



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
H. SAUGMANDSGAARD ØE  
fremsat den 8. maj 2019<sup>1</sup>

**Sag C-674/17**

**Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry**  
**proceddeltagere:**  
**Risto Mustonen,**  
**Kai Ruhanen,**  
**Suomen riistakeskus**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 92/43/EØF (»habitatdirektivet«) – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – artikel 12, stk. 1, litra a) – forbud mod forsætligt drab af de i bilag IV, litra a), omhandlede arter – arten *Canis lupus* (ulv) – artikel 16, stk. 1, litra e) – fravigelse – betingelser – den såkaldte »bestandsplejende jagtpraksis««

### I. Indledning

1. Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland) har med anmodningen om præjudiciel afgørelse anmodet Domstolen om en fortolkning af artikel 16, stk. 1, litra e), i direktiv 92/43/EØF<sup>2</sup>, der i almindelighed omtales som »habitatdirektivet«.

2. Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu ry (miljøbeskyttelsesforeningen Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu, herefter »Tapiola«) og Suomen riistakeskus (den finske myndighed for vilde dyr, herefter »myndigheden«). Tapiola har ved den forelæggende ret nedlagt påstand om annullation af to af de afgørelser, hvorved myndigheden for jagtåret 2015-2016 har givet tilladelse til at nedlægge ulve inden for rammerne af den såkaldte »bestandsplejende« jagtpraksis.

3. Denne praksis har i det væsentlige til formål at øge den »sociale accept« af ulvens tilstedeværelse hos befolkningen i de områder, der støder op til de områder, hvor ulven lever, for at reducere krybskytteri og således forbedre ulvebestandens bevaringsstatus. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om og i givet fald under hvilke betingelser medlemsstaterne kan tillade bestandsplejende jagt på grundlag af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e). Denne bestemmelse gør det under overholdelse af et vist antal betingelser muligt for medlemsstaterne at fravige deres forpligtelser til at sikre forbuddet mod forsætligt drab af ulve som individer af en art, der er strengt beskyttet i henhold til dette direktiv.

<sup>1</sup> – Originalsprog: fransk.

<sup>2</sup> – Rådets direktiv af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13.5.2013 (EUT 2013, L 158, s. 193).

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

4. Det fremgår af habitatdirektivets artikel 1, litra g), at »arter af fællesskabsbetydning« er de arter, der inden for det i dette direktivs artikel 2 nævnte område er »truet«, »sårbare«, »sjældne« eller »endemiske og kræver særlig opmærksomhed på grund af deres særlige levested og/eller de mulige følger, som en udnyttelse af dem kan have for deres bevaringsstatus«. Disse arter »er opført eller kunne opføres i bilag II og/eller bilag IV eller bilag V«.

5. Det nævnte direktivs artikel 1, litra i), definerer »en arts bevaringsstatus« som »resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrighed inden for det område, der er nævnt i artikel 2«, og fastsætter de kriterier, der gør det muligt at anse en arts bevaringsstatus for »gunstig«.

6. Samme direktivs artikel 2 bestemmer:

»1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse.

2. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.«

7. Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:

a) alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen

[...]

8. I bilag IV, litra a), til dette direktiv er blandt de forskellige dyrearter, der er af fællesskabsbetydning, og som kræver streng beskyttelse, nævnt arten *Canis lupus*, der i almindelighed benævnes ulv, bortset fra bl.a. de »finske populationer i rensdyrforvaltningsområdet«.

9. Det nævnte direktivs artikel 16, stk. 1, bestemmer:

»Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, kan medlemsstaterne fravige bestemmelserne i artikel 12, 13, 14 og 15, litra a) og b):

a) for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne

b) for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom

- c) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet
- d) med henblik på forskning og undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter
- e) for under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade indsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, i et antal, der er begrænset og specificeret af de kompetente nationale myndigheder.«

## **B. Finsk ret**

### *1. Lovene om jagt*

10. I henhold til § 37, stk. 3, i lov nr. 615/1993 om jagt, som ændret ved lov nr. 159/2011 (herefter »jagtloven«) er ulven omfattet af en permanent beskyttelsesordning. I henhold til denne lovs § 41, stk. 1, kan myndigheden imidlertid indrømme dispensation fra den således fastsatte beskyttelse under forudsætning af, at betingelserne i den nævnte lovs §§ 41a-41c er opfyldt.

11. Jagtlovens § 41, stk. 4, bestemmer, at der ved regeringsdekret kan fastsættes regler for den procedure, der skal følges for indrømmelse af dispensation, samt de vilkår og nærmere bestemmelser, der skal gælde for en sådan dispensation. Det fremgår af denne lovs § 41, stk. 5, at det årlige antal individer, der kan nedlægges på grundlag af dispensationer, kan begrænses ved bekendtgørelse fra land- og skovbrugsministeriet.

12. Jagtlovens § 41a, stk. 1, udgør gennemførelsen i finsk ret af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra a)-d). Denne lovs § 41a, stk. 3, gennemfører dette direktivs artikel 16, stk. 1, litra e), idet det bestemmes, at der »for så vidt angår ulven [...] under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang også kan indrømmes dispensation til at indfange eller nedlægge visse individer«.

### *2. Regeringsdekret nr. 452/2013*

13. Det fremgår af § 3 i regeringsdekret nr. 452/2013, at en dispensation i henhold til jagtlovens § 41a, stk. 3, kan indrømmes til at indfange eller dræbe ulve i rensdyrforvaltningsområdet i perioden fra den 1. oktober til den 31. marts og i resten af landet fra den 1. november til den 31. marts.

14. Dette dekrets § 4, stk. 1, bestemmer, at en dispensation kun kan indrømmes for et begrænset område, inden for hvilket betingelserne i jagtlovens § 41a er opfyldt. Det præciseres i det nævnte dekrets § 4, stk. 3, at dispensation i henhold til jagtlovens § 41a, stk. 3, kun kan indrømmes til jagt i de områder, hvor den pågældende art har en stærk forekomst.

### *3. Land- og skovbrugsministeriets bekendtgørelser*

15. I § 1 i land- og skovbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 1488/2015 om jagt på ulve, der ved dispensation er tilladt uden for rensdyrforvaltningsområdet (herefter »bekendtgørelse nr. 1488/2015«) og vedtaget på grundlag af jagtlovens § 41, stk. 5, er den øvre grænse for det antal individer, der i henhold til denne lovs § 41a, stk. 3, kan nedlægges i jagtåret 2015-2016, fastsat til 46 dyr.

16. Hvad angår de enkelte jagtår i perioden 2016-2018 begrænser § 1 i land- og skovbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 1335/2016 om jagt på ulve, der ved dispensation er tilladt uden for rensdyrforvaltningsområdet (herefter »bekendtgørelse nr. 1335/2016«), antallet af individer, der må nedlægges på grundlag af de dispensationer, der er nævnt i jagtlovens § 41, stk. 1, til i alt 53 dyr. Det fremgår af denne bekendtgørelses § 3, stk. 3, at dette antal også omfatter ulve, der er blevet fjernet på grundlag af en ordre fra politiet eller er døde i trafikken, eller hvis død er konstateret på anden vis.

#### 4. *Planen for pleje af ulvebestanden*

17. Land- og skovbrugsministeriet vedtog den 22. januar 2015 en ny plan for pleje af ulvebestanden i Finland (herefter »plejeplanen«)<sup>3</sup>. Denne plan havde til formål at opnå og opretholde en gunstig bevaringsstatus for denne bestand. Det var i denne forbindelse vurderingen, at en levedygtig bestand af ulve som minimum udgjorde et antal på 25 ynglende par. Det fremgik af den nævnte plan, at pleje af ulvebestanden skulle gennemføres lokalt med det formål at sikre hver enkelt floks levedygtighed og samtidig fremme sameksistensen mellem mennesker og ulve.

18. Det fremgik af bestandsplejeplanen, at der siden 2007 ikke var indrømmet dispensationer til bestandsplejende jagt (herefter »bestandsplejende dispensationer«) med henblik på nedlæggelse af ulve. Efter 2007 faldt ulvebestanden i Finland imidlertid til det laveste niveau i 2013 til et anslået antal på 120 individer. I løbet af denne periode tilstræbtes en vækst i denne bestand ved hjælp af en streng beskyttelsespolitik. Der blev udelukkende indrømmet dispensationer for at forhindre skader. Selv om der skete et fald i ulvebestanden, var kritikken i landområderne med hensyn til ulvens tilstedeværelse og de gener, som ulvene forårsagede, konstant eller endog tiltagende. Årsagen til, at denne politik slog fejl, skal findes i de kompetente myndigheders manglende evne til at håndtere bekymringerne hos de personer, der bor i nærheden af de områder, hvor ulvene lever. Disse frustrationer har styrket den holdning, at det er socialt acceptabelt at nedlægge ulve på ulovlig vis.

19. På baggrund af disse betragtninger var bestandsplejeplanen baseret på den forudsætning, at en vellykket gennemførelse af politikken for bevaring af ulvebestanden kun kunne opnås ved at tage hensyn til disse personers bekymringer og behov. Med henblik på at imødekomme disse bekymringer og behov og med henblik på at indføre en lovlig model for pleje af denne bestand, som ville gøre det muligt at gribe ind over for de individer, der forårsager gener, og således forebygge krybskytteri, gav bestandsplejeplanen mulighed for at indrømme bestandsplejende dispensationer. Disse dispensationer kunne ikke overstige den årlige øvre grænse for det antal individer, der som led i den bestandsplejende jagt kunne nedlægges i Finland, og som land- og skovbrugsministeriet fastsatte ved bekendtgørelse på grundlag af oplysninger fra Luonnonvarakeskus (institut for naturressourcer, Finland).

20. De bestandsplejende dispensationer kunne kun indrømmes med henblik på selektivt og i begrænset omfang at indfange eller dræbe visse ulveindivider i de områder, hvor denne art havde en stærk forekomst, og dette under omhyggeligt kontrollerede betingelser. Myndigheden skulle i hvert enkelt tilfælde foretage en vurdering af den pågældende floks levedygtighed. Det var endvidere i visse tilfælde muligt at indrømme en bestandsplejende dispensation vedrørende leveområderne for de individer, der forårsagede skader eller gener, hvis der var tale om et område, hvor arten havde en stærk forekomst.

