ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)

της 14ης Ιουνίου 2007 *

Στην υπόθεση C-342/05,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, η οποία ασκήθηκε στις 14 Σεπτεμβρίου 2005,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους M. van Beek και I. Koskinen, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Δημοκρατίας της Φινλανδίας, εκπροσωπούμενης από την E. Bygglin, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η φινλανδική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους C. W. A. Timmermans, πρόεδρο τμήματος, K. Schiemann, J. Makarczyk, L. Bay Larsen (εισηγητή) και J.-C. Bonichot, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: J. Kokott
γραμματέας: R. Grass

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 30ής Νοεμβρίου 2006,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Φινλανδική Δημοκρατία, επιτρέποντας τη θήρα του λύκου κατά παράβαση της θεσπίζουσας παρέκκλιση αρχής του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206, σ. 7, στο εξής: οδηγία για τους οικοτόπους), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 12, παράγραφος 1, και 16, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής.

Το νομοθετικό πλαίσιο

Η οδηγία για τους οικοτόπους

2 Σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να θεσπισθεί ένα καθεστώς αυστηρής προστασίας των ζωικών ειδών που αναφέρονται στο σημείο α΄ του παραρτήματος IV, στην περιοχή φυσικής κατανομής τους, που να απαγορεύει:

α) κάθε μορφή σύλληψης ή θανάτωσης, εκ προθέσεως, δειγμάτων αυτών των ειδών λαμβανομένων στη φύση

[...]»

3 Το παράρτημα IV της οδηγίας για τους οικοτόπους έχει τίτλο «ζωικά και φυτικά είδη κοινοτικού ενδιαφέροντος που απαιτούν αυστηρή προστασία». Το εν λόγω παράρτημα IV, στοιχείο α΄, όπως τροποποιήθηκε με την πράξη σχετικά με τις προϋποθέσεις προσχωρήσεως της Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας και του Βασιλείου της Σουηδίας και των προσαρμογών των συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση [ΕΕ 1994, C 241, σ. 21, και ΕΕ 1995, L 1, σ. 1, στο εξής: παράρτημα IV, στοιχείο α΄], αναφέρει το εξής είδος: «Canis lupus (εξαιρούνται οι φινλανδικοί πληθυσμοί μέσα στην περιοχή διαχείρισης ταράνδων, βάσει του άρθρου 2 του σχετικού φινλανδικού νόμου 848/90 της 14ης Σεπτεμβρίου 1990)».

4 Το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους προβλέπει:

«Τα κράτη μέλη, υπό τον όρο ότι δεν υπάρχει άλλη αποτελεσματική λύση και ότι η παρέκκλιση δεν παραβλάπτει τη διατήρηση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των πληθυσμών των συγκεκριμένων ειδών στην περιοχή της φυσικής του κατανομής, μπορούν να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις των άρθρων 12, 13, 14 και 15 στοιχεία α΄ και β΄:

α) για να προστατεύσουν την άγρια πανίδα και χλωρίδα και να διατηρήσουν τους φυσικούς οικοτόπους·

β) για να προλάβουν σοβαρές ζημίες, ιδίως των καλλιεργειών, της κτηνοτροφίας, των δασών, των πληθυσμών ιχθύων και των υδάτων και ιδιοκτησιών άλλης μορφής·

γ) για λόγους δημόσιας υγείας και ασφαλείας ή για άλλους επιτακτικούς λόγους προέχοντος δημοσίου συμφέροντος, συμπεριλαμβανομένων τυχόν λόγων κοινωνικού ή οικονομικού χαρακτήρα και ευεργετικών συνεπειών πρωταρχικής σημασίας για το περιβάλλον·

[...]»

5 Η κατάσταση της διατήρησης των ειδών καθορίζεται στο άρθρο 1, στοιχείο θ΄, της οδηγίας για τους οικοτόπους:

«θ) "κατάσταση διατήρησης ενός είδους": το αποτέλεσμα του συνόλου των παραγόντων που, επιδρώντας στο οικείο είδος, είναι δυνατόν να αλλοιώσουν μακροπρόθεσμα την κατανομή και το μέγεθος των πληθυσμών του στο αναφερόμενο στο άρθρο 2 έδαφος.

