

**Mål C-629/23**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

16 oktober 2023

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Riigikohus (Estland)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

13 oktober 2023

**Klagande:**

MTÜ Eesti Suurkiskjad

**Motpart:**

Keskkonnaamet

**Ytterligare deltagare i rättegången:**

Keskkonnaagentuur

---

**Saken i det nationella målet**

Talan från Mittetulundusühing (allmännyttig förening, nedan kallad MTÜ) Eesti Suurkiskjad om fastställelse att ett beslut från Keskkonnaamet (den estniska miljömyndigheten) är rättsstridigt.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 tredje stycket FEUF avseende tolkningen av artikel 1 i, artikel 2.3 och artikel 14.1 i livsmiljödirektivet.

## Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Ska artikel 14.1 i livsmiljödirektivet tolkas så, att den ålägger en skyldighet att säkerställa den gynnsamma bevarandestatusen, i den mening som avses i artikel 1 i i samma direktiv, för en regional population i en viss medlemsstat, vid antagandet av de åtgärder som anges i denna bestämmelse, eller kan den sammantagna populationens bevarandestatus i Europeiska unionens medlemsstater beaktas?
- 2) Om den sammantagna populationens bevarandestatus i Europeiska unionens medlemsstater får beaktas, ska livsmiljödirektivet tolkas så, att det krävs ett formellt samarbete mellan de medlemsstater som populationens utbredningsområde omfattar för att bevara denna population, eller är det tillräckligt att den medlemsstat som antar de åtgärder som anges i artikel 14 i livsmiljödirektivet fastställer hur läget ser ut för artens population i de andra berörda medlemsstaterna eller fastställer villkoren för detta i en nationell skötsel- och förvaltningsplan?
- 3) Ska artikel 1 i i livsmiljödirektivet tolkas så, att en regional population av en art som enligt kriterierna för rödlistning från IUCN klassificeras som ”starkt hotad” (VU) ändå kan ha en gynnsam bevarandestatus i den mening som avses i livsmiljödirektivet?
- 4) Ska artikel 1 i i livsmiljödirektivet jämförd med artikel 2.3 i samma direktiv tolkas så, att ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag kan beaktas vid fastställandet av gynnsam bevarandestatus hos en art?

## Anförda unionsbestämmelser

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, nedan kallat livsmiljödirektivet)

## Anförd praxis från EU-domstolen

EU-domstolens dom av den 23 april 2020, kommissionen/Finland (vårjakt på handjur av ejder), C-217/19, EU:C:2020:291, dom av den 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, dom av den 14 juni 2007, kommissionen/Finland, C-342/05, EU:C:2007:341, dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, och dom av den 7 november 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, punkt 25

