

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

JULIANE KOKOTT

fremSAT den 30. november 2006¹

I — Indledning

dette forbud. Den praktiske anvendelse af artikel 16 har endnu ikke været genstand for retspraksis.

1. I den foreliggende sag skal Domstolen tage stilling til betingelserne for sameksistensen mellem moderne europæiske samfund og rovdyr, der allerede er uddøde næsten over alt i Europa.

II — Retsforskrifter

A — Habitatdirektivets bestemmelser

3. Habitatdirektivets formål fastlægges i artikel 2:

2. Kommissionen anfægter den finske forvaltningspraksis ved tilladelsen til jagt på ulve (*Canis lupus*). Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (herefter »habitatdirektivet«)² forbyder bl.a. forsætligt drab og forsætlig indfangning af ulve uden for det finske rensdyrforvaltningsområde. Imidlertid tillader habitatdirektivets artikel 16 under bestemte betingelser fravigelser fra

»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.

¹ — Originalsprog: tysk.

² — EFT L 206, s. 7.

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.

5. Ulven nævnes i bilag IVa:

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

»*Canis lupus* (undtagen de finske populationer i rensdyrforvaltningsområdet som defineret i paragraf 2 i den finske lov nr. 848/90 af 14. september 1990 om rensdyrforvaltning)«.

4. De forbud, der skal sikre beskyttelse af arter, som er relevante i denne sag, fremgår af artikel 12, stk. 1, litra a):

6. Habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, fastsætter, under hvilke betingelser undtagelser er mulige:

»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:

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

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

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

En arts »bevaringsstatus« anses for »gunstig«, når
 - 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

- data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder, og
 - 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.«

- artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og
7. Arters bevaringsstatus defineres i habitatdirektivets artikel 1, litra i):
- »i) en arts bevaringsstatus: resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten, og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrigheid inden for det område, der er nævnt i artikel 2.

- der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande«.

B — *De finske bestemmelser*

8. I henhold til den finske regerings redegørelse, som Kommissionen ikke har anfægtet, blev habitatdirektivets artikel 12 og 16 i vidt omfang gennemført med samme ordlyd i finsk jagtret³.

9. Der er dog fastsat yderligere bestemmelser om tilladelse til at dræbe ulve⁴. Det er det kompetente jagtdistrikt, der i det enkelte tilfælde skal give tilladelse til jagt på ulve. De regionale jagtkvoter, dvs. det maksimale antal ulve, der må jages inden for de enkelte distrikter i jagtperioden fra den 1. november til den 31. marts, fastsættes derimod af landbrugsministeriet. Jagtkvoten fastsættes således, at bestanden i det pågældende distrikt ikke vil blive truet, hvis kvoten opbruges. Der tages hensyn til alle kendskaber til ulvedødeligheden, navnlig på grund af trafikulykker og menneskelige aktiviteter.

10. Ved den konkrete jagttilladelse skal jagtdistrikterne overholde de gennemførte

bestemmelser i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1. Desuden skal de, efterhånden som jagtkvoten opbruges, tage hensyn til de oplysninger, der konkret foreligger om døde ulve i det pågældende distrikt. En overskridelse af kvoten er kun mulig under de betingelser, der er fastsat i artikel 16, stk. 1, og kræver en særlig ministeriel tilladelse.

11. Herudover må politiet under usædvanlige omstændigheder dræbe dyr. Også i dette tilfælde finder habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, anvendelse.

III — Den forudgående administrative procedure og påstande

12. Kommissionen har den 10. april 2001 indledt traktatbrudsproceduren, idet den har opfordret til fremsættelse af bemærkninger (åbningsskrivelse). Efter at Finland besvarede denne ved skrivelse af 6. juli 2001, fremsatte Kommissionen den 4. juli 2002 en begrundet udtalelse. Finland besvarede denne ved skrivelse af 28. august 2002.

13. Kommissionen går dog stadig ud fra, at der foreligger en tilsidesættelse af fællesskabsretten, og anlagde den 12. september 2005 den foreliggende sag.