Η "κατάσταση της διατήρησης" κρίνεται ως "ικανοποιητική" όταν:

— τα δεδομένα τα σχετικά με την πορεία των πληθυσμών του οικείου είδους δείχνουν ότι το είδος αυτό εξακολουθεί και μπορεί να εξακολουθεί μακροπρόθεσμα να αποτελεί ένα ζωτικό στοιχείο των φυσικών οικοτόπων στους οποίους ανήκει

και

— η περιοχή της φυσικής κατανομής του είδους αυτού δεν φθίνει ούτε υπάρχει κίνδυνος να μειωθεί κατά το προβλεπτό μέλλον

και

— υπάρχει και θα συνεχίσει πιθανόν να υπάρχει ένας οικότοπος σε επαρκή έκταση ώστε οι πληθυσμοί του να διατηρηθούν μακροπρόθεσμα.»

Η φινλανδική νομοθεσία

6 Από τη δικογραφία που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο προκύπτει ότι τα άρθρα 12 και 16 της οδηγίας για τους οικοτόπους μεταφέρθηκαν, με ουσιαστικώς παρεμφερή διατύπωση, στο φινλανδικό δίκαιο περί θήρας.

7 Όσον αφορά την άδεια θανατώσεως λύκων, υφίστανται ωστόσο ειδικότερες κανονιστικές ρυθμίσεις. Η θήρα του λύκου επιτρέπεται ανά περίπτωση από την αρμόδια για τη θήρα περιφέρεια. Τα περιφερειακά ανώτατα όρια θήρας, δηλαδή ο μέγιστος αριθμός λύκων που μπορούν να θηρευθούν σε κάθε περιφέρεια κατά τη διάρκεια της θηρευτικής περιόδου από 1ης Νοεμβρίου μέχρι 31ης Μαρτίου, καθορίζονται, αντίθετα, από το Υπουργείο Γεωργίας και Δασών. Τα όρια αυτά καθορίζονται ούτως ώστε να μην απειλείται ο πληθυσμός των λύκων στις αντίστοιχες περιφέρειες. Λαμβάνονται υπόψη όλες οι γνώσεις για τη θνησιμότητα των ζώων αυτών, ιδίως λόγω τροχαίων ατυχημάτων και λόγω ανθρώπινων δραστηριοτήτων.

8 Για τη χορήγηση άδειας θήρας, οι αρμόδιες για τη θήρα περιφέρειες οφείλουν να εξετάζουν αν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, που έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο. Εξάλλου, σε περίπτωση εξαντλήσεως του περιφερειακού ανωτάτου ορίου θήρας, η υπέρβασή του είναι δυνατή μόνον υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 16, παράγραφος 1, και απαιτείται ειδική υπουργική άδεια.

9 Περαιτέρω, η αστυνομία μπορεί να θανατώσει ζώα σε εξαιρετικές περιστάσεις, μόνον αν πληρούνται οι προϋποθέσεις που παρατέθηκαν στη σκέψη 8 της παρούσας αποφάσεως.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

10 Η Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία λόγω παραβάσεως με την αποστολή στη Δημοκρατία της Φινλανδίας του από 10 Απριλίου 2001 εγγράφου οχλήσεως. Μετά την απάντηση του εν λόγω κράτους μέλους με το από 6 Ιουλίου 2001 έγγραφο, η Επιτροπή εξέδωσε, στις 26 Ιουνίου 2002, αιτιολογημένη γνώμη. Με την αιτιολογημένη αυτή γνώμη, η Επιτροπή ανέφερε ότι επειδή στη Φινλανδία το επίπεδο διατήρησης του λύκου δεν είναι ικανοποιητικό και επειδή μπορούν να εφαρμοστούν άλλες λύσεις, καθώς και επειδή οι άδειες θήρας χορηγούνται χωρίς να διαπιστώνεται ότι αυτές έχουν κάποια σχέση με τα ζώα που προκαλούν σοβαρές ζημίες, η θήρα του λύκου, όπως επιτρέπεται, δεν πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Η Δημοκρατία της Φινλανδίας απάντησε στην αιτιολογημένη αυτή γνώμη με το από 28 Αυγούστου 2002 έγγραφο.

11 Ωστόσο, επειδή η Επιτροπή θεωρεί ότι εξακολουθεί η προσαπτομένη παράβαση άσκησε, στις 14 Σεπτεμβρίου 2005, την υπό κρίση προσφυγή.

Επί της προσφυγής

Επιχειρήματα των διαδίκων

12 Καταρχάς, η Επιτροπή αναφέρει ότι, στη Φινλανδία, ο λύκος συνιστά είδος που διατρέχει κίνδυνο και, κατά συνέπεια, η κατάσταση της διατηρήσεως του είδους αυτού δεν μπορεί να θεωρηθεί ικανοποιητική στο εν λόγω κράτος μέλος.