## Anförda nationella bestämmelser

Looduskaitseeadus (naturskyddslagen, nedan kallad LKS), 1, 3, 46 och 49 §§

Jahiseadus (jaktlagen, nedan kallad JahiS), 22 §

## Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Den 4 oktober 2012 antog Keskkonnaminister (den estniska miljöministern) en ”Handlingsplan för skydd och förvaltning av stora rovdjur (varg *canis lupus*, lodjur *lynx lynx*, brunbjörn *ursus arctos*) för perioden 2012–2021”. Enligt planen kan alla populationer av stora rovdjur anses ha god status. I planen fastställdes det långsiktiga målet (30 år) att behålla en gynnsam status för vargpopulationen, med beaktande av ekologiska, ekonomiska och sociala aspekter. För perioden 2012–2021 var ett konkret mål att bevara 15–25 vargflockar med årliga valpar (en samlad population på ungefär 150–250 exemplar) innan jaktsäsongen börjar (på hösten). Inom detta område skulle årliga mål fastställas i överensstämmelse med resultaten från inventeringen och beståndet skulle hållas inom dessa intervaller genom jakt.
- 2 Keskkonnaamet (miljömyndigheten) fastställde genom beslut av den 29 oktober 2020 (nedan kallat beslutet) jaktkvoten för varg för jaktåret 2020/2021 i Republiken Estland på grundval av 22 § stycke 2 JahiS i ett första steg till 140 exemplar. Enligt beslutet har miljömyndigheten rätt att ändra den jaktkvot för varg som fastställts i beslutet efter förslag från Keskkonnaagentuur (miljöbyrån). Miljöbyrån uppskattar att det tryck som jakten på varg medförde på grund av de dåliga snöförhållandena år 2019 underskred populationens tillväxttakt och uppskattade att det hösten 2020 fanns 32–34 vargflockar. Det huvudsakliga syftet med förvaltningen var att det fram till 2021 i genomsnitt skulle finnas 20 vargflockar på det estniska fastlandet och att populationen skulle vara så jämnt fördelad som möjligt på lämpliga livsmiljöer.
- 3 MTÜ Eesti Suurkiskjad (nedan kallad MTÜ), väckte talan om ogiltigförklaring av beslutet vid Tallinna Halduskohus. Nämnda domstol ogillade talan genom dom av den 1 oktober 2021. Tallinna Halduskohus slog fast att fastställandet av jaktkvoten på grundval av 22 § stycke 2 JahiS utgör ett skönsmässigt beslut som domstolen inte kan fatta i förvaltningsmyndighetens ställe. Domstolen kan bedöma huruvida alla relevanta uppgifter har beaktats när jaktkvoten har fastställts och att den inte fastställts godtyckligt. Tallinna Halduskohus konstaterade att vargen enligt livsmiljödirektivet utgör en art av gemenskapsintresse som kräver strikt skydd. I bilaga IV till direktivet föreskrivs emellertid ett undantag från förbudet mot vargjakt, bland annat för den estniska vargpopulationen, vilken anges i bilaga V i direktivet. Nämnda domstol ansåg att den inventeringsrapport som miljöbyrån upprättat och det förslag som bifogats avseende organisationen av vargjakten har beaktats vid antagandet av förvaltningsakten.

- 4 MTÜ överklagade domen till Tallinna Ringkonnakohus och yrkade att underrättens dom skulle upphävas och att talan skulle bifallas genom en ny dom. Tallinna Ringkonnakohus ogillade överklagandet genom dom av den 30 juni 2022, ersatte delvis domskälen, men fastställde underrättens domslut. Appellationsdomstolen beaktade även handlingsplanen för skydd och förvaltning av stora rovdjur för perioden 2022–2031.
- 5 Appellationsdomstolen konstaterade bland annat att de begränsningar som föreskrivs i livsmiljödirektivet skiljer sig betydligt när det gäller bilagorna IV och V i direktivet. Bevarandeåtgärder är tillåtna för att skydda den estniska vargpopulationen, men är inte obligatoriska. Detta till skillnad från vad som gäller för den finska populationen. Därför är de krav som EU-domstolen har uppställt i sin dom i målet *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* inte relevanta fullt ut i det här aktuella målet. EU-domstolens ståndpunkt i nämnda mål, enligt vilken den del av ett bestånds naturliga utbredningsområde som omfattar vissa delar av ett territorium i tredje land som inte är skyldigt att strikt skydda de arter som är av unionsintresse inte kan bedömas, har även betydelse i andra situationer än den som regleras i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet i samband med bedömningen huruvida åtgärder som försvårar en arts bevarandestatus är tillåtna. Estland kan vid fastställandet av jaktkvoterna endast beakta den del av vargens naturliga utbredningsområde inom vilken populationen är skyddad enligt unionsrätten. Enligt EU-domstolens praxis är det inte förbjudet att beakta förflyttningar från djuren och påverkan mellan medlemsstaterna på bevarandestatusen hos beståndet av en art. Det finns inte några belegg för att villkoren i artikel 1 i i livsmiljödirektivet inte skulle vara uppfyllda när det gäller det långfristiga upprätthållandet av bevarandestatusen utan ett beaktande av den ryska populationen. Således är det inte förbjudet att beakta de bevarandeåtgärder som Polen, Litauen och Lettland har vidtagit, även om detta inte har skett inom ramen för ett samarbete mellan de behöriga myndigheterna.
- 6 Enligt rapporten ”Key actions for Large Carnivore Populations in Europe” (2015) som kommissionen beställt omfattar den baltiska vargpopulationen i unionens medlemsstater (utan delarna utanför EU) ungefär 900 till 1 400 exemplar (därav 20 % i Estland). Därvid är populationen stabil och faller under kategorin LC (*least concern*) på IUCN:s (Internationella Naturvårdsunionen) röda lista, det vill säga klassificeras inte som sårbar (s. 47). Det är således inte lämpligt att dra några paralleller till vargpopulationerna i Karelen (omkring 150 exemplar in Finland) och Skandinavien (i Sverige och Norge sammanlagt 250–300 exemplar), vilka enligt rapporten är starkt hotade (EN = *endangered*).
- 7 MTÜ har överklagat till Högsta domstolen (Riigikohus) och yrkar att den delvis ska upphäva appellationsdomstolens och meddela en ny dom genom vilken talan bifallas. Miljömyndigheten har yrkat att överklagandet ska ogillas.

