

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

JULIANE KOKOTT

föredraget den 30 november 2006¹

I — Inledning

1. I förevarande mål skall domstolen bedöma förutsättningarna för och under vilka betingelser människor i dagens moderna europeiska samhällen och rovdjuren, vilka är på utdöende i stora delar av Europa, skall kunna leva tillsammans.

2. Kommissionen har kritiserat den finländska förvaltningspraxisen att ge tillstånd för jakt på varg (*Lupus canis*). Enligt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (nedan kallat livsmiljödirektivet)² är det bland annat förbjudet att avsiktligt döda och fånga varg utanför det finländska renskyddsområdet. I artikel 16 i livsmiljödirektivet fastställs emellertid att det under vissa förhållanden kan beviljas undantag från detta

förbud. Domstolen har inte tidigare tagit ställning till den praktiska tillämpningen av artikel 16.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — Bestämmelserna i livsmiljödirektivet

3. I artikel 2 fastställs syftet med livsmiljödirektivet enligt följande:

”(1) Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114.

(2) Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller

återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

(3) Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.”

4. Förbuden som skall säkerställa ett artskydd fastställs i artikel 12.1 a. De är:

”Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot

a) att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,

...”

5. Varg beskrivs enligt följande i bilaga 4 a:

”*Canis lupus* (med undantag för ... de finska populationerna inom renskötseområden enligt 2 § i den finska lagen nr 848/90 om renskötsel av den 14 september 1990)”

6. I artikel 16.1 i livsmiljödirektivet fastställs villkoren för att undantag skall kunna beviljas enligt följande:

”Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, får medlemsstaterna göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 12–14 samt 15 a och b av följande anledningar:

a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.

b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.

- c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.
- d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.
- e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.”
7. Arternas bevarandestatus definieras i artikel 1 i i livsmiljödirektivet enligt följande:
- ”i) en arts bevarandestatus: summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom det territorium som anges i artikel 2.
- Bevarandestatusen anses ’gynnsam’ när
- uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, och
 - artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och
 - det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer skall bibehållas på lång sikt.”

B — *De finländska bestämmelserna*

8. Enligt den finländska regeringens redogörelse, som kommissionen inte har motsatt sig, har artiklarna 12 och 16 i livsmiljödirektivet till övervägande delen ordagrant införlivats i den finländska jaktlagstiftningen.³

9. När det gäller tillstånd för att jaga varg förekommer det emellertid ytterligare bestämmelser.⁴ Vargjakt måste godkännas av det ansvariga jaktvårdsdistriktet i varje enskilt fall. De regionala jaktkvoterna, det vill säga det maximala antalet vargar som får jagas i varje distrikt under jaktsäsongen från den 1 november till den 31 mars, fastställs däremot av jord- och skogsbruksministeriet. Kvoten fastställs så att populationen i respektive distrikt inte riskerar att dö ut. Här beaktas alla tillgängliga kunskaper om dödligheten bland vargar, där framför allt dödsfall på grund av trafikolyckor och mänskliga aktiviteter vägs in.

10. För att få ett jakttillstånd måste jaktvårdsdistrikten följa de nationella bestäm-

melser som följer av att bestämmelserna i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet har införlivats. Efterhand som jaktkvoten töms måste hänsyn tas till konkreta uppgifter om vargarnas dödlighet i respektive distrikt. Kvoten får endast överskridas om förutsättningarna i artikel 16.1 är uppfyllda och skall i så fall godkännas av ansvarig minister.

11. Under exceptionella omständigheter får också polisen skjuta djur. Även i detta fall skall bestämmelserna i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet tillämpas.

III — Det administrativa förfarandet och parternas yrkanden

12. Kommissionen inledde fördragsbrottsförfarandet genom att i skrivelse av den 10 april 2001 uppmana Republiken Finland att inkomma med ett yttrande (formell underrättelse). Sedan Finland besvarat den formella underrättelsen i skrivelse av den 6 juli 2001 sände kommissionen den 4 juli 2002 ett motiverat yttrande. Finland bevarade det motiverade yttrandet i skrivelse av den 28 augusti 2002.

13. Kommissionen ansåg emellertid även därefter att det rörde sig om en överträdelse av gemenskapsrätten och väckte den 12 september 2005 förevarande talan.