3 — Bestemmelserne er gengivet i den finske managementplan for ulvebestanden fra 2005, <http://www.bmm.fi/tiedoteliitteet/sudenhoitosuunnitelma.pdf>, s. 20. Der findes en engelsk udgave under følgende adresse: http://www.bmm.fi/julkaisu/julkaisusarja/2005/MMMjulkaisu2005_11b.pdf, s. 20. Alle citater i det følgende refererer til den engelske udgave.

4 — Managementplanen, nævnt ovenfor i fodnote 3, s. 28 f.

14. Kommissionen har nedlagt påstand om, at

- det fastslås, at Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 1, og artikel 16, stk. 1, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, idet den i strid med de i direktivets artikel 16, stk. 1, foreskrevne undtagelsesbestemmelser sædvanligvis har tilladt ulvejagt
- Republikken Finland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

15. Republikken Finland har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV — Stillingtagen

16. Kommissionen anfægter i den foreliggende sag hverken de finske bestemmelser eller konkrete enkelte tilfælde af ulvedrab, men derimod de finske myndigheders for-

valtningspraksis. Dette er muligt. Selv om den gældende nationale lovgivning i sig selv er forenelig med fællesskabsretten, kan et traktatbrud udspringe af en eksisterende administrativ praksis, som krænker fællesskabsretten⁵.

17. Et sådant traktatbrud skal Kommissionen godtgøre ved at fremlægge tilstrækkeligt dokumenterede og udførlige beviser for den praksis, som den nationale forvaltning kritiseres for at anvende, og som tilskrives den pågældende medlemsstat⁶. Denne administrative praksis skal frembyde en vis grad af fasthed og almenhed⁷.

18. Finland har med rette fremhævet, at spørgsmålet, om der foreligger en tilside-sættelse af fællesskabsretten, skal bedømmes ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. i den foreliggende sag den 4. september 2002. I modsætning til den finske opfattelse kan der imidlertid — for beviset for en *vedvarende* forvaltningspraksis — også fremdrages dispositioner, der er truffet efter udløbet af fristen⁸.

5 — Dom af 27.4.2006, sag C-441/02, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3449, præmis 47 med yderligere henvisninger.

6 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 49.

7 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 50 med yderligere henvisninger.

8 — Dom af 26.4.2005, sag C-494/01, Kommissionen mod Irland (affaldsdeponering), Sml. I, s. 3331, præmis 37 ff.

19. Parterne er enige om, at finske myndigheder hvert år giver tilladelse til ulvejagt uden for rensdyrforvaltningsområdet⁹. For så vidt foreligger der en fast forvaltningspraksis. Den er kun forenelig med habitatdirektivet, hvis kravene i artikel 16, stk. 1, overholdes.

20. Da der er tale om en undtagelsesordning til de almindelige bestemmelser om beskyttelse af arter, påhviler bevisbyrden for, at de krævede betingelser foreligger, med hensyn til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1 — ligesom ved habitatdirektivets artikel 6, stk. 4¹⁰, og fugledirektivets artikel 9¹¹ — for hver fravigelse den myndighed, der træffer beslutningen¹². Med hensyn til den foreliggende traktatbrudsprocedure følger det heraf, at det principielt er Finland, der skal føre bevis for berettigelsen af ulvedrabene.

21. Denne bevisbyrde kan dog i en diskussion om en forvaltningspraksis ikke gå så

vidt, at medlemsstaten i hvert enkelt tilfælde eller blot med hensyn til et stort antal eksempler uden undtagelser beviser, at alle betingelser for en undtagelse foreligger. Det er tværtimod tilstrækkeligt, som Finland har gjort det, samlet at redegøre for systemet for anvendelsen af undtagelserne.

22. Såfremt denne redegørelse opfylder fællesskabsrettens krav, påhviler det Kommissionen at bevise, hvorfor den pågældende medlemsstats praksis alligevel tilsidesætter fællesskabsretten. I den forbindelse kan Kommissionen enten abstrakt anfægte dele af det system, der er blevet redegjort for, eller konkret anfægte et tilstrækkeligt stort antal enkelte tilfælde. De nødvendige oplysninger om disse enkelte tilfælde skal den enten udlede af anmodninger om oplysninger hos den pågældende medlemsstat¹³ eller af andre kilder.

9 — Jf. også hertil den finske managementplan, nævnt ovenfor i fodnote 3, s. 29.