## Parternas huvudargument

- 8 I första och andra instans gjorde **MTÜ Eesti Suurkiskjad** i huvudsak gällande att vargens bevarandestatus i Estland inte är gynnsam och att en jakt på 140 vargar försvårar uppnåendet av en god status. Vidare anförde organisationen att de riktlinjer som EU-kommissionen antagit (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008) (nedan kallade kommissionens riktlinjer från 2008) inte genomförs i handlingsplanen, att miljömyndighetens beslut medger att nästan alla förökningsdugliga exemplar avlivs under en enda jaktsäsong, att vargjakten inte är riktad mot områden där skador har inträffat och att jaktkvoterna fastställts utan beaktande av förlusten av livsmiljöer (inbegripet avskogning) och sjukdomsutbrott bland vargarna. MTÜ Eesti Suurkiskjad ifrågasatte även att de aktuella vetenskapliga uppgifter, analyser och metoder på vilka beslutet grundades var korrekta, tillfredsställande och tillräckligt precisa.
- 9 I förfarandet vid Högsta domstolen har MTÜ påpekat att EU-domstolen har fastställt att arter som nationellt är rödlistade ska anses ha en ogynnsam status i den mening som avses i artikel 2.2 i livsmiljödirektivet (domen kommissionen/Finland, C-342/05, punkt 26, och kommissionen/Finland [vårjakt på handjur av ejder], C-217/19, punkterna 79 och 80). Estland kan inte tolka kriterierna för gynnsam status på något annat sätt. Den ogynnsamma statusen för vargen var känd redan 2008 (kategorin ”nära hotad” på röda listan) och utan tvekan senast 2019, det vill säga innan miljömyndigheten antog sitt beslut. När det gäller beslut på miljöområdet, inbegripet beslut som rör statusen hos beståndet av en art eller dess livsmiljö, måste vetenskapliga tvivel vara uteslutna (dom Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, punkterna 66 och 69).
- 10 MTÜ har påpekat att vargen enligt IUCN:s kriterier är rödlistad i kategorin ”sårbar”. Den andra, mer omfattande metoden för att fastställa en arts status är att beräkna artens livskraftighet (*population viability analysis*). En sådan analys av den estniska vargpopulationen planeras först i framtiden. Båda bedömningsmetoderna behandlades även i de riktlinjer som kommissionen gett i uppdrag. Enligt riktlinjerna kan ett stort rovdjurs status inte anses gynnsam så länge det finns en indikator som pekar på en ogynnsam status (s. 22). Medan miljömyndigheten argumenterar att riktlinjerna inte är bindande, hävdar MTÜ att det inte finns några skäl att inte följa dem och att någon alternativ metod som väger lika tungt inte har presenterats. Även generaladvokaten J. Kokott har hänvisat till riktlinjerna (förslag till avgörande i målen kommissionen/Finland, C-342/05, EU:C:2006:752, punkt 52, och Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:93, punkt 39).
- 11 MTÜ hävdar att appellationsdomstolen inte har tagit hänsyn till försiktighetsprincipen i sin dom. Inom ramen för naturskyddet krävs det att tillräckligt verksamma bevarandeåtgärder vidtas innan en art eller en livsmiljös status försämras (förslag till avgörande från generaladvokaten i målet kommissionen/Irland, C-418/04, EU:C:2006:569, punkterna 58–60). I domen Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola fann EU-domstolen att en förvaltningsplan för

stora rovdjur inte automatiskt kan utgöra grund för en tillämpning av undantagen i artikel 16. Tvärtom krävs det alltid att villkoren för ett undantag prövas från fall till fall (punkterna 49–53). I enlighet med detta bör fastställandet av en övre gräns för jakt av en art göras i enlighet med bilaga V. Syftena med artikel 2.1 och 2.2 i livsmiljödirektivet väger tyngre än möjligheten att beakta sociala och kulturella konsekvenser enligt artikel 2.3 (domen *First Corporate Shipping*, C-371/98, punkt 25).