13 Στη συνέχεια, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η φινλανδική πρακτική, η οποία συνίσταται στη χορήγηση προληπτικώς αδειών θήρας, αντίκειται στο άρθρο 16,

παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Πράγματι, όταν πιθανολογείται εντόνως ότι ένας λύκος προκαλεί σημαντικές ζημίες, οι ζημίες αυτές μπορούν γενικώς να αποφευχθούν με άλλον τρόπο από την προληπτική θανάτωση. Μπορεί να προβλεφθεί η χρησιμοποίηση απωθητικών ουσιών και οσμών, ηλεκτρικών ή άλλων περιφράξεων, η στάβλιση των ζώων κτηνοτροφίας ή η φύλαξή τους με σκύλους κατά τη διάρκεια της νύχτας, και μάλιστα η αποκατάσταση των προκληθεισών ζημιών. Όταν χορηγούνται προληπτικώς άδειες θήρας, δεν είναι καθόλου πιθανόν ότι θα θανατωθούν οι λύκοι που προκαλούν σημαντικές ζημιές. Εν πάση περιπτώσει, οι άδειες αυτές χορηγούνται από τις φινλανδικές αρχές χωρίς να διαπιστώνεται δεόντως ότι έχουν κάποια σχέση με τα ζώα που προκαλούν τις ζημιές. Υπό τις συνθήκες αυτές, η θήρα δεν αποτελεί πολύ αποτελεσματικό μέσον αποφυγής των ζημιών αυτών.

14 Τέλος, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι οι ετήσιες εδαφικές ποσοστώσεις που καθορίζονται εκ των προτέρων από το Υπουργείο Γεωργίας και Δασών για περιορισμένη χρονική περίοδο δεν δικαιολογούνται, διότι οι παρεκκλίσεις από το σύστημα αυστηρής προστασίας πρέπει να εκτιμώνται ανεξαρτήτως της εν λόγω περιόδου και να προβλέπονται μεμονωμένα για κάθε άδεια θήρας, σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Εξάλλου, η πρακτική των φινλανδικών αρχών οδηγεί σε κατάσταση όπου οι λύκοι μπορούν να θανατώνονται νομίμως, παρά την υπέρβαση του ανωτάτου ορίου που έχει καθοριστεί από το Υπουργείο Γεωργίας και Δασών. Επομένως, κατά την περίοδο 2003-2004, ιδίως, ενώ το ανώτατο όριο είχε καθοριστεί σε οκτώ λύκους, χορηγήθηκαν έντεκα άδειες κατά παρέκκλιση και δύο περαιτέρω άδειες από την αστυνομία. Τελικώς, κατά την περίοδο αυτή θανατώθηκαν δώδεκα λύκοι.

15 Η Επιτροπή καταλήγει ότι, επειδή η κατάσταση της διατήρησης του λύκου στη Φινλανδία δεν είναι ικανοποιητική και μπορεί να εφαρμοστούν άλλες λύσεις, καθώς και επειδή οι άδειες θήρας λύκου χορηγούνται χωρίς να διαπιστώνεται δεόντως ότι έχουν κάποια σχέση με τα ζώα που προκαλούν σοβαρές ζημίες, η θήρα του λύκου επιτρέπεται στη Φινλανδία σε βαθμό που παραβιάζει τις προϋποθέσεις του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

16 Η Φινλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η θήρα του λύκου απαιτεί άδεια χορηγούμενη κατόπιν γραπτής αιτιολογημένης αιτήσεως, που αναφέρει την περιοχή και τον αριθμό των ζώων τα οποία αφορά, υποβαλλόμενης ενώπιον της αρμόδιας για τη θήρα τοπικής περιφέρειας. Η περιφέρεια αυτή, που διαθέτει τις πρόσφορες γνώσεις σχετικά με την περιοχή της, εξετάζει αν η θήρα εμποδίζει τη διατήρηση ικανοποιητικού επιπέδου διατηρήσεως του είδους, αν είναι δυνατόν να υπάρξει άλλη ικανοποιητική λύση και αν πληρούνται οι προϋποθέσεις σε θέματα παρεκκλίσεως του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

17 Εξάλλου, οι αποφάσεις χορηγήσεως άδειας θήρας λαμβάνονται επίσης σε σχέση με ένα ανώτατο περιφερειακό όριο ειδών που μπορούν να θηρευθούν σε κάθε αρμόδια για τη θήρα περιφέρεια, η οποία καθορίζεται από το Υπουργείο Γεωργίας και Δασών και αντιστοιχεί στον αριθμό των ειδών που μπορούν βιολογικώς να αποσύρονται χωρίς να τίθενται σε κίνδυνο οι πληθυσμοί τους. Επομένως, δεν πρόκειται για ποσόστωση που πρέπει να επιτευχθεί ή να εξαντληθεί.

18 Η Φινλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η πρακτική της δεν εμποδίζει τη διατήρηση, στη Φινλανδία, ικανοποιητικού επιπέδου διατηρήσεως του πληθυσμού των λύκων. Πράγματι, ο πληθυσμός αυτός αυξήθηκε σημαντικά κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών. Το ίδιο ισχύει για τη γεωγραφική ζώνη του πληθυσμού των λύκων. Κατά τα λοιπά, από τα στοιχεία σχετικά με τη δυναμική του εν λόγω είδους προκύπτει ότι το είδος αυτό μπορεί να συνεχίσει να αποτελεί μακροπρόθεσμα ζωτικό στοιχείο των φυσικών οικοτόπων στους οποίους ανήκει.

19 Όσον αφορά την προϋπόθεση που αντλείται από «έλλειψη άλλης ικανοποιητικής λύσης», η Κυβέρνηση αυτή ισχυρίζεται ότι, στο μέτρο του δυνατού, χρησιμοποιούνται πολλά διαφορετικά μέσα, μεμονωμένα ή σε συνδυασμό, για να αποφευχθούν ή να μειωθούν οι ζημίες που προκαλούν οι λύκοι. Εν πάση περιπτώσει, οι αρμόδιες για τη θήρα περιφέρειες εξετάζουν κάθε άλλη ικανοποιητική λύση πριν από τη χορήγηση άδειας θήρας. Συναφώς, η Φινλανδική Κυβέρνηση εμμένει στο γεγονός ότι οι εναλλακτικές λύσεις τις οποίες αναφέρει εν προκειμένω η Επιτροπή δεν προσαρμόζονται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

20 Σύμφωνα με την κυβέρνηση αυτή και αντίθετα προς όσα ισχυρίζεται η Επιτροπή, το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους δεν απαγορεύει την παρέκκλιση από το σύστημα αυστηρής προστασίας ώστε να αποφεύγονται σημαντικές ζημίες. Είναι επίσης ανακριβές ότι οι αποφάσεις με τις οποίες οι αρμόδιες εθνικές αρχές χορηγούν άδειες θήρας του λύκου δεν συνεπάγονται τον προσδιορισμό των λύκων που προκαλούν σημαντικές ζημίες. Πράγματι, οι αποφάσεις αυτές καθορίζουν επακριβώς τις γεωγραφικές ζώνες που καλύπτουν οι εν λόγω άδειες και όπου καταφεύγουν οι λύκοι που προκαλούν τις ζημίες αυτές. Εντούτοις, εφόσον ο λύκος είναι ζώο που ζει σε αγέλη, οι άδειες θήρας δεν μπορούν πάντοτε να προσδιορίζουν το ή τα συγκεκριμένα ζώα που προκαλούν τις ζημίες αυτές. Παρ' όλ' αυτά, όταν τα επίμαχα αγελαία ζώα είναι γνωστά, αποτελούν το αντικείμενο των χορηγουμένων αδειών θήρας. Εξάλλου, όταν ένα συγκεκριμένο ζώο μετακινείται μόνο του, η άδεια θήρας μπορεί επίσης να το αφορά ατομικώς.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

21 Όπως ορθώς τονίζει η γενική εισαγγελέας στο σημείο 16 των προτάσεών της, με την υπό κρίση προσφυγή η Επιτροπή δεν αμφισβητεί ούτε τη φινλανδική νομοθεσία ούτε συγκεκριμένη περίπτωση θανατώσεως λύκων, αλλά επικρίνει τη διοικητική πρακτική των φινλανδικών αρχών στη θήρα του λύκου.

22 Ωστόσο, η παράβαση μπορεί να προκύπτει από την ύπαρξη διοικητικής πρακτικής παραβιάζουσας το κοινοτικό δίκαιο, έστω και αν η εφαρμοστέα εθνική ρύθμιση είναι, αυτή καθ' εαυτή, σύμφωνη με το δίκαιο αυτό (βλ., απόφαση της 27ης Απριλίου 2006, C-441/02, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2006, σ. I-3449, σκέψη 47).