10 — Jf. hertil mit forslag til afgørelse af 27.10.2005 i sag C-209/04, Kommissionen mod Østrig (Lauteracher Ried), Sml. 2006 I, s. 2755, punkt 68, og af 27.4.2006 i sag C-239/04, Kommissionen mod Portugal (Castro Verde), Sml. 2006 I, s. 10183, punkt 41, begge med yderligere henvisninger, samt i denne retning dommen i sidstnævnte sag, præmis 40.

11 — Rådets direktiv 79/409/EOU af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1). Jf. hertil dom af 15.12.2005, sag C-344/03, Kommissionen mod Finland (forårsjagt på vandfugle), Sml. I, s. 11033, præmis 36, 39, 42 og 60, og af 8.6.2006, sag C-60/05, WWF Italia m.fl., Sml. I, s. 5083, præmis 34.

12 — Sammenlign med hensyn til formuleringen dommen i sagen WWF Italia m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 11.

23. Habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, ligger ikke blot samme direktivs artikel 6, stk. 4, og fugledirektivets artikel 9 med hensyn til bevisbyrden, men også med hensyn til indholdet. Alle bestemmelserne fastlægger præcist betingelserne for, at medlemsstaterne kan fravige forpligtelserne i henhold til

13 — Jf. hertil dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 42 ff.

direktivet, og de må derfor fortolkes strengt¹⁴.

om der er andre brugbare løsninger. Om der er alternativer, afhænger nemlig af formålene med den pågældende foranstaltning.

24. Disse undtagelsesbestemmelser konkretiserer også proportionalitetsprincippet¹⁵. I henhold til dette princip, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, må fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål med de pågældende bestemmelser, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål¹⁶.

26. Derfor må foranstaltningens formål først fastlægges. Formålet kan kun retfærdiggøre foranstaltningen, hvis det kan falde ind under mindst en af undtagelsesgrundene, dvs. hvis foranstaltningen er egnet til at opnå et af de dér nævnte formål. Selv hvis formålet kan falde ind under en af grundene, må foranstaltningen ikke gennemføres, hvis dens formål kan opnås ved mindre indgribende midler, altså ved en anden brugbar løsning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 16, stk. 1¹⁷.

25. Nødvendigheden af en sådan fortolkning viser sig navnlig i sammenhængen mellem de i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra a)-e), nævnte undtagelsesgrunde og den alternative efterprøvelse, dvs. efterprøvelsen af,

27. En anden løsning er imidlertid ikke kun brugbar, hvis den ville opnå formålene med undtagelsen lige så godt, men også, hvis de ved undtagelsen forårsagede ulemper ville stå i et uforholdsmæssigt forhold til de tilstræbte formål, og den anden løsning ville sikre et passende forhold. Dette er den afsluttende del af vurderingen af forholdsmæssigheden, den såkaldte rimelighed eller proportionalitet i snæver betydning¹⁸.

14 — Jf. med hensyn til artikel 16, stk. 1, dom af 20.10.2005, sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (konformitet), Sml. I, s. 9017, præmis 25, med hensyn til artikel 6, stk. 4, dommen i sagen Kommissionen mod Portugal (Castro Verde), nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 35, og med hensyn til fugledirektivets artikel 9 dommen i sagen WWF Italia m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 34.

15 — Jf. med hensyn til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, mit forslag til afgørelse af 29.1.2004 i sag C-127/02, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (Waddenzee), Sml. 2004 I, s. 7405, punkt 106, og mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Portugal (Castro Verde), nævnt ovenfor i fodnote 10, punkt 42.

16 — Dom af 10.3.2005, forenede sager C-96/03 og C-97/03, Tempelman og van Schaijk, Sml. I, s. 1895, præmis 47, af 3.7.2003, sag C-220/01, Lennox, Sml. I, s. 7091, præmis 76, af 12.6.2003, sag C-112/00, Schmidberger, Sml. I, s. 5659, præmis 79, af 12.3.2002, forenede sager C-27/00 og C-122/00, Omega Air m.fl., Sml. I, s. 2569, præmis 62, og af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 81.

17 — Jf. i denne retning efterprøvelsen af fugledirektivets artikel 9, der er opbygget på samme måde, dom af 12.12.1996, sag C-10/96, Ligue royale pour la protection des oiseaux m.fl., Sml. I, s. 6775, præmis 16 ff. og 24 ff.