- 12 **Miljömyndigheten** har i huvudsak anfört att vargen i Estland inte faller under någon av de skyddskategorier som anges i 46 § LKS. Livsmiljödirektivet fastställer ett geografiskt undantag för Estland, enligt vilket vargar får jagas enligt 49 § stycke 1 punkterna 2 och 3 LKS på grundval av en handlingsplan. Handlingsplanen utarbetas i samarbete med de främsta vetenskapsmännen, sakkunniga, representanter för ansvariga myndigheter och berörda parter inom detta område och är inte bindande eller kan prövas av domstol. Miljömyndigheten anser att kommissionens riktlinjer endast är vägledande. Myndigheten har påpekat att vargpopulationen i Estland har en gynnsam status. På grund av områdets begränsade storlek går det inte att göra någon separat bedömning av populationen i Estland. Vargpopulationen inom den baltiska delen av Europeiska unionen uppskattas till 870 till 1 400 exemplar. Vargstammens utveckling kan anses vara stabil och variationer i beståndet kan anses vara normala. Sedan 2002 har vargstammen nästa tredubblats. Enligt prognoserna i rapporten om viltinventeringen ligger det preliminära beräknade antalet kullar på 32–34, vilket motsvarar 320–340 exemplar. Estland kan uppfylla sina skyldigheter gentemot unionen med en jakt på 140 vargar.
- 13 I appellationsförfarandet har miljömyndigheten hänvisat till att förvaltningen av vargstammen grundas på resultaten av inventeringen och en vetenskaplig analys och att handlingsplanen inte enbart har i syfte att bibehålla en gynnsam status för vargen, utan även att förvalta den, eftersom angrepp på produktions- och husdjur är relativt vanliga i Estland. Estland har begärt att få tillämpa undantaget i bilaga IV i livsmiljödirektivet på grund av vargens gynnsamma status i Estland och möjlig negativ påverkan på andra vilda arter, egendom och människors hälsa i tätbefolkade områden. IUCN-kategorin ”sårbar” fastställs inte på grundval av kriterierna i livsmiljödirektivet. Enligt bedömningsmetoden i samband med Natura har vargen fortsatt gynnsam status i Estland. Dessutom har vargens status inte egentligen försämrats enligt kriterierna för rödlistning, utan tvärtom har bedömningsmetoden ändrats.
- 14 Miljömyndigheten har uppgett att skyldigheten att beakta vetenskapliga och sociala aspekter vid upprättandet av en handlingsplan följer av 49 § stycke 3 LKS. Artskyddet har i syfte att säkerställa en jämvikt mellan artens gynnsamma status, å ena sidan, och ekonomiska och sociala aspekter, å andra sidan. Om miljömyndigheten på grundval av en omfattande bedömning som grundas på de slutsatser som dragits från vetenskapliga uppgifter och de bästa kunskaperna som sammanfattats i handlingsplanen har kommit fram till att artens status är gynnsam

och även fortsatt kommer att vara gynnsam när jaktkvoten är uppfylld, ska bevisbördan för motsatsen anses ligga på MTÜ.