3 – Plejeplanen er tilgængelig på adressen  
[https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen\\_susikannan\\_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f](https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen_susikannan_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f)

21. Det var navnlig opfattelsen, at det for at sikre flokkens levedygtighed var nødvendigt at foretage en udvælgelse af de individer, der kunne nedlægges. Det fremgik i denne forbindelse af bestandsplejeplanen, at det individ, der skulle jages, skulle være et ungt individ eller i givet fald det individ, der forårsagede skader eller gener for befolkningen i de berørte områder eller deres ejendom. Myndigheden havde pligt til i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om der fandtes andre brugbare løsninger end indrømmelse af en dispensation.

### III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

22. Ved afgørelser af 18. december 2015 (herefter »de omtvistede afgørelser«) tildelte myndigheden i henhold til jagtlovens § 41 og § 41a, stk. 3, R. Mustonen og K. Ruhanen jagttilladelse, hvorefter de måtte nedlægge ulve i perioden fra den 23. januar til den 21. februar 2016 i regionen Pohois-Savo (Finland).

23. R. Mustonen og K. Ruhanen blev ved de afgørelser, der var rettet til dem, givet tilladelse til at nedlægge henholdsvis fire og tre ulve. Hver tilladelse var begrænset til det reviområde for en bestemt flok, der var identificeret i disse afgørelser. Hver af de pågældende flokke bestod af fem til syv individer, og disse flokke blev anset for levedygtige og stabile. Et vist antal andre flokke levede omkring de områder, som jagttilladelserne vedrørte.

24. Myndigheden fastslog i disse afgørelser, at bestemte individer, der tilhørte de flokke, som levede i disse områder, gentagne gange havde forårsaget skader eller gener. Ulve havde bl.a. forårsaget skader på hunde i forbindelse med jagt. Selv om det havde begrænset disse skader at holde hundene i bur, blev denne løsning ikke anset for hensigtsmæssig for jagtudøvelsen. Selv om der var tale om afsidesliggende områder, var disse områder beboet af familier med børn. Der var blandt forældrene bekymring for børnenes sikkerhed.

25. De omtvistede afgørelser var ledsaget af anbefalinger. For det første blev det anbefalet at undgå at nedlægge alfahanner og at rette jagten mod unge individer eller individer, der forårsagede gener. For det andet indeholdt disse afgørelser en anbefaling om at undgå at nedlægge individer, der var udstyret med sendebånd. For det tredje opfordrede de nævnte afgørelser modtagerne til i givet fald at tage hensyn til, om individerne i de flokke, der var omfattet af dispensationen, var berørt af dødelighed, og hvor dette før begyndelsen af den tilladte jagt var blevet konstateret af myndighederne. Det blev derfor anbefalet at nedbringe antallet af nedlæggelser, således at den samlede dødelighed ikke ville overstige det antal af individer, der oprindeligt var omfattet af jagttilladelsen.

26. De samme afgørelser indeholdt en henvisning til de gældende nationale retsforskrifter og bestandsplejeplanen. Myndigheden anførte i disse afgørelser, at det antal individer, der kunne nedlægges i medfør af de bestandsplejende dispensationer, som var indrømmet inden for den øvre grænse på 46 individer, der er fastsat i § 1 i bekendtgørelse nr. 1488/2015, efter dens opfattelse ikke ville true bevaringen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for arten i dens naturlige udbredelsesområde. Myndigheden anførte i øvrigt, at der ikke fandtes nogen anden brugbar løsning end vedtagelsen af bestandsplejende dispensationer i de berørte områder. Jagten skulle finde sted under omhyggeligt kontrollerede betingelser. Jagtens selektive og begrænsede karakter ville blive opnået ved hjælp af de geografiske og kvantitative begrænsninger, der var anført i de omtvistede afgørelser, og overholdelsen af den deri fastsatte jagtmetode.

27. Tapiola anlagde den 31. december 2015 flere sager ved Itä-Suomen hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Østfinland) med påstand om annullation af de omtvistede afgørelser og om forbud mod deres gennemførelse. Ved afgørelser af 11. februar 2016 afviste den nævnte ret at antage disse sager til realitetsbehandling. Tapiola iværksatte appel til prøvelse af disse afgørelser. Ved kendelser af 29. maj 2017 tog Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) delvist denne appel til følge.

28. Til støtte for appellen gjorde Tapiola gældende, at de omtvistede afgørelser bl.a. tilsidesætter habitatdirektivets artikel 12 og 16. Dette direktivs artikel 16, stk. 1, litra e), omfatter udelukkende de tilfælde, hvor det for at opnå en god bevaringsstatus for bestanden af den pågældende art er påkrævet eller tilladt at indrømme en dispensation fra kravet om streng beskyttelse af denne art. Tapiola er imidlertid af den opfattelse, at jagt kan skade bevaringsstatussen for den nævnte art, som allerede er alvorligt truet i Finland. Det er i øvrigt ikke blevet godtgjort, at jagt på ulve vil gøre det muligt at nå de mål, som ifølge bestandsplejeplanen tilstræbes hermed. Tapiola har tilføjet, at myndigheden traf afgørelse om hver enkelt bestandsplejende dispensation på grundlag af en vurdering, der alene vedrørte det område, som var omfattet af den pågældende dispensation, uden at tage hensyn til den samlede indvirkning af alle de dispensationer, der vedrørte forskellige områder, på ulvens bevaringsstatus.

29. Myndigheden har i sit svarskrift anført, at den bestandsplejende jagt havde karakter af et forsøg, der var knyttet til gennemførelsen af bestandsplejeplanen, og som var begrænset til en periode på to år. Dette forsøg er ikke blevet forlænget, hvilket vedtagelsen af bekendtgørelse nr. 1335/2016 viser. Myndigheden har anført, at den foretog en grundig undersøgelse af, om de betingelser, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), var opfyldt. Myndigheden har tilføjet, at det niveau, der skal lægges til grund for vurderingen af, hvilken indvirkning en dispensation har, er afhængig af artens biologi. Hvad angår ulve er det niveau, der skal lægges til grund, ikke flokken, men hele bestanden, herunder de populationer, der bevæger sig på tværs af de nationale grænser.

30. Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at arten *Canis lupus* er alvorligt truet i Finland. Antallet af ulve har i årenes løb svinget betydelig, idet disse udsving angiveligt skyldes krybskytteri. Ulvebestandens ringe størrelse gør den desuden sårbar over for tilfældige påvirkninger.

31. Denne ret ønsker for det første oplyst, om det har betydning for lovligheden af en dispensation fra habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), at denne dispensation er indrømmet inden for rammerne af en national bestandsplejeplan og en national lovgivning, der fastsætter en øvre grænse for antallet af individer, der kan nedlægges inden for hele den pågældende medlemsstats område. Den nævnte ret ønsker endvidere oplyst, om denne bestemmelse gør det muligt at rette den bestandsplejende jagt mod en lokal population, hvis bevaringsstatus er gunstig, uden at der er foretaget en vurdering af ulvebestandens bevaringsstatus for hele det nationale område. Den samme ret ønsker desuden oplyst, om det er muligt at indrømme en bestandsplejende dispensation, selv om denne bestands bevaringsstatus ikke er gunstig, for så vidt som en sådan dispensation ikke forværrer denne status yderligere.

32. For det andet er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt de omtvistede afgørelser overholder den betingelse, der er nævnt i indledningen til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, om, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning. Denne ret har i denne forbindelse anført, at der ikke foreligger videnskabelig dokumentation for, at bestandsplejende jagt kan begrænse krybskytteri i et sådant omfang, at denne jagt samlet set vil have en positiv indvirkning på ulvens bevaringsstatus. Den nævnte ret har tilføjet, at de omhandlede dispensationer endvidere havde til formål at hindre skader på hunde og at øge den generelle tryghedsfølelse hos befolkningen i de pågældende områder. Der foreligger imidlertid ikke udtrykkelige oplysninger om, at disse dispensationer er omfattet af de situationer, der er nævnt i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra b) og c).

33. På baggrund af disse betragtninger har Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ved afgørelse af 28. november 2017, indgået til Domstolen den 1. december 2017, besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan det, henset til ordlyden af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), tillades, at der på grundlag af ansøgninger fra enkelte jægere udstedes regionalt begrænsede dispensationer til [...] bestandsplejende jagt?

- a) Har det betydning for vurderingen af dette spørgsmål, at skønsudøvelsen i forbindelse med afgørelsen om dispensationerne retter sig efter en national bestandsplejeplan samt efter den i en bekendtgørelse fastsatte øvre grænse for antallet af nedlagte individer, inden for hvilken der hvert år kan [indrømmes dispensationer]for medlemsstatens område?
  - b) Kan der ved vurderingen tages hensyn til andre aspekter såsom målsætningen om at hindre skader på hunde og øge den generelle tryghedsfølelse?
- 2) Kan [indrømmelse] af dispensationer til bestandsplejende jagt som omhandlet i det første spørgsmål begrundes med, at der for at forhindre krybskytteri ikke findes nogen anden brugbar løsning som omhandlet i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1?
- a) Kan der i så fald tages hensyn til de praktiske vanskeligheder ved at kontrollere [...] krybskytteri?
  - b) Er målsætningen om at hindre skader på hunde og øge den generelle tryghedsfølelse muligvis også af betydning ved vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt der findes en anden brugbar løsning?
- 3) Hvordan skal den i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, nævnte betingelse vedrørende den pågældende bestands bevaringsstatus vurderes i forbindelse med [indrømmelse] af regionalt begrænsede dispensationer?
- a) Skal bevaringsstatus for en art vurderes både i relation til et bestemt område og i relation til hele medlemsstatens område eller i relation til et endnu større udbredelsesområde for den pågældende art?
  - b) Er det muligt, at de i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, fastsatte betingelser for at udstede en dispensation er opfyldt, selv om en arts bevaringsstatus ud fra en objektiv vurdering ikke kan anses for gunstig i direktivets forstand?
  - c) Såfremt ovenstående spørgsmål besvares bekræftende: I hvilken situation kan dette komme i betragtning?«

34. Tapiola, myndigheden, den finske og den danske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen. De sidstnævnte, R. Ruhanen og den svenske regering har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 9. januar 2019.

#### **IV. Bedømmelse**

##### ***A. Indledende bemærkninger***

35. De omtvistede afgørelser gav mulighed for i henhold til den bestemmelse i finsk ret, der gennemfører habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), at nedlægge i alt syv ulve. Disse afgørelser indgik således i gennemførelsen af den beføjelse, som i medfør af bestandsplejeplanen tilkom myndigheden til at tillade bestandsplejende jagt inden for de rammer, der i den nationale lovgivning var fastsat til 46 individer for jagtåret 2015-2016.