3 — Bestämmelserna återges i den finländska vårdplanen för vargstammen från år 2005, <http://wwwb.mmm.fi/tiedoteliitteet/sudenhoitosuunnitelma.pdf>, s. 20. Någon svensk version finns ännu inte att tillgå, men engelsk version finns på följande adress: http://wwwb.mmm.fi/julkaisut/julkaisusarja/2005/MMMjulkaisu2005_11b.pdf, s. 20. Alla nedanstående citat avser den engelska versionen.

4 — Vårdplanen (ovan fotnot 3), s. 28 f.

14. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

- fastställa att Republiken Finland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12.1 och artikel 16.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter genom att regelmässigt tillåta jakt på varg med åsidosättande av den undantagsreglering som föreskrivs i artikel 16.1 i nämnda direktiv, och
- förplikta Republiken Finland att ersätta rättegångskostnaderna.

15. Republiken Finland har yrkat att talan skall ogillas och att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

IV — Rättslig bedömning

16. I förevarande talan har kommissionen varken rest invändningar mot de finländska bestämmelserna eller mot konkreta fall av vargjakt, utan mot de finländska myndig-

heternas förvaltningspraxis. Detta är möjligt. Ett fördragsbrott kan bestå i en förvaltningspraxis som strider mot gemenskapsrätten, även om de tillämpliga nationella bestämmelserna i sig är förenliga med gemenskapsrätten.⁵

17. Ett sådant fördragsbrott måste kommissionen kunna bevisa med stöd av en tillräckligt dokumenterad och utförlig beskrivning av den praxis som läggs den nationella förvaltningen till last och som den berörda medlemsstaten kan ställas till svars för.⁶ En sådan förvaltningspraxis måste ha en tillräckligt varaktig och allmän karaktär.⁷

18. Finland har med rätta påpekat att en eventuell överträdelse av gemenskapsrätten skall prövas mot bakgrund av den situation som rådde vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, det vill säga i detta mål den 4 september 2002. I motsättning till den finländska uppfattningen kan emellertid även förfaranden efter utgången av fristen åberopas för att bevisa en *varaktig* förvaltningspraxis.⁸

5 — Dom av den 27 april 2006 i mål C-441/02, kommissionen mot Tyskland (REG 2006, s. I-3449), punkt 47 och följande punkter.

6 — Domen i målet kommissionen mot Tyskland (ovan fotnot 5), punkt 49.

7 — Domen i målet kommissionen mot Tyskland (ovan fotnot 5), punkt 50 och följande punkter.

8 — Dom av den 26 april 2005 i mål C-494/01, kommissionen mot Irland [avfallsupplag] (REG 2005, s. I-3331), punkterna 37 ff.

19. Parterna är eniga om att de finländska myndigheterna tillåter vargjakt utanför renskyddsområdet varje år.⁹ Därmed föreligger en fast förvaltningspraxis. Denna praxis är endast förenlig med livsmiljödirektivet under förutsättning att kraven i artikel 16.1 respekteras.

20. Eftersom det här rör sig om undantagsbestämmelser till de allmänna artskyddsbestämmelserna skall det för artikel 16.1 i livsmiljödirektivet – liksom för artikel 6.4 i livsmiljödirektivet¹⁰ och artikel 9 i fågelskyddsdirektivet¹¹ – gälla att det är den myndighet som har fattat beslutet som har bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag.¹² För förevarande fördragsbrottsförfarande innebär detta att det principiellt sett är Finland som måste bevisa att det har varit motiverat att skjuta vargarna.

21. Vid en tvist som gäller förvaltningspraxis kan emellertid denna bevisbörda inte sträcka

sig så långt att medlemsstaten måste kunna bevisa att alla villkor för undantag är uppfyllda i varje enskilt fall eller ens för ett stort antal typfall. Det är tillräckligt om Finland lämnar en övergripande redogörelse för hur systemet med undantag tillämpas.

22. Om redogörelsen uppfyller de krav som fastställs i gemenskapsrätten, är kommissionen skyldig att redovisa varför den berörda medlemsstatens praxis ändå utgör en överträdelse av gemenskapsrätten. Kommissionen kan då antingen vända sig mot delar av det beskrivna systemet på ett abstrakt plan eller också framföra konkreta anmärkningar i ett tillräckligt stort antal enskilda fall. De uppgifter som är nödvändiga för dessa enskilda fall måste kommissionen antingen begära ut från den berörda medlemsstaten¹³ eller också hämta från andra källor.

