



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 8 maj 2019¹

Mål C-674/17

Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry
ytterligare deltagare i rättegången:
Risto Mustonen,
Kai Ruhanen,
Suomen riistakeskus

(begäran om förhandsavgörande från Högsta förvaltningsdomstolen, Finland)

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 92/43/EEG (livsmiljödirektivet) – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Artikel 12.1 a – Förbud mot att avsiktligt döda exemplar av de arter som avses i bilaga IV a – Arten *canis lupus* (varg) – Artikel 16.1 e – Undantag – Villkor – Den praxis som kallas stamvårdande jakt”

I. Inledning

1. Genom sin begäran om förhandsavgörande har Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) begärt att EU-domstolen ska tolka artikel 16.1 e i direktiv 92/43/EEG,² vanligtvis kallat livsmiljödirektivet.
2. Begäran har framställts i ett mål mellan Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu ry (Naturskyddsföreningen Tapiola-Pohjois-Savo-Kainuu, nedan kallad Tapiola) och Suomen riistakeskus (Finlands viltcentral, nedan kallad viltcentralen). Tapiola har begärt att den hänskjutande domstolen ska upphäva de två beslut i vilka viltcentralen gav tillstånd till jakt på varg under jaktåret 2015–2016 i så kallat stamvårdande syfte.
3. Huvudsyftet med denna praxis var att öka den sociala acceptansen för varg bland befolkningen i de områden som gränsar till vargrevirområden, för att på så sätt minska tjuvjakten och göra det lättare att bevara vargstammen. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i om, och i så fall på vilka villkor, medlemsstaterna får bevilja stamvårdande jakt med stöd av artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet. Enligt denna bestämmelse får medlemsstaterna på vissa villkor göra undantag från sin skyldighet att säkerställa förbudet mot avsiktligt dödande av vargar i deras egenskap av individer av en art som är strikt skyddad enligt detta direktiv.

¹ Originalspråk: franska.

² Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. Enligt artikel 1 g i livsmiljödirektivet är "arter av gemenskapsintresse" sådana arter som inom det territorium som anges i artikel 2 i direktivet är "hotade", "sårbara", "sällsynta" eller "endemiska och kräver särskild uppmärksamhet på grund av den speciella karaktären hos sin livsmiljö eller de möjliga följder som exploatering av dem kan ha för deras livsmiljö eller för deras bevarandestatus". Dessa arter "finns förtecknade eller kan komma att förtecknas i bilaga [II] och/eller bilaga [IV] eller [V]".

5. I artikel 1 i) i direktivet definieras "en arts bevarandestatus" som "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" och fastställs kriterierna för när en arts bevarandestatus ska anses "gynnsam".

6. Artikel 2 i samma direktiv har följande lydelse:

"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.

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."

7. I artikel 12.1 i direktivet föreskrivs följande:

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

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

..."

8. I bilaga IV a i direktivet anges bland de djurarter av gemenskapsintresse som kräver ett strikt skydd arten *Canis lupus*, i folkmun varg, med undantag av bland annat "de finska populationerna i renskötselområden".

9. Artikel 16.1 i direktivet har följande lydelse:

"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 [IV] i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.”

B. Finländsk rätt

1. Jaktlagen

10. Enligt 37 § 3 mom. i jaktlagen (615/1993), i dess lydelse enligt (lag 159/2011) (nedan kallad jaktlagen), är vargen fridlyst. Enligt 41 § 1 mom. i jaktlagen kan viltcentralen emellertid bevilja dispens från detta skydd, under de förutsättningar som anges i 41 a–41 c §.

11. I 41 § 4 mom. i jaktlagen föreskrivs att det genom förordning av statsrådet kan utfärdas närmare bestämmelser om det förfarande som ska iakttas när dispens beviljas, och om de villkor som ska ingå i dispensen. Enligt 41 § 5 mom. får jord- och skogsbruksministeriet genom förordning fastställa den högsta tillåtna bytesmängden för varje år.

12. 41 a § 1 mom. i jaktlagen införlivar artikel 16.1 a–d i livsmiljödirektivet med finländsk rätt. 41 a § 3 mom. i jaktlagen införlivar artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet genom att slå fast att ”[d]ispens i fråga om varg ... kan även beviljas för att under strängt övervakade förhållanden, selektivt och begränsat fånga eller döda vissa djur”.

2. Statsrådets förordning 452/2013

13. I 3 § statsrådets förordning 452/2013 om dispens enligt jaktlagen (förordning 452/2013) föreskrivs att dispens enligt 41 a § 3 mom. i jaktlagen kan beviljas för att fånga eller döda varg inom renskötselområdet från och med den 1 oktober till och med den 31 mars och i övriga landet från och med den 1 november till och med den 31 mars.

14. I 4 § 1 mom. i denna förordning föreskrivs att dispens endast kan beviljas för ett begränsat område där de förutsättningar för beviljande av dispens som avses i 41 a § i jaktlagen uppfylls. I 4 § 3 mom. i förordningen preciseras att dispens enligt 41 a § 3 mom. i jaktlagen endast får beviljas för områden där stammen av arten i fråga är stark.

3. Jord- och skogsbruksministeriets förordningar

15. Enligt 1 § i jord- och skogsbruksministeriets förordning 1488/2015 om jakt på varg som sker med stöd av dispens utanför renskötselområdet under jaktåret 2015–2016 (nedan kallad förordning 1488/2015), antagen med stöd av 41 § 5 mom. i jaktlagen, får det antal vargar som får fällas vid jakt som sker med stöd av dispens enligt 41 a § 3 mom. i jaktlagen uppgå till högst 46 individer under jaktåret 2015–2016.

16. Enligt 1 § i jord- och skogsbruksministeriets förordning 1335/2016 om jakt på varg som sker med stöd av dispens utanför renskötselområdet under jaktåren 2016–2018 (nedan kallad förordning 1335/2016) får det antal vargar som får fällas vid jakt som sker med stöd av dispens enligt 41 § 1 mom. i jaktlagen uppgå till högst 53 individer under respektive jaktår. Enligt 3 § 3 mom. i denna förordning inbegriper detta även de vargar som eliminerats på order av polisen, som dött i trafiken och de döda vargar som man på något annat sätt fått vetskap om.

4. Förvaltningsplanen för vargstammen

17. Den 22 januari 2015 antog jord- och skogsbruksministeriet en ny förvaltningsplan för vargstammen i Finland (nedan kallad förvaltningsplanen).³ Målet för förvaltningsplanen är att nå och bevara vargstammens gynnsamma bevarandestatus. En minsta livskraftig vargpopulation har fastställts till 25 reproducerande par. Syftet med stamvården är att säkerställa den lokala vargflockens existens och samtidigt främja samexistensen mellan vargar och människor.

18. Enligt förvaltningsplanen har det efter år 2007 inte beviljats några dispenser för jakt på varg i stamvårdande syfte (nedan kallad stamvårdande dispenser). Efter detta år har vargstammen i Finland minskat, och uppskattades som lägst till cirka 120 individer år 2013. Under hela denna tid har målet varit att öka stammen genom strikt skydd. Dispenser har beviljats endast i skademotverkande syfte. Samtidigt som vargstammen har minskat har kritiken mot de problem som vargen orsakar och vargens närvaro på landsbygden hållit sig på samma nivå eller till och med ökat. Detta är framför allt en följd av att viltförvaltningen inte har kunnat besvara oron hos människor som bor i vargreviområdena. Frustrationen har stärkt den sociala acceptansen för tjuvjakt på varg.

19. För en framgångsrik förvaltning av vargstammen måste man enligt förvaltningsplanen ta hänsyn till behoven hos de människor som bor och arbetar i vargreviområdena. Syftet med stamvårdande dispenser är att svara på de synpunkter som framkommit i vargreviområdena och skapa en laglig stamvårdande verksamhetsmodell för att ingripa mot vargindivider som orsakar skada och således förebygga tjuvjakt på varg. Dispenserna får inte överstiga den årliga högsta mängd individer som inom ramen för jakt i stamvårdande syfte får fällas i Finland, och som jord- och skogsbruksministeriet ska fastställa genom förordning med stöd av uppgifter från finländska naturresursinstitutet.

20. Stamvårdande dispenser får endast beviljas för att på ett selektivt och begränsat sätt jaga och döda vissa vargindivider i de områden där stammen av arten i fråga är stark, och detta under strängt övervakade förhållanden. Viltcentralen ska bedöma stammens livskraftighet från fall till fall. I vissa fall kan en stamvårdande dispens bland annat beviljas för revir med vargar som orsakar skada eller olägenhet i artens starka förekomstområden.

21. För att trygga vargflockens livskraft ska man vid användningen av dispens bedriva selektiv jakt. Enligt förvaltningsplanen ska jakten inriktas på en ung individ i flocken, eller i förekommande fall den individ som orsakar skador eller olägenheter för de människor som bor i de berörda områdena eller deras egendom. Viltcentralen ska från fall till fall pröva om det finns någon annan tillfredsställande lösning än beviljande av dispens.

³ Förvaltningsplanen finns tillgänglig på adressen
https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen_susikannan_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f.

III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid EU-domstolen

22. Genom två beslut av den 18 december 2015 (nedan kallade de omtvistade besluten) beviljade viltcentralen, i enlighet med 41 § och 41 a § 3 mom. i jaktlagen, Risto Mustonen och Kai Ruhanen dispens att mellan den 23 januari och den 21 februari 2016 fälla vargar i landskapet Norra Savolax (Finland).