23 Συναφώς, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι στο πλαίσιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως εναπόκειται στην Επιτροπή να αποδείξει την ύπαρξη της φερομένης παραβάσεως και να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα στοιχεία που απαιτούνται για την επαλήθευση εκ μέρους του Δικαστηρίου της υπάρξεως της εν λόγω παραβάσεως, χωρίς η Επιτροπή να μπορεί να στηριχθεί σε οποιοδήποτε τεκμήριο (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 6ης Νοεμβρίου 2003, C-434/01, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 2003, σ. I-13239, σκέψη 21, και Επιτροπή κατά Γερμανίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 48).

24 Επομένως, στο πλαίσιο της υπό κρίση προσφυγής, εναπόκειται στην Επιτροπή να αποδείξει ότι η ακολουθούμενη στη Φινλανδία πρακτική θίγει το σύστημα αυστηρής προστασίας του λύκου ως είδους που περιλαμβάνεται στο παράρτημα IV, στοιχείο α΄, του άρθρου 12, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, για τον λόγο ότι οι παρεκκλίσεις από το σύστημα αυτό χορηγούνται μόνον τηρουμένων των προϋποθέσεων του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής (βλ., υπό την έννοια αυτή, προαναφερθείσα απόφαση, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκέψη 22).

25 Επειδή η τελευταία αυτή διάταξη προβλέπει καθεστώς εξαιρέσεως το οποίο πρέπει να εφαρμόζεται στενά και να προβλέπει ότι το βάρος αποδείξεως της συνδρομής των απαιτούμενων προϋποθέσεων για κάθε εξαίρεση φέρει η αρχή που λαμβάνει τη σχετική απόφαση, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διασφαλίζουν ότι οποιαδήποτε επέμβαση που θίγει τα προστατευόμενα είδη επιτρέπεται μόνο βάσει αποφάσεων που περιέχουν ακριβή και επαρκή αιτιολογία, μνημονεύουσα τους λόγους, τις προϋποθέσεις και τις υποχρεώσεις του άρθρου 16 της οδηγίας για τους οικοτόπους (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 8ης Ιουνίου 2006, C-60/05, WWF Italia κ.λπ., Συλλογή 2006, σ. I-5083, σκέψη 34).

26 Εν προκειμένω, συνομολογείται ότι:

— οι φινλανδικές αρχές επιτρέπουν ετησίως, σε περιορισμένο βαθμό, τη θήρα του λύκου κατά παρέκκλιση·

— σύμφωνα με την έκθεση σχετικά με τα είδη που απειλούνται στη Φινλανδία το 2000, η οποία δημοσιεύθηκε το 2001 από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και το φινλανδικό κέντρο για το περιβάλλον [Pertti Rassi, Aulikki Alanen, Tiina Kanerva ja Ilpo Mannerkoski: (toim.): Suomen lajien uhanalaisuus 2000. Uhanalaisten lajien II seurantaryhmä. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2001], ο λύκος κατατάσσεται μεταξύ των ειδών που διατρέχουν κίνδυνο στη Φινλανδία·

— στην έκθεση αυτή, αναφέρεται ότι ο αριθμός των ζώων που μπορούν να αναπαραχθούν είναι κατώτερος των 50, αριθμός που αποτελεί το όριο κάτω του οποίου υφίσταται κρίσιμος κίνδυνος εξαφανίσεως·

— σύμφωνα με το σημείο 7.2 του σχεδίου διαχειρίσεως του πληθυσμού των λύκων, που δημοσιεύθηκε το 2005 από το Υπουργείο Γεωργίας και Δασών (στο εξής: σχέδιο διαχειρίσεως), εκτιμάται ότι η Φινλανδία μπορεί να υπολογίσει 20 αναπαραγωγικά ζεύγη για να διασφαλίσει τη διατήρηση μακροπρόθεσμα του πληθυσμού των λύκων ως ζωτικής συνισταμένης των φυσικών οικοτόπων της·

— όσον αφορά τα έτη 2001, 2002, 2003 και 2004, ο αριθμός των αναπαραγωγικών ζευγών εκτιμώνταν, σύμφωνα με το σημείο 2.1.5 του σχεδίου διαχειρίσεως, σε 11, 12, 13 και 16 αντιστοίχως.