23. Artikel 16.1 i livsmiljödirektivet uppvisar likheter med artikel 6.4 i samma direktiv och artikel 9 i fågelskyddsdirektivet, inte bara sett till bevisbördan, utan även sett till innehållet. I samtliga bestämmelser föreskrivs de närmare förutsättningarna för när medlemssta-

9 — Se även den finländska vårdplanen (ovan fotnot 3), s. 29.

10 — Se även mitt förslag till avgörande av den 27 oktober 2005 i mål C-209/04, kommissionen mot Österrike [Lauteracher Ried] (REG 2005, s. I-2755), punkt 68 ff., respektive av den 27 april 2006 i mål C-239/04, kommissionen mot Portugal [Castro Verde] (REG 2006, s. I-10189), punkt 41 ff., samt domen i sistnämnda mål av den 26 oktober 2006, punkt 40.

11 — Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161). Se dom av den 15 december 2005 i mål C-344/03 (kommissionen mot Finland [vårjakt på sjöfågel]) (REG 2005, s. I-11033), punkterna 36, 39, 42 och 60, och av den 8 juni 2006 i mål C-60/05, WWF Italia m.fl. (REG 2006, s. I-5083), punkt 34.

12 — Jämför ordalydelsen i domen i målet WWF Italia m.fl. (ovan fotnot 11).

13 — Se även domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 8), punkterna 42 ff.

terna får frångå direktivets skyldigheter, och undantagen skall således tolkas restriktivt.¹⁴

24. Genom dessa undantagsbestämmelser konkretiseras också proportionalitetsprincipen.¹⁵ Enligt denna princip, som ingår bland gemenskapsrättens allmänna principer, skall gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga, varvid gäller att man när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan skall använda sig av den åtgärd som är minst betungande och att vållade olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvalde målen.¹⁶

25. Att en sådan tolkning är nödvändig framgår framför allt av sambandet mellan de villkor för undantag som anges i artikel 16. 1 a–e i livsmiljödirektivet och bedömningen av alternativ, det vill säga bedömningen av andra tillfredsställande lös-

ningar. Om det föreligger några alternativ beror nämligen på syftena med respektive åtgärd.

26. Följaktligen gäller det först att fastställa syftet med åtgärden. Syftet kan endast rättfärdiga åtgärden om det kan hänföras till minst ett av villkoren för undantag, det vill säga om åtgärden lämpar sig för att uppnå något av de syften som anges där. Även om syftet går att hänföra till ett eller flera av dessa villkor får åtgärden inte genomföras om ändamålet kan uppnås med mindre ingripande medel, alltså genom en annan tillfredsställande lösning i enlighet med artikel 16.1 i direktivet.¹⁷

27. En annan lösning vore emellertid inte tillfredsställande enbart om undantagets mål skulle kunna uppnås i lika hög grad, utan det gäller också att de olägenheter som undantaget vållar skall vara orimliga i förhållande till de eftersträvalde målen och proportionerliga med den andra lösningen. Detta är den avslutande delen av proportionalitetsbedömningen, den så kallade ändamålsenligheten eller proportionaliteten i dess mer begränsade betydelse.¹⁸

14 — Se, vad beträffar artikel 16.1, dom av den 20 oktober 2005 i mål C-6/04, kommissionen mot Förenade kungariket [översensstämelse] (REG 2005, s. I-9017), punkt 25, vad beträffar artikel 6.4 domen i målet kommissionen mot Portugal [Castro Verde] (ovan fotnot 10), punkt 35, samt, vad beträffar artikel 9 i fågelskyddsdirektivet, domen i målet WWF Italia (ovan fotnot 11), punkt 34.

15 — Se, vad beträffar artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, mitt förslag till avgörande av den 29 januari 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging [Waddenzee] (REG 2004, s. I-7405), punkt 106, samt förslaget i det ovan nämnda målet, kommissionen mot Portugal [Castro Verde] (ovan fotnot 10), punkt 42.