18 — Jf. ovenfor, punkt 24 med yderligere henvisninger.

28. Hvad angår grundene til en undtagelsesordning har Kommissionen anfægtet, at ulvedrab tillades i Finland i henhold til artikel 16, stk. 1, litra b), af præventive årsager, dvs. for at forhindre skade. Anvendelsen af denne undtagelse kræver tværtimod, at der først er sket omfattende skade. Kommissionen har i denne forbindelse påberåbt sig en dom, i henhold til hvilken afvigelsen fra den sammenlignelige generelle beskyttelsesordning i henhold til fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a), tredje led, forudsætter, at der foreligger skade af et større omfang¹⁹.

29. Finland har over for kritikken af forebyggende ulvedrab imidlertid med rette anført, at habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra b) — ligesom fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a), tredje led — allerede i henhold til sin ordlyd vedrører forhindring af skade. At forlange, at det må afventes, at skaden er indtruffet, før der træffes foranstaltninger, ville være åbenbart uforholdsmæssigt.

30. Denne fortolkning modsiger ikke den dom, som Kommissionen har nævnt. I det citerede afsnit af denne traktatbrudssag var der nemlig ikke tale om forebyggelse, men derimod om spørgsmålet, om der kun må

træffes foranstaltninger til afværgelse af *omfattende* skader eller også af skader af mindre betydning.

31. Uafhængigt af, at undtagelsen i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra b), principielt kan anvendes på forebyggende foranstaltninger, er spørgsmålet, under hvilke omstændigheder ulvedrab er egnet til forebyggelse, når der foreligger mindre indgribende alternativer, og om det forebyggende mål står i et passende forhold til interessen i at bevare de enkelte ulve.

32. Disse tre punkter kan Domstolen kun efterprøve, hvis Kommissionen på tilstrækkelig måde har konkretiseret sine indvendinger mod den finske praksis. Dette sker udelukkende i betragtning af, at de finske myndigheder ikke vil give jagttilladelserne med henblik på bestemte ulve, der forvolder skade, men derimod abstrakt tillader drab af et bestemt antal ulve. Med dette anbringende har Kommissionen både stillet spørgsmålstegn ved drabsforanstaltningernes egnethed til forebyggelse af skade og ved, om der ikke foreligger et mildere middel. På den ene side synes det tvivlsomt, at man kan forhindre skader derved, at man uden at foretage en udvælgelse dræber ulve, i stedet for at koncentrere sig om de skadefremkaldende dyr. På den anden side kunne man muligvis opnå den samme præventive virkning ved at begrænse jagten til de få skadeforvoldende individer.

19 — Dom af 8.7.1987, sag 247/85, Kommissionen mod Belgien (konformitet), Sml. s. 3029, præmis 56.

33. For så vidt må det først klarlægges, at Kommissionens bebrejdelse er irrelevant, for så vidt som den vedrører jagtkvoterne, der fastlægges af det kompetente ministerium for de enkelte jagtdistrikter. Disse kvoter fastsætter nemlig — ifølge det anbringende, som den finske regering uanfægtet har fremført — kun de rammer, inden for hvilke jagtdistrikterne giver tilladelser, hvis betingelserne i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, *derudover* foreligger. De er således et middel til at forhindre, at jagten skader artens bevaringsstatus overmådeligt.

34. Finland har med hensyn til de enkelte jagttilladelser anført, at tilladelsen til drab i hvert fald vedrører bestemte individer, hvis disse kan identificeres. Jagtdistrikterne er informeret om situationen på stedet og vil i samarbejde med Riista-ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL — Forskningsinstituttet for vildt og fiskeri) sikre, at de rigtige dyr bliver nedlagt.

35. Ifølge den finske regerings redegørelse gives der imidlertid også i øvrigt i de resterende tilfælde principielt tilladelse til jagt i det pågældende jagtdistrikt i form af et bestemt antal, der kan bortskydes. Finland har i den forbindelse — for første gang i duplikken — fremført, at man ved et flokdyr

som ulven ikke kan begrænse tilladelsen til bortskydning til bestemte individer. Indimellem er det — ved skader, der forårsages af en flok — praktisk talt endog umuligt at identificere enkelte dyr som skadevoldere.