27 Επομένως, λαμβανομένου υπόψη του κριτηρίου του άρθρου 1, στοιχείο θ', πρώτη περίπτωση, της οδηγίας για τους οικοτόπους, προκύπτει ότι η κατάσταση της διατήρησης του λύκου στη Φινλανδία δεν ήταν, κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, ικανοποιητική.

28 Ωστόσο, το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής θέτει ως αναγκαία και προηγούμενη προϋπόθεση για τη χορήγηση των κατά παρέκκλιση προβλεπομένων αδειών την ικανοποιητική κατάσταση διατηρήσεως των οικείων πληθυσμών στη φυσική περιοχή που διαβιούν (βλ. την απόφαση της 10ης Μαΐου 2007, C-508/04, Επιτροπή κατά Αυστρίας, Συλλογή 2007, σ. I-3787, σκέψη 115).

29 Επομένως, η χορήγηση των παρεκκλίσεων αυτών παραμένει δυνατή εξαιρετικώς όταν αποδεικνύεται δεόντως ότι οι παρεκκλίσεις αυτές δεν μπορούν να επιδεινώσουν τη μη ικανοποιητική κατάσταση διατηρήσεως των εν λόγω πληθυσμών ή να εμποδίσουν την αποκατάσταση των πληθυσμών αυτών σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης. Πράγματι, σύμφωνα με τα στοιχεία που προέβαλε η Επιτροπή, ειδικότερα στα σημεία 47 έως 51 του κεφαλαίου III του κατευθυντήριου εγγράφου της για την αυστηρή προστασία των ζωικών ειδών κοινοτικού ενδιαφέροντος της οδηγίας για τους οικοτόπους (Guidance document on the strict protection of animal species of community interrest provided by the «Habitats» Directive 92/43/EEC, τελικό κείμενο, Φεβρουάριος 2007), δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι η θανάτωση περιορισμένου αριθμού ζώων δεν θίγει τον σκοπό του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, που συνίσταται στη διατήρηση σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης του πληθυσμού των λύκων, στην περιοχής της φυσικής τους κατανομής. Η παρέκκλιση αυτή είναι επομένως ουδέτερη για το εν λόγω είδος.

30 Από δύο αποφάσεις χορηγήσεως αδειών θήρας του λύκου, τις οποίες εξέδωσαν οι φινλανδικές αρχές προτού η Επιτροπή απευθύνει το έγγραφο οχλήσεως στη Δημοκρατία της Φινλανδίας και προσκομίστηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου από την Επιτροπή, προκύπτει ότι οι εν λόγω άδειες επέτρεψαν, σε δύο περιπτώσεις, τη θήρα συγκεκριμένου αριθμού λύκων σε σαφώς οριοθετημένη γεωγραφική περιοχή, χωρίς όμως να στηρίζονται σε εκτίμηση της κατάστασης της διατήρησης του είδους, χωρίς να προσκομιστεί συγκεκριμένη και πρόσφορη αιτιολογία όσον αφορά την έλλειψη άλλης ικανοποιητικής λύσης και χωρίς να προσδιοριστούν επακριβώς όσοι από τους λύκους προκαλούν σημαντικές ζημίες οι οποίοι μπορούν να θανατωθούν.

31 Ωστόσο, οι αποφάσεις αυτές, οι οποίες, αφενός, δεν στηρίζονται σε εκτίμηση των επιπτώσεων της επιτρεπομένης θανατώσεως των λύκων, στη συνέχιση ικανοποιη-

τικής κατάστασης διατήρησης του πληθυσμού του είδους αυτού στον τόπο της φυσικής του κατανομής και οι οποίες, αφετέρου, δεν περιλαμβάνουν καμία συγκεκριμένη και πρόσφορη αιτιολογία όσον αφορά την έλλειψη άλλης ικανοποιητικής λύσης, αντίκεινται στο άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

32 Παρ' όλ' αυτά, υπενθυμίζεται ότι, όπως προκύπτει από τη σκέψη 21 της παρούσας αποφάσεως, η Επιτροπή δεν σκοπεί, με την υπό κρίση προσφυγή, να καταγγείλει συγκεκριμένες περιπτώσεις αλλά να επικρίνει τη διοικητική πρακτική των φινλανδικών αρχών στη θήρα του λύκου.