16 — Dom av den 10 mars 2005 i de förenade målen C-96/03 och C-97/03, Tempelman och van Schaijk (REG 2005, s. I-1895), punkt 47, av den 3 juli 2003 i mål C-220/01, Lennox (REG 2003, s. I-7091), punkt 76, av den 12 juni 2003 i mål C-112/00, Schmidberger (REG 2003, s. I-5659), punkt 79, av den 12 mars 2002 i målen C-27/00 och C-122/00, Omega Air m.fl. (REG 2002, s. I-2569), punkt 62, och av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl. (REG 2001, s. I-5689), punkt 81.

17 — Se, för ett liknande resonemang, prövningen av den likartat uppbyggda artikel 9 i fågelskyddsdirektivet genom dom av den 12 december 1996 i mål C-10/96, Ligue royale pour la protection des oiseaux m.fl. (REG 1996, s. I-6775), punkterna 16 ff. och 24 ff.

18 — Se punkt 24 och följande punkter ovan.

28. När det gäller skälen för en undantagsbestämmelse har kommissionen kritiserat att vargjakt enligt artikel 16.1 b i Finland får ske av preventiva skäl, det vill säga i syfte att undvika skador. Tillämpningen av detta undantag förutsätter att det har uppstått avsevärda skador. Kommissionen har härvidlag hänvisat till en dom där det fastställs att skadorna måste vara av en viss omfattning för att det skall vara möjligt att frångå de allmänna skyddsbestämmelserna i den jämförbara artikel 9.1 a tredje strecksatsen i fågel-skyddsdirektivet.¹⁹

29. När det gäller kritiken att vargar jagas i preventivt syfte har emellertid Finland med fog invänt att det redan av ordalydelsen i artikel 16.1 b i livsmiljödirektivet – liksom artikel 9.1 a tredje strecksatsen i fågel-skyddsdirektivet – framgår att syftet är att undvika skador. Att kräva att en skada skall uppstå innan åtgärder kan vidtas, vore uppenbarligen oproportionerligt.

30. Denna tolkning står inte i strid med den dom som kommissionen har åberopat. I den citerade delen av det fördragsbrottsförfarandet handlade det nämligen inte om prevention, utan frågan var om åtgärderna

endast får vidtas för att avvärja *avsevärda* skador eller om de också får vidtas för skador av mindre omfattning.

31. Oberoende av om undantaget enligt artikel 16.1 b i livsmiljö-direktivet är principiellt tillämpligt på preventiva åtgärder, gäller frågan under vilka omständigheter som det är lämpligt att jaga varg i preventivt syfte när det finns mindre ingripande alternativ och om det preventiva syftet står i rimlig proportion till intresset att behålla enskilda vargar.

32. Dessa tre punkter kan domstolen endast pröva om kommissionen preciserar sina invändningar mot den finländska praxisen. Detta görs uteslutande med tanke på att de finländska myndigheterna inte skulle bevilja jakttillstånd för de specifika vargar som orsakar skador, utan tillståndet gäller alltid abstrakt och innebär att ett visst antal vargar får jagas. Med denna anmärkning har kommissionen ifrågasatt såväl lämpligheten av att jaga för att förhindra skador som avsaknaden av ett mildare medel. Å ena sidan förefaller det osäkert om man kan förhindra skador genom att urskillningslöst skjuta vargar i stället för att koncentrera sig på de djur som faktiskt orsakar skador. Å andra sidan kan man möjligtvis uppnå samma preventiva effekt genom att begränsa jakten till det fåtal individer som orsakar skador.

¹⁹ — Dom av den 8 juli 1987 i mål C-247/85, kommissionen mot Belgien (REG 1987, s. 3029), punkt 56.

33. I det avseendet gäller det först och främst att klargöra att kommissionens kritik inte får några rättsverkningar när det gäller de jaktkvoter som det ansvariga ministeriet fastställer för de enskilda jaktvårdsdistrikten. Enligt vad den finländska regeringen har uppgett och vilket kommissionen inte rest några invändningar emot, utgör nämligen dessa kvoter endast en ram, och inom denna ram kan jaktvårdsdistrikten själva välja om de *dessutom* vill tillämpa de förutsättningar som föreskrivs i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet. Kvoterna är därmed ett medel för att förhindra att jakten får en alltför negativ inverkan på artens bevarandestatus.

34. När det gäller de enskilda jakttillstånden har Finland hävdade att jakttillstånd hur som helst gäller specifika vargar om dessa går att identifiera. Jaktvårdsdistrikten skall i så fall informeras om situationen på plats och i samarbete med Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet (RKTL – Riista ja kalatalouden tutkimuslaitos) se till att rätt djur skjuts.

35. Av den finländska regeringens redogörelse att döma ges jakttillstånd emellertid även för annan jakt, huvudsakligen i form av angivna avskjutningstal för det aktuella jaktvårdsdistriktet. Finland har hävdade – första gången i sin duplik – att när det gäller ett flockdjur som vargen kan ett tillstånd för

avskjutning inte begränsas till vissa individer. Vid skador orsakade av en flock uppges det dessutom vara praktiskt taget omöjligt att identifiera vilka enskilda djur som har orsakat skadan.

36. Det framgår emellertid inte av den finländska invändningen på vilket sätt som tillstånd för icke-individspecifik avskjutning bidrar till att förhindra allvarliga skador; det vill säga om denna praxis över huvud taget lämpar sig för att uppnå detta mål. Vad beträffar jaktskador har man i Nordamerika erfarit att först en *avsevärd* minskning av vargstammen under en längre tid har resulterat i ett lägre antal skador.²⁰ Det kan inte uteslutas att detta även gäller för skador på nyttodjur. Finland har emellertid bland annat försvarat sig med argumentet att vargstammen har ökat trots jakten. Det är därför osannolikt att skadorna skulle minska.

37. Det vore också tänkbart att tillstånden endast avsåg direkta ingripanden vid kon-

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>).

kreta angrepp på till exempel hundar eller får. För detta finns det emellertid inget stöd.

ändrar sina vanor och i framtiden håller sig på större avstånd.

38. En annan förklaring framgår av den vårdplan som kommissionen har tagit med i förfarandet. Jakten på varg skall nämligen bidra till att vargens skygghet för människan bibehålls. På grund av denna skygghet skulle vargen undvika människan och hennes boplatser och ges färre möjligheter att döda nyttodjur eller i mindre omfattning utgöra en risk för människor.²¹ Med denna målsättning kan jakten anses syfta till att undvika skador enligt artikel 16.1 b i livsmiljödirektivet.

39. Vargar anses visserligen vara mycket skygga djur, men de skador som orsakas av vargar visar ändå att de inte undviker människan helt. Tillämpningen av den finländska kompensationsordningen för skador som har orsakats av vargar visar att vargar under åren 2000–2003 varje år dödade mellan 23 och 135 får, mellan ett och nio nötkreatur, mellan 270 och 561 renar samt mellan 20 och 31 hundar. Åtminstone för får och renar kan man konstatera en ökande trend.²² Om jakt bedrivs på den flock som lever i närheten av människan och står för merparten av skadorna,²³ förefaller det möjligt att flocken

40. Med stöd av tillgänglig information kan emellertid inte heller detta påstående motivera ett odifferentierat tillstånd för avskjutning av ett visst antal vargar. Här krävs det snarare ännu flera vetenskapliga belägg innan ett sådant påstående kan godtas. Forskningen skulle inte bara upplysa om i vilken utsträckning som jakt över huvud taget är en lämplig metod för att bibehålla vargarnas skygghet, utan också om i vilken form jakten ger effekt och skulle påverka vargstammen i minsta möjliga utsträckning, till exempel om flockens alfadjur bör skjutas – och i så fall under vilka omständigheter –, eller endast ungdjuren eller, kanske till och med, hela flocken. Något annat som skulle behöva prövas är om man i stället för att skjuta vargarna kunde nöja sig med andra åtgärder, t.ex. dem som har föreslagits av kommissionen: att nyttodjuren får övernatta i stall eller placeras bakom effektiva stängsel, att man använder sig av lukttännen eller andra medel i vargavskräckande syfte och ger ersättning för de skador som har orsakats.

41. I artikel 16.1 i livsmiljödirektivet anges dessutom att varje undantag från de strikta skyddsbestämmelserna i artikel 12 skall omfattas av ytterligare ett villkor, nämligen att bestånden av den berörda arten trots undantagsbestämmelsen måste vara i sitt naturliga utbredningsområde utan att detta försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus.

21 – Vårdplan (ovan fotnot 3), s. 49.

22 – Vårdplan (ovan fotnot 3), s. 17.