36. Myndigheden identificerede i bestandsplejeplanen den manglende opbakning fra landbefolkningen, som var bosat i nærheden af de områder, hvor ulvene lever, som en hindring for at kunne gennemføre en vellykket beskyttelsespolitik for ulve. Den mangel på legitimitet, der efter denne befolknings opfattelse kendetegner denne politik, har resulteret i et omfattende krybskytteri. Bestandsplejeplanen

havde karakter af et forsøg, som havde til formål at vurdere, om det ville medføre et fald i omfanget af krybskytteri og i sidste ende en forbedring af ulvebestandens bevaringsstatus at tillade jagt på et på forhånd fastsat antal ulve. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, var der i denne forbindelse også blevet taget hensyn til de formål, der bestod i at forhindre, at ulve ville forårsage skader på hunde, og at øge den generelle tryghedsfølelse hos landbefolkningen.

37. Den forelæggende ret har imidlertid anført, at dette forsøg ikke har gjort det muligt at konkludere, at bestandsplejende jagt effektivt kan bekæmpe krybskytteri og derved forbedre ulvebestandens bevaringsstatus, hvilket den finske regering bekræftede i retsmødet. Det nævnte forsøg er i øvrigt ikke blevet gentaget, idet der efterfølgende udelukkende er udstedt dispensationer fra forbuddet mod forsætligt drab af ulve af de grunde, der er fastsat i de finske bestemmelser, som gennemfører habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra b) og c).

38. Denne ret ønsker med de præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om de omtvistede afgørelser, for så vidt som de indebærer en fravigelse af forpligtelsen til at sikre det forbud mod forsætligt drab af ulve, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a), sammenholdt med bilag IV, litra a), hertil, opfylder de betingelser, der fremgår af dette direktiv i artikel 16, stk. 1, litra e), og dermed er forenelig med disse bestemmelser<sup>4</sup>.

39. I henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, skal enhver fravigelse af denne forpligtelse opfylde to generelle betingelser. For det første er det for at indrømme en fravigelse et krav, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning (afsnit B). For det andet må fravigelsen ikke hindre opretholdelse af den pågældende bestands gunstige bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde (afsnit C).

40. Anvendelsen af denne bestemmelse skal desuden være omfattet af en af de fravigelser, der er fastsat i denne bestemmelses litra a)-e). Habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), der er den relevante bestemmelse i det foreliggende tilfælde, gør det muligt at indrømme en fravigelse, der bl.a. tillader drab af individer, der tilhører de arter, der er nævnt i bilag IV, litra a),<sup>5</sup> til dette direktiv, under forudsætning af, at visse særlige betingelser er opfyldt (afsnit D).

41. Bedømmelsen af, om alle disse betingelser er opfyldt, forudsætter en vurdering af de faktiske omstændigheder, hvilket udelukkende henhører under den forelæggende rets kompetence. Domstolens besvarelse af de præjudicielle spørgsmål vil imidlertid gøre det muligt at bistå den forelæggende ret ved udførelsen af denne opgave.

42. Inden jeg indleder undersøgelsen af disse spørgsmål, finder jeg det hensigtsmæssigt at erindre om visse generelle pejlemærker, som allerede er fastsat i Domstolens praksis, og som vil være retningsgivende for min analyse.

4 – Som Domstolen allerede har fastslået, udgør habitatdirektivets artikel 12, 13 og 16 et sammenhængende sæt af normer, der har til formål at sikre beskyttelsen af bestande af de omhandlede arter. Enhver fravigelse, der er uforenelig med dette direktivs artikel 16, stk. 1, udgør derfor også en tilsidesættelse af artikel 12 og 13. Jf. dom af 20.10.2005, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-6/04, EU:C:2005:626, præmis 112).

5 – Jeg deler ikke det synspunkt, som Tapiola har fremsat, hvorefter begrebet »indsamling« som omhandlet i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), ikke omfatter drab af individer af de pågældende arter. Som de øvrige procesdeltagere, der har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen, har anført, udgør dette begreb et generelt udtryk, som dækker både indfangning og drab. Som den danske og den svenske regering har anført, kan anvendelsen af dette udtryk bl.a. forklares ved den omstændighed, at de arter, der er nævnt i bilag IV til dette direktiv, ud over dyrearter omfatter plantearter, i hvilken forbindelse udtrykket »drab« ikke er passende. Kommissionens vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet (februar 2007, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf), s. 5[7], punkt 33, herefter »Kommissionens vejledning«) støtter denne fortolkning. Selv om dette dokument ikke er af bindende karakter, indeholder det detaljerede oplysninger, der kan bidrage til fortolkningen af habitatdirektivet. Den fortolkning, som jeg argumenterer for, følger endvidere af en analog anvendelse af retspraksis vedrørende artikel 9, stk. 1, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30.11.2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7), det såkaldte »fugledirektiv«. Domstolen har nemlig fastslået, at denne bestemmelse, som gør det muligt at fravige de beskyttelsesforpligtelser, der følger af dette direktiv, under omstændigheder, der svarer til dem, der er fastsat habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), kan begrunde, at der gives tilladelse til jagt på vilde fugle (jf. bl.a. dom af 16.10.2003, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl., C-182/02, EU:C:2003:558, præmis 10, og af 15.12.2005, Kommissionen mod Finland, C-344/03, EU:C:2005:770, præmis 31).



43. For det første har Domstolen gentagne gange fastslået, at eftersom habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, fastsætter en ordning for fravigelse af de forpligtelser til at sikre en streng beskyttelse af de arter, der er nævnt i bilag IV, litra a), til dette direktiv, skal denne bestemmelse fortolkes indskrænkende<sup>6</sup>.

44. Eftersom denne bestemmelse fastsætter en undtagelsesordning, påhviler bevisbyrden for, at de betingelser, der er fastsat deri, foreligger for hver fravigelse, den myndighed i medlemsstaten, der træffer afgørelse. En fravigelse kan endvidere kun tillades ved afgørelser, som indeholder en præcis og tilstrækkelig begrundelse, som henviser til begrundelser, betingelser og krav i den nævnte bestemmelse<sup>7</sup>.

45. Endelig er den retspraksis, der vedrører fugledirektivets artikel 9<sup>8</sup>, som giver medlemsstaterne mulighed for at fravige de forpligtelser til at beskytte vilde fuglearter under omstændigheder, der svarer til dem, der er fastsat habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, også relevante i forbindelse med fortolkningen af denne bestemmelse<sup>9</sup>. Domstolen har navnlig fastslået, at enhver fravigelse, der vedtages i henhold til fugledirektivets artikel 9, skal baseres på videnskabelige oplysninger, som vedrører geografiske, klimatiske, miljømæssige og biologiske forhold<sup>10</sup>. Dette princip kan i lighed med de andre bedømmelser, der følger af den retspraksis vedrørende denne bestemmelse, som jeg vil henviser til i det følgende<sup>11</sup>, efter min opfattelse overføres på habitatdirektivets artikel 16, stk. 1.

### ***B. Om rækkevidden af betingelsen om, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning***

46. Som det fremgår af indledningen til og litra b) i det første spørgsmål samt af det andet spørgsmål, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om formålet om bekæmpelse af krybskytteri, i givet fald sammenholdt med de formål, der består i at forhindre, at ulve forårsager skader på hunde, og om at berolige den lokale befolkning, kan begrunde, at der indrømmes en bestandsplejende dispensation i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e). Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om udstedelsen af en sådan dispensation, når der henses til de praktiske vanskeligheder ved at kontrollere krybskytteri, opfylder den betingelse, der er fastsat i indledningen til dette direktivs artikel 16, stk. 1, hvorefter det kun er muligt at indrømme en fravigelse, for så vidt som »der ikke findes nogen anden brugbar løsning«.

47. Denne betingelse kan efter min opfattelse forstås som et særligt udtryk for det generelle proportionalitetsprincip, der regulerer EU-retten<sup>12</sup>. Denne betingelse indebærer nemlig et krav om, at en medlemsstat, der påtænker at indrømme en fravigelse, klart identificerer det lovlige formål, der forfølges (underafsnit 1). Når dette formål er identificeret, skal denne medlemsstat godtgøre, at fravigelsen er egnet til (underafsnit 2) og nødvendig for (underafsnit 3) at sikre dens gennemførelse<sup>13</sup>.

6 – Jf. i denne retning dom af 20.10.2005, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-6/04, EU:C:2005:626, præmis 111), af 10.5.2007, Kommissionen mod Østrig, (C-508/04, EU:C:2007:274, præmis 110), og af 14.6.2007, Kommissionen mod Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 25).

7 – Dom af 14.6.2007, Kommissionen mod Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 25). Jf. ligeledes, bl.a. og analogt, dom af 8.6.2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 34), og af 21.6.2018, Kommissionen mod Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, præmis 47).

8 – Jf. fodnote 5 i dette forslag til afgørelse.

9 – Jf. i denne retning dom af 20.10.2005, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-6/04, EU:C:2005:626, præmis 25). Jf. ligeledes Kommissionens vejledning, s. 5[1], punkt 4.

10 – Jf. dom af 8.6.2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 25), og af 21.6.2018, Kommissionen mod Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, præmis 62).

11 – Jf. navnlig punkt 54, 71, 106 og 110 i dette forslag til afgørelse.

12 – Jf. i denne retning generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Finland (C-342/05, EU:C:2006:752, punkt 24).

13 – Jf. i denne retning Kommissionens vejledning, s. [58], punkt 36. En »proportionalitetstest i snæver forstand«, der består i at kontrollere, at de ulemper, der er forbundet med en fravigelse, ikke er uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål, indgår efter min opfattelse allerede i den betingelse, der også er fastsat i indledningen til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, hvorefter en fravigelse ikke må hindre opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for bestandene af de pågældende arter (jf. punkt 77 ff. i dette forslag til afgørelse). Denne bestemmelse fastsætter således grænsen for, hvornår afvejningen mellem hensynet til artsbeskyttelse og modstridende interesser nødvendigvis må falde ud til fordel for førstnævnte.

### 1. Om identificeringen af de formål, der forfølges med de bestandsplejende dispensationer

48. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, forfølger de i hovedsagen omhandlede dispensationer og den bestandsplejeplan, som disse dispensationer indgår i, på én og samme tid formålet om at reducere krybskytteri, formålet om at forebygge skader på hunde og formålet om at øge den generelle tryghedsfølelse hos de personer, der bor i nærheden af de områder, hvor ulvene lever. De to sidstnævnte formål har ifølge beskrivelsen heraf en tæt sammenhæng med det første formål, idet gennemførelsen af disse formål efter myndighedens opfattelse vil bidrage til at øge den »sociale accept« af ulven hos den lokale befolkning og dermed føre til en nedgang i antallet af tilfælde af ulovlig jagt. Formålet med de bestandsplejende dispensationer befinder sig således mellem formålet om at bevare ulvebestanden og de modsatrettede menneskelige interesser.

