DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 14 juni 2007 *

I mål C-342/05,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 14 september 2005,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. van Beek och I. Koskinen, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Finland, företrädd av E. Bygglin, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: finska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna K. Schiemann, J. Makarczyk, L. Bay Larsen (referent) och J.-C. Bonichot,

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 30 november 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Finland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12.1 och 16.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7) (nedan kallat livsmiljödirektivet) genom att tillåta jakt på varg med åsidosättande av den undantagsreglering som föreskrivs i artikel 16.1 i nämnda direktiv.

Tillämpliga bestämmelser

Livsmiljödirektivet

2 Artikel 12.1 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

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

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

3 Bilaga 4 till livsmiljödirektivet har rubriken "djur- och växtarter av gemenskapsintresse som kräver noggrant skydd". I bilaga 4 a, i dess ändrade lydelse enligt akten om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EGT C 241, 1994, s. 21, och EGT L 1, 1995, s. 1) (nedan kallad bilaga 4 a), nämns följande arter: "Canis lupus ... (med undantag för de finska populationerna inom renskötselområden enligt 2 § i den finska lagen om renskötsel av den 14 september 1990 nr 848/90)".

4 Artikel 16.1 i livsmiljödirektivet 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 ..."

5 Bevarandestatusen hos arterna definieras i artikel 1 i i livsmiljödirektivet, som har följande lydelse:

"i) en arts bevarandestatus: summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom det territorium som anges i artikel 2.

Bevarandestatusen anses "gynnsam" när

— uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, och

— artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och

— det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer skall bibehållas på lång sikt."

De finländska bestämmelserna

6 Det framgår av de handlingar som lämnats in till domstolen att artiklarna 12 och 16 i livsmiljödirektivet har införlivats med den finländska jaktlagstiftningen i mycket likalydande ordalag.

7 När det gäller jakt på varg förekommer det emellertid ytterligare bestämmelser. Jakt på varg måste godkännas av det behöriga jaktvårdsdistriktet i varje enskilt fall. De regionala jaktkvoterna, det vill säga det maximala antalet vargar som får skjutas i varje distrikt under jaktsäsongen från den 1 november till den 31 mars, fastställs däremot av jord- och skogsbruksministeriet. Dessa kvoter fastställs så att vargpopulationen i respektive distrikt inte hotas. Härvid beaktas alla tillgängliga kunskaper om dödligheten bland dessa djur, där framför allt trafikdöd och död på grund av mänskliga aktiviteter vägs in.

8 Jaktvårdsdistrikten får tillåta jakt endast om villkoren i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, vilken har införlivats med den inhemska lagstiftningen, är uppfyllda. När en regional jaktkvot tömts får den endast överskridas om förutsättningarna i artikel 16.1 är uppfyllda och detta har godkänts i särskild ordning av en minister.

9 Även om polisen under särskilda omständigheter får skjuta vargar, får detta endast ske under de ovan i punkt 8 angivna förutsättningarna.

Det administrativa förfarandet

10 Kommissionen inledde fördragsbrottsförfarandet genom att den 10 april 2001 sända en formell underrättelse till Republiken Finland. Sedan denna stat besvarat den formella underrättelsen i skrivelse av den 6 juli 2001 avgav kommissionen den 26 juni 2002 ett motiverat yttrande. I det motiverade yttrandet angav kommissionen att den jakt på varg som tillåts i Finland inte uppfyllde villkoren i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, eftersom bevarandestatusen för vargar i Finland inte var gynnsam, andra lösningar fanns att tillgå och jaktlicenser beviljades utan att det kunde upprättas något samband mellan beviljandet och de individer som orsakade allvarlig skada. Republiken Finland bevarade det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 28 augusti 2002.

11 Eftersom kommissionen ansåg att det påstådda fördragsbrottet fortfarande bestod, väckte den den 14 september 2005 förevarande talan.

Talan

Parternas argument

12 Kommissionen har inledningsvis påpekat att vargen i Finland är en hotad art och att dess bevarandestatus således inte kan anses gynnsam i denna medlemsstat.