23 – Enligt vårdplanen (ovan fotnot 3), s. 17, orsakar 10–20 procent av vargarna 80 procent av skadorna.

42. För att en arts bevarandestatus skall definieras som gynnsam krävs det enligt artikel 1 i i livsmiljödirektivet att tre förutsättningar är uppfyllda. Den andra och tredje förutsättningen gäller det naturliga utbredningsområdet och artens livsmiljöer. I förevarande förfarande råder det inga tvivel om att dessa förutsättningar för en gynnsam bevarandestatus är uppfyllda.

43. Omdiskuterad är däremot den första förutsättningen för en gynnsam bevarandestatus, nämligen om det förekommer uppgifter om vargens populationsdynamik som visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö.

44. Tveklöst har den finländska vargstammen ökat avsevärt i antal under de senaste åren och har också geografiskt brett ut sig. Trots tillståndet för avskjutning har artens bevarandestatus följaktligen inte försämrats totalt sett, utan i stället förbättrats. Liksom den finländska regeringen skulle man därför kunna dra slutsatsen att vargstammen i Finland uppfyller förutsättningarna för en gynnsam bevarandestatus.

45. Kommissionen gör emellertid ändå gällande att vargen i Finland inte befann sig i en

gynnsam bevarandestatus under det administrativa förfarandet samt vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, det vill säga den 4 september 2002. Kommissionen stöder sig här på en studie där vargen anses vara hotad, på uppgifter för år 1998 samt på den finländska vårdplanen för vargen. Som Finland har framhållit är studien endast av underordnad betydelse i förevarande förfarande, eftersom den avgörande tidpunkten är den 4 september 2002. Vargstammens bevarandestatus vid denna tidpunkt dokumenteras i vårdplanen.

46. I vårdplanen utgår man från att den finländska vargstammen inte utgör ett långsiktigt livskraftigt inslag i sin naturliga livsmiljö i Finland förrän den omfattar mins. 20 par som fortplantar sig²⁴, och då räknar man även med invandringen av vargar från den rysk-karelska vargstammen. Under det relevanta året 2002 fanns det enligt planen endast 12 sådana par och åren dessförinnan ännu färre. Fram till år 2005 ökade antalet till 16 par, och tröskeln för en långsiktigt livskraftig vargstam har alltså ännu inte uppnåtts.²⁵

24 — Vårdplanen (ovan fotnot 3), s. 41 och s 15 f.

25 — Vårdplanen (ovan fotnot 3), s. 9 f.

47. Finland har invänt att kommissionens bedömning av gynnsam bevarandestatus inte handlar om begreppet minsta livskraftiga population utom om populationsdynamiken, som uppenbarligen är gynnsam.

48. Detta argument från den finländska regeringen är föga övertygande, eftersom det står i strid med konstateranden som görs i den egna vårdplanen, uppenbarligen på grundval av de bästa vetenskapliga belägg som finns att tillgå. Följaktligen kan vargens bevarandestatus i Finland inte anses ha varit gynnsam vid den avgörande tidpunkten.

49. Tvärtemot Finlands uppfattning kan man också utgå från att avskjutningen av enskilda vargar har varit till nackdel för vargstammens bevarandestatus. Den omständigheten att populationerna har ökat trots de djur som har skjutits utesluter inte i sig att de skjutna djuren var för sig närmast har försämrat bevarandestatusen.²⁶ När man skjuter individer som fortplantar sig, leder detta till en omedelbar minskning av antalet par som fortplantar sig och som är av betydelse för bevarandestatusen. Men även en avskjutning av individer som ännu inte har börjat fortplanta sig får omedelbara konsekvenser för antalet par som fortplantar

sig. Om dessa exemplar fick leva vidare, skulle de någon gång lämna sin flock och eventuellt finna en partner.²⁷ Om dessa vargar inte hade skjutits, skulle populationens bevarandestatus förmodligen ha förbättrats i högre grad än vad som faktiskt har skett, eftersom det finns så få vargar i Finland.

50. Därmed kan det varken konstateras att den finländska vargstammen har varit opåverkad och befunnit sig i gynnsam bevarandestatus trots avskjutningen eller att vargstammen inte har påverkats. Inte heller av detta skäl kunde det med hänsyn till ordalydelsen i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet anses vara motiverat med vargjakt vid den aktuella tidpunkten.