49. Som det fremgår af en fortolkning på grundlag af ordlyd, sammenhæng og formål af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), udgør de ovenfor nævnte formål efter min opfattelse lovlige formål, der kan påberåbes til støtte for en fravigelse i henhold til denne bestemmelse.

50. For det første vil jeg nævne, at litra e) i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, i modsætning til de andre fravigelsesmuligheder, der er fastsat i dette stykke, ikke nævner de formål, der kan forfølges i forbindelse med indrømmelsen af en fravigelse. Dette litra fastsætter imidlertid supplerende betingelser, der i det væsentlige vedrører det begrænsede antal individer, der må indsamles, indsamlingens selektive karakter og fastlæggelse af rammerne for fravigelsen i form af omhyggeligt kontrollerede betingelser. Disse særlige krav opvejer det vide skøn, som medlemsstaterne råder over med hensyn til at definere de formål, der tilstræbes med fravigelsen.

51. Under disse omstændigheder kan de formål, der kan begrunde en fravigelse af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), omfatte såvel et ønske om at forbedre bevaringsstatussen for en art som beskyttelsen af modsatrettede interesser. Disse interesser omfatter de interesser, der er nævnt i denne bestemmelses litra a)-d), uden at være begrænset dertil. Når der henses til de særligt strenge betingelser, der er fastsat i denne bestemmelses litra e), indebærer indrømmelsen af en fravigelse på dette grundlag for at forfølge formål, der overlapper med de formål, der er fastsat i den nævnte bestemmelses litra a)-d), i modsætning til, hvad Tapiola og Kommissionen har anført, ikke en omgåelse af den betingelse for at indrømme en fravigelse, der er nævnt i litra a)-d)

52. Som den finske og den danske regering har anført, vil det, eftersom de krav, der stilles i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), er strengere end de krav, der stilles i forbindelse med de andre fravigelser, først være relevant at overveje anvendelsen af denne bestemmelse med henblik på at forfølge de formål, der allerede er omfattet af dette direktivs artikel 16, stk. 1, litra a)-d), når det ikke er godtgjort, at betingelserne for at anvende disse fravigelser er opfyldt<sup>14</sup>.

14 – En medlemsstat kan eksempelvis påberåbe sig habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), med det formål at forhindre visse skader eller gener, når disse ligger under den grænse, der er nødvendig for at kunne anses for »alvorlig« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i denne bestemmelses litra b). Selv om formålet om bevaring af arter også kan forfølges inden for rammerne af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra a) eller d), kan dette formål endvidere begrunde en fravigelse i henhold til denne bestemmelses litra e), når den forventede gavnlige virkning af fravigelsen for artens bevaringsstatus ikke er tilstrækkelig godtgjort til, at det er muligt at anvende den nævnte bestemmelses litra a) eller litra d) (jeg vender tilbage hertil i punkt 61 ff. i dette forslag til afgørelse).

53. *For det andet* er den fortolkning, som jeg foreslår, i overensstemmelse med formålet med habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), sammenholdt med dette direktivs artikel 2. Denne fortolkning består i at tilføre en fleksibilitetsmargen, der giver medlemsstaterne mulighed for at tage hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg<sup>15</sup> samtidig med, at det sikres, at det overordnede mål med den strenge beskyttelsesordning for arter af fællesskabsbetydning – dvs. at sikre opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for disse arter – ikke bringes i fare<sup>16</sup>.

54. Når dette er sagt, skal de formål, der påberåbes til støtte for en fravigelse, således som anført af Kommissionen, defineres på en klar, præcis og underbygget måde i afgørelsen om fravigelse<sup>17</sup>. Det er nemlig kun en sådan definition, der gør det muligt at kontrollere, om fravigelsen er passende og nødvendig, hvilket afhænger af de formål, som forfølges dermed<sup>18</sup>. Som det følger af en analog anvendelse af retspraksis vedrørende fugledirektivets artikel 9, stk. 1, kan en fravigelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, kun indrømmes »for så vidt angår konkrete enkelttilfælde, der repræsenterer klart afgrænsede behov og specielle situationer«<sup>19</sup>.

55. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om de i hovedsagen omhandlede dispensationer har til formål at løse specifikke problemer, der er defineret klart og præcist i de afgørelser, der ligger til grund herfor. Følgende bemærkninger kan vejlede den forelæggende ret i forbindelse med denne vurdering.

56. For det første er det ubestridt, således som myndigheden konstaterede i de omtvistede afgørelser, at krybskytteri på det tidspunkt, hvor disse afgørelser blev truffet, udgjorde en stor udfordring for gennemførelsen af en politik for bevaring af ulve – hvilken konstatering efter den forelæggende rets er troværdig. Myndigheden anførte i øvrigt i disse afgørelser, at ulve havde forårsaget skader på hunde. Selv om det, som hævdet af Tapiola, antages, at myndigheden ikke har godtgjort, at der statistisk set bestod en højere risiko for, at der ville blive forårsaget skader på hunde, kan dette ikke rejse tvivl om, at myndigheden konstaterede, at der uanset det begrænsede omfang var tale om et reelt problem.

57. For det andet var formålet om at øge den generelle tryghedsfølelse hos befolkningen i de områder, der var omfattet af dispensationerne, således som Kommissionen har hævdet, til gengæld sandsynligvis formuleret i alt for generelle vendinger til at gøre det muligt at undersøge, om dette formål var forholdsmæssigt i forhold til det tilstræbte formål. Det fremgår navnlig ikke af forelæggelsesafgørelsen, at myndigheden har påvist, om og i hvilket omfang befolkningen var bekymret, og i øvrigt heller ikke, at den oplevede, at dens sikkerhed var truet<sup>20</sup>.

## *2. Hvorvidt de bestandsplejende dispensationer er egnede til at nå de forfulgte mål*

58. Fastlæggelsen af det krav til bevisernes styrke, der er nødvendig for at godtgøre, at en fravigelse kan nå de på forhånd identificerede formål, giver anledning til særlige vanskeligheder inden for rammerne af den foreliggende sag.

15 – Jf. habitatdirektivets artikel 2, stk. 3.

16 – Jf. habitatdirektivets artikel 2, stk. 2. Jf. i denne retning ligeledes dom af 14.6.2007, Kommissionen mod Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 29).

17 – Jf. i denne forbindelse Kommissionens vejledning, s. 5[4], punkt 14.

18 – Jf. i denne retning generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Finland (C-342/05, EU:C:2006:752, punkt 25) og generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Kommissionen mod Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, punkt 67). Kravet om, at formålene med fravigelsen skal identificeres på en klar og underbygget måde, gør det muligt at undgå, at en medlemsstat kunstigt definerer det problem, den søger at løse, for dermed at udelukke andre potentielle tilfredsstillende løsninger (jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Kommissionen mod Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, punkt 68)).

19 – Jf. bl.a. dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Belgien (247/85, EU:C:1987:339, præmis 7), af 7.3.1996, Associazione Italiana per il WWF m.fl. (C-118/94, EU:C:1996:86, præmis 21), og af 11.11.2010, Kommissionen mod Italien (C-164/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:672, præmis 28). Jf. ligeledes Kommissionens vejledning, s. 5[4], punkt 14.

20 – Kommissionen har i denne forbindelse anført, at der ikke er forekommet ulveangreb på mennesker i næsten et århundrede. Ifølge de oplysninger, som Tapiola råder over, er der siden Anden Verdenskrig ikke registreret ulveangreb i Fennoskandinavien.

59. For det første, eftersom de i hovedsagen omhandlede dispensationer udsprang af et forsøg, der havde til formål at undersøge, om en begrænset tilladelse til lovlig jagt kunne bidrage til at reducere krybskytteri og dermed i sidste ende forbedre ulvebestandens bevaringsstatus, herskede der på det tidspunkt, hvor myndigheden udstedte de omhandlede dispensationer, tvivl om, hvorvidt de var egnede til at nå disse formål.

60. På denne baggrund kan det i modsætning til, hvad Tapiola har hævdet, efter min opfattelse ikke kræves, at det skulle godtgøres, at disse dispensationer på tidspunktet for udstedelsen heraf – idet der ikke herskede nogen videnskabelig usikkerhed på dette punkt – ville medføre et fald i antallet af tilfælde af ulovlig jagt, og at rækkevidden af denne virkning ville have en sådan karakter, at den samlede dødelighed, der skyldes mennesker, ville falde.

61. Som jeg allerede har anført<sup>21</sup>, tilvejebringer habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), efter min opfattelse et retsgrundlag for indrømmelse af fravigelser, som har til formål at forbedre bevaringsstatussen for bestandene af den pågældende art, når der hersker en vis tvivl om, hvorvidt disse fravigelser effektivt vil kunne nå dette formål. Som den finske regering har anført, kan bestandsplejende dispensationer som de i hovedsagen omhandlede anses for at forfølge formålet om bekæmpelse af krybskytteri ved at gøre det muligt at foretage en vurdering af, hvilken indvirkning det vil have på omfanget af ulovlig jagt at tillade bestandsplejende jagt. Den omstændighed, at forsøget ikke førte til en entydig konklusion, indebærer i denne forbindelse ikke i sig selv, at sådanne dispensationer ikke er egnede til at forfølge det således beskrevne formål.

62. For at godtgøre, at de bestandsplejende dispensationer er egnede til at nå dette formål, er den kompetente nationale myndighed i overensstemmelse med de principper, der er nævnt i punkt 44 og 45 i dette forslag til afgørelse, efter min opfattelse udelukkende forpligtet til på grundlag af strengt videnskabelige oplysninger at underbygge påstanden om, at en tilladelse til bestandsplejende jagt vil mindske antallet af tilfælde af ulovlig jagt, og dette i et sådant omfang, at det vil have en positiv nettovirkning på ulvebestandens bevaringsstatus<sup>22</sup>. Denne antagelse skal navnlig undersøges ved at foretage en sammenligning af antallet af påtænkte dispensationer med det seneste skøn over antallet af ulovlige nedlæggelser.

63. Det forsigtighedsprincip, som Tapiola har henvist til, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion. Dette princip indebærer i forbindelse med habitatdirektivet i det væsentlige, at såfremt der under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området består rimelig tvivl med hensyn til, om en menneskelig aktivitet har skadelige virkninger for bevaringen af beskyttede naturtyper og arter, kan en sådan aktivitet ikke tillades<sup>23</sup>. Som jeg vil redegøre for nedenfor, indgår dette krav imidlertid allerede i den betingelse, der også fremgår af indledningen til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, hvorefter det før indrømmelsen af en fravigelse skal godtgøres, at den *ikke vil hindre* opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for bestandene af den pågældende art<sup>24</sup>. Forsigtighedsprincippet indebærer ikke, at de kompetente nationale myndigheder skal godtgøre, at fravigelsen *vil forbedre* bevaringsstatussen for disse bestande.

