov za lovske čuvaje in splošne lovske javnosti. Še v letu 2015 je bil izveden projekt s ciljem izobraževanja lovske javnosti o pomenu velikih zveri v ekosistemu in vzpostavljanju sožitja s človekom, v prihodnosti pa bodo temi preprečevanja in odkrivanja krivolova posvečene posamezne akcije projekta na risu, kamor bosta posredno vključena tudi volk in medved.

Nadalje, na javnih posvetih na temo »Sobivanje ljudi in divjadi« v posameznih lovsko upravljavskih območjih so udeleženci negativno ocenili prizadevanje nevladnih organizacij za preprečitev odvzema volka iz narave, vendar pa so hkrati nakazali več »drugih zadovoljivih možnosti«. Tudi po mnenju Zavoda za varstvo narave bi morali vlagati sredstva v mehanizme zaščite in ukrepe za preprečevanje napadov volka na rejne živali, še posebej na drobnico, ki predstavlja njegov plen v več kot 70 % škodnih primerov. ZGS in ZVN navajata, da je pri samem varovanju drobnice, tako v Sloveniji kot tudi drugod po svetu, najbolj učinkovit ukrep zapiranje rejnih živali v visoke (nočne) elektro ograje, v kombinaciji s pastirskimi psi. Zelo pomembna bi bila tudi uvedba svetovanja in pomoč lastnikom pri zaščiti njihove drobnice kot ključnega dejavnika aktivnega zmanjševanja konfliktnosti vrste. Zapisali so celo, da ima lahko manjši vpliv na zmanjševanje škod tudi odstrel volkov na tistih pašnikih, kjer volkovi plenijo domače živali.¹¹

Menimo, da pogoj Habitatne direktive, da ni drugih zadovoljivih možnosti, ni izpolnjen, zato odstrela ne bi smelo biti.

⁹ Zavod za gozdove Slovenije, Strokovno mnenje za odvzem velikih zveri iz narave v obdobju 1. 10. 2017 – 30. 9. 2018, str. 37 – 38.

¹⁰ Zavod za gozdove Slovenije, Strokovno mnenje za odvzem velikih zveri iz narave v obdobju 1. 10. 2017 – 30. 9. 2018, str. 46 – 47.

¹¹ Zavod za gozdove Slovenije, Strokovno mnenje za odvzem velikih zveri iz narave v obdobju 1. 10. 2017 – 30. 9. 2018, str. 41.

4. Izpolnitev pogoja, da poseg ne škoduje ugodnemu stanju populacije

Številčnost populacije volkov na teritoriju Slovenije je glede na celotno Dinarsko-Balkansko območje zelo majhna. Iz poročila ZGS izhaja, da je bilo število volkov v sezoni 2015/16 od 42 do 64, celotna Dinarsko-Balkanska populacija pa šteje okoli 3900 osebkov. Sicer ima populacija dolgoročno pozitiven trend in preliminarni rezultati monitoringa volka za leto 2017 kažejo zmeren porast številčnosti¹², prav tako naj bi se tudi prostorsko širili. Kljub temu je odvzem desetih volkov na sezono (z morebitnim vsakoletnim presežkom) relativno velika številka za tako majhno populacijo.

Po predlogu odloka (str. 6 obrazložitve) je dovoljen odstrel največ petih odraslih volkov, nakar se odstrel preneha za celo leto in se ne cilja več na kvoto deset volkov. To seveda pomeni, da bodo lovci lahko potencialno razbili pet volčjih tropov. Tako kot zatrjuje Zavod za varstvo narave, kakor izhaja tudi iz 28. točke navedene sodbe Upravnega sodišča, je potrebno upoštevati ugodno stanje tudi na ravni države, ne pa zgolj kot dela Dinarsko-Balkanske populacije. Če bi prišlo do odstrela petih odraslih osebkov (alfa osebkov), bi to pomembno negativno vplivalo na populacijo ob podatku, da je bilo ob zaključenem monitoringu v letu 2015/16 zaznati sedem volčjih legel in le štiri vitalne volčje trope.

ZGS in Zavod za varstvo narave zaključujeta, da je populacija volkov v Sloveniji v ugodnem ohranitvenem stanju, čeprav poročilo SloWolf opozarja na velik pomen izginjanja reproduktivnih volkov iz populacije. Posledica izginjanja reproduktivnih volkov je začasen izpad reprodukcije na posameznem območju. Vendar zdi se, da je predlagatelj to opozorilo iz poročila spregledal, ko je zaključil, da so reprodukcijske sposobnosti volka v Sloveniji dobre.

Pripravila:
Senka Šifkovič Vrbica

Priloga:
Obvestilo Upravnega sodišča z dne 29.9.2017

¹² Zavod za gozdove Slovenije, Strokovno mnenje za odvzem velikih zveri iz narave v obdobju 1. 10. 2017 – 30. 9. 2018, str. 34.