- 15 **Miljöbyrå** har uppgett att för den rekommenderade jaktkvoten och dess struktur för det löpande året beaktas prognoser om populationens tillväxt, vilka grundas på föregående års bestånd, antalet skjutna djur och olika biologiska indikationer. Därvid har man tagit höjd för eventuella fel och beaktat försiktighetsprincipen. Vargens nuvarande gynnsamma status (minst 15 kullar) uppnåddes år 2007 och har inte underskridits sedan dess (17–32 kullar, i genomsnitt 24). Inför jaktsången 2020 fanns det tillförlitliga uppgifter om 22 kullar och den 28 december 2020 fanns det redan 26 kullar. Under de senaste 15 åren har man i förslagen om vargjakt husdjur vid den regionala fördelningen inte enbart tagit hänsyn till populationstätheten, utan även till omfattningen av de skador vargen orsakat på produktions- och husdjur och deras rumsliga fördelning. De skador som vargen orsakat på produktionsdjur var år 2020 de största sedan 2007 (1 326 får, 44 nötkreatur och 44 hundar dödades). Vargjakten har begränsats kraftigare i naturskyddsområden och angränsande områden.
- 16 I förfarandet vid Riigikohus har miljöbyrå påpekat att IUCN har utvecklat sina kriterier för att bedöma arters bevarandestatus på global nivå. Vid bedömningen om rödlistning prövas arternas status på nationell nivå. När det gäller arter som har stora revir, vars bestånd är relativt litet och som förflyttar sig mycket, såsom exempelvis vargen, beaktas populationen emellertid på gränsöverskridande nivå. Styrgruppen för bedömningen av rödlistningen i Estland har särskilt med beaktande av möjliga negativa framtida scenarier beslutat att kategorin endast ska nedgraderas en nivå till ”sårbar”. Grund för detta beslut är bland annat att den allmänna opinionen har försämrats på grund av den ökade vargstammen och de ökade skador den orsakar. Detta skulle kunna utmynna i ett politiskt beslut att kraftigt minska vargstammen (vilket har skett i Sverige), samt att upprätta staket vid östgränsen som begränsar djurens rörlighet. I handlingsplanen beaktas inte enbart ekologiska, utan även ekonomiska och sociala aspekter, vid fastställandet av vargpopulationens gynnsamma status. Det önskade minsta beståndet fastställs i första hand av ekologiska hänsyn, medan det högsta beståndet fastställs av sociala och ekonomiska skäl (toleransgräns).

### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 17 Enligt 1 § stycke 1 LKS är ett av lagens syften att skydda naturen genom att säkerställa en gynnsam status för vilda djur. Enligt 3 § stycke 2 LKS anses en arts status vara gynnsam om uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin naturliga livsmiljö eller sin livsmiljö för fortplantning, artens naturliga utbredningsområde inte minskar och det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt.

- 18 Skyldigheten att bevara en arts gynnsamma status framgår av livsmiljödirektivet. I artikel 1 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 (det vill säga i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget). Enligt denna bestämmelse anses bevarandestatusen 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 ska bibehållas på lång sikt.
- 19 Med beaktande av att de tillämpliga bestämmelserna i LKS syftar till att genomföra livsmiljödirektivet, ska begreppen ”status” och ”bevarandestatus” i detta sammanhang anses vara synonyma. Av tydlighetsskäl används nedan därför genomgående beteckningen ”bevarandestatus”.
- 20 Arter av gemenskapsintresse förtecknas enligt artikel 1 g i livsmiljödirektivet i bilagorna II, IV och/eller V. Vargen förtecknas i samtliga dessa bilagor. I bilaga II anges att det krävs särskilda bevarandeområden för att bevara denna art. I bilaga IV anges vargen som djurart av gemenskapsintresse som kräver strikt skydd. Dock är bland annat den estniska populationen, vilken i bilaga V förtecknas som djurart av gemenskapsintresse för vilken insamling i naturen och exploatering kan bli föremål för förvaltningsåtgärder, undantagen från bilaga IV.
- 21 I Estland regleras upprättandet av en handlingsplan för bevarande och förvaltning av en art i 49 § LKS. I 49 § stycke 1 LKS föreskrivs att en handlingsplan ska upprättas bland annat för att säkerställa en gynnsam status (det vill säga bevarandestatus) för arten, när resultaten från den vetenskapliga inventeringen av arten visar att detta inte säkerställs genom de åtgärder som hittills vidtagits, eller om det krävs på grund av internationella förpliktelser (punkt 2), samt för att hantera en art om resultaten från den vetenskapliga inventeringen av arten visar att en ökning av beståndet skulle medföra betydande negativa effekter för miljön eller utgöra ett hot för människors hälsa eller egendom (punkt 3). Handlingsplanen ska innehålla uppgifter om artens biologi, bestånd och utbredning, villkoren för att säkerställa en gynnsam status för den hotade arten, de hot som föreligger, syftet med bevarandet eller förvaltningen, prioritetsordning och tidsplan för de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå en gynnsam status hos arten eller för att förvalta den, samt budgeten för att organisera bevarandet eller förvaltningen (stycke 2).
- 22 Den handlingsplan som antogs 2012 syftar bland annat till att bevara vargens gynnsamma status både på estnisk nivå och med avseende på den baltiska populationen. I handlingsplanen förklaras att den baltiska vargpopulationen utgör del av den eurasiska metapopulationen av vargar, vars utbredningsområde består av Estland, Lettland, Litauen, nordöstra Polen, norra Ukraina och en del av de ryska förvaltningsområdena. Handlingsplanen innehåller uppgifter om det