33 Συναφώς, το Δικαστήριο έκρινε ότι, αν συμπεριφορά κράτους που συνίσταται σε διοικητική πρακτική αντίθετη προς τις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου μπορεί να αποτελέσει παράβαση κατά την έννοια του άρθρου 226 ΕΚ, πρέπει η εν λόγω διοικητική πρακτική να είναι σε κάποιο βαθμό πάγια και γενική (βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 50).

34 Εξάλλου, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται βάσει της καταστάσεως του κράτους μέλους όπως αυτή έχει κατά τη λήξη της προθεσμίας που έχει ταχθεί με την αιτιολογημένη γνώμη (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 26ης Απριλίου 2005, C-494/01, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 2005, σ. I-3331, σκέψη 29).

35 Εν προκειμένω, η Επιτροπή δεν προσκόμισε καμία από τις αποφάσεις σχετικά με τη χορήγηση αδειών θήρας του λύκου, την οποία έλαβαν οι φινλανδικές αρχές μετά τις υπομνησθείσες στη σκέψη 30 της παρούσας αποφάσεως αποφάσεις, με εξαίρεση δύο αποφάσεις του 2006 στις οποίες παραπέμπει για να τονίσει τις επιτευχθείσες εν τω μεταξύ προόδους από τις φινλανδικές αρχές.

36 Κατά τα λοιπά, η Επιτροπή, η οποία ουδέποτε επικαλέστηκε, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, έλλειψη αγαστής συνεργασίας των εν λόγω αρχών όσον αφορά την κοινοποίηση αποφάσεων που αφορούν τη χορήγηση αδειών θήρας, δεν προσκόμισε το Δικαστήριο καμία τέτοια απόφαση, η οποία να χρονολογείται κατά την περίοδο που αντιστοιχεί στο τέλος της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας, δυνάμενη να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα απαραίτητα στοιχεία για την εξακρίβωση του βασίμου των προσαπτομένων αιτιάσεων.

37 Επιπλέον, υπενθυμίζεται ότι, όπως τονίστηκε στη σκέψη 26 της παρούσας αποφάσεως, ο αριθμός των αναπαραγωγικών ζευγών ανήλθε από 11 σε 16 κατά την περίοδο μεταξύ 2001 και 2004. Εξάλλου, δεν αμφισβητείται ότι, κατά την ίδια αυτή περίοδο, ο συνολικός αριθμός των λύκων επί του φινλανδικού εδάφους ανήλθε από την κλίμακα των 110 έως 130 ζώων στην κλίμακα των 185 έως 200 ζώων.

38 Τα στοιχεία αυτά, μολονότι δεν είναι καθεαυτά αποφασιστικά, μπορούν, εν πάση περιπτώσει, να αποδείξουν ότι, παρά την επιτρεπόμενη κατά παρέκκλιση στη Φινλανδία θήρα του λύκου, η κατάσταση της διατήρησης του συγκεκριμένου είδους βελτιώθηκε αισθητά και αδιάλειπτα στο εν λόγω κράτος μέλος κατά τη διάρκεια της περιόδου που περιλαμβάνεται μεταξύ της προ της ασκήσεως προσφυγής φάσης και σημαντικού μέρους της περιόδου που προηγήθηκε της ασκήσεως της υπό κρίση προσφυγής.

39 Συνεπώς, η Επιτροπή δεν προσκόμισε επαρκή αποδεικτικά στοιχεία για την ύπαρξη διοικητικής πρακτικής των φινλανδικών αρχών, στη χορήγηση αδειών θήρας του λύκου, οι οποίες δεν στηρίζονται σε εκτίμηση της κατάστασης της διατήρησης του είδους ή δεν προσκομίζουν ακριβή και πρόσφορη αιτιολογία για την έλλειψη άλλης ικανοποιητικής λύσης.

40 Όσον αφορά την αιτίαση που η Επιτροπή αντλεί από το γεγονός ότι οι άδειες θήρας χορηγούνται προληπτικώς ή, εν πάση περιπτώσει, χωρίς να διαπιστώνεται ότι όντως

έχουν κάποια σχέση με τα ζώα που προκαλούν σοβαρή ζημία, διαπιστώνεται ότι, όπως επίσης τόνισε η γενική εισαγγελέας με το σημείο 29 των προτάσεών της, το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους δεν απαιτεί την επέλευση σημαντικών ζημιών ως προϋπόθεση για τη λήψη μέτρων παρεκκλίσεως.

41 Πάντως, είναι αληθές ότι η Φινλανδική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι, επειδή ο λύκος ζει γενικώς σε αγέλη, οι άδειες θήρας δεν μπορούν πάντοτε να αφορούν το ζώο ή τα ζώα που προκαλούν σημαντικές ζημίες.