21 – Jf. punkt 52 og fodnote 14 i dette forslag til afgørelse.

22 – Sådanne beviser kan omfatte sociologiske undersøgelser, der er gennemført i den pågældende medlemsstat, eller videnskabelige oplysninger, der vedrører indvirkningen af den bestandsplejende jagt, der er tilladt i andre lande, på ulvens bevaringsstatus.

23 – Jf. i denne retning bl.a. dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 44), af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 66), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 117). Disse domme vedrørte habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, idet denne bestemmelse foreskriver, at en plan eller et projekt, der ikke direkte er forbundet med eller nødvendigt for forvaltningen af en »Natura 2000-lokalitet«, men som kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, alene kan godkendes, såfremt den kompetente myndighed har sikret sig, at denne plan eller dette projekt ikke skader den nævnte lokalitets integritet. De principper, som Domstolen fastslog i disse domme, kan efter min opfattelse finde analog anvendelse på fortolkningen af dette direktivs artikel 16, stk. 1, for så vidt som den undergiver indførelsen af enhver form for fravigelse en pligt til at sikre en streng beskyttelse af arter af fællesskabsbetydning i de tilfælde, hvor der ikke foreligger en hindring for opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde.

24 – Jf. punkt 89-92 i dette forslag til afgørelse.

64. I det foreliggende tilfælde indeholder forelæggelsesafgørelsen ikke oplysninger om, at myndigheden, før den traf de omtvistede afgørelser, på grundlag af videnskabelige oplysninger, havde underbygget den ovenfor nævnte antagelse. Den forelæggende ret skal således undersøge, om myndigheden har udført denne opgave.

65. Myndigheden har i denne forbindelse anført, at det er blevet godtgjort, at bestandsplejende jagt i det mindste på kort sigt kan reducere krybskytteri. Tapiola og Kommissionen har anført, at de tilgængelige videnskabelige undersøgelser synes at vise det modsatte<sup>25</sup>.

66. Det fremgår i øvrigt af de oplysninger, som Tapiola og Kommissionen råder over, at der i Finland i henhold til de bestandsplejende dispensationer i jagtårene 2015-2016 blev nedlagt 43 eller 44 ulve ud af en bestand, der talte mellem 275 og 310 individer. Såfremt det antages, at den forelæggende ret lægger disse oplysninger til grund, bør argumentet om, at drab af næsten 15% af denne bestand – uden at dette omfatter den dødelighed, der indtræder som følge af andre grunde, der må tilskrives mennesker – vil forbedre denne bestands bevaringsstatus, give anledning til i det mindste at udvise en vis forsigtighed.

67. Tapiola har i denne forbindelse tilføjet, at antallet af ulve, der var omfattet af bestandsplejende dispensationer, var højere end det årlige antal af ulovlige nedlæggelser, der i henhold til bestandsplejeplanen blev vurderet til ca. 30 individer<sup>26</sup>. Den bestandsplejende jagt har således ført til drab af 14 individer mere end det antal, der ville være blevet nedlagt som følge af krybskytteri, og dette under den forudsætning, at den bestandsplejende jagt fuldstændig har bragt den ulovlige jagt til ophør, hvilket må anses for tvivlsomt. Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse af, om disse oplysninger er korrekte, synes disse oplysninger at vise, at disse dispensationer ikke er egnede til at nå det dermed tilstræbte formål om at bekæmpe krybskytteri af hensyn til at sikre artsbeskyttelsen.

68. Hvad *for det andet* angår spørgsmålet om, hvorvidt de bestandsplejende dispensationer er egnede til at forhindre, at ulve forårsager skader på hunde, afhænger dette i princippet af, således som Kommissionen har anført, om disse dispensationer omfattede de individer, der havde forårsaget de konstaterede skader. Som den finske regering bekræftede i retsmødet, fremgår det imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at de omtvistede afgørelser blot indeholdt en anbefaling til modtagerne heraf om at udvælge de individer, der forårsagede gener, uden at pålægge dem at gøre det.

69. Det fremgår imidlertid af dom af 14. juni 2007, Kommissionen mod Finland<sup>27</sup>, at det ikke kan udelukkes, at drab af et individ, der lever i en flok, hvorfra bestemte individer forårsager skader – også selv om der ikke foretages en udvælgelse af de individer, der har forårsaget gener – kan forhindre eller mindske disse skader ved at øge ulvens frygt for mennesker. Det er Domstolens opfattelse, at den myndighed, der træffer afgørelse om en fravigelse, imidlertid har pligt til at underbygge denne antagelse med konkrete oplysninger. Den forelæggende ret har ikke præciseret, om der er fremlagt sådanne oplysninger i den foreliggende sag, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

25 – Tapiola har bl.a. henvist til artikel A. Benítez-López, R. Alkemade, A.M. Schipper, D.J. Ingram, P.A. Verweij, J.A.J. Eikelboom og M.A.J. Huijbregts, »The impact of hunting on tropical mammal and bird populations«, *Science*, 356 (6334) 2017, s. 180-183, og Y. Epstein, »Killing Wolves Save Them? Legal Responses to »Tolerance Hunting« in the European Union and United States«, *Review of European Community & International Environmental Law*, bind 26, nr. 1, 2017, s. 19-29. Kommissionen har også henvist til sidstnævnte artikel.

26 – Plejeplanen, s. 15.

27 – C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 42.

### 3. Om undersøgelsen af andre alternative løsninger

70. Som det fremgår af retspraksis<sup>28</sup>, kræver habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, at medlemsstaterne angiver en klar og tilstrækkelig begrundelse for, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning, der gør det muligt at nå de formål, der er påberåbt til støtte for en fravigelse<sup>29</sup>.

71. Domstolen har endvidere præciseret, at den tilsvarende begrundelsespligt, der gælder for anvendelsen af fugledirektivets artikel 9, stk. 1, ikke er opfyldt, når undtagelsen hverken indeholder en henvisning til, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, eller til relevante tekniske, juridiske og videnskabelige rapporter<sup>30</sup>.

72. Som Tapiola og Kommissionen har fremhævet, indeholder forelæggelsesafgørelsen i det foreliggende tilfælde ikke oplysninger, der viser, at myndigheden har begrundet, hvorfor den eneste måde at nå de formål, der var anført til støtte for de bestandsplejende dispensationer, bestod i delvist at tillade jagt på ulve, og heller ikke, hvorfor et så stort antal dispensationer var nødvendigt i denne forbindelse.

73. Som Kommissionen har anført, fremgår det i denne forbindelse ikke af denne afgørelse, at myndigheden foretog en grundig analyse af de praktiske vanskeligheder, der var forbundet med at kontrollere krybskytteri, og som kunne have givet den anledning til at konkludere, at en strengere kontrol- og straffepolitik i kombination med andre forebyggelsesforanstaltninger ikke udgjorde en brugbar mulighed<sup>31</sup>. Den forelæggende ret har heller ikke præciseret, om de alternative løsninger, som Tapiola har argumenteret for, såsom øgede bevillinger til opsætning af elektrisk hegn og gennemførelsen af en mere aktiv politik for oplysning af den lokale befolkning<sup>32</sup>, var blevet overvejet og forkastet ud fra en begrundet stillingtagen.

74. Myndigheden har uden udtrykkeligt at bestride, at der ikke blev foretaget en forudgående analyse, anført, at strengere sanktioner ikke ville have forhindret krybskytteri, idet sådanne sanktioner opfattes som uretfærdige. Myndigheden har i lighed med K. Ruhanen og den finske regering desuden anført, at bestandsplejeplanen ud over anvendelsen af bestandsplejende jagt gjorde det muligt at anvende de supplerende foranstaltninger, der var nødvendige for at forebygge krybskytteri på længere sigt. Disse foranstaltninger omfattede oplysningskampagner, høring af den lokale befolkning og erstatning af de skader, som ulvene forårsagede.

75. Hvad i øvrigt angår formålet om at forhindre, at ulve forårsager skader på hunde, fremgår det, således som Kommissionen har anført, ikke af forelæggelsesafgørelsen, at myndigheden har forklaret, hvorfor det ikke var muligt at nå dette mål gennem dispensationer rettet mod de individer, der forårsagede generne, og som i givet fald ville medføre, at de blev nedlagt af professionelle jægere.

28 – Jf. punkt 44 i dette forslag til afgørelse og dom af 14.6.2007, Kommissionen mod Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 31).

29 – Denne forpligtelse følger endvidere af habitatdirektivets artikel 16, stk. 3, litra a), som kræver, at de rapporter, der skal udfærdiges om fravigelserne efter denne artikels stk. 1, som medlemsstaterne i henhold til den nævnte artikels stk. 2 skal sende til Kommissionen, indeholder »begrundelsen herfor [...] med angivelse i givet fald af afviste alternative løsninger og anvendte videnskabelige oplysninger«.

30 – Dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, præmis 50 og 51). Jf. ligeledes Kommissionens vejledning, s. [59], punkt 40.

31 – Kommissionen har som eksempel nævnt LIFE-programmet, der gennemføres i Alperne (jf. webstedet <http://www.lifewolfalps.eu/en/anti-poaching/>).

32 – Tapiola har i øvrigt anført, at andre medlemsstater, nemlig Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Sverige, på grundlag af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), har indført fravigelser med det formål at forhindre krybskytteri uden at nedlægge ulve. Den omstændighed, at andre medlemsstater i givet fald har kunnet løse et tilsvarende problem uden at indrømme en fravigelse, udgør – uden i sig selv at være afgørende – et stærkt indicium for, at der findes en alternativ løsning til den påtænkte dispensation. Jf. i denne retning analogt generaladvokat Fennellys forslag til afgørelse LRBPO og AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, punkt 39).

76. Såfremt den forelæggende ret måtte lægge til grund, at myndigheden udstedte de i hovedsagen omhandlede dispensationer uden på forhånd at give en klar og tilstrækkelig begrundelse for, at der ikke fandtes andre løsninger for at nå de tilstræbte formål, bør denne ret fastslå, at disse dispensationer er i strid med habitatdirektivets artikel 16, stk. 1.