36. Dette argument fra Finlands side præciserer imidlertid ikke, i hvilken form de tilladelser til bortskydning, der ikke er individualiserede, bidrager til at forhindre alvorlige skader, dvs. om denne praksis overhovedet er egnet til at nå dette mål. I Nordamerika blev man nødt til at reducere ulvebestanden *omfattende* over en længere periode, før tabene af jagtvildt gik tilbage²⁰. Det kan ikke udelukkes, at dette også gælder for skader på nytte dyr. Finland har dog bl.a. heroverfor forsvaret sig med det argument, at ulvebestanden er tiltaget på trods af jagten — en mindskelse af skader synes derfor usandsynlig.

37. Man kunne også tænke sig, at tilladelserne kun skulle muliggøre direkte afværger af konkrete angreb, f.eks. på hunde

20 — Commission on Life Sciences (CLS), *Wolves, Bears, and Their Prey in Alaska: Biological and Social Challenges in Wildlife Management*, 1997, s. 183 f. (<http://fermat.nap.edu/books/0309064058/html>).

eller får. Der er dog ingen holdepunkter, der taler for at dette er tilfældet.

som følge deraf ændrer deres vaner og fremover holder større afstand.

38. Den managementplan, som Kommissionen har inddraget i sagen, antyder en yderligere forklaring. I henhold til denne plan skal jagten på ulve nemlig opretholde ulvenes angst for mennesker. På grund af denne angst vil ulvene undgå menneskene og deres bebyggelser og vil have færre anledninger til at dræbe nyttedyr eller bringe mennesker i fare²¹. Med denne målsætning kan jagten falde ind under forebyggelse af skader i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra b).

39. Ulve anses ganske vist for at være meget sky, men de skader, som de forvolder, viser, at de ikke undgår mennesker fuldstændigt. Det fremgår af anvendelsen af de finske erstatningsbestemmelser med hensyn til de skader, som ulve har forvoldt, at ulve i årene 2000-2003 årligt har dræbt mellem 23 og 135 får, mellem 1 og 9 stykker kvæg, 270-561 rensdyr og 20-31 hunde. I det mindste hvad angår får og rensdyr ses tendensen at være tiltagende²². Hvis det faktisk forholder sig sådan, at de flokke, som kommer tættest på menneskene, og som forårsager de fleste skader²³, jages, synes det muligt, at disse

40. Denne påstand kan heller ikke på grundlag af de foreliggende oplysninger begrunde de udifferentierede tilladelser til bortskydning af et bestemt antal ulve. Der skulle foreligge langt mere videnskabelig underbygning, før den kunne accepteres. Denne skulle ikke blot give oplysninger om, hvorvidt jagten overhovedet er egnet til at opretholde ulvenes angst, men også om, i hvilken form den ville få virkning og mindst muligt påvirke ulvebestanden, f.eks. om og i givet fald under hvilke omstændigheder flokkens alfadyr eller kun ungdyr eller endda hele flokken skulle dræbes. Det skulle også efterprøves, om andre foranstaltninger end at ulvene dræbes — f.eks. de foranstaltninger, som Kommissionen har foreslået, nemlig at stille nyttedyr ind i staldene om natten eller bag effektive hegn, lugtstoffer eller andre midler til at afskrække ulvene, samt erstatning for de forårsagede skader — er tilstrækkelige.

41. Habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, underkaster derudover enhver undtagelse til de strenge beskyttelsesbestemmelser i artikel 12 den yderligere betingelse, at fravigelsen ikke må hindre opretholdelsen af den pågældende bestands gunstige bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde.

21 — Managementplanen, nævnt ovenfor i fodnote 3, s. 49.

22 — Managementplanen, nævnt ovenfor i fodnote 3, s. 17.

23 — I henhold til managementplanen (nævnt ovenfor i fodnote 3, s. 17) forårsager 10-20% af ulvene 80% af skaderne.

42. Habitatdirektivets artikel 1, litra i), støtter definitionen af en arts bevaringsstatus som gunstig på tre kendetegn. Det andet og det tredje af disse kendetegn vedrører artens naturlige udbredelsesområde og levesteder. I den foreliggende sag synes der ikke at være nogen tvivl om, at disse kendetegn for en gunstig bevaringsstatus foreligger.