ungefärliga vargbeståndet i Lettland (från 2008), Litauen (från 2008) och i de ryska områden som gränsar till Estland (från 2010). Det hänvisas till planer för bevarande, respektive för bevarande och förvaltning av vargen i grannländerna (exempelvis har Lettland, Belarus och Finland sådana planer, Litauen och Polen håller på att utarbeta planer och Ryssland har inte någon sådan plan), och dessutom finns information om huruvida vargen får jagas i dessa länder. När det gäller det internationella samarbetet framhålls särskilt att en estnisk representant deltar i IUCN:s arbetsgrupp samt kontakterna med kollegorna i Finland, Sverige, Norge, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland. Enligt handlingsplanen sker ett regelbundet informationsutbyte med de lettiska kollegorna om utvecklingen av beståndet av stora rovdjur och om jaktkvoter. I handlingsplanen företräds ståndpunkten att de estniska populationerna av stora rovdjur kan anses ha en gynnsam bevarandestatus.

- 23 2022 års handlingsplan ger en överblick över de genetiska kontroller av vargpopulationen som genomfördes 2018/2019, vilka ledde fram till en konservativ uppskattning av vargpopulationen till minst 65 exemplar och en optimistisk uppskattning till minst 122 exemplar. Båda dessa uppskattningar anses emellertid vara för låga. Enligt handlingsplanen uppgick antalet kullar år 2020 till 31. I handlingsplanen framhålls tydligt att populationerna av stora rovdjur i Estland måste betraktas som en del av de baltiska populationerna, men att de lokala estniska populationernas bevarandestatus och hållbarhet emellertid utan tvekan även är viktiga, oberoende av de baltiska populationernas bevarandestatus. Medan de baltiska populationernas status enligt kriterierna för rödlistning från IUCN klassificeras som "livskraftig", klassificeras den estniska populationen som "sårbar" (*vulnerable*), varvid graden av hot på grund av den antagna goda kontakten med närliggande populationer justerades nedåt ett steg – om den estniska populationens status skulle beaktas separat skulle klassificeringen vara "starkt hotad" (*endangered*). Det är sannolikt att populationernas status kan försämrans snabbt om jaktrycket är för högt eller andra faktorer tillkommer (till exempel sjukdomar). För vargpopulationen fastställdes tröskelvärdet till 23–30 vargflockar med valpar under ett år innan jaktsäsongen och en grundpopulation på > 140 exemplar i förökningsduglig ålder på våren. Begränsningen grundas på den beräknade storleken på den baltiska populationen av denna art, de motsvarande rekommendationerna från IUCN och LCIE (*Large Carnivore Initiative for Europe*), enligt vilka den sammanlagda baltiska populationen minst ska omfatta 1 000 exemplar i fertil ålder, den andel som de estniska skogarna motsvarar av livsmiljön när det gäller den baltiska populationens utbredningsområde (ca. 20–25 %) och den under genomsnittliga populationstätheten av klövdjur i egenskap av bytesdjur i det baltiska utbredningsområdet i Estland samt uppskattningar av populationens ålders- och socialstruktur från miljöbyråns experter som övervakar vilda djur och toleransen hos allmänheten i Estland. Som riskfaktorer för vargpopulationen framhålls i handlingsplanen bland annat för omfattande jakt och exempelvis bristande internationellt samarbete.
- 24 Riigikohus anser att det är oklart huruvida det krävs att en gynnsam bevarandestatus i den mening som avses i artikel 1 i i livsmiljödirektivet