### ***C. Om dispensationernes betydning for artens bevaringsstatus***

#### *1. Om de geografiske niveauer, på hvilke bevaringsstatussen for bestandene af de pågældende arter skal vurderes*

77. De kompetente nationale myndigheder skal for at kontrollere, om den betingelse, der er fastsat i indledningen til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, hvorefter fravigelsen »ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde«, er opfyldt, først undersøge, hvilken bevaringsstatus disse bestande befinder sig i. Det er først efter denne undersøgelse, at disse myndigheder er i stand til at vurdere, hvilken indvirkning dispensationen vil kunne have på bevaringsstatussen for de nævnte bestande<sup>33</sup>.

78. Det tredje spørgsmål, litra a), vedrører det geografiske niveau, på hvilket bevaringsstatussen for ulvebestanden i denne forbindelse skal vurderes. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om denne vurdering – ud over i relation til det lokale område, som er genstand for dispensationen – skal foretages i relation til hele medlemsstatens område eller endog på grænseoverskridende niveau, når det naturlige udbredelsesområde for den omhandlede bestand udstrækker sig til flere landes område.

79. I habitatdirektivet defineres i denne forbindelse hverken begrebet »bestand« eller »naturlige udbredelsesområde«, idet formålet med dette direktiv kan bidrage til at tydeliggøre disse begrebers betydning i forbindelse med dette direktivs artikel 16, stk. 1. Det fremgår af en samlet læsning af dette direktivs artikel 2, stk. 1 og 2, at dette formål bl.a. består i at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for arter af fællesskabsbetydning »inden for [...] medlemsstaternes område i Europa«. Begrebet »gunstig bevaringsstatus« defineres i øvrigt i det nævnte direktivs artikel 1, litra i), med henvisning til de bestande, der findes inden for det samme område.

80. Henset til disse betragtninger kan begrebet »bestand« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, ikke begrænses til den lokale flok, der er omfattet af en dispensation. Domstolen vurderede under hensyn hertil i dom af 14. juni 2007, Kommissionen mod Finland<sup>34</sup>, ulvens bevaringsstatus i relation til hele det nationale område<sup>35</sup>.

33 – Jf. i denne retning Kommissionens vejledning, s. 6[0], punkt 43.

34 – C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 27.

35 – Hvad angår Finland erindrer jeg om, at arten *Canis lupus* kun udgør en strengt beskyttet art af fællesskabsbetydning uden for rensdyrforvaltningsområdet [jf. bilag IV, litra a), til habitatdirektivet].

81. Kommissionen har i sin vejledning i tråd hermed defineret begrebet »bestand« som en gruppe af individer tilhørende samme art, der lever samtidig inden for det samme geografiske område, og som er i stand til at reproducere sig<sup>36</sup>. Det fremgår af denne vejledning, at begrebet »naturlige udbredelsesområde« afgrænser de fysiske grænser, inden for hvilken bestanden udvikler sig<sup>37</sup>.

82. Som det anbefales i den nævnte vejledning og i LCIE's retningslinjer, og som Tapiola, den finske og den danske regering samt Kommissionen har anført, skal bevaringsstatussen for bestandene af de pågældende arter og den indvirkning, som den påtænkte dispensation kan have på denne bevaringsstatus, ud fra disse betragtninger vurderes i relation til hele medlemsstatens område eller i givet fald i relation til det berørte biogeografiske område, når denne medlemsstats grænser strækker sig over flere biogeografiske områder<sup>38</sup>.

83. Som de procesdeltagere, der har indgivet skriftlige indlæg, har anført, og som det fremgår af Kommissionens vejledning<sup>39</sup>, er det for at vurdere, hvilken indvirkning en fravigelse vil have på bevaringsstatussen for den omhandlede bestand i større målestok, nødvendigt at foretage en vurdering af, hvilken indvirkning en fravigelse vil have på det område, hvor en lokal ulvefolk lever. Eftersom en fravigelse skal løse et specifikt problem i en særlig situation<sup>40</sup>, vil de mest umiddelbare virkninger heraf teoretisk set kunne konstateres i de lokale områder, der er genstand for fravigelsen. Bevaringsstatussen for en bestand inden for et nationalt eller biogeografisk område afhænger imidlertid af den samlede virkning af de forskellige fravigelser, der påvirker de lokale områder, og i givet fald de andre dødsårsager, der skyldes lokal menneskelig indgriben<sup>41</sup>.

84. Jeg er imidlertid ikke enig i det argument, som myndigheden har fremført for den forelæggende ret, hvorefter det for at godtgøre, at den betingelse, der undersøges her, er opfyldt i det foreliggende tilfælde, er tilstrækkeligt at fastslå, at dispensationen ikke bringer opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for ulvebestanden i dens naturlige udbredelsesområde i grænseoverskridende forstand i fare. Selv om myndigheden ikke har præciseret rækkevidden af det naturlige udbredelsesområde for den omhandlede ulvebestand, fremgår det af de oplysninger, som Tapiola har fremlagt, at dette udbredelsesområde omfatter visse dele af Finland og Rusland<sup>42</sup>.

36 – Kommissionens vejledning, s. 6[0], punkt 43. Jf. ligeledes dokumentet fra ekspertgruppen for Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), der har overskriften »Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores«, 1.7.2008 ([http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines\\_for\\_population\\_level\\_management.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf), herefter »LCIE's retningslinjer«, s. 7 og 8). Dette dokument er udarbejdet efter anmodning fra Kommissionen med henblik på at afspejle den bedste praksis for pleje af store rovdyr. Kommissionen har i denne forbindelse anbefalet medlemsstaterne at følge de retningslinjer, som dette dokument indeholder (jf. Kommissionen, »Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores«, 1.7.2008, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines\\_for\\_population\\_level\\_management\\_ec\\_note.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management_ec_note.pdf)). Selv om det nævnte dokument ikke er af bindende karakter, indeholder det endvidere oplysninger, der er relevante for fortolkningen af habitatdirektivet.

37 – Kommissionens vejledning, s. 1[0], punkt 19. Det fremgår af LCIE's retningslinjer (s. 9), at disse grænser, når der er tale om en ulvebestand, kan strække sig over flere hundrede kvadratkilometer.

38 – Jf. Kommissionens vejledning, s. 6[1], punkt 45 og 46, og LCIE's retningslinjer, s. 22. Det fremgår af habitatdirektivets artikel 1, litra c), nr. iii), at Unionen har ni biogeografiske områder, nemlig alpeområde, atlantisk område, sortehavsområde, borealt område, kontinentalt område, makaronesisk område, middelhavsområde, pannonisk område og steppeområde. Det fremgår af dokumentet med overskriften »Reporting Under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the Period 2013-2018« (maj 2017, [http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats\\_art17](http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17), s. 18), at hvis en medlemsstats område strækker sig over flere biogeografiske områder, skal rapporterne om anvendelsen af habitatdirektivet, som i henhold til dette direktivs artikel 17, stk. 1, skal aflægges hvert sjette år, omfatte en vurdering for hvert af disse områder. Rækkevidden af forpligtelsen til i henhold til det nævnte direktivs artikel 16, stk. 1, at foretage en undersøgelse af bevaringsstatussen for bestandene af arter af fællesskabsbetydning afspejler således rækkevidden af den forpligtelse til at foretage overvågning og rapportering, der påhviler medlemsstaterne i henhold til samme direktivs artikel 17, stk. 1.

39 – Kommissionens vejledning, s. 6[1], punkt 46. Kommissionen har i dette punkt argumenteret for, at bevaringsstatussen for en bestand skal foretages på lokalt plan og efterfølgende sammenlignes med den situation, der kendetegner forholdene inden for det nationale eller biogeografiske område.

40 – Jf. punkt 54 i dette forslag til afgørelse.

41 – Jf. punkt 95 i dette forslag til afgørelse.

42 – Jeg vil endvidere nævne, at det fremgår af tabel 4 i og tillæg 1 til LCIE's retningslinjer (s. 48, 65 og 66), at de ulve, der lever i Finland, udgør en del af bestanden i Karelen (Rusland), som omfatter ulve, der lever i Finland og i en del Rusland. Jf. ligeledes Kommissionen, »Key actions for large carnivore populations«, 4.2.2015, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key\\_actions\\_large\\_carnivores\\_2015.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf), p. 46. Når dette er sagt, fremgår det ikke af forelæggelsesafgørelsen, at myndigheden har godtgjort, at der for den således definerede bestand ville kunne opnås en gunstig bevaringsstatus.



85. I denne forbindelse erindrer jeg for det første om, at habitatdirektivet udelukkende har til formål at sikre bevaringen af arter af fællesskabsbetydning inden for medlemsstaternes område. For det andet er tredjelande ikke bundet af de forpligtelser til at sikre en streng beskyttelse, der følger af dette direktiv. En medlemsstat har i praksis således hverken mulighed for at kontrollere eller med rimelighed forudse, hvor mange og hvilke individer tilhørende de nævnte arter, som en tredjestat måtte tillade eller tolerere nedlæggelsen af<sup>43</sup>. Eftersom den indvirkning, som en fravigelse har på bevaringsstatusen for en bestand, afhænger af den samlede virkning af de forskellige dødsårsager, der skyldes menneskelig indgriben, er det ikke muligt at foretage en vurdering af denne indvirkning på et område, der strækker sig over grænserne til en tredjestat.

86. Denne tilgang synes efter min opfattelse at bekræfte Domstolens bedømmelse i dom af 14. juni 2007, Kommissionen mod Finland<sup>44</sup>. Som Tapiola har anført, tog Domstolen i denne dom kun stilling til bevaringsstatusen for ulvebestanden i Finland uden at undersøge bevaringsstatusen for bestanden i relation til det grænseoverskridende område.

87. Denne konklusion foregriber ikke spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kan godtgøre, at den pågældende bestand har opnået en gunstig bevaringsstatus, når dens naturlige udbredelsesområde strækker sig over flere medlemsstats område, ved at dokumentere, at denne bestand har opnået en sådan bevaringsstatus inden for det pågældende grænseoverskridende område<sup>45</sup>.

88. Jeg konkluderer derfor, at det i en situation som den i hovedsagen omhandlede ikke er muligt at indrømme en dispensation med henvisning til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, uden at der er foretaget en vurdering af bevaringsstatusen for bestandene af den pågældende art og den indvirkning, som den påtænkte dispensation vil have på denne bevaringsstatus inden for medlemsstatens område som helhed eller i det biogeografiske område, inden for hvilket denne dispensation skal gennemføres.

## *2. Om rækkevidden af betingelsen om, at der ikke foreligger en hindring for opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende bestande*

89. Den forelæggende ret ønsker med litra b) og c) i det tredje spørgsmål, som jeg vil behandle samlet, oplyst, om habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, nødvendigvis er til hinder for, at der indrømmes en dispensation, når der ikke foreligger en gunstig bevaringsstatus for den pågældende bestand.

90. I denne forbindelse kan denne bestemmelses ordlyd, for så vidt som den nævner »opretholdelse af [en gunstig] bevaringsstatus« for de pågældende bestande, give anledning til den opfattelse, at det for at indrømme en sådan fravigelse er en forudsætning, at der foreligger en gunstig bevaringsstatus for disse bestande.

91. Domstolen fulgte imidlertid ikke denne fortolkning i dom af 14. juni 2007, Kommissionen mod Finland<sup>46</sup>. Domstolen fastslog i denne dom, at den ovenfor nævnte betingelse er opfyldt, selv når de omhandlede bestande ikke befinder sig i en gunstig bevaringsstatus, såfremt det er behørigt godtgjort, at fravigelsen ikke kan *forværre* deres i forvejen ugunstige bevaringsstatus *eller forhindre* deres genetablering i en gunstig bevaringsstatus. Det er således tilstrækkeligt, at fravigelsen i det mindste er neutral med hensyn til artens bevaringsstatus – idet der efter Domstolens opfattelse skal være tale om et tilfælde, der er kendetegnet ved usædvanlige omstændigheder.

43 – Dette gælder så meget desto mere, når den pågældende tredjestat, som det er tilfældet for bl.a. Rusland, ikke deltager i konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, der blev undertegnet i Bern den 19.9.1979 og indgået på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 82/72/EØF af 3.12.1981 (EFT 1982, L 38, s. 1) (herefter »Bernkonventionen«).

44 – C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 27.

45 – I LCIE's retningslinjer (s. 23, 26 og 27) argumenteres der for en sådan tilgang, idet det fremhæves, at det mellemstatslige samarbejde er vigtigt for plejen af bestande af store rovdyr. Jf. ligeledes i denne retning Kommissionens retningslinjer, s. 6[1], punkt 46.

46 – C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 29.

92. Jeg tilføjer, at bestemmelserne i habitatdirektivet skal fortolkes i lyset af forsigtighedsprincippet, der er fastsat i artikel 191, stk. 2, TEUF<sup>47</sup>, som Tapiola og Kommissionen har henvist til. Dette princip indebærer, at en medlemsstat bør afholde sig fra at indføre eller gennemføre en fravigelse, såfremt en undersøgelse af den bedste videnskabelige viden på området giver anledning til en betydelig usikkerhed med hensyn til, om en fravigelse vil hindre eller ikke hindre opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for bestandene af den pågældende art<sup>48</sup>.

*3. Om betydningen af bestandsplejeplanen og den nationale lovgivning, der fastsætter den øvre grænse for det antal individer, der kan nedlægges*

93. Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål, litra a), oplyst, om det for at vurdere foreneligheden af en dispensation i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), har betydning, at denne dispensation indgår i en bestandsplejeplan og en national lovgivning, der fastsætter en øvre kvote for antallet af individer, der på grundlag af denne bestemmelse kan nedlægges i et jagtår inden for det nationale område.

94. Jeg er i lighed med Tapiola, myndigheden, den finske og den danske regering samt Kommissionen af den opfattelse, at denne omstændighed udgør et relevant element i denne forbindelse. Fastsættelsen af det maksimale antal individer, der kan nedlægges inden for dette område, kan nemlig sikre, at den samlede årlige virkning af de individuelle dispensationer ikke bringer opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for bestandene af den pågældende art i fare<sup>49</sup>. Kommissionens vejledning indeholder i øvrigt en anbefaling om at vedtage bestandsplejeplaner med den begrundelse, at de udgør »den bedste måde til at godtgøre, at de strenge krav i [habitatdirektivets] artikel 16 er opfyldt«<sup>50</sup>.

95. De nærmere bestemmelser i bestandsplejeplanen og den omhandlede lovgivning skal ganske vist i denne forbindelse rent faktisk sikre, at disse krav er opfyldt. For at sikre, at drab af et antal individer, der opfylder den på forhånd fastsatte øvre kvote, opfylder de nævnte krav, skal denne kvote fastsættes bl.a. under hensyn til den samlede virkning af de fravigelser, der er indrømmet i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), de fravigelser, der er indrømmet af andre grunde, og de andre dødsårsager, der skyldes menneskelig indgriben<sup>51</sup>. Som Tapiola har anført, er det afgørende i forhold til den gunstige bevaringsstatus for den pågældende bestand alene, hvor mange og hvilke individer, der er døde, og ikke årsagen til, at de er døde.

96. Myndigheden har i det foreliggende tilfælde anført, at det loft på 46 individer, der er fastsat i § i bekendtgørelse nr. 1488/2015, gjorde det muligt at sikre, at opretholdelsen og genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for ulvebestanden ikke ville blive bragt i fare.

97. Tapiola og Kommissionen har anfægtet denne vurdering, navnlig med henvisning til de oplysninger, der er anført i punkt 66 i dette forslag til afgørelse. For det første har Tapiola anført, at dette loft er for højt i forhold til ulvebestandens størrelse og dens bevaringsstatus. For det andet omfattede den bestandsplejende jagt – i strid med, hvad der fremgik af anbefalingerne i bestandsplejeplanen og de dispensationer, der var indrømmet på grundlag heraf – et betydeligt antal ynglende individer. Ca. halvdelen af de 43 eller 44 ulve, der blev dræbt på grundlag af disse dispensationer – og navnlig fire ud af de syv ulve, som R. Mustonen og K. Ruhanen dræbte – var

47 – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 44).

48 – Jf. punkt 63 i dette forslag til afgørelse.

49 – Jf. i denne retning LCIE's retningslinjer, s. 31.

50 – Kommissionens vejledning, s. 5[7], punkt 33 (jf. endvidere s. 6[3], punkt 54). Jf. ligeledes LCIE's retningslinjer, s. 30 og 31.

51 – Jf. dokumentet med overskriften »LCIE Policy Support Statement – Lethal Control and Hunting of Large Carnivores«, der er knyttet som bilag til LCIE's retningslinjer, s. 72.

ynglende individer. Jeg erindrer imidlertid om, at det fremgår af bestandsplejeplanen, at hensynet til ulveflokkens levedygtighed gjorde det påkrævet, at der blev udvalgt ikke-ynglende individer<sup>52</sup>. Tapiola og Kommissionen har anført, at ulvebestanden er faldet drastisk efter gennemførelsen af de nævnte dispensationer.

98. De oplysninger, som Tapiola og Kommissionen har henvist til, udgør, såfremt den forelæggende ret måtte anse dem for godtgjort, et stærkt indicium for, at den øvre kvote, der på forhånd var fastsat i den finske lovgivning, i kombination med manglen på et forbud mod at dræbe ynglende individer ikke kunne sikre, at de bestandsplejende dispensationer, der er indrømmet inden for denne kvote, herunder de i hovedsagen omhandlede dispensationer, ikke ville hindre opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for ulvebestanden.

***D. Om rækkevidden af de særlige betingelser, der er nævnt i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e)***

99. Habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), stiller som krav for anvendelsen af den deri fastsatte fravigelse, at en række betingelser, der vedrører nedlæggelsens selektive karakter, en begrænsning og præcisering af antallet af nedlagte individer og en streng kontrol med de betingelser, hvorunder denne nedlæggelse har fundet sted, er opfyldt. En fuldstændig besvarelse af det første præjudicielle spørgsmål forudsætter, at Domstolen giver den forelæggende ret visse præciseringer med hensyn til indholdet af disse krav i en situation som den i hovedsagen omhandlede.

100. Som det fremgår af de ovenfor anførte betragtninger, indebærer den forudgående generelle betingelse om, at der ikke må foreligge en hindring for opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende bestande, og som enhver fravigelse i henhold til dette direktivs artikel 16, stk. 1, skal opfylde, allerede visse begrænsninger af, hvor mange og i givet fald hvilke individer der kan indfanges.

101. For at give de særlige betingelser, der er nævnt i denne bestemmelses litra e), et egentligt indhold og således sikre den effektive virkning heraf, skal disse betingelser efter min opfattelse fortolkes således, at de i øvrigt medfører en begrænsning af beføjelsen til at fravige forpligtelsen til at sikre en streng beskyttelse af bestandene af de pågældende arter, *også selv om den påtænkte fravigelse ikke vil hindre opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for disse bestande*.

102. I Kommissionens vejledning nævnes det ud fra denne betragtning, at der til den fritagelse, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), er knyttet »væsentlige« supplerende begrænsninger i forhold til de begrænsninger, der gælder for de fravigelsesgrunde, som er nævnt i denne bestemmelses andre litra, således at dens anvendelse »i praksis kun bør ske undtagelsesvis«<sup>53</sup>.

103. Kommissionen har i denne vejledning efter min opfattelse med rette foreslået en test, hvorefter det ikke er muligt at indrømme en fravigelse på grundlag af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), såfremt den medfører en risiko for at få »en betydelig negativ indvirkning på den pågældende bestand i såvel kvantitativ som kvalitativ henseende (dvs. en negativ indvirkning på bestandens struktur)«<sup>54</sup>. Såfremt der foreligger en sådan risiko, er det udelukket at indrømme en fravigelse, selv om den ikke går så vidt som til at hindre opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus.

104. Det er i lyset af disse betragtninger, at rækkevidden af de tre særlige betingelser, der er fastsat i denne bestemmelses litra e), skal fastlægges.

52 – Jf. punkt 21 i dette forslag til afgørelse.

53 – Kommissionens vejledning, s. 5[6], punkt 26, og s. 5[7], punkt 30.

54 – Kommissionens vejledning, s. 5[6], punkt 28.

105. *For det første* kan fortolkningen af betingelsen om, at den nedlæggelse, der tillades i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), skal vedrøre »et antal, der er begrænset«, belyses ved den retspraksis, der omhandler den tilsvarende betingelse om indsamling af enheder »i mindre mængder«, der er nævnt i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c).

106. Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at antallet af fugle, der kan jages i henhold til denne bestemmelse, afhænger af den pågældende bestands størrelse, dens bevaringsstatus og dens biologiske træk. Dette antal skal fastlægges i lyset af en række kriterier, som vedrører geografiske, klimatiske, miljømæssige og biologiske forhold og navnlig situationen i forhold til den pågældende arts formering og samlede årlige dødelighed af naturlige årsager<sup>55</sup>.

107. *For det andet* fremgår det af Kommissionens vejledning<sup>56</sup>, at kravet om, at nedlæggelsen af enheder af den pågældende art først og fremmest har til formål at udpege en art med udelukkelse af alle andre arter<sup>57</sup>. Når dette krav fortolkes i lyset af den generelle rækkevidde af de særlige betingelser, der er nævnt i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), således som disse er beskrevet i punkt 103 i dette forslag til afgørelse, kan det afhængigt af omstændighederne efter min opfattelse også være nødvendigt at foretage en mere præcis udpegning af bestemte enheder eller kategorier af enheder<sup>58</sup>.

108. Som den danske og den svenske regering samt Kommissionen har anført, afhænger den grad af selektivitet, der kræves, ud fra dette synspunkt også af den pågældende bestands størrelse, dens bevaringsstatus og dens biologiske træk<sup>59</sup>. Det kan for visse arter og bestande være vanskeligt at udpege de enheder, der er identificeret individuelt ud fra visse biologiske træk (bl.a. ud fra genetiske egenskaber eller deres rolle i flokken<sup>60</sup>) eller endog deres tilhørsforhold til en flok individer, der lever inden for et bestemt område.

109. *For det tredje* indebærer betingelsen om, at der for fravigelser, der indrømmes på grundlag af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), skal fastsættes omhyggeligt kontrollerede betingelser, navnlig at disse betingelser og den måde, hvorpå der føres kontrol med, om de er overholdt, skal gøre det muligt at sikre, at der er tale om en selektiv og begrænset nedlæggelse af enhederne af de pågældende arter.

55 – Jf. dom af 8.6.2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 25 og 29), og af 21.6.2018, Kommissionen mod Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, præmis 62). Domstolen fastslog, at en mængde på eller mindre end 1% af den samlede årlige dødelighed afhængigt af, om arten kunne jages eller ikke, udgjorde det referencegrundlag, der i lyset af den tilgængelige videnskabelige forskning skulle anvendes til at kontrollere, om den betingelse om indfangning »i mindre mængder«, der er fastsat i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), var opfyldt (jf. bl.a. dom af 15.12.2005, Kommissionen mod Finland, C-344/03, EU:C:2005:770, præmis 53 og 54, og af 21.6.2018, Kommissionen mod Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, præmis 63-65 og den deri nævnte retspraksis).

56 – Kommissionens vejledning, s. 5[7], punkt 32.

57 – Jf. ligeledes i denne retning revisionen af resolution nr. 2 (1993) om rækkevidden af artikel 8 og 9 i konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, der blev vedtaget den 2.12.2011 (T-PVS (2011), s. 36), s. 38. Denne resolution udgør et fortolkende dokument, der er knyttet til Bernkonventionen. Eftersom habitatdirektivet i vid udstrækning har hentet inspiration i denne konvention (jf. i denne forbindelse Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om beskyttelse af naturlige og delvis naturlige levesteder samt af vilde dyr og planter samt om de supplerende bilag (EFT 1991, C 31, s. 1, punkt 1.2), og Kommissionens vejledning, s. 7 og 8, punkt 7 og 8), og navnlig det dertil knyttede bilag, kan den yde Domstolen vejledning ved fortolkningen af dette direktiv.

58 – Jeg vil i denne henseende nævne, at det fremgår af vejledningen om jagt i medfør af fuglebeskyttelsesdirektivet (2008 [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting\\_guide\\_da.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_da.pdf), s. 6[4]), at den betingelse om selektivitet, der er fastsat i dette direktivs artikel 9, stk. 1, litra c), vedrører den art eller endog den underart, det køn eller den aldersklasse, der er omfattet af fravigelsen.

59 – Dette berører ikke det principielle krav, som den danske regering og Kommissionen har henvist til, om specifikt at udpege det individ, der har forårsaget generne, i de tilfælde, hvor fravigelsen har til formål at forebygge visse skader. Dette krav følger imidlertid allerede af betingelsen om, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning (nærmere bestemt i forbindelse med egnethedstesten, således som der er redegjort for i punkt 68 og 69 i dette forslag til afgørelse).

60 – Kommissionen har anført, at den væsentlige rolle, som ynglende ulveindivider spiller for ligevægten i flokken, kræver, at de bevares. Jf. ligeledes generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Finland (C-342/05, EU:C:2006:752, punkt 49).

110. Domstolen har i denne forbindelse allerede fastslået, at administrative procedurer skal tilrettelægges således, at både de afgørelser, der tillader udtagninger under fravigelse af fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), og den måde, hvorpå disse afgørelser anvendes, er underlagt en effektiv rettidigt gennemført kontrol<sup>61</sup>.

111. Kommissionens vejledning bekræfter denne tilgang, idet det fremgår, at fravigelser skal baseres på klare tilladelser, der præciserer, hvilke og hvor mange enheder eller grupper af enheder, der kan nedlægges, og hvor og på hvilke tidspunkter det er tilladt at indfange dem<sup>62</sup>. Den kompetente nationale myndighed skal endvidere for hver enkelt fravigelse, der er baseret på habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, sikre sig, at de i denne bestemmelse fastsatte betingelser er opfyldt, før den indrømmer fravigelsen, og efterfølgende overvåge, hvilken indvirkning den har<sup>63</sup>.

112. Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om myndigheden på grundlag af videnskabelige oplysninger har godtgjort, at de geografiske og kvantitative begrænsninger, der er fastsat for de bestandsplejende dispensationer, ligeledes under hensyn til den måde, hvorpå det kontrolleres, om disse begrænsninger overholdes, er tilstrækkelige til at sikre, at de ikke vil have en væsentlig negativ indvirkning på bevaringsstatusen for ulvebestanden. Det forekommer mig lidet sandsynligt, at dette er tilfældet, når der henses til dels det store antal individer, der er genstand for dispensationen, i forhold til det samlede antal ulve, som fremgår af de af Tapiola og Kommissionen anførte tal (såfremt disse tal må anses for godtgjort)<sup>64</sup>, dels det manglende forbud mod at udpege ynglende individer.

## V. Forslag til afgørelse

113. På baggrund af samtlige de ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

- »1) Artikel 16, stk. 1, litra e), i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2013, er ikke til hinder for, at en medlemsstat fraviger forpligtelsen til at sikre det i dette direktivs artikel 12, litra a), fastsatte forbud mod forsætligt drab af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, litra a), til direktiv 92/43, og som omfatter arten *Canis lupus*, ved at tillade jagt på ulven med det formål at bekæmpe krybskytteri, forebygge skader på hunde og/eller forbedre den generelle tryghedsfølelse i befolkningen, for så vidt som denne medlemsstat godtgør, at samtlige betingelser i dette direktivs artikel 16, stk. 1, litra e), er opfyldt.
- 2) For så vidt som artikel 16, stk. 1, i direktiv 92/43, som ændret ved direktiv 2013/17, foreskriver, at det kun er muligt at indrømme en fravigelse, der er baseret på denne bestemmelse, såfremt der ikke findes nogen anden brugbar løsning, skal denne bestemmelse fortolkes således, at en medlemsstat i denne forbindelse har pligt til klart og præcist i afgørelsen om fravigelse at identificere de formål, der forfølges med fravigelsen, samt at godtgøre, at fravigelsen er egnet til at nå disse formål, og at der ikke findes andre løsninger, der gør det muligt at nå disse formål.

61 – Jf. i denne retning dom af 8.6.2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 47).

62 – Kommissionens vejledning, s. 5[7], punkt 31.

63 – Denne forpligtelse fremgår desuden af habitatdirektivets artikel 16, stk. 3, litra d) og e), der kræver, at de rapporter fra medlemsstaterne, der er omhandlet i denne artikels stk. 2, skal angive »den myndighed, der er bemyndiget til at erklære og kontrollere, at disse betingelser er opfyldt«, og »de kontrolforanstaltninger, der iværksættes, og resultaterne heraf«. Jf. ligeledes Kommissionens vejledning, s. 6[5], punkt 59.

64 – Jf. punkt 66 i dette forslag til afgørelse.

- 3) For så vidt som artikel 16, stk. 1, i direktiv 92/43, som ændret ved direktiv 2013/17, foreskriver, at det kun er muligt at indrømme en fravigelse i henhold til denne bestemmelse, såfremt den ikke hindrer opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for bestandene af de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde, skal denne bestemmelse fortolkes således:
- at den er til hinder for, at en medlemsstat indrømmer en sådan fravigelse, når der kun er foretaget en vurdering af bevaringsstatussen for bestanden af den pågældende art i forhold til det lokale område, der er omfattet af fravigelsen, og når der ikke er foretaget en vurdering i forhold til hele medlemsstatens område eller det biogeografiske område, der er omfattet af fravigelsen, inden for denne medlemsstat
  - at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat indrømmer en sådan fravigelse, når der ikke foreligger en gunstig bevaringsstatus for bestanden af den pågældende art, for så vidt som fravigelsen ikke yderligere forværrer eller forhindrer genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for denne bestand
  - at den omstændighed, at en fravigelse, der er baseret på artikel 16, stk. 1, litra e), i direktiv 92/43, som ændret ved direktiv 2013/17, indgår i en national bestandsplejeplan og en national lovgivning, der fastsætter en årlig øvre kvote for det antal individer, der på dette grundlag kan nedlægges inden for det nationale område, kun sikrer, at denne betingelse overholdes, såfremt denne kvote fastsættes til et niveau, der indebærer, at det ikke hindrer opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for disse bestande, at der indrømmes flere fravigelser, som under hensyn til de fravigelser, der eventuelt måtte blive indrømmet på grundlag af dette direktivs artikel 16, stk. 1, litra a)-d), og de andre dødsårsager, der skyldes menneskelig indgriben, når loftet for den nævnte kvote.
- 4) For så vidt som artikel 16, stk. 1, litra e), i direktiv 92/43, som ændret ved direktiv 2013/17, foreskriver, at det er muligt at indrømme en fravigelse i henhold til denne bestemmelse med henblik på under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade nedlæggelse af et begrænset antal enheder, der er fastsat af de kompetente nationale myndigheder, af de arter, der er nævnt i bilag IV til dette direktiv, skal denne bestemmelse fortolkes således, at disse myndigheder, før de træffer afgørelse herom, skal godtgøre, at en sådan fravigelse ikke medfører en risiko for at have en væsentlig negativ indvirkning på bevaringsstatussen for den pågældende bestand. Det skal sikres, at der ikke består en sådan risiko ved at begrænse antallet af enheder, der er omfattet af fravigelsen, og dens selektive karakter efter nærmere bestemmelser, der er fastsat under hensyn til bestandens størrelse, dens bevaringsstatus og dens biologiske træk. Disse betingelser skal fastlægges præcist i afgørelsen om fravigelse. Der skal føres streng kontrol med, at disse betingelser overholdes.«