51. Den finländska regeringen har emellertid ställt den berättigade frågan om alla möjligheter att rättfärdiga en ogynnsam åtgärd för en strikt skyddad art enligt artikel 12 i livsmiljödirektivet utesluts genom artikel 16, om det inte föreligger någon gynnsam bevarandestatus. Detta skulle innebära att medlemsstaterna inte skulle tillåtas genomföra någon av de förbjudna störningarna, oberoende av syftet med en åtgärd, innan arterna i bilaga 4 har uppnått gynnsam

26 — Se dom av den 29 januari 2004 i mål C-209/02, kommissionen mot Österrike [Wörschachs golfbana] (REG 2004, s. I-1211), punkt 27, och domen i målet kommissionen mot Portugal [Castro Verde] (ovan fotnot 10), punkt 24.

27 — Se vårdplanen (ovan fotnot 3), s. 11.

bevarandestatus. För många arter skulle detta resultera i ett absolut skydd, eftersom de åtnjuter ett strikt skydd då de inte har någon gynnsam bevarandestatus.

52. När det föreligger ett omedelbart hot mot verkligt betydande intressen, som människors liv och hälsa, måste det dock vara möjligt att frångå de förbud som skall säkerställa ett artskydd, oberoende av artens bevarandestatus, om det utgör enda möjligheten att avvärja hotet. Även om det är nödvändigt med en snäv tolkning av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, föranleder det en sänkning av kraven för när det skall vara berättigat att tillåta att en art som åtnjuter strikt skydd påverkas. Som Finland med fog har påpekat, har kommissionen åtminstone indirekt medgett detta i sina riktlinjer om tillämpningen av artiklarna 12 och 16, eftersom kommissionen där inte utesluter att det kan vara berättigat med undantag även vid en ogynnsam bevarandestatus.²⁸

53. Det finns stöd för en sådan sänkning av kraven i domstolens rättspraxis, eftersom domstolen inom naturskyddslagstiftningen

redan har slagit fast att exceptionella orsaker kan rättfärdiga att naturskyddsobjekt påverkas, även om detta inte vore möjligt enligt ordalydelsen i de relevanta bestämmelserna.²⁹ Orsakerna måste här motsvara ett allmänintresse som är överordnat det allmänintresse som direktivets ekologiska målsättning är ett uttryck för, i det dåvarande fallet kustskydd och översvämningsrisk.³⁰ Hänsyn togs också till att det dåvarande förehavandet fick konkreta positiva konsekvenser för de arter som påverkades.³¹

54. Praktiskt sett handlar det, liksom när det gäller artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, om en tillämpning av proportionalitetsprincipen, som emellertid inte begränsas i fråga om undantagens möjliga målsättningar genom uppräkningsen av villkoren för undantag enligt bokstäverna a–e och som framför allt inte omfattas av villkoret att artens bevarandestatus skall upprätthållas.

55. I förevarande fall kan emellertid inte heller en sådan sänkning av kraven i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet motivera den praxis som tillämpas i Finland. Eftersom jakttillståndet på vargar inte är begränsat till de exemplar som måste skjutas för att förhindra skador och det dessutom inte har

28 — Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, 5:e preliminära versionen, april 2006, avsnitt III, punkterna 49 ff., särskilt punkt 54 (s. 63 f.) (http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance&vm=detailed&sb=Title).

29 — Dom av den 28 februari 1991 i mål C-57/89, kommissionen mot Tyskland [Leybucht] (REG 1991, s. I-883), punkt 21.

30 — Domen i målet Leybucht (ovan fotnot 29), punkt 23.

31 — Domen i målet Leybucht (ovan fotnot 29), punkt 25.

kunnat anföras tillräckliga vetenskapliga belägg för denna jakt, är det inte möjligt att åberopa exceptionella orsaker för jakten.

56. Kommissionens talan skall följaktligen bifallas.

V — Rättegångskostnader

57. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom Republiken Finland har tappat målet, skall Republiken Finland förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

VI — Förslag till avgörande

58. Jag föreslår därför att domstolen skall meddela följande dom:

1. Republiken Finland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12.1 och 16.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter genom att ha tillåtit vargjakt utan att kunna bevisa att förutsättningarna för undantag enligt artikel 16.1 i direktivet förelåg.
2. Republiken Finland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.