vidmakthålls vid antagandet av de åtgärder som föreskrivs i artikel 14 i samma direktiv för en regional population av en art i en viss medlemsstat eller huruvida det är tillåtet att beakta bevarandestatusen för hela populationen (i Estlands fall den baltiska populationen) i medlemsstaterna. Denna fråga har betydelse vid prövningen av förevarande mål, eftersom den baltiska vargpopulationen ostridigt har en gynnsam bevarandestatus, men det enligt MTÜ:s uppfattning på grund av IUCN:s klassificering inte är möjligt att betrakta den regionala estniska vargpopulationens bevarandestatus som gynnsam. 2022 års handlingsplan behandlar båda nivåerna, men enligt miljömyndighetens förklaringar grundas 2012 års handlingsplan på bedömningen av att vargpopulationen överensstämmer med kriterierna från IUCN med avseende på den baltiska populationen.

- 25 En bokstavlig tolkning av livsmiljödirektivet skulle vid första anblick tala för att populationsbegreppet ska ges en extensiv tolkning (i artikel 1 i kopplas artens bevarandestatus till beståndet ”inom det territorium som anges i artikel 2”, det vill säga ”i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget”). Dock åläggs varje medlemsstat individuellt de olika skyldigheterna att säkerställa, kontrollera och rapportera om artskyddet och inte i förhållande till populationerna som helhet. Inte heller innehåller bilaga IV till direktivet, i vilken bland annat undantag från bestämmelserna om skydd av vargen regleras, genom att denna överförs från bilaga IV till bilaga V, några hänvisningar till den sammanlagda populationen, utan populationerna i varje land behandlas separat.
- 26 Såvitt Riigikohus känner till, har EU-domstolen inte entydigt besvarat denna fråga i sin hittillsvarande praxis. I målet *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* har EU-domstolen visserligen prövat huruvida det är nödvändigt att säkerställa en gynnsam bevarandestatus inom ramen för en undantagsbestämmelse i artikel 16 i livsmiljödirektivet och bland annat klargjort att de konsekvenser som undantagsbestämmelsen medför ska prövas med avseende på de olika områdena för populationen (punkterna 58 och 59 i domen). Dock gjorde domstolen inte några uttalanden när det gäller frågan vilket område som ska utgöra utgångspunkten vid tillämpningen av artikel 14 eller när populationens bevarandestatus skiljer sig åt i olika områden. EU-domstolen fastställde enbart uttryckligen att det inte ska tas hänsyn till den del av det berörda beståndets naturliga utbredningsområde som omfattar vissa delar av ett territorium i tredje land som inte är skyldigt att strikt skydda de arter som är av unionsintresse (nämnda dom, punkt 60). Följaktligen kan de delar av den baltiska populationen är lokaliserade utanför Europeiska unionen ( däribland Ryssland) med säkerhet inte beaktas i förevarande mål.
- 27 I kommissionens riktlinjer från 2008 klargörs att det finns många olika metoder för att definiera en population och att en population utgör en hierarkisk struktur som består av flera nivåer. Enligt riktlinjerna motsvarar begreppet population som används i livsmiljödirektivet i vetenskapligt hänseende snarare begreppet delpopulation, men för enkelhetens skull används ordet ”population” i riktlinjerna (s. 7 och 8). I riktlinjerna erkänns att en populations bevarandestatus lämpligast kan bedömas genom en bedömning av den samlade populationen och inte genom

en bedömning av populationsdelarna inom de enskilda ländernas gränser (s. 23). Dock påpekas även i riktlinjerna att metoden i direktivet i formellt hänseende fortfarande hänför sig till den enskilda medlemsstaten och att en bredare metod skulle kräva ett klargörande från kommissionen, för att befria medlemsstaterna från de landsspecifika skyldigheterna (s. 26). En metod på populationsnivå skulle emellertid även innebära krav på gränsöverskridande förvaltningsplaner eller åtminstone ett krav på fastställande av vissa villkor i en nationell plan som populationer i grannstaterna måste uppfylla för att de ska kunna beaktas och i förekommande fall måste förändringar av situationen kunna beaktas (detta skulle kräva en kontinuerlig inventering av gränsöverskridande situationer genom vetenskapligt samarbete) (s. 27). Såvitt Riigikohus känner till, föreligger det i vart fall inte något formellt samarbete för bevarandet av vargen, utan enbart en informell kommunikation mellan vetenskapsmän.