42 Μολονότι δεν μπορεί να αποκλεισθεί εκ των προτέρων ότι το γεγονός ότι επιτρέπεται η θανάτωση ενός ή περισσοτέρων λύκων μιας αγέλης, ορισμένα ζώα της οποίας προκαλούν ή μπορούν να προκαλέσουν τις ζημιές αυτές, μπορεί να αποτρέψει, εξαφανίσει ή μειώσει τις ζημιές αυτές, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι τα στοιχεία της δικογραφίας δεν μπορούν να επιβεβαιώσουν την υποθετική αυτή περίπτωση.

43 Συναφώς, επισημαίνεται ότι, όπως αναφέρθηκε στο σημείο 5.4.5 του σχεδίου διαχειρίσεως, κατά μία άποψη, αν η θήρα εξακολουθούσε, οι λύκοι θα φυλάσσονταν από τους ανθρώπους και το γεγονός αυτό θα συνέβαλε στη μείωση των ζημιών, ενώ, κατά άλλη άποψη, η θήρα των λύκων που ανήκουν σε αγέλες συνεπάγεται αύξηση των ζημιών. Εξάλλου, διευκρινίζεται ότι συναφώς διατίθενται ελάχιστες μελέτες βιολογικού περιεχομένου.

44 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να γίνει δεκτή η αιτίαση της Επιτροπής που αντλείται από το ότι οι άδειες θήρας χορηγούνται προληπτικώς.

45 Το γεγονός ότι οι αποφάσεις χορηγήσεως αδειών θήρας του λύκου υπόκεινται επίσης σε ένα περιφερειακό ανώτατο όριο θήρας σε κάθε αρμόδια για τη θήρα περιφέρεια δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αντίκειται στο άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Πράγματι, το όριο αυτό, που καθορίζεται σε σχέση με την ποσότητα των δυναμένων να εξαλειφθούν ζώων, χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο το εν λόγω είδος, αποτελεί, όπως επισήμανε η γενική εισαγγελέας με το σημείο 33 των προτάσεών της, μόνον το πλαίσιο εντός του οποίου οι περιφέρειες προστασίας του θηράματος μπορούν να χορηγούν άδειες θήρας, εφόσον πληρούνται, εξάλλου, οι προϋποθέσεις του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

46 Λαμβανομένων υπόψη ιδίως των στοιχείων της σκέψης 8 της παρούσας αποφάσεως, το γεγονός ότι, κατά την περίοδο 2003-2004, έγινε στην πραγματικότητα υπέρβαση του εν λόγω ορίου δεν αρκεί, καθεαυτό, για να αποδείξει ότι οι φινλανδικές αρχές χορήγησαν άδειες θήρας σε βαθμό που μπορεί να θίξει την εξακολούθηση της ικανοποιητικής κατάστασης της διατήρησης των πληθυσμών των λύκων στην περιοχή της φυσικής κατανομής τους.

47 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η Φινλανδική Δημοκρατία, επιτρέποντας τη θήρα του λύκου κατά παρέκκλιση, χωρίς να αποδεικνύεται ότι η θήρα αυτή μπορεί να αποτρέψει σημαντικές ζημίες κατά την έννοια του άρθρου 16, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, της οδηγίας για τους οικοτόπους, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 12, παράγραφος 1, και 16, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, της οδηγίας αυτής, και ότι πρέπει να απορριφθεί κατά τα λοιπά η προσφυγή της Επιτροπής.

Επί των δικαστικών εξόδων

48 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας, το Δικαστήριο μπορεί να κατανείμει τα έξοδα ή να αποφασίσει ότι κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων.

49 Εν προκειμένω, δεδομένου ότι οι διάδικοι ηττήθηκαν μερικώς, κάθε διάδικος φέρει τα δικά του δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφασίζει:

1) Η Δημοκρατία της Φινλανδίας, επιτρέποντας τη θήρα του λύκου κατά παρέκκλιση, χωρίς να αποδεικνύεται ότι η θήρα αυτή μπορεί να αποτρέψει τις σημαντικές ζημίες κατά την έννοια του άρθρου 16, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 12, παράγραφος 1, και 16, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, της οδηγίας αυτής.

2) Απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή.

3) Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και η Δημοκρατία της Φινλανδίας φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

(υπογραφές)