13 Kommissionen har vidare framhållit att den finländska praxisen att bevilja jaktlicens i preventivt syfte inte är förenlig med artikel 16.1 i livsmiljödirektivet. När det kan

anses högst sannolikt att en varg orsakar allvarlig skada kan denna skada nämligen i regel undvikas på annat sätt än genom skyddsjakt. Åtgärder som skulle kunna komma i fråga är användningen av avskräckande medel, luktämnen, elstängsel eller annat, att stänga in boskap eller hundar på natten, eller att ersättning betalas för den skada som uppstått. När jaktlicenser beviljas i preventivt syfte är det knappast troligt att de vargar som kommer att skjutas är just de vargar som orsakat den allvarliga skadan. I vilket fall som helst beviljar de finländska myndigheterna dessa licenser utan att först vederbörligen ha upprättat ett samband med de individer som orsakar denna skada. Under dessa förutsättningar utgör skyddsjakten inte en särskilt effektiv metod för att undvika denna skada.

14 Kommissionen har slutligen gjort gällande att de årliga regionala kvoter som jord- och skogsbruksministeriet i förväg fastställer för en begränsad tidsperiod inte är motiverade, eftersom undantag från ett strikt skyddssystem skall bedömas oberoende av den berörda perioden och beviljas enskilt i fråga om varje jaktlicens, i enlighet med artikel 16.1 i livsmiljödirektivet. De finländska myndigheternas praxis medför dessutom att varg lagligen kan jagas trots att det maximala antalet som jord- och skogsbruksministeriet fastställt har överskridits med stor marginal. Under säsongen 2003–2004 beviljades elva undantagslicenser, och två licenser utfärdades av polisen, trots att det maximala antalet hade fastställts till åtta vargar. Totalt sköts det tolv vargar under denna säsong.

15 Kommissionen har sammanfattningsvis anfört att den jakt på varg som är tillåten i Finland strider mot de villkor som föreskrivs i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, eftersom vargens bevarandestatus i Finland inte är gynnsam, andra lösningar är möjliga och jaktlicenser utfärdas utan att det upprättats något samband med de individer som orsakar den allvarliga skadan.

16 Den finländska regeringen har gjort gällande att jaktlicens krävs för jakt på varg och att denna skall sökas skriftligen hos det regionala jaktvårdsdistriktet varvid ansökan skall vara motiverad och innehålla uppgift om det område och det antal djur som avses. Jaktvårdsdistriktet, som innehar den nödvändiga kunskapen om sitt jaktområde, skall undersöka huruvida jakten inverkar menligt på möjligheterna att upprätthålla en gynnsam skyddsnivå för arten, huruvida det inte finns någon annan lämplig lösning och huruvida förutsättningarna för undantag i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet är uppfyllda.

17 Beslutet att bevilja en jaktlicens fattas dessutom med hänsyn till en regional kvot avseende de individer som kan fällas i varje viltvårdsdistrikt. Denna kvot fastställs av jord- och skogsbruksministeriet och motsvarar det antal individer som biologiskt kan undvaras utan att populationerna äventyras. Det är alltså inte fråga om en kvot som skall fyllas eller tömmas.

18 Den finländska regeringen har vidare anfört att dess praxis inte utgör hinder mot upprätthållandet, i Finland, av en gynnsam bevarandestatus hos vargpopulationen. Denna skall nämligen ha ökat avsevärt de senaste åren. Samma sak gäller för populationens geografiska område. För övrigt visar uppgifter om den berörda artens populationsutveckling att arten på lång sikt kan bli en livskraftig del av sin livsmiljö.

19 Vad gäller förutsättningen "avsaknad av annan lämplig lösning" har den finländska regeringen gjort gällande att många olika metoder, i mån av möjlighet, tillämpas var för sig eller i kombination för att undvika eller minska den skada som orsakas av vargarna. I vilket fall som helst undersöker jaktvårdsdistriktet om det finns någon annan lämplig lösning innan det utfärdar en jaktlicens. I detta avseende har den finländska regeringen hävdat att de alternativa lösningar som kommissionen i förevarande fall har hänvisat till likväl inte är lämpade för varje enskild situation.