23. Risto Mustonen och Kai Ruhanen beviljades i de beslut som riktades till dem dispens att fälla fyra respektive tre vargar. Varje dispens var begränsad till en bestämd flocks revir som angavs i besluten. Var och en av de aktuella flockarna bestod av fem till sju individer och betraktades som livskraftiga och stabila. Flera andra vargflockar levde i närheten av de områden som dispensererna avsåg.

24. I besluten konstaterade viltcentralen att vissa individer som tillhörde flockar som levde i dessa områden vid upprepade tillfällen hade orsakat skador och olägenheter. Vargarna hade framför allt skadat hundar i samband med jakt. Även om hundskadorna hade begränsats genom att hålla hundarna i burar var detta inte en lösning som kunde användas vid jakt. Även om dessa områden utgör så kallade avlägsna områden bor det ändå familjer med barn där. Föräldrarna är oroliga för sina barns säkerhet.

25. De omtvistade besluten åtföljdes av rekommendationer. För det första rekommenderades det att man skulle undvika att fälla alfahannar och inrikta jakten på unga individer eller individer som orsakar skador. För det andra innehöll besluten en rekommendation om att undvika att döda djur som försetts med en sändare. För det tredje rekommenderades de personer som besluten riktades till att i förekommande fall ta hänsyn till om myndigheterna redan innan den tillåtna jakten inleddes hade konstaterat att det hade förekommit dödsfall bland individerna i de flockar som omfattades av dispensen. Det rekommenderades därför att antalet djur som fick fällas skulle minskas, så att det totala antalet döda djur inte överskred det antal som ursprungligen hade beviljats genom dispensen.

26. I besluten hänvisades även till tillämpliga nationella bestämmelser och förvaltningsplanen. Viltcentralen anförde att den inte ansåg att det antal individer som fick fällas med stöd av de stamvårdande dispenser som beviljats inom den övre gränsen på 46 individer, som fastställts i 1 § i förordning 1488/2015, äventyrar bibehållandet eller återställandet av den aktuella artens gynnsamma bevarandestatus i dess naturliga utbredningsområde. Viltcentralen anförde vidare att det inte fanns någon annan lämplig lösning än att bevilja stamvårdande dispenser i de berörda områdena. Jakten skulle äga rum under strängt kontrollerade former. Jaktens selektiva och begränsade karaktär skulle uppnås med hjälp av de geografiska och kvantitativa begränsningar som anges i de omtvistade besluten och genom att den jaktmetod som föreskrivs i besluten följs.

27. Den 31 december 2015 väckte Tapiola talan vid Östra Finlands förvaltningsdomstol och yrkade att de omtvistade besluten skulle upphävas samt att verkställigheten av dem skulle förbjudas. Förvaltningsdomstolen avvisade talan genom två beslut av den 11 februari 2016. Tapiola överklagade dessa beslut. Genom mellandom av den 29 maj 2017 biföll Högsta förvaltningsdomstolen delvis överklagandet.

28. Till stöd för sitt överklagande har Tapiola gjort gällande att de omtvistade besluten bland annat strider mot artiklarna 12 och 16 i livsmiljödirektivet. Artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet omfattar uteslutande de fall där det för att uppnå en god bevarandestatus för bestånden av den berörda arten krävs eller är tillåtet att bevilja en dispens från kravet på strikt skydd för denna art. Enligt Tapiola riskerar emellertid jakten att skada bevarandestatusen för nämnda art, som redan är starkt hotad i Finland. Det har dessutom inte styrkts att vargjakten gör det möjligt att nå de mål som eftersträvas i förvaltningsplanen. Tapiola har tillagt att viltcentralen har fattat de enskilda stamvårdande dispensererna på grundval av en bedömning som endast avsåg det område som berördes av dispensen, utan att ta hänsyn till den kumulativa effekt som samtliga dispenser, för olika områden, har på vargens bevarandestatus.

29. I sin svarsskrivelse har viltcentralen påpekat att den stamvårdande jakten utgjorde en försöksverksamhet, att försöket var kopplat till genomförandet av förvaltningsplanen och att jakten begränsades till två år. Av förordning 1335/2016 framgår att försöket inte förlängdes. Viltcentralen har gjort gällande att den gjorde en grundlig undersökning av huruvida de villkor som fastställs i artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet var uppfyllda. Viltcentralen har tillagt att den nivå som ska ligga till grund för bedömningen av vilken inverkan en dispens har beror på artens biologi. Vad gäller varg är denna nivå inte flocken, utan hela vargstammen, däribland de populationer som rör sig över nationsgränserna.

30. Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang erinrat om att arten *Canis lupus* är starkt hotad i Finland. Antalet vargar har varierat kraftigt under åren. De stora variationerna antas ha samband med tjuvjakt. Att vargstammen är så liten gör den dessutom sårbar för oförutsedda händelser.

31. Den hänskjutande domstolen vill i första hand få klarhet i huruvida den omständigheten att en dispens har beviljats inom ramen för en nationell förvaltningsplan och nationell lagstiftning som fastställer en övre gräns för antalet individer som får fällas i hela den berörda medlemsstaten har betydelse för huruvida dispensen är förenlig med artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet. Den hänskjutande domstolen frågar sig dessutom huruvida denna bestämmelse gör det möjligt att inrikta den stamvårdande jakten mot en lokal population med gynnsam bevarandestatus, utan att det har gjorts en bedömning av vargstammens bevarandestatus i hela det nationella territoriet. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida det är möjligt att bevilja en stamvårdande dispens även om denna populations bevarandestatus inte är gynnsam, såvitt en sådan dispens inte ytterligare förvärrar denna status.

32. För det andra hyser den hänskjutande domstolen tvivel beträffande huruvida de omtvistade besluten uppfyller det villkor som anges i inledningen av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, nämligen att det inte får finnas någon annan lämplig lösning. Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang påpekat att det inte finns några vetenskapliga bevis för att stamvårdande jakt kan begränsa tjuvjakt i en sådan utsträckning att jakten totalt sett har en positiv inverkan på vargens bevarandestatus. Den hänskjutande domstolen har tillagt att de aktuella dispensererna även har till syfte att förhindra skador på hundar och öka den allmänna trygghetskänslan för de människor som bor i det aktuella området. Det finns emellertid inget som uttryckligen tyder på att dessa dispenser omfattas av de situationer som nämns i artikel 16.1 b och 16.1 c i livsmiljödirektivet.

33. Mot bakgrund av ovanstående har Högsta förvaltningsdomstolen, genom beslut av den 28 november 2017, som inkom till domstolen den 1 december 2017, beslutat att ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

- ”1. Kan regionalt begränsade dispenser för jakt beviljas i stamvårdande syfte på ansökan av enskilda jägare i enlighet med artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet, med beaktande av artikelns ordalydelse?
- a) Har det, att prövningen gällande dispensen grundar sig på den riksomfattande förvaltningsplanen och den största tillåtna bytesmängd som stadgas i förordning, inom vars gränser dispens årligen kan beviljas på en medlemsstats område, betydelse i ärendet?
 - b) Kan man i prövningen beakta även andra frågor, som syftet att förhindra hundskador och att öka den allmänna trygghetskänslan?
- 2) Kan beviljandet av dispens för den i första frågan avsedda jakten i stamvårdande syfte motiveras med att det inte finns någon i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet avsedd annan lämplig lösning för att förhindra tjuvjakt?
- a) Kan man i så fall beakta de praktiska svårigheterna med att övervaka tjuvjakt?

- b) Har syftet att förhindra hundskador och att öka den allmänna trygghetskänslan eventuellt betydelse vid bedömningen av en annan lämplig lösning?
- 3) Hur ska förutsättningen gällande en gynnsam bevarandestatus i enlighet med artikel 16.1 i livsmiljödirektivet bedömas i samband med beviljandet av regionalt begränsade dispenser?
 - a) Ska artens bevarandestatus bedömas både regionalt och riksomfattande eller på ett ännu vidare utbredningsområde för arten i fråga?
 - b) Är det möjligt att förutsättningarna för dispens enligt artikel 16.1 i livsmiljödirektivet uppfylls trots att artens bevarandestatus inte kan bedömas vara gynnsam på det sätt som avses i direktivet?
 - c) Om svaret på föregående fråga är jakande, i vilka situationer kunde detta vara fallet?”

34. Tapiola, viltcentralen, den finländska och den danska regeringen samt Europeiska kommissionen har ingett skriftliga yttranden till EU-domstolen. Dessa parter samt Risto Mustonen och den svenska regeringen deltog i förhandlingen den 9 januari 2019.

IV. Bedömning

A. Inledande anmärkningar

35. De omtvistade besluten gjorde det möjligt att med stöd av den finländska lagstiftning som införlivar artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet fälla totalt sju vargar. Besluten rymdes således inom den befogenhet som viltcentralen i förvaltningsplanen hade tilldelats för att i stamvårdande syfte tillåta jakt inom de gränser som fastställts i den nationella lagstiftningen, vilket i förevarande fall var 46 individer för jaktåret 2015–2016.

36. I förvaltningsplanen identifierade viltcentralen bristen på stöd från den landsbygdsbefolkning som bor i närheten av vargreviområdena som ett hinder för en framgångsrik politik för att skydda vargen. Den brist på legitimitet som enligt dessa människor kännetecknar denna politik har resulterat i omfattande tjuvjakt. Förvaltningsplanen var ett försök att se om tillstånd att jaga ett på förhand fastställt antal vargar skulle minska tjuvjakten och i slutändan förbättra vargens bevarandestatus. Som framgår av beslutet om hänskjutande togs det i detta sammanhang även hänsyn till målet att förhindra att vargen orsakar hundskador och målet att öka den allmänna trygghetskänslan hos landsbygdsbefolkningen.

37. Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att det av detta försök inte har gått att dra slutsatsen att jakt i stamvårdande syfte är ett effektivt sätt att bekämpa tjuvjakt och på så sätt förbättra vargstammens bevarandestatus, vilket den finländska regeringen bekräftade vid förhandlingen. Denna försöksverksamhet har dessutom inte upprepats, eftersom dispenser från förbudet mot avsiktligt dödande av vargar senare uteslutande beviljats på de grunder som anges i den finländska lagstiftning som har införlivat artikel 16.1 b och 16.1 c i livsmiljödirektivet.

38. Genom sina tolkningsfrågor vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida de omtvistade besluten – i det att dessa innebär ett undantag från skyldigheten att säkerställa det förbud mot avsiktligt dödande av vargar som fastställs i artikel 12.1 a i livsmiljödirektivet, jämförd med bilaga IV punkt a däri– uppfyller de villkor som anges i artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet och därmed

är förenliga med dessa bestämmelser.⁴

39. Enligt artikel 16.1 i livsmiljödirektivet måste varje undantag från denna skyldighet uppfylla två allmänna krav. För att bevilja ett undantag krävs för det första att det inte finns någon annan lämplig lösning (avsnitt B). För det andra får undantaget inte försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde (avsnitt C).

40. För att tillämpa denna bestämmelse måste dessutom ett av de undantag som anges i artikel 16.1 a–e i livsmiljödirektivet vara uppfyllt. Artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet, som är den relevanta bestämmelsen i förevarande mål, gör det möjligt att bevilja ett undantag som bland annat tillåter avlivning av individer som tillhör de arter som nämns i bilaga IV a till direktivet,⁵ förutsatt att vissa bestämda villkor är uppfyllda (avsnitt D).

41. Kontrollen av om alla dessa villkor är uppfyllda förutsätter en bedömning av de faktiska omständigheterna, vilket uteslutande omfattas av den hänskjutande domstolens behörighet. EU-domstolens svar på tolkningsfrågorna kan emellertid vara till hjälp för den hänskjutande domstolen vid en sådan bedömning.

42. Innan jag inleder min undersökning av dessa frågor erinrar jag om att EU-domstolen i sin praxis redan har slagit fast vissa allmänna riktmärken, vilka jag kommer att utgå från vid min bedömning.

43. För det första har EU-domstolen flera gånger slagit fast att eftersom artikel 16.1 i livsmiljödirektivet innehåller bestämmelser om undantag från de skyldigheter att säkerställa ett strikt skydd av de arter som nämns i bilaga IV a till detta direktiv, ska denna artikel ges en restriktiv tolkning.⁶

44. Eftersom denna bestämmelse innehåller undantagsbestämmelser har den myndighet i medlemsstaten som fattat beslutet bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag. Dessutom får ett undantag endast medges på grundval av beslut som är noggrant och tillräckligt motiverade och som hänvisar till de skäl, villkor och krav som anges i nämnda bestämmelse.⁷

4 Som EU-domstolen redan har konstaterat utgör artiklarna 12, 13 och 16 i livsmiljödirektivet en sammanhängande samling bestämmelser som har till syfte att säkerställa skyddet av de berörda arternas bestånd, vilket innebär att varje undantag som inte är förenligt med artikel 16.1 i detta direktiv även strider mot de förbud som anges i artiklarna 12 och 13. Se dom av den 20 oktober 2005, kommissionen/Förenade kungariket (C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 112).

5 Jag delar inte Tapiolas uppfattning att begreppet ”insamling”, i den mening som avses i artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet inte omfattar dödandet av individer av den aktuella arten. Som anförts av de övriga parter i förfarandet som har avgett yttranden till EU-domstolen är detta begrepp ett allmänt uttryck som täcker både infångning och dödande. Som den danska och den svenska regeringen har anfört kan användningen av detta uttryck bland annat förklaras av den omständigheten att de arter som nämns i bilaga IV till direktivet utöver djurarter även omfattar växtarter, för vilka uttrycket ”dödande” är mindre lämpligt. Kommissionens riktlinjer om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse inom ramen för livsmiljödirektivet (februari 2007, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf, s. 57, punkt 33, nedan kallade kommissionens riktlinjer) ger stöd åt en sådan tolkning. Även om dessa riktlinjer inte är bindande innehåller de detaljerade upplysningar som kan hjälpa till att tolka livsmiljödirektivet. Den tolkning som jag förespråkar följer dessutom av en analog tillämpning av rättspraxis rörande artikel 9.1 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7) (nedan kallat fågeldirektivet). EU-domstolen har nämligen funnit att denna bestämmelse, som gör det möjligt att medge undantag från de skyddsförpliktelser som följer av detta direktiv i situationer som motsvarar dem som fastställts i artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet, kan ligga till grund för att bevilja jakt på vilda fåglar (se, bland annat, dom av den 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl., C-182/02, EU:C:2003:558, punkt 10, och dom av den 15 december 2005, kommissionen/Finland, C-344/03, EU:C:2005:770, punkt 31).

6 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 oktober 2005, kommissionen/Förenade kungariket (C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 111), dom av den 10 maj 2007, kommissionen/Österrike (C-508/04, EU:C:2007:274, punkt 110), och dom av den 14 juni 2007, kommissionen/Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 25).

7 Dom av den 14 juni 2007, kommissionen/Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 25). Se även, bland annat och analogt, dom av den 8 juni 2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, punkt 34), och dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punkt 47).

45. Slutligen är den rättspraxis som rör artikel 9 i fågeldirektivet⁸ – vilken rättspraxis ger medlemsstaterna tillåtelse att göra undantag från sina skyldigheter att skydda vilda fågelarter i situationer som motsvarar de situationer som anges i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet – även relevant i samband med tolkningen av denna bestämmelse.⁹ Framför allt har EU-domstolen slagit fast att varje undantag som medges enligt artikel 9 i fågeldirektivet ska grundas på vetenskapliga uppgifter om geografiska, klimatmässiga, miljömässiga och biologiska förhållanden.¹⁰ Denna princip kan, i likhet med de andra bedömningar som följer av rättspraxis rörande denna bestämmelse som jag kommer att hänvisa till under min redogörelse,¹¹ enligt min mening överföras på artikel 16.1 i livsmiljödirektivet.

B. Räckvidden för villkoret om avsaknad av annan lämplig lösning

46. Som framgår av inledningen till och led b i den första frågan samt av den andra frågan vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida kampen mot tjuvjakt, och i förekommande fall även målen att förhindra att vargar orsakar skador på hundar och att lugna lokalbefolkningen, kan ligga till grund för beviljandet av en stamvårdande dispens med stöd av artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet. Den hänskjutande domstolen vill framför allt veta om beviljandet av en sådan dispens, med beaktande av de praktiska svårigheterna att kontrollera tjuvjakt, uppfyller kravet i inledningen av artikel 16.1 i detta direktiv om att det endast är möjligt att medge ett undantag om ”det inte finns någon annan lämplig lösning”.

47. Enligt min mening kan detta villkor förstås som ett särskilt uttryck för den allmänna proportionalitetsprincip som reglerar unionsrätten.¹² Detta villkor innebär nämligen ett krav på att en medlemsstat, som planerar att medge ett undantag, tydligt identifierar det mål som eftersträvas (underavsnitt 1). Så snart detta mål har identifierats ska medlemsstaten fastställa att undantaget är lämpligt (underavsnitt 2) och nödvändigt (underavsnitt 3) för att säkerställa att målet förverkligas.¹³

1. Identifiering av de mål som eftersträvas med de stamvårdande dispenserna

48. Som framgår av beslutet om hänskjutande eftersträvar de dispenser som är i fråga i det nationella målet och den förvaltningsplan som dessa ingår i att på en och samma gång nå målen om att minska tjuvjakt, förhindra hundskador och öka den allmänna trygghetskänslan hos de människor som bor i närheten av vargrevirområdena. De sistnämnda två målen hänger enligt beslutet om hänskjutande tätt samman med det första målet, eftersom genomförandet av dessa mål enligt viltcentralen kommer att öka den ”sociala acceptansen” hos lokalbefolkningen och därmed leda till mindre tjuvjakt. Syftet med de stamvårdande dispenserna är således att förena målet om att bevara vargstammen med de berörda människornas motstridiga intressen.

49. Av en bokstavlig, systematisk och teleologisk tolkning av artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet följer enligt min mening att ovannämnda mål är legitima mål som kan åberopas till stöd för ett undantag grundat på denna bestämmelse.

⁸ Se fotnot 5 i förevarande förslag till avgörande.

⁹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 oktober 2005, kommission/Förenade kungariket (C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 25). Se även kommissionens riktlinjer, s. 53, punkt 4.

¹⁰ Se dom av den 8 juni 2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, punkt 25), och dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punkt 62).

¹¹ Se, särskilt, punkterna 54, 71, 106 och 110 i förevarande förslag till avgörande.

¹² Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/Finland (C-342/05, EU:C:2006:752, punkt 24).

¹³ Se, för ett liknande resonemang, kommissionens riktlinjer s. 60, punkt 36. Ett ”proportionalitetstest i snäv mening”, som består i att kontrollera att de olägenheter som är förbundna med ett undantag inte är oproportionella i förhållande till det eftersträfvade målet, ingår enligt min mening redan i det villkor som har fastställts i inledningen av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, och enligt vilket ett undantag inte får försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna (se punkt 77 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande). I denna bestämmelse fastställs således när den avvägning som ska göras mellan artskyddsintresset och andra, motstridiga, intressen med nödvändighet ska väga över till det förstnämnda intressets fördel.