- 28 Kommissionens riktlinjer från år 2008 talar för att det krävs någon form av gränsöverskridande samarbete för att populationen ska kunna definieras på en bredare nivå. Om EU-domstolen skulle besvara den första frågan så, att den samlade populations bevarandestatus inom medlemsstaternas territorium är avgörande för en tillämpning av artikel 14 i livsmiljödirektivet, uppkommer frågan huruvida livsmiljödirektivet ska tolkas så, att det krävs ett formellt samarbete mellan de medlemsstater som populationens utbredningsområde omfattar för att bevara denna population, inbegripet samordning av bevarande- och förvaltningsåtgärder eller till och med en gemensam skötsel- och förvaltningsplan. Eller är det, om detta inte är fallet, tillräckligt att den medlemsstat som vidtar sådana åtgärder som anges i artikel 14 i livsmiljödirektivet, fastställer hur läget ser ut för populationen av arten i de andra berörda medlemsstaterna, eller krävs det dessutom även att de konkreta villkor som populationerna i grannstaterna måste uppfylla fastställs i den nationella förvaltningsplanen för att åtgärderna ska kunna genomföras såsom planerat?
- 29 För det fall att EU-domstolen anser att den regionala populationen i en medlemsstat måste ha en gynnsam bevarandestatus för att åtgärder ska kunna vidtas enligt artikel 14, krävs det ett besvarande av frågan om förhållandet mellan bedömningen av populationens bevarandestatus enligt livsmiljödirektivet och bedömningen enligt IUCN:s kriterier för rödlistning. Riigikohus begär därför ett klargörande från EU-domstolen av frågan huruvida artikel 1 i i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att en regional population av en art som klassas som sårbar (*vulnerable*) enligt IUCN:s kriterier för rödlistning, inte kan anses ha någon gynnsam bevarandestatus i den mening som avses i livsmiljödirektivet. EU-domstolens resonemang i domarna kommissionen/Finland, C-342/05 (punkterna 26 och 27) och kommissionen/Finland (vårjakt på handjur av ejder), C-217/19 (punkterna 77–80), vilka emellertid kan tolkas på olika sätt, förefaller tala för detta. Ett motsvarande samband fastställs även i kommissionens riktlinjer från 2008 (s. 18–20).
- 30 I förevarande mål har miljömyndigheten och miljöbyrån hela tiden framhållit att en ökning av antalet vargar kommer att orsaka starka sociala och ekonomiska

konflikter i samhället. Ett av de huvudsakliga argumenten för att tillåta jakt på varg är behovet av att minska skador på vilt. Detta argument får visst stöd i artikel 2.3 i livsmiljödirektivet, enligt vilket de åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. Riigikohus anser att det är mer följdriktigt att tolka direktivet så, att ekonomiska och sociala överväganden endast kan beaktas vid valet av åtgärder på villkor att en gynnsam bevarandestatus hos populationen är säkerställd och att fastställandet av en gynnsam bevarandestatus hos populationen utgör en rent naturvetenskaplig bedömning som inte i sig är beroende av miljöhänsyn. På villkor att en gynnsam bevarandestatus är säkerställd, kan dessa överväganden bland annat tala för en begränsning av populationens tillväxt (se även kommissionens riktlinjer från 2008, s. 24).

- 31 Riigikohus begär därför att EU-domstolen besvarar frågan huruvida artikel 1 i i livsmiljödirektivet jämförd med artikel 2.3 ska tolkas så, att även ekonomiska, sociala och kulturella behov kan beaktas vid fastställandet av gynnsam bevarandestatus för en art.