20 Den finländska regeringen har, i motsats till vad kommissionen påstått, hävdat att det enligt artikel 16.1 i livsmiljödirektivet inte är förbjudet att göra undantag från det strikta skyddssystemet i syfte att undvika allvarlig skada. Det stämmer inte heller att de beslut genom vilka de behöriga myndigheterna utfärdar licenserna för jakt på varg inte innehåller någon identifiering av de djur som orsakar den allvarliga skadan. Dessa beslut innehåller exakta uppgifter om de geografiska områden som licenserna omfattar, områden vilka hyser de vargar som orsakar de allvarliga skadorna. Eftersom vargen emellertid är ett flockdjur kan licenserna inte alltid identifiera den eller de individer som orsakar dessa skador. När de ifrågavarande individerna i en flock är kända, omfattas de likväl av de utfärdade licenserna. Om ett berört djur rör sig ensamt kan en licens också avse detta djur individuellt.

Domstolens bedömning

21 Såsom generaladvokaten med rätta har påpekat i punkt 16 i sitt förslag till avgörande, har kommissionen i förevarande mål varken rest invändningar mot de finländska bestämmelserna eller mot konkreta fall av jakt på varg, utan kritiserat de finländska myndigheternas förvaltningspraxis.

22 Även om de tillämpliga nationella bestämmelserna i sig är förenliga med gemenskapsrätten kan ett fördragsbrott bero på en förvaltningspraxis som strider mot gemenskapsrätten (se dom av den 27 april 2006 i mål C-441/02, kommissionen mot Tyskland, REG 2006, s. I-3449, punkt 47).

23 Det följer av fast rättspraxis att det i mål om fördragsbrott åligger kommissionen att bevisa det påstådda fördragsbrottet. Det är kommissionen som skall förse domstolen med de uppgifter som denna behöver för att kunna kontrollera om fördragsbrott föreligger, och den kan därvid inte stödja sig på någon presumtion (se, bland annat, dom av den 6 november 2003 i mål C-434/01, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2003, s. I-13239, punkt 21, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 48).

24 I förevarande mål åligger det således kommissionen att bevisa att Finlands praxis påverkar det strikta skyddssystem för varg – i egenskap av art som omfattas av bilaga 4 a – som föreskrivs i artikel 12.1 i livsmiljödirektivet, eftersom undantagen från detta system inte medges med iakttagande av de villkor som avses i artikel 16.1 i detta direktiv (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Förenade kungariket, punkt 22).

25 Eftersom denna senare artikel innehåller undantagsbestämmelser som skall tolkas restriktivt och den myndighet som fattat beslutet har bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag, skall medlemsstaterna säkerställa att varje åtgärd som påverkar skyddade arter endast tillåts genom beslut som är noggrant och tillräckligt motiverade och som hänvisar till de skäl, villkor och krav som anges i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juni 2006 i mål C-60/05, WWF Italia m.fl., REG 2006, s. I-5083, punkt 34).

26 I förevarande fall kan följande konstateras:

— De finländska myndigheterna tillåter varje år och i begränsad omfattning skyddsjakt på varg.

— Enligt rapporten om Finlands hotade arter 2000, publicerad under år 2001 av miljöministeriet och Finlands miljöcentral [Pertti Rassi, Aulikki Alanen, Tiina Kanerva ja Ilpo Mannerkoski: (toim.): Suomen lajien uhanalaisuus 2000. Uhanalaisten lajien II seurantaryhmä. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus, Helsingfors 2001], klassas vargen som en hotad art i Finland.

— Enligt denna rapport finns det mindre än 50 förökningsdugliga individer, vilket ligger under gränsen för hot om utrotning.

— Enligt punkt 7.2 i förvaltningsplanen för vargstammen i Finland, publicerad av jord- och skogsbruksministeriet år 2005 (nedan kallad förvaltningsplanen), bedöms Finland behöva 20 förökningsdugliga vargpar för att på lång sikt kunna hålla vargpopulationen livskraftig i dess naturliga livsmiljö.

— Under åren 2001, 2002, 2003 och 2004 uppskattades antalet förökningsdugliga vargpar till respektive 11, 12, 13 och 16.

27 Bevarandestatusen för vargen i Finland var således inte gynnsam i den mening som avses i artikel 1 i första strecksatsen i livsmiljödirektivet, vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet.