43. Derimod er det omtvistet, om det første kendetegn for en gunstig bevaringsstatus — nemlig om data vedrørende ulvens bestandsudvikling viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder — foreligger.

44. Det er ubestridt, at den finske ulvebestand i de seneste år er vokset betydeligt, og at den også rumligt set har udbredt sig stærkt. På trods af bortskydningstilladelsen er artens bevaringsstatus følgelig samlet set ikke blevet dårligere, men bedre. Heraf kunne man — på linje med den finske regering — slutte, at ulvebestanden i Finland opfylder kravene til en gunstig bevaringsstatus.

45. Kommissionen er imidlertid til trods herfor af den opfattelse, at ulven i Finland

under den administrative procedure og ved udløbet af den frist, Kommissionen havde fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. den 4. september 2002, ikke har befundet sig i en gunstig bevaringsstatus. Kommissionen har i den forbindelse støttet sig på en undersøgelse, der på grundlag af data for 1998 indplacerede ulven i Finland som truet, og på den finske managementplan for ulven. Som Finland har fremhævet, har undersøgelsen i den foreliggende sag kun underordnet betydning, da det afgørende tidspunkt er den 4. september 2002. Managementplanen dokumenterer ulvebestandens bevaringsstatus på dette tidspunkt.

46. Managementplanen lægger til grund, at den finske ulvebestand — selv under hensyntagen til indvandringen af ulve fra den russisk-karelske bestand — først udgør en på lang sigt levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder i Finland, når den omfatter mindst 20 ynglende par²⁴. I det afgørende år 2002 var der imidlertid i henhold til planen kun 12 sådanne par, i årene forud herfor endda endnu færre. Indtil 2005 steg antallet til 16; det har således endnu ikke nået tærsklen for en på lang sigt levedygtig bestand²⁵.

²⁴ — Managementplanen, nævnt ovenfor i fodnote 3, s. 41 og s. 15 f.

²⁵ — Managementplanen, nævnt ovenfor i fodnote 3, s. 9 f.

47. Finland har foreholdt Kommissionen, at det med henblik på vurderingen af den gunstige bevaringsstatus ikke er konceptet om den mindste levedygtige bestand, men bestandsudviklingen — som åbenbart er gunstig — der er afgørende.

48. Dette argument, som den finske regering har fremført, er mindre overbevisende, da det modsiger de konklusioner, som dens egen managementplan åbenbart har draget på grundlag af de bedste videnskabelige oplysninger, der var til rådighed. Følgelig kan ulvens bevaringsstatus i Finland på det relevante tidspunkt ikke anerkendes som gunstig.

49. Det må endvidere — i modsætning til Finlands opfattelse — lægges til grund, at bortskydningen af enkelte ulve var skadelig for bestandens bevaringsstatus. Den omstændighed, at bestanden på trods af drabene er blevet forøget, udelukker ikke i sig selv, at drabene set hver for sig først har forværret bevaringsstatussen²⁶. Hvis ynglende individer skydes, nedsætter dette direkte det antal ynglende par, som er afgørende for bevaringsstatussen. Men også bortskydning af individer, der endnu ikke yngler, har indirekte virkninger på antallet af ynglende par, der formerer sig. Hvis disse eksemplarer

ville leve videre, ville de på et eller andet tidspunkt forlade deres flok og muligvis finde en partner²⁷. I betragtning af det over-skuelige antal ulve i Finland havde bestandens bevaringsstatus derfor — hvis de enkelte eksemplarer ikke var blevet dræbt — formodentlig forbedret sig endnu mere end sådan, som det rent faktisk er sket.

50. Således kan det hverken fastslås, at den finske ulvebestands opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus ikke blev hindret på trods af bortskydningerne, eller at bestanden ikke blev skadet. En retfærdiggørelse af ulvejagten kunne derfor heller ikke af denne grund på det relevante tidspunkt være forenelig med ordlyden af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1.

51. Den finske regering har imidlertid stillet det berettigede spørgsmål, om enhver retfærdiggørelse af en for den strengt beskyttede art skadende foranstaltning i henhold til habitatdirektivets artikel 12 i mangel af en gunstig bevaringsstatus er udelukket i henhold til artikel 16. Dette ville betyde, at medlemsstaterne, før de opnår en gunstig bevaringsstatus for arter i bilag IV — uafhængigt af formålene med en foranstalt-

26 — Jf. dom af 29.1.2004, sag C-209/02, Kommissionen mod Østrig (Golfplatz Wörschach), Sml. I, s. 1211, præmis. 27, og dommen i sagen Kommissionen mod Portugal (Castro Verde), nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 24.

27 — Jf. managementplanen, nævnt ovenfor i fodnote 3, s. 11.

ning — ikke måtte tillade nogen af de ændringer, der skal forbydes. For mange arter ville dette udmunde i en fuldstændig beskyttelse, da de er strengt beskyttede, fordi de ikke befinder sig i en gunstig bevaringsstatus.

kendt, at ganske særlige hensyn kan retfærdiggøre skade på naturlige beskyttelsesgoder, selv om dette efter de pågældende bestemmelsers ordlyd ikke ville være muligt²⁹. I denne forbindelse skal det dreje sig om hensyn til almenvellet, der har forrang for de miljøinteresser, som direktivet varetager, i daværende sag kystsikring og fare for oversvømmelser³⁰. Der blev også taget hensyn til, at det daværende projekt havde konkrete positive virkninger for de påvirkede arter³¹.

52. Netop ved umiddelbar fare for de højeste goder, f.eks. menneskers liv og sundhed, må det dog være muligt, uafhængigt af artens bevaringsstatus, at fravige artsbeskyttelsesretlige forbud, hvis det er den eneste mulighed for at afværge faren. Derfor må der — til trods for nødvendigheden af en snæver fortolkning af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1 — kræves en lempelse af kravene til en retfærdiggørelse af skaden på de strengt beskyttede arter. Som Finland med rette har anført, har Kommissionen — i det mindste implicit — erkendt dette i sin håndbog vedrørende anvendelsen af artikel 12 og 16, da den deri ikke udelukker retfærdiggørelsen af undtagelser, heller ikke ved en ugunstig bevaringsstatus²⁸.

54. I praksis er der — ligesom ved habitatdirektivets artikel 16, stk. 1 — tale om en anvendelse af proportionalitetsprincippet, der imidlertid med hensyn til de mulige formål ikke er begrænset af undtagelser på listen over undtagelsesgrunde i henhold til litra a)-e), og frem for alt ikke kender betingelsen vedrørende hindringen af oprettholdelsen af den pågældende arts bevaringsstatus.

53. En sådan lempelse finder grundlag i Domstolens praksis, som med hensyn til naturbeskyttelsesretten allerede har aner-

55. I det foreliggende tilfælde kan en sådan lempelse af kravene i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, dog heller ikke retfærdiggøre den finske praksis. Da tilladelsen til ulvejagt ikke er begrænset til de eksemplarer, det er nødvendigt at dræbe for forebyggelsen af skader, og der derudover ikke er blevet frembragt tilstrækkeligt videnskabeligt

28 — Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the »Habitats« Directive 92/43/EEC, Draft version 5, april 2006, afsnit III, nr. 49 ff., navnlig nr. 54, s. 63 f. (http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance&vm=detailed&sb=Title).

29 — Dom af 28.2.1991, sag C-57/89, Kommissionen mod Tyskland (Leybucht), Sml. I, s. 883, præmis 21.

30 — Leybucht-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 29, præmis 23.

31 — Leybucht-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 29, præmis 25.

grundlag for dens virkning, kan der ikke antages at foreligge usædvanlige grunde for jagten.

56. Derfor må der gives Kommissionen medhold i de nedlagte påstande.

V — Sagens omkostninger

57. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har fået medhold i sagen, bør det pålægges Republiken Finland at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

VI — Forslag til afgørelse

58. På grundlag af det anførte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Republiken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 1, og artikel 16, stk. 1, i Rådet direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, idet den har tilladt ulvejagt uden at kunne bevise, at betingelserne for en undtagelse i henhold til direktivets artikel 16, stk. 1, forelå.
- 2) Republiken Finland betaler sagens omkostninger.«