50. För *det första* konstaterar jag att – till skillnad från de andra undantagsmöjligheter som räknas upp i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet – det i artikel 16.1 e inte nämns vilka mål som kan eftersträvas i samband med beviljandet av ett undantag. I detta led föreskrivs emellertid kompletterande villkor som i huvudsak rör det begränsade antal exemplar som får samlas in, insamlingens selektiva karaktär och fastställande av ramarna för undantaget genom strängt kontrollerade förhållanden. Dessa specifika krav uppväger det stora utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna förfogar över när det gäller att definiera vilka mål som eftersträvas med undantaget.

51. Under dessa omständigheter kan de mål som kan motivera ett undantag enligt artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet omfatta såväl en önskan om att förbättra bevarandestatusen för en art som skyddet för motstridiga intressen. Dessa intressen omfattar de intressen som nämns i artikel 16.1 a–d, men är inte begränsade till dessa. Vad gäller de särskilt stränga förhållanden som föreskrivs i artikel 16.1 e innebär beviljandet av ett undantag på denna grund – för att eftersträva mål som överlappar de mål som har fastställts i artikel 16.1 a–d – i motsats till vad Tapiola och kommissionen har gjort gällande, inte att de villkor för att beviljas ett undantag som anges i artikel 16.1 a–d kringgås.

52. Eftersom de krav som ställs i artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet är strängare än de krav som ställs i samband med andra undantag bör, som den finländska och den danska regeringen har påpekat, denna bestämmelse i praktiken tillämpas för att eftersträva de mål som redan omfattas av artikel 16.1 a–d i detta direktiv när det inte är styrkt att villkoren för att tillämpa dessa undantag är uppfyllda.¹⁴

53. För *det andra* är den tolkning som jag föreslår förenlig med syftet med artikel 16.1 e, jämförd med artikel 2, i livsmiljödirektivet. Genom min tolkning får medlemsstaterna ett utrymme för flexibilitet som gör att de kan ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag,¹⁵ och samtidigt säkerställa att det överordnade målet med en strikt ordning för att skydda arter av gemenskapsintresse – det vill säga att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus för dessa arter – inte äventyras.¹⁶

54. Som kommissionen har gjort gällande ska de mål som åberopas till stöd för ett undantag anges på ett klart, tydligt och underbyggt sätt i beslutet om undantag.¹⁷ Det är nämligen endast med hjälp av en sådan definition som det går att kontrollera om undantaget är lämpligt och nödvändigt, vilket beror på vilket mål som eftersträvas med undantaget.¹⁸ Av en analog tillämpning av rättspraxis rörande artikel 9.1 i fågeldirektivet följer att ett undantag med stöd av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet endast får medges ”i konkreta enskilda fall och för att uppfylla klart definierade behov och situationer”.¹⁹

14 En medlemsstat kan exempelvis åberopa artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet för att förhindra vissa skador eller olägenheter som ligger under den gräns som är nödvändig för att kunna anses som ”allvarliga” i den mening som avses i artikel 16.1 b i samma direktiv. Även om målet att bevara arter även kan eftersträvas inom ramen för artikel 16.1 a eller d i livsmiljödirektivet kan detta mål ligga till grund för ett undantag enligt artikel 16.1 e i samma direktiv när den förväntade gynnsamma effekten av undantaget för artens bevarandestatus inte är tillräckligt tydlig för att artikel 16.1 a eller d i livsmiljödirektivet ska kunna användas (jag återkommer till denna fråga i punkt 61 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande).

15 Se artikel 2.3 i livsmiljödirektivet.

16 Se artikel 2.2 i livsmiljödirektivet. Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juni 2007, kommissionen/Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 29).

17 Se, i detta avseende, kommissionens riktlinjer, s. 56, punkt 14.

18 Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/Finland (C-342/05, EU:C:2006:752, punkt 25) och förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet kommissionen/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, punkt 67). Kravet på att målen med undantaget ska anges på ett tydligt och underbyggt sätt gör det även möjligt att undvika att en medlemsstat kan definiera det problem som den försöker lösa på ett konstgjort sätt, så att alla andra eventuella lämpliga lösningar utesluts (se förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet kommissionen/Malta, C-557/15, EU:C:2017:613, punkt 68).

19 Se, bland annat, dom av den 8 juli 1987, kommissionen/Belgien (247/85, EU:C:1987:339, punkt 7), dom av den 7 mars 1996, Associazione Italiana per il WWF m.fl. (C-118/94, EU:C:1996:86, punkt 21), och dom av den 11 november 2010, kommissionen/Italien (C-164/09, ej publicerad, EU:C:2010:672, punkt 28). Se även kommissionens riktlinjer, s. 56, punkt 14.

55. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida de dispenser som är i fråga i det nationella målet syftar till att lösa specifika problem, som är klart och tydligt definierade i de beslut som ligger till grund för dispensererna. Följande synpunkter kan eventuellt vara till hjälp för den hänskjutande domstolen vid denna bedömning.

56. Som viltcentralen konstaterade i de omtvistade besluten är det ostridigt att tjuvjakt vid tidpunkten för besluten utgjorde en stor utmaning för en framgångsrik politik för att bevara vargen; den hänskjutande domstolen bedömer detta som trovärdigt. I dessa beslut konstaterade viltcentralen dessutom att vargar hade orsakat skador på hundar. Även om Tapiolas påstående att viltcentralen inte har visat att det fanns en statistiskt ökad risk för hundskador skulle visa sig stämma, råder det inget tvivel om att det problem som viltcentralen har konstaterat verkligen existerar, om än i begränsad skala.

57. Som kommissionen har hävdad var målet att öka den allmänna trygghetskänslan hos befolkningen i de områden som omfattades av dispensererna däremot troligen allt för allmänt formulerat för att kunna pröva om dispensererna stod i proportion till det eftersträlvade målet. Framför allt framgår det inte av beslutet om hänskjutande huruvida viltcentralen har visat att och i vilken utsträckning befolkningen var orolig, och inte heller att den upplevde ett hot mot sin säkerhet.²⁰

2. Huruvida de stamvårdande dispensererna är ägnade att nå de eftersträlvade målen

58. Fastställandet av vilken nivå av bevisning som krävs för att fastställa att ett undantag är nödvändigt för att nå de på förhand definierade målen ger upphov till särskilda problem i samband med förevarande mål.

59. Eftersom de dispenser som är i fråga i det nationella målet byggde på ett försök att undersöka huruvida ett begränsat tillstånd för laglig jakt kunde bidra till att minska tjuvjakten och därmed förbättra vargens bevarandestatus, rådde det, *för det första*, vid tidpunkten för viltcentralens beviljande av de aktuella dispensererna, tvivel om huruvida dessa var ägnade att nå målen.

60. Mot denna bakgrund kan det – i motsats till vad Tapiola har gjort gällande – enligt min mening inte krävas att det bortom allt vetenskapligt tvivel ska vara styrkt att beviljandet av dispenser medför en minskning av den olagliga jakten och att denna effekt är så stor att den skulle medföra att det totala antalet vargar som dör på grund av människor skulle minska.

61. Som jag redan har påpekat²¹ anser jag att artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet kan användas som rättslig grund för att medge undantag som syftar till att förbättra bevarandestatusen för bestånden av den aktuella arten när det råder visst tvivel om huruvida dessa undantag verkligen kommer att förverkliga detta mål. Som den finländska regeringen har gjort gällande kan sådana stamvårdande dispenser som de som är i fråga i det nationella målet anses eftersträva målet om att bekämpa tjuvjakt, genom att möjliggöra en bedömning av vilken inverkan tillstånd att bedriva jakt i stamvårdande syfte kommer att få för omfattningen av den olagliga jakten. Den omständigheten att ingen entydig slutsats kan dras av försöket innebär i detta sammanhang inte i sig att sådana dispenser inte är ägnade att eftersträva det beskrivna målet.

²⁰ Kommissionen har i detta sammanhang hävdad att det inte har förekommit några vargangrepp mot människor på nästan hundra år. Enligt de uppgifter som Tapiola förfogar över har det inte registrerats något vargangrepp mot människor i Fennoskandinavien sedan andra världskriget.

²¹ Se punkt 52 och fotnot 14 i förevarande förslag till avgörande.

62. För att visa att de stamvårdande dispensererna är ägnade att nå detta mål anser jag att den behöriga nationella myndigheten, i enlighet med de principer som nämns i punkterna 44 och 45 i förevarande förslag till avgörande, uteslutande är skyldig att grundat på strikt vetenskapliga data underbygga påståendet om att tillstånd att bedriva jakt i stamvårdande syfte kommer att minska den olagliga jakten, och detta i en omfattning som kommer att få en positiv nettoeffekt på vargstammens bevarandestatus.²² Detta påstående ska framför allt undersökas genom en jämförelse av antalet planerade dispenser med de senaste uppskattningarna av antalet olagligt fällda vargar.

63. Denna slutsats påverkas inte av den försiktighetsprincip som Tapiola har åberopat. Inom ramen för livsmiljödirektivet innebär denna princip i huvudsak att såvitt det med hänsyn till de bästa vetenskapliga rönen råder rimligt tvivel om huruvida en mänsklig aktivitet har skadlig inverkan för bevarandet av skyddade naturtyper och arter kan en sådan aktivitet inte tillåtas.²³ Som jag kommer att redogöra för nedan ingår detta krav emellertid redan i det villkor som anges i inledningen av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, enligt vilket det innan ett undantag medges ska visas att detta *inte försvårar* bibehållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus för bestånden av den berörda arten.²⁴ Försiktighetsprincipen innebär inte att de behöriga nationella myndigheterna ska visa att undantaget *kommer att förbättra* bevarandestatusen för dessa bestånd.

64. I förevarande fall innehåller beslutet om hänskjutande inte några uppgifter om att viltcentralen innan den fattade de omtvistade besluten hade underbyggt ovannämnda antagande med vetenskapliga rön. Den hänskjutande domstolen måste således avgöra om viltcentralen verkligen gjorde detta.

65. Viltcentralen har i detta sammanhang hävdatt att det har visats att jakt i stamvårdande syfte åtminstone på kort sikt kan minska tjuvjakt. Tapiola och kommissionen har gjort gällande att det av tillgängliga vetenskapliga arbeten följer att motsatsen verkar vara fallet.²⁵

66. Av de uppgifter som Tapiola och kommissionen förfogar över framgår det dessutom att det fälldes 43 eller 44 vargar i Finland med stöd av stamvårdande dispenser under jaktåret 2015–2016, av ett totalt bestånd som uppgick till 275–310 individer. Förutsatt att den hänskjutande domstolen bekräftar dessa uppgifter bör argumentet om att dödandet av nästan 15 procent av beståndet – oräknat de vargar som dör av andra orsaker som kan tillskrivas mänsklig aktivitet – komma att förbättra detta bestånds bevarandestatus betraktas med åtminstone viss skepsis.

22 Sådan bevisning kan omfatta sociologiska studier som genomförts i den aktuella medlemsstaten, eller vetenskapliga data om hur den jakt i stamvårdande syfte som tillåts i andra länder påverkar vargens bevarandestatus.

23 Se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 44), dom av den 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 66), och dom av den 17 april 2018, kommission/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 117). Dessa domar rörde artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, eftersom det i denna föreskrivs att en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändig för skötseln och förvaltningen av ett Natura 2000-område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, endast kan godkännas efter det att behörig myndighet försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Jag anser att de principer som EU-domstolen slog fast i dessa domar kan användas analogt vid tolkningen av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, eftersom den förenar medgivandet av varje form av undantag med villkoret om strikt skydd av arter av gemenskapsintresse när detta inte hindrar upprätthållandet av bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde.

24 Se punkterna 89–92 i förevarande förslag till avgörande.

25 Tapiola har framför allt hänvisat till artiklar av Benítez-López, A., Alkemade, R., Schipper, A. M., Ingram, D. J., Verweij, P. A., Eikelboom, J. A. J., och Huijbregts, M. A. J., "The impact of hunting on tropical mammal and bird populations", *Science*, 356 (6334), 2017, s. 180–183, och Epstein, Y., "Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to 'Tolerance Hunting' in the European Union and United States", *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 26, nr 1, 2017, s. 19–29. Även kommissionen har citerat den sistnämnda artikeln.

67. Tapiola har tillagt att antalet vargar som omfattas av stamvårdande dispenser var högre än det årliga antalet olagligt dödade vargar, som i förvaltningsplanen uppskattades till 30 individer.²⁶ Den stamvårdande jakten har således lett till att 14 fler vargar dödades än det antal som skulle ha dödats till följd av tjuvjakt, och detta under förutsättning att den stamvårdande jakten resulterade i all tjuvjakt upphörde, vilken är tveksamt. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll av om dessa uppgifter är riktiga tycks uppgifterna visa att dessa dispenser inte är ägnade att nå det eftersträlvade målet om att bekämpa tjuvjakt för att säkerställa att arten skyddas.

68. Vad för *det andra* gäller frågan om huruvida de stamvårdande dispensererna kan förhindra att vargar orsakar skador på hundar beror detta vidare i princip på, vilket även kommissionen har framhållit, om dessa dispenser omfattar de individer som orsakat de konstaterade skadorna. Som den finländska regeringen bekräftade vid förhandlingen framgår det emellertid av beslutet om hänskjutande att de omtvistade besluten enbart rekommenderade att de personer som besluten riktade sig till skulle välja ut de individer som orsakade skadorna, men att de inte var förpliktigade att göra detta.

69. Enligt EU-domstolens dom av den 14 juni 2007, kommissionen/Finland²⁷ kan det emellertid inte uteslutas att dödandet av individ i en vargflock vars medlemmar orsakar skada – även om just de individer som har orsakat problemen inte väljs ut – kan förhindra eller minska dessa skador genom att vargens rädsla för människor ökar. Enligt EU-domstolen har den myndighet som fattar beslut om undantag en skyldighet att underbygga ett sådant antagande med konkreta uppgifter. Den hänskjutande domstolen har inte preciserat huruvida det i förevarande mål har lagts fram sådana uppgifter, vilken det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

3. Undersökning av eventuella alternativa lösningar

70. Av rättspraxis²⁸ framgår att artikel 16.1 i livsmiljödirektivet innebär att medlemsstaterna är skyldiga att ange en noggrann och tillräcklig motivering beträffande avsaknaden av andra lämpliga lösningar som gör det möjligt att nå de mål som åberopas till stöd för ett undantag.²⁹

71. EU-domstolen har även preciserat att den motsvarande motiveringsskyldighet som gäller vid tillämpning av artikel 9.1 i fågeldirektivet inte är uppfylld om undantaget varken innehåller en hänvisning till att det inte finns någon annan lämplig lösning, eller till relevanta tekniska, rättsliga och vetenskapliga rapporter.³⁰

72. Som Tapiola och kommissionen har framhållit innehåller beslutet om hänskjutande i förevarande fall inte några uppgifter som visar att viltcentralen har motiverat varför det enda sättet att nå det mål som anförts till stöd för de stamvårdande dispensererna var att delvisa tillåta jakt på varg, och inte heller varför det var nödvändigt att bevilja ett så stort antal dispenser för att nå detta mål.

²⁶ Förvaltningsplanen, s. 15.

²⁷ C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 42.

²⁸ Se punkt 44 i förevarande förslag till avgörande, samt dom av den 14 juni 2007, kommissionen/Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 31).

²⁹ Denna skyldighet följer även av artikel 16.3 a i livsmiljödirektivet, enligt vilken de rapporter som ska utfärdas om de undantag som medgetts enligt artikel 16.1 i detta direktiv, som medlemsstaterna enligt artikel 16.2 i direktivet ska sända till kommissionen, ska innehålla upplysningar om "orsaken till [undantaget] ... i förekommande fall med angivande av de alternativ som förkastats och de vetenskapliga data som använts".

³⁰ Dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punkterna 50 och 51). Se, även, kommissionens riktlinjer, s. 61, punkt 40.

73. Som kommissionen har framhållit framgår det inte av beslutet om hänskjutande att viltcentralen gjorde en grundlig analys av de praktiska svårigheterna kopplade till kontrollen av tjuvjakt, som hade kunnat leda fram till slutsatsen att en politik med skärpta kontroller och straff, i kombination med andra förebyggande åtgärder, inte var ett lämpligt alternativ.³¹ Den hänskjutande domstolen har inte heller preciserat om de alternativa lösningar som Tapiola har föreslagit, såsom mer pengar till uppsättning av elstängsel och genomförandet av en mer aktiv politik för att informera lokalbefolkningen,³² har övervägts och förkastats efter ett motiverat ställningstagande.

74. Utan att uttryckligen bestrida att det inte gjordes någon sådan förhandsanalys har viltcentralen gjort gällande att hårdare sanktioner inte hade förhindrat tjuvjakt, eftersom dessa hade uppfattats som orättfärdiga. Viltcentralen har i likhet med Kai Ruhanen och den finländska regeringen dessutom påpekat att förvaltningsplanen utöver användning av stamvårdande jakt gjorde det möjligt att använda kompletterande förebyggande åtgärder som var nödvändiga för att på längre sikt förhindra tjuvjakt. Dessa åtgärder omfattade informationskampanjer, samråd med lokalbefolkningen och ersättning av de skador som vargar orsakat.

75. Vad gäller målet om att förhindra att hundar skadas av vargar framgår det enligt kommissionen således inte av beslutet om hänskjutande att viltcentralen har förklarat varför det inte gick att nå detta mål genom dispenser riktade mot de individer som orsakade skadorna, vilka i förekommande fall skulle fällas av professionella jägare.

76. Förutsatt att den hänskjutande domstolen bekräftar att viltcentralen beviljade de dispenser som är i fråga i det nationella målet utan att på förhand ge en klar och tillräcklig motivering till varför det inte fanns någon annan lösning för att nå det eftersträlvade målet, bör den hänskjutande domstolen slå fast att dessa dispenser strider mot artikel 16.1 i livsmiljödirektivet.

C. Dispensernas betydelse för artens bevarandestatus

1. De geografiska nivåer på vilka bevarandestatusen hos bestånden av den aktuella arten ska bedömas

77. För att kontrollera att det villkor som anges i inledningen av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet är uppfyllt, nämligen att undantaget ”inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde”, ska de behöriga myndigheterna till att börja med undersöka den aktuella bevarandestatusen för dessa bestånd. Först efter denna undersökning kan dessa myndigheter göra en bedömning av vilken inverkan dispensererna kan få på bevarandestatusen hos nämnda bestånd.³³

78. Led a i den tredje frågan rör på vilken geografisk nivå en vargpopulations bevarandestatus ska bedömas. Den hänskjutande domstolen frågar sig om bevarandestatusen inte enbart ska bedömas med avseende på det lokalområde som omfattas av dispensen, utan även på riksomfattande nivå i medlemsstaten, eller till och med på gränsöverskridande nivå när det naturliga utbredningsområdet för den aktuella arten sträcker sig över flera länder.

31 Kommissionen har exempelvis nämnt LIFE-programmet, som genomförs i Alperna (se webbplatsen <http://www.lifewolfalps.eu/en/anti-poaching/>).

32 Tapiola har dessutom framhållit att andra medlemsstater, nämligen Förbundsrepubliken Tyskland och Konungariket Sverige, med stöd av artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet, har infört undantag i syfte att förhindra tjuvjakt utan att döda vargar. Jag anser att den omständigheten att andra medlemsstater i förekommande fall har kunnat lösa ett motsvarande problem utan att medge ett undantag utgör – utan att i sig vara avgörande – ett starkt indicium på att det finns alternativ till den planerade dispensen. Se för ett liknande resonemang, analogt, förslag till avgörande av generaladvokaten Fennelly i målet LRBPO och AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, punkt 39).

33 Se, för ett liknande resonemang, kommissionens riktlinjer, s. 62, punkt 43.

79. Eftersom varken begreppet bestånd eller begreppet naturligt utbredningsområde definieras i livsmiljödirektivet kan syftet med detta direktiv bidra till att förtydliga innebörden av dessa begrepp i samband med artikel 16.1 i direktivet. Av en samlad läsning av artikel 2.1 och 2.2 i livsmiljödirektivet framgår att direktivets syfte bland annat är att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos arter av gemenskapsintresse ”i medlemsstaternas europeiska territorium”. Begreppet gynnsam bevarandestatus definieras dessutom i artikel 1 i) i direktivet, med hänvisning till de bestånd som finns inom samma område.

80. Mot bakgrund av det ovanstående kan begreppet bestånd, i den mening som avses i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, inte begränsas till den lokala flock som är föremål för en dispens. I sin dom av den 14 juni 2007, kommissionen/Finland,³⁴ bedömde EU-domstolen därför vargens bevarandestatus i hela Finland.³⁵

81. På samma sätt har kommissionen i sina riktlinjer definierat begreppet bestånd som en grupp individer tillhörande samma art som lever i samma geografiska område och som kan reproducera sig.³⁶ Av dessa riktlinjer framgår att begreppet ”naturligt utbredningsområde” avgränsar de fysiska gränser inom vilka beståndet förekommer.³⁷

82. Som rekommenderas i nämnda riktlinjer och i LCIE:s riktlinjer, och som Tapiola, den finländska och den danska regeringen samt kommissionen har gjort gällande, ska bevarandestatusen för bestånden av de berörda arterna och det planerade undantagets inverkan på denna bevarandestatus bedömas på medlemsstatsnivå, eller i förekommande fall på den berörda biogeografiska regionnivån, när denna medlemsstats gränser sträcker sig över flera biogeografiska regioner.³⁸

83. Som de parter som har ingett skriftliga yttranden har framhållit, och som framgår av kommissionens riktlinjer,³⁹ är det dessutom nödvändigt att bedöma vilken effekt en dispens får för en lokal vargflocks revir för att kunna bedöma vilken effekt en dispens får för bevarandestatusen för hela det aktuella beståndet. Eftersom en dispens ska lösa ett specifikt problem i en särskild situation,⁴⁰ kommer de mest omedelbara effekterna i teorin att visa sig i de lokalområden som omfattas av dispensen. Bevarandestatusen för ett bestånd på nationell eller biogeografisk nivå beror emellertid på den kumulativa effekten av dispensererna för olika lokalområden, och i förekommande fall på de andra dödsorsaker som kan tillskrivas mänsklig aktivitet på lokal nivå.⁴¹

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

35 Vad gäller Finland erinrar jag om att arten *Canis lupus* endast är en strikt skyddad art av gemenskapsintresse utanför renskötselområdet (se bilaga IV a till livsmiljödirektivet).

36 Kommissionens riktlinjer, s. 62, punkt 43. Se även dokumentet ”Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores” från expertgruppen Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) (1 juli 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf, nedan kallade LCIE:s riktlinjer, s. 7 och 8). Detta dokument utarbetades på begäran av kommissionen för att spegla bästa praxis vid förvaltning av stora rovdjur. Kommissionen rekommenderar därför medlemsstaterna att följa de riktlinjer som anges i detta dokument (se kommissionens dokument ”Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores”, 1 juli 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management_ec_note.pdf). Även om detta dokument inte är bindande innehåller det upplysningar som är relevanta för tolkningen av livsmiljödirektivet.

37 Kommissionens riktlinjer, s. 11, punkt 19. Enligt LCIE:s riktlinjer (s. 9) kan dessa gränser, vad gäller ett vargbestånd, sträcka sig över flera hundra kvadratkilometer.

38 Se kommissionens riktlinjer, s. 63, punkterna 45 och 46, och LCIE:s riktlinjer, s. 22. Enligt artikel 1 c iii i livsmiljödirektivet har unionen nio biogeografiska regioner: alpin region, atlantisk region, Svartahavsregion, boreal region, kontinentalregion, makaronesisk region, Medelhavsregion, pannonisk region och stäppregion. I dokumentet ”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, s. 18) anges att om en medlemsstats territorium stäcker sig över flera biogeografiska regioner ska rapporterna om tillämpningen av livsmiljödirektivet, som enligt artikel 17.1 i detta direktiv ska avläggas vart sjätte år, omfatta en bedömning av var och en av dessa regioner. Räckvidden för den skyldighet att bedöma bevarandestatusen för bestånden av arter av gemenskapsintresse som anges artikel 16.1 i livsmiljödirektivet speglar således räckvidden för de övervaknings- och rapporteringsskyldigheter som åvilar medlemsstaterna enligt artikel 17.1 i samma direktiv.

39 Kommissionens riktlinjer, s. 63, punkt 46. Kommissionen har i detta dokument rekommenderat att bevarandestatusen för ett bestånd ska bedömas på lokal nivå och därefter jämföras med den situation som råder på nationell eller biogeografisk nivå.

40 Se punkt 54 i förevarande förslag till avgörande.

41 Se punkt 95 i förevarande förslag till avgörande.

84. Jag delar emellertid inte det argument som viltcentralen framfört vid den hänskjutande domstolen att det för att visa att det undersökta villkoret är uppfyllt i förekommande fall räcker att slå fast att dispensen inte äventyrar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos vargbeståndet i dess naturliga utbredningsområde i gränsöverskridande mening. Även om viltcentralen inte har preciserat räckvidden för det naturliga utbredningsområdet för det aktuella vargbeståndet, framgår det av de upplysningar som Tapiola har lämnat att det naturliga utbredningsområdet omfattar vissa delar av Finland och Ryssland.⁴²

85. Vad gäller denna aspekt erinrar jag för det första om att livsmiljödirektivet uteslutande har till syfte att säkerställa bevarandet av arter av gemenskapsintresse inom medlemsstaternas territorier. För det andra är tredjeländer inte bundna av de skyldigheter att säkerställa ett strikt skydd som följer av detta direktiv. En medlemsstat kan i praktiken således varken kontrollera eller rimligen förutse hur många och vilka individer av nämnda arter som ett tredjeland måste tillåta eller tolerera jakt på.⁴³ Eftersom den effekt som ett undantag har på bevarandestatusen hos ett bestånd beror på den kumulativa effekten av de olika dödsorsaker som kan tillskrivas mänsklig aktivitet, går det inte att göra en bedömning av denna effekt på ett område som sträcker sig över gränsen till ett tredjeland.

86. Detta synsätt tycks ligga till grund för EU-domstolens bedömning i domen av den 14 juni 2007, kommissionen/Finland.⁴⁴ Som Tapiola har påpekat tog EU-domstolen i denna dom endast ställning till vargens bevarandestatus i Finland och undersökte inte bevarandestatusen hos de gränsöverskridande populationerna.

87. Denna slutsats föregriper inte svaret på frågan huruvida en medlemsstat kan fastställa att det aktuella beståndet har en gynnsam bevarandestatus, när dess naturliga utbredningsområde sträcker sig över flera medlemsstater, genom att styrka att detta bestånd har en sådan bevarandestatus inom det berörda gränsöverskridande området.⁴⁵

88. Min slutsats är att i en sådan situation som den i det nationella målet kan en dispens inte beviljas med stöd av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet utan att det har gjorts en bedömning av bevarandestatusen hos bestånden av den aktuella arten och den planerade dispensens effekt för denna bevarandestatus i medlemsstaten som helhet eller i den biogeografiska region i vilken denna dispens är tänkt att utnyttjas.

2. Räckvidden för villkoret om att undantaget inte får försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos de aktuella bestånden

89. Genom leden b och c i den tredje frågan, vilka jag kommer att behandla gemensamt, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 16.1 i livsmiljödirektivet med nödvändighet utgör hinder för beviljandet av en dispens när det aktuella beståndet inte har en gynnsam bevarandestatus.

⁴² Jag konstaterar även att det av tabell 4 och tillägg 1 i LCIE:s riktlinjer (s. 48, 65 och 66) framgår att de vargar som lever i Finland utgör en del av beståndet i Karelen (Ryssland), som omfattar vargar som lever i Finland och i en del av Ryssland. Se även kommissionens dokument "Key actions for large carnivore populations", 4 februari 2015, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf, s. 46. I beslutet om hänskjutande anges emellertid inte att viltcentralen har visat att det bestånd som definierats på ovannämnda sätt har en gynnsam bevarandestatus.

⁴³ Detta gäller i desto högre grad när det aktuella tredjelandet, som i bland annat Rysslands fall, inte är part i konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, som undertecknades i Bern den 19 september 1979 och som ingått på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 82/72/EEG av den 3 december 1981 (EGT L 38, 1982, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 10, s. 87) (nedan kallad Bernkonventionen).

⁴⁴ C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 27.

⁴⁵ I LCIE:s riktlinjer (s. 23, 26 och 27) argumenteras för ett sådant synsätt och framhålls att mellanstatligt samarbete är viktigt för förvaltningen av bestånden av stora rovdjur. Se även, för ett liknande resonemang, kommissionens riktlinjer, s. 63, punkt 46.

90. Lydelsen av den bestämmelsen, närmare bestämt hänvisningen till ”upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus” hos de bestånd som omfattas av ett undantag, kan ge intryck av att en förutsättning för att bevilja ett sådant undantag är att dessa bestånd har en gynnsam bevarandestatus.

91. EU-domstolen avvisade emellertid en sådan tolkning i sin dom av den 14 juni 2007, kommissionen/Finland.⁴⁶ Domstolen slog i denna dom fast att ovannämnda villkor är uppfyllt även om de aktuella populationerna inte har en gynnsam bevarandestatus, såvitt det är vederbörligen fastställt att undantaget inte kan *förvärra* deras på förhand ogynnsamma bevarandestatus *eller förhindra* återställandet av en gynnsam bevarandestatus. Det räcker således att undantaget åtminstone är neutralt med hänsyn till artens bevarandestatus – en situation som enligt EU-domstolen i undantagsfall förekommer.

92. Jag anser dessutom att bestämmelserna i livsmiljödirektivet måste tolkas mot bakgrund av försiktighetsprincipen i artikel 191.2 FEUF,⁴⁷ som Tapiola och kommission hänvisat till. Denna princip innebär att om det efter en undersökning av de bästa vetenskapliga data som finns på området kvarstår betydande tvivel beträffande huruvida ett undantag kommer att göra det svårare att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av den berörda arten, ska medlemsstaten i fråga avstå från att bevilja eller genomföra undantaget.⁴⁸

3. Betydelsen av förvaltningsplanen och den nationella lagstiftning som fastställer det högsta antal individer som får fällas

93. Med led a i sin första fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det för bedömningen av om en dispens är förenlig med artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet har betydelse att denna dispens ingår i en förvaltningsplan och i den nationella lagstiftning som fastställer det högsta antal individer som på grundval av denna bestämmelse får fällas i landet under ett jaktår.

94. I likhet med Tapiola, viltcentralen, den finländska och den danska regeringen samt kommissionen anser jag att denna omständighet utgör en relevant aspekt. Fastställandet av det högsta antal individer som får fällas i landet kan nämligen säkerställa att den årliga kumulativa effekten av enskilda dispenser inte äventyrar bibehållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av den aktuella arten.⁴⁹ I kommissionens riktlinjer rekommenderas för övrigt antagandet av förvaltningsplaner med motiveringen att dessa utgör ”det bästa sättet att visa att de stränga kraven i artikel 16 [i livsmiljödirektivet] efterlevs”.⁵⁰

95. De närmare bestämmelserna i förvaltningsplanen och den aktuella lagstiftningen måste naturligtvis rent faktiskt säkerställa att dessa krav efterlevs. För att dödandet av ett antal individer, inom den på förhand fastställda övre gränsen, ska uppfylla detta krav måste denna gräns fastställas med beaktande av bland annat den kumulativa effekten av de undantag som beviljats med stöd av artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet, de undantag som beviljats på andra grunder och de andra dödsorsaker som kan tillskrivas mänsklig aktivitet.⁵¹ Det enda som är avgörande för bevarandestatusen hos det aktuella beståndet är – såsom Tapiola har påpekat – hur många eller vilken typ av individer som har dött, inte deras dödsorsak.

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

47 Dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 44).

48 Se punkt 63 i förevarande förslag till avgörande.

49 Se, vad gäller denna aspekt, LCIE:s riktlinjer, s. 31.

50 Kommissionens riktlinjer, s. 59, punkt 33 (se även s. 65, punkt 54). Se även LCIE:s riktlinjer, s. 30 och 31.

51 Se dokumentet ”LCIE Policy Support Statement – Lethal Control and Hunting of Large Carnivores”, som fogats som bilaga till LCIE:s riktlinjer, s. 72.

96. I förevarande mål har viltcentralen i de omtvistade besluten angett att det tak på 46 individer som fastställts i 1 § i förordning 1488/2015 gjorde det möjligt att garantera att bibehållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos vargen inte äventyrades.

97. Tapiola och kommissionen delar inte denna uppfattning, särskilt mot bakgrund av de uppgifter som redovisats i punkt 66 i förevarande förslag till avgörande. Tapiola har dels gjort gällande att detta tak är för högt i förhållande till vargbeståndets storlek och dess bevarandestatus, dels gjort gällande att den stamvårdande jakten – i strid med rekommendationerna i förvaltningsplanen och de dispenser som beviljats på grundval av denna – omfattade ett stort antal reproducerande individer. Ungefär hälften av de 43 eller 44 vargar som fälldes med stöd av dessa dispenser – och framför allt fyra av de sju vargar som Risto Mustonen och Kai Ruhanen fällde – var reproducerande individer. Jag erinrar emellertid om att med hänsyn till vargflockens livskraftighet ska endast icke-reproducerande individer väljas ut enligt förvaltningsplanen.⁵² Tapiola och kommissionen har konstaterat att vargbeståndet minskade kraftigt efter det att dessa dispenser hade utnyttjats.

98. De uppgifter som Tapiola och kommissionen har hänvisat till, förutsatt att de bekräftas av den hänskjutande domstolen, utgör ett starkt indicium för att den övre gräns som på förhand fastställts i den finländska lagstiftningen, i kombination med avsaknaden av ett förbud mot att döda reproducerande individer, inte räckte för att garantera att de stamvårdande dispenser som beviljats inom ramen för denna gräns, däribland de dispenser som är i fråga i det nationella målet, inte skulle göra det svårare att bibehålla eller återställa vargstammens gynnsamma bevarandestatus.

D. Räckvidden för de särskilda villkor som anges i artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet

99. I artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet ställs som krav för att kunna tillämpa de undantag som föreskrivs däri att ett antal villkor ska vara uppfyllda. Villkoren rör jaktens selektiva karaktär, en begränsning och precisering av antalet individer som får fällas och en sträng kontroll av under vilka förhållanden djuren fälls. Ett fullständigt svar på den första tolkningsfrågan förutsätter att EU-domstolen för den hänskjutande domstolen klargör innehållet i dessa krav i en sådan situation som den i det nationella målet.

100. Som framgår av ovannämnda överväganden innebär det allmänna förhandsvillkor i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet som måste vara uppfyllt för att ett undantag ska kunna beviljas, nämligen att undantaget inte försvårar upprätthållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna, i sig ett antal begränsningar av hur många och i förekommande fall vilka individer som kan fällas.

101. För att fylla de särskilda villkor som anges i artikel 16.1 e med konkret innehåll och således garantera dess ändamålsenliga verkan anser jag att dessa villkor ska tolkas så, att de dessutom medför en begränsning av befogenheten att medge undantag från skyldigheten att säkerställa ett strikt skydd av bestånden av de aktuella arterna, *även om det planerade undantaget inte hindrar bibehållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos dessa bestånd.*

102. I kommissionens riktlinjer anges att den grund för undantag som anges i artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet är förenad med "betydande" kompletterande begränsningar i förhållande till de begränsningar som gäller för de grunder för undantag som anges i de andra leden i denna artikel, och att undantaget därför "i praktiken endast i undantagsfall" bör tillämpas.⁵³

⁵² Se punkt 21 i förevarande förslag till avgörande.

⁵³ Kommissionens riktlinjer, s. 58, punkt 26, och s. 59, punkt 30.

103. Kommissionen har i dessa riktlinjer, enligt min mening med rätta, föreslagit ett test enligt vilket ett undantag inte kan beviljas med stöd av artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet om undantaget riskerar att få "en betydande negativ inverkan på det aktuella beståndet i såväl kvantitativt som kvalitativt hänseende (det vill säga en negativ inverkan på beståndens struktur)".⁵⁴ Om en sådan risk föreligger kan ett undantag inte beviljas, även om det inte går så långt att det hindrar bibehållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus.

104. Det är mot denna bakgrund som de tre särskilda villkoren i artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet ska bedömas.

105. För *det första* kan rättspraxis rörande det jämförbara villkoret om fångst av ett "litet antal" fåglar som anges i artikel 9.1 c i fågeldirektivet kasta ljus över tolkningen av villkoret om att den jakt som tillåts enligt artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet ska avse ett "begränsat antal" individer.

106. EU-domstolen har i detta avseende slagit fast att antalet fåglar som kan jagas enligt denna bestämmelse beror på det aktuella beståndets storlek, dess bevarandestatus och dess biologiska egenskaper. Antalet ska fastställas med hänsyn till ett antal kriterier som avser geografiska, klimatomständigheter, miljömässiga och biologiska förhållanden och särskilt situationen avseende de berörda arternas reproduktion och samlade årliga dödstal av naturliga orsaker.⁵⁵

107. För *det andra* framgår det av kommissionens riktlinjer⁵⁶ att kravet på att jakten på individer av den berörda arten ska vara selektiv först och främst syftar till att peka ut en viss art framför alla andra.⁵⁷ När detta krav tolkas mot bakgrund av den allmänna räckvidden för de särskilda villkor som anges i artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet, som har beskrivits i punkt 103 i förevarande förslag till avgörande, kan det beroende på omständigheterna enligt min mening även vara nödvändigt att på ett mer precist sätt peka ut specifika individer eller kategorier av individer.⁵⁸

108. Som den danska och den svenska regeringen samt kommissionen har gjort gällande är den grad av selektivitet som krävs ur denna synvinkel också beroende av det aktuella beståndets storlek, dess bevarandestatus och dess biologiska egenskaper.⁵⁹ För vissa arter och bestånd kan det vara nödvändigt att ange de individer som har identifierats utifrån ett visst biologiskt drag (bland annat utifrån deras genetiska egenskaper eller deras roll i flocken⁶⁰) eller på grund av att de tillhör en grupp av individer som lever i ett bestämt område.

54 Kommissionens riktlinjer, s. 58, punkt 28.

55 Se dom av den 8 juni 2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, punkterna 25 och 29), och dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punkt 62). Domstolen slog fast att en mängd motsvarande eller som understiger 1 procent av den samlade årliga dödligheten, beroende på om arten kan jagas eller inte, utgjorde det referensvärde som mot bakgrund av tillgänglig vetenskaplig forskning skulle användas för att kontrollera om ett undantag uppfyller kravet i artikel 9.1 c i fågeldirektivet att endast ett litet antal fåglar får fångas (se, bland annat, dom av den 15 december 2005, kommissionen/Finland, C-344/03, EU:C:2005:770, punkterna 53 och 54, och dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punkterna 63–65 och där angiven rättspraxis).

56 Kommissionens riktlinjer, s. 59, punkt 32.

57 Se även, för ett liknande resonemang, översynen av resolution nr 2 (1993) om räckvidden av artiklarna 8 och 9 i konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, som antogs den 2 december 2011 (T-PVS (2011), s. 36), s. 38. Denna resolution utgör ett tolkningsdokument till Bernkonventionen. Eftersom livsmiljödirektivet i stor utsträckning har inspirerats av denna konvention (se, i detta avseende, Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om förslag till rådets direktiv om skydd av naturliga och delvis naturliga livsmiljöer samt av vilda djur och växter och dess bilagor (EGT C 31, 1991, s. 1, punkt 1.2), och kommissionens riktlinjer, s. 7 och 8, punkterna 7 och 8), kan resolutionen, och framför allt dess bilaga, ge domstolen vägledning om hur direktivet ska tolkas.

58 Jag påpekar att enligt riktlinjerna för hållbar jakt enligt fågeldirektivet (2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_sv.pdf, s. 63) avser selektivitetskravet i artikel 9.1 c i det direktivet de arter, eller till och med underarter, kön eller åldersgrupper som omfattas av undantaget.

59 Som har framhållits av den danska regeringen och kommissionen påverkar detta inte det principiella kravet på att den individ som har orsakat skadorna specifikt ska anges om undantaget syftar till att förhindra vissa skador. Detta krav följer emellertid redan av villkoret om att det inte får finnas någon annan lämplig lösning (närmare bestämt inom ramen för det lämplighetstest som beskrivits i punkterna 68 och 69 i förevarande förslag till avgörande).

60 Enligt kommissionen bör reproducerande vargindivider bevaras på grund av den viktiga roll de spelar för jämvikten i flocken. Se, även, förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/Finland (C-342/05, EU:C:2006:752, punkt 49).

109. För *det tredje* innebär villkoret att dispenser som beviljats enligt artikel 16.1 e i livsmiljödirektivet ska genomföras under strängt kontrollerade förhållanden framför allt att dessa villkor – och metoderna för att kontrollera att de har uppfyllts – ska göra det möjligt att säkerställa att individerna av de berörda arterna fälls på ett selektivt och begränsat sätt.

110. Domstolen har redan slagit fast att de administrativa förfarandena ska genomföras på ett sådant sätt att såväl besluten att tillåta undantagsjakt med stöd av artikel 9.1 c i fågeldirektivet som tillämpningen av besluten underkastas en effektiv och i rätt tid utförd kontroll.⁶¹

111. Detta tillvägagångssätt bekräftas i kommissionens riktlinjer, av vilka det framgår att undantag ska grundas på tydliga tillstånd som preciserar vilka och hur många individer eller grupper av individer som får fällas, och var och när dessa får jagas.⁶² För varje undantag som beviljas med stöd av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet ska den behöriga myndigheten dessutom innan undantaget beviljas försäkra sig om att de villkor som anges i den artikeln är uppfyllda och efter det att undantaget beviljats kontrollera vilken effekt det haft.⁶³

112. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida viltcentralen grundat på vetenskapliga data har visat att de geografiska och kvantitativa begränsningar som har fastställts inom ramen för de stamvårdande dispensererna, även med hänsyn till kontrollen av hur dessa begränsningar efterlevs, räcker för att garantera att dispensererna inte får några betydande negativa effekter för vargstammens bevarandestatus. Enligt min mening är detta troligtvis inte fallet, dels med tanke på det stora antal individer som omfattas av dispensererna i förhållande till vargstammens totala storlek enligt Tapiolas och kommissionens uppgifter (förutsatt att dessa bekräftas),⁶⁴ dels med tanke på att det saknades ett förbud mot att jaga reproducerande individer.

V. Förslag till avgörande

113. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) på följande sätt:

- 1) Artikel 16.1 e i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013, utgör inte hinder för en medlemsstat att avvika från sin skyldighet, enligt artikel [12.1 a] i samma direktiv, att upprätthålla ett förbud mot avsiktligt dödande av exemplar av de arter som avses i bilaga IV a till direktiv 92/43, däribland arten *canis lupus*, genom att tillåta jakt på varg i syfte att bekämpa tjuvjakt, förhindra skador på hundar och/eller öka den allmänna trygghetskänslan hos befolkningen, förutsatt att medlemsstaten visar att samtliga villkor i artikel 16.1 e i detta direktiv är uppfyllda.
- 2) Artikel 16.1 i direktiv 92/43, i dess lydelse enligt direktiv 2013/17, ska, i den mån det i denna föreskrivs att ett undantag endast får medges om det inte finns någon annan lämplig lösning, tolkas så, att en medlemsstat är skyldig att i undantagsbeslutet klart och tydligt ange de mål som eftersträvas med undantaget, fastställa att undantaget är ägnat att nå dessa mål och visa att det inte finns någon annan lösning som gör det möjligt att uppnå målen.

⁶¹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juni 2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, punkt 47).

⁶² Kommissionens riktlinjer, s. 59, punkt 31.

⁶³ Denna skyldighet följer även av artikel 16.3 d och e i livsmiljödirektivet, enligt vilka det i de rapporter från medlemsstaterna som avses i artikel 16.2 ska specificeras "[vilken] myndighet som har befogenhet att förklara och kontrollera att de föreskrivna villkoren är uppfyllda" och "[d]e åtgärder för övervakning som vidtagits och de resultat som uppnåtts". Se, bland annat, kommissionens riktlinjer, s. 67, punkt 59.

⁶⁴ Se punkt 66 i förevarande förslag till avgörande.

- 3) Artikel 16.1 i direktiv 92/43, i dess lydelse enligt direktiv 2013/17, ska, i den mån det i denna föreskrivs att ett undantag endast får medges förutsatt att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, tolkas så,
- att den utgör hinder för en medlemsstats beviljande av ett sådant undantag, när bevarandestatusen hos beståndet av den berörda arten endast har bedömts i förhållande till det lokalområde som omfattas av undantaget, och det inte har gjorts någon bedömning för hela medlemsstaten eller den biogeografiska region inom medlemsstaten som omfattas av undantaget,
 - att den inte utgör hinder för en medlemsstats beviljande av ett sådant undantag när bevarandestatusen hos beståndet av den berörda arten är ogynnsam, såvitt undantaget inte ytterligare förvärrar denna status eller förhindrar återställandet av en gynnsam bevarandestatus för detta bestånd,
 - att den omständigheten att ett undantag med stöd av artikel 16.1 e i direktiv 92/43, i dess lydelse enligt direktiv 2013/17, ingår i en nationell förvaltningsplan och nationell lagstiftning som fastställer en övre gräns för det antal individer som varje år får fällas inom landet med stöd av denna artikel endast garanterar att detta villkor är uppfyllt om denna gräns fastställs på en nivå som innebär att de undantag som beviljas inom denna gräns, där hänsyn även ska tas till de undantag som eventuellt måste beviljas med stöd av artikel 16.1 a–d i detta direktiv och de andra dödsorsaker som kan tillskrivas mänsklig aktivitet, inte försvårar bibehållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos dessa bestånd.
- 4) Artikel 16.1 e i direktiv 92/43, i dess lydelse enligt direktiv 2013/17, i den mån det i denna föreskrivs att ett undantag får medges 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 IV till detta direktiv i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna, ska tolkas så, att dessa myndigheter innan de medger ett undantag ska fastställa att ett sådant undantag inte riskerar att få betydande negativa effekter för den berörda artens bevarandestatus. För att säkerställa att en sådan risk inte föreligger ska antalet individer som omfattas av undantaget begränsas och undantaget tillämpas selektivt, i enlighet med de närmare bestämmelser som har fastställts med hänsyn till detta beståndets storlek, dess bevarandestatus och dess biologiska egenskaper. Dessa villkor ska tydligt definieras i undantagsbeslutet. Strikta kontroller ska göras för att se till att villkoren uppfylls.