28 Enligt artikel 16.1 i direktivet krävs dock, för att de där angivna undantagen skall få beviljas, att det redan föreligger en gynnsam bevarandestatus hos de ifrågavarande bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde (se dom av den 10 maj 2007 i mål C-508/04, kommissionen mot Österrike, REG 2007, s. I-3787, punkt 115).

29 Det är likväl möjligt att bevilja sådana undantag i särskilda fall, när det vederbörligen har konstaterats att detta inte kan förvärra den ogynnsamma bevarandestatusen hos de aktuella populationerna eller förhindra återställandet av en gynnsam bevarandestatus. I likhet med kommissionens överväganden, särskilt i punkterna 47–51 i avdelning III i dess riktlinjer avseende livsmiljödirektivets strikta skydd av djurarter av gemenskapsintresse (Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the "Habitats" Directive 92/43/EEC, slutlig version, februari 2007), kan det nämligen inte uteslutas att dödandet av ett begränsat antal individer inte påverkar det eftersträvade syftet i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, nämligen att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus hos vargpopulationerna i deras naturliga utbredningsområde. Ett sådant undantag skulle således sakna effekt för den berörda arten.

30 Det framgår av två beslut av de finländska myndigheterna att utfärda licens för jakt på varg, vilka fattades innan kommissionen sände sin formella underrättelse till Republiken Finland och vilka kommissionen lämnat in till domstolen, att dessa myndigheter i två fall godkänt jakt på ett bestämt antal vargar inom ett väl avgränsat geografiskt område, utan att först bedöma artens bevarandestatus, utan att noggrant och tillräckligt motivera avsaknaden av andra lämpliga lösningar och utan att exakt identifiera de vargar som orsakade de allvarliga skadorna och som fick skjutas.

31 Sådana beslut som dels inte fattats på grundval av en bedömning av hur den tillåtna jakten på varg påverkar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos dessa

populationer i deras naturliga utbredningsområde, dels inte innehåller en noggrann och tillräcklig motivering beträffande avsaknaden av andra lämpliga lösningar strider mot artikel 16.1 i livsmiljödirektivet.

32 Det skall emellertid erinras om att kommissionen, i likhet med vad som framgår av punkt 21 i förevarande dom, med förevarande talan inte önskar rikta några invändningar mot konkreta fall, utan kritiserar de finländska myndigheternas förvaltningspraxis i fråga om jakt på varg.

33 Domstolen har i detta avseende slagit fast att även om en förvaltningspraxis som strider mot gemenskapsrätten kan utgöra ett fördragsbrott i den mening som avses i artikel 226 EG, måste denna förvaltningspraxis enligt domstolen dessutom ha en tillräckligt varaktig och allmän karaktär (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 50).

34 Dessutom skall förekomsten av fördragsbrott enligt fast rättspraxis bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet (se, bland annat, dom av den 26 april 2005 i mål C-494/01, kommissionen mot Irland, REG 2005, s. I-3331, punkt 29).

35 I förevarande fall har kommissionen inte gett in några av de beslut om att utfärda licenser för jakt på varg som de finländska myndigheterna fattat efter de beslut som nämns i punkt 30 i förevarande dom, förutom de beslut från år 2006 till vilka den hänvisat för att framhålla de framsteg som de finländska myndigheterna sedan dess gjort på detta område.

36 Dessutom har kommissionen, som i det förevarande målet aldrig har åberopat något bristande samarbete från de aktuella myndigheternas sida när det gäller att tillhandahålla kommissionen de beslut som rör utfärdande av jaktlicenser, inte förevisat domstolen ett enda sådant beslut från tiden för avslutandet av det administrativa förfarandet och på grundval av vilket domstolen kan bedöma huruvida de anförda anmärkningarna är grundade.

37 För övrigt kan det erinras om att antalet förökningsdugliga vargpar under åren 2001–2004 ökade från 11 stycken till 16. Det har inte heller bestritts att det totala antalet vargar på finskt territorium under denna period växte från ett intervall på mellan 110 och 130 individer till ett intervall på mellan 185 och 200 individer.

38 Dessa uppgifter visar, utan att i sig vara avgörande, emellertid att bevarandestatusen hos vargen, trots den i Finland undantagsvis tillåtna jakten på varg, märkbart och konstant har förbättrats i denna medlemsstat under den period som löpte mellan det administrativa förfarandet och en bra bit in på det förfarande som föregick väckandet av förevarande talan.

39 Följaktligen har kommissionen inte företett tillräckliga bevis för att det finns en förvaltningspraxis hos de finländska myndigheterna att utfärda licenser för jakt på varg utan att först bedöma artens bevarandestatus eller utan att noggrant och tillräckligt motivera avsaknaden av andra lämpliga lösningar.

40 När det gäller kommissionens anmärkning avseende att jaktlicenser utfärdas i preventivt syfte, eller i vilket fall som helst utan att något samband med den individ

som orsakar den allvarliga skadan vederbörligen har upprättats, kan det konstateras att det enligt artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, såsom generaladvokaten påpekat i punkt 29 i sitt förslag till avgörande, inte krävs att en skada skall uppstå innan undantagsåtgärder kan vidtas.

41 Den finländska regeringen har likväl medgett att jaktlicensen, mot bakgrund av att vargen är ett flockdjur, inte alltid kan avse den eller de individer som orsakar den allvarliga skadan.

42 Även om det a priori inte kan uteslutas att utfärdandet av en licens för att skjuta en eller flera individer i en vargflock i vilken vissa medlemmar orsakar eller skulle kunna orsaka allvarlig skada, kan medföra att denna skada undviks, undanröjs eller minskas, kan det konstateras att uppgifterna i målet inte ger något stöd för att detta skulle bli resultatet i förevarande fall.

43 I detta sammanhang kan det framhållas att, såsom det framgår av punkt 5.4.5 i förvaltningsplanen, vissa anser att jakten håller vargen skygg och därigenom förebygger vargrelaterade skador, medan andra anser att jakt på flockdjur leder till ökade skador. Dessutom har det påpekats att rönen från den biologiska forskningen i denna fråga är knappa.

44 Under dessa förutsättningar skall kommissionens invändningar mot att jaktlicenser utfärdas i preventivt syfte godtas.

45 Den omständigheten att utfärdandet av licenser för jakt på varg också begränsas genom en regional kvot avseende det antal individer som får skjutas i varje jaktvårdsdistrikt kan inte anses vara oförenlig med artikel 16.1 i livsmiljödirektivet. Denna kvot, som fastställs mot bakgrund av det antal individer som kan undvaras utan risk för den aktuella arten, utgör nämligen endast, såsom generaladvokaten påpekat i punkt 33 i sitt förslag till avgörande, en ram inom vilken jaktvårdsdistrikten kan utfärda jaktlicenser när dessutom villkoren i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet är uppfyllda.

46 Mot bakgrund bland annat av vad som sägs i punkt 8 i förevarande dom är den omständigheten att den ifrågavarande kvoten under säsongen 2003–2004 faktiskt överträddes i sig inte tillräcklig för att bevisa att de finländska myndigheterna beviljat jaktlicenser på ett sådant sätt att det skulle kunna försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos vargpopulationerna i deras naturliga utbredningsområde.

47 Av det ovanstående följer dels att Republiken Finland har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 12.1 och 16.1 b i livsmiljödirektivet genom att tillåta skyddsjakt på varg utan att det visats att denna skyddsjakt förhindrar sådana allvarliga skador som avses i artikel 16.1 b i detta direktiv, dels att kommissionens talan i övrigt skall ogillas.

Rättegångskostnader

48 Enligt artikel 69.3 första stycket i rättegångsreglerna kan domstolen, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad.

49 Eftersom parterna ömsom tappat målet på en eller flera punkter, skall vardera parten således bära sin kostnad.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Republiken Finland har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 12.1 och 16.1 b i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter genom att tillåta skyddsjakt på varg utan att det visats att denna skyddsjakt förhindrar sådana allvarliga skador som avses i artikel 16.1 b i detta direktiv.

2) Talan ogillas i övriga delar.

3) Europeiska gemenskapernas kommission och Republiken Finland skall bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter