

**Sag C-629/23**

**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement**

**Dato for indlevering:**

16. oktober 2023

**Forelæggende ret:**

Riigikohus (Estland)

**Afgørelse af:**

13. oktober 2023

**Sagsøger:**

MTÜ Eesti Suurkiskjad

**Sagsøgt:**

Keskkonnaamet

**Procesdeltager:**

Keskkonnaagentuur

---

**Hovedsagens genstand**

Søgsmål anlagt af Mittetulundusühing (almennyttig forening, herefter »MTÜ«) Eesti Suurkiskjad med påstand om, at det fastslås, at en afgørelse truffet af Keskkonnaamet (miljøkontor, Estland) er retsstridig

**Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse**

Anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF vedrørende fortolkningen af habitatdirektivets artikel 1, litra i), artikel 2, stk. 3, og artikel 14, stk. 1

## Præjudicielle spørgsmål

- 1) Skal habitatdirektivets artikel 14, stk. 1, fortolkes således, at denne bestemmelse fastsætter en forpligtelse til ved gennemførelsen af en af de heri nævnte foranstaltninger at sikre en gunstig bevaringsstatus for en regional bestand af en art i en bestemt medlemsstat, eller kan der tages hensyn til bevaringsstatussen for den samlede bestand på Den Europæiske Unions medlemsstaters område?
- 2) Såfremt det er tilladt at tage hensyn til den samlede bestand på Den Europæiske Unions medlemsstaters område, skal habitatdirektivet da fortolkes således, at det fastsætter et krav om et formelt samarbejde mellem de medlemsstater, på hvis område bestandens udbredelsesområde er beliggende, med henblik på bevaring af denne bestand, eller er det tilstrækkeligt, at den medlemsstat, der træffer de i habitatdirektivets artikel 14 nævnte foranstaltninger, fastslår situationen for bestanden af arten i de øvrige berørte medlemsstater eller fastlægger betingelserne herfor i en national forvaltningsplan?
- 3) Kan habitatdirektivets artikel 1, litra i), fortolkes således, at en regional bestand af en art, der efter kriterierne for IUCN's rødliste er kvalificeret som »truet« (VU), kan have en gunstig bevaringsstatus som omhandlet i habitatdirektivet?
- 4) Kan habitatdirektivets artikel 1, litra i), sammenholdt med artikel 2, stk. 3, fortolkes således, at der ved bedømmelsen af en arts gunstige bevaringsstatus også kan tages hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg?

## Anførte EU-retlige forskrifter

Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«)

## Anført retspraksis fra Unionens retsinstanser

Domstolens dom af 23. april 2020, Kommissionen mod Finland (Forårsjagt på hanedderfugle), C-217/19, EU:C:2020:291, af 10. oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, af 14. juni 2007, Kommissionen mod Finland, C-342/05, EU:C:2007:341, af 7. september 2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, og af 7. november 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, præmis 25

## Anførte nationale forskrifter

Looduskaitseeadus (naturbeskyttelsesloven), §§ 1, 3, 46 og 49

Jahiseadus (jagtloven), § 22

## Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 4. oktober 2012 vedtog Keskkonnaminister (miljøminister, Estland) »aktionsplan for beskyttelse og forvaltning af store rovdyr (ulv, *canis lupus*, los, *lynx*, og brun bjørn, *ursus arctos*) for perioden 2012-2021«. Ifølge planen kan statussen for alle bestande af store rovdyr betegnes som god. I planen blev der fastlagt en langsigtet (30-årig) målsætning om at opretholde en gunstig status for ulvebestanden under hensyn til økologiske, økonomiske og sociale forhold. En mere konkret målsætning for perioden 2012-2021 var opretholdelse af 15-25 ulvekobler med hvalpe om året (samlet bestandstørrelse på ca. 150-250 individer) før jagtsæsonens begyndelse (om efteråret). Inden for dette område skulle der hvert år fastlægges mål i overensstemmelse med resultaterne af overvågningen, og bestanden skulle holdes inden for disse intervaller ved jagt.
- 2 Keskkonnaamet (miljøkontor, herefter »miljøkontoret«) fastlagde kvoten for ulvejagt for den første del af jagtåret 2020/2021 på Republikken Estlands område på grundlag af jagtlovens § 22, stk. 2, ved afgørelse af 29. oktober 2020 (herefter »miljøkontorets afgørelse«) til 140 individer. I henhold til afgørelsen har miljøkontoret ret til at ændre den ved afgørelsen fastlagte kvote for ulvejagt, efter at Keskkonnaagentuur (miljøagentur, herefter »miljøagenturet«) har stillet forslag herom. Miljøagenturet vurderer, at jagtrykket på ulve på grund af vanskelige sneforhold i 2019 lå under bestandens tilvækstrate, og anslår, at antallet af ulvekuld i efteråret 2020 var 32-34. Hovedformålet med forvaltningen var at have i gennemsnit 20 ulvekuld på det estiske fastland i 2021, idet bestanden skulle være fordelt så jævnt som muligt på egnede levesteder.
- 3 MTÜ Eesti Suurkiskjad (herefter »sagsøgeren«) anlagde søgsmål med påstand om, at miljøkontorets afgørelse blev erklæret ugyldig, ved Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn), som frifandt miljøkontoret ved dom af 1. oktober 2021. Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn) fastslog, at fastlæggelsen af jagtkvoten på grundlag af jagtlovens § 22, stk. 2, var en skønsafgørelse, som retten ikke kunne træffe i forvaltningsmyndighedens sted. Retten kunne vurdere, om der var taget hensyn til alle relevante oplysninger ved fastlæggelsen af jagtkvoten, og om den var fastlagt vilkårligt eller ej. Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn) fastslog, at ulven i henhold til habitatdirektivet er en art af fællesskabsbetydning, som kræver streng beskyttelse, idet bilag IV til direktivet dog fastsætter en fravigelse fra forbuddet mod ulvejagt for bl.a. den estiske ulvebestand, som er anført i bilag V til direktivet. Ifølge den nævnte ret blev den af miljøagenturet udarbejdede monitoreringsrapport og det

hertil vedhæftede forslag til organiseringen af ulvejagt taget i betragtning ved vedtagelsen af forvaltningsakten.

- 4 Sagsøgeren iværksatte appel ved Tallinna Ringkonnakohus (appeldomstolen i Tallinn, Estland) med påstand om, at forvaltningsdomstolens dom blev ophævet, og at søgsmålet blev taget til følge ved en ny dom. Tallinna Ringkonnakohus (appeldomstolen i Tallinn) forkastede appellen ved dom af 30. juni 2022 og stadfæstede den dispositive del af forvaltningsdomstolens dom uden ændringer, men erstattede delvist dommens begrundelse. Appeldomstolen tog i sine betragtninger også hensyn til aktionsplanen for beskyttelse og forvaltning af store rovdyr for perioden 2022-2031.
- 5 Appeldomstolen fastslog bl.a., at de begrænsninger, der er fastsat i habitatdirektivet med hensyn til bilag IV og V til direktivet, adskiller sig væsentligt fra hinanden. Til forskel fra den finske bestand er bevaringsforanstaltninger til beskyttelse af den estiske ulvebestand lovlige, men ikke påbudte. Derfor er Domstolens udtalelser i afgørelsen i sagen Luonnonuojeluyhdistys Tapiola kun delvist relevante i den foreliggende sag. Domstolens synspunkt i den nævnte sag, hvorefter den del af en bestands naturlige udbredelsesområde, som udstrækker sig til visse dele af et område tilhørende et tredjeland, hvor der ikke gælder en forpligtelse til at sikre en streng beskyttelse af de arter, som er af [fællesskabs]betydning, ikke kan vurderes, har også uden for den kontekst, der udgøres af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, betydning for vurderingen af, om aktiviteter, som kan påvirke en arts bevaringsstatus, er lovlige. Estland kan ved fastlæggelsen af jagtkvoterne kun tage hensyn til den del af ulvenes naturlige udbredelsesområde, hvor bestanden er beskyttet ved EU-retten. Domstolens praksis er ikke til hinder for, at der tages hensyn til vandringer og påvirkninger af en arts bevaringsstatus mellem medlemsstaterne. Der er intet grundlag for at antage, at betingelserne for opretholdelsen af bevaringsstatussen på lang sigt som anført i habitatdirektivets artikel 1, litra i), ikke skulle være opfyldt uden hensyntagen til den russiske bestand. Det er derfor ikke retsstridigt at tage hensyn til de af Polen, Litauen og Letland iværksatte foranstaltninger, selv om dette ikke er sket inden for rammerne af samarbejdet mellem de kompetente myndigheder.
- 6 Ifølge den af Kommissionen bestilte rapport »Key actions for Large Carnivore Populations in Europe« (2015) omfatter den baltiske ulvebestand i EU-medlemsstaterne (uden delene uden for EU) ca. 900-1 400 individer (heraf 20% i Estland), idet bestandens status er stabil og svarer til kategorien LC (*least concern*) på IUCN's rødliste, dvs. at den er kvalificeret som ikke truet (s. 47). Det er derfor ikke relevant at drage paralleller til ulvebestandene i Karelen (ca. 150 individer i Finland) og Skandinavien (i alt 250-300 individer i Sverige og Norge), som ifølge rapporten er EN (*endangered*), dvs. truede.
- 7 Sagsøgeren har iværksat kassationsappel og nedlagt påstand om, at appeldomstolens dom ophæves, og at der afsiges en ny dom, hvorved sagsøgerens

påstand tages til følge. Sagsøgte har nedlagt påstand om, at kassationsappellen forkastes.

### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 8 **MTÜ Eesti Suurkiskjad** gjorde i første og anden instans i det væsentlige gældende, at ulvens bevaringsstatus i Estland ikke er gunstig, at jagt på 140 ulve vil gøre det vanskeligt at opnå en gunstig status, at aktionsplanen ikke gennemfører de af Europa-Kommissionen vedtagne retningslinjer (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008) (herefter Europa-Kommissionens retningslinjer af 2008), at miljøkontorets afgørelse tillader drab på næsten alle forplantningsdygtige individer i en enkelt jagtsæson, at ulvejagten ikke er fokuseret på skaderamte områder, og at jagtkvoterne ikke er fastlagt under hensyntagen til tabet af levesteder (intensiv skovning) og de sygdomme, der forekommer hos ulve. MTÜ Eesti Suurkiskjad rejste også tvivl om rigtigheden, tilstrækkeligheden og nøjagtigheden af de videnskabelige data, analyser og metoder, som lå til grund for miljøkontorets afgørelse.
- 9 Under kassationssagen har sagsøgeren henvist til, at Domstolen har fastslået, at arter, der står på en national rødliste, skal anses for at have en ugunstig bevaringsstatus som omhandlet i habitatdirektivets artikel 2, stk. 2 (dommen i sagen Kommissionen mod Finland, C-342/05, præmis 26, og dommen i sagen Kommissionen mod Finland [Forårsjagt på hanedderfugle], C-217/19, præmis 79 og 80). Estland kan ikke anlægge en anden fortolkning af kriterierne for en gunstig status. Ulvens ugunstige status var allerede kendt i 2008 (røddlistekategorien »næsten truet«) og med sikkerhed i 2019, altså før vedtagelsen af miljøkontorets afgørelse. Ved miljørelaterede afgørelser, herunder afgørelser vedrørende statussen for en arts bestand eller levesteder, skal videnskabelig tvivl være udelukket (Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola-dommen, præmis 66 og 69).
- 10 Sagsøgeren har henvist til, at ulven i henhold til IUCN's kriterier er opført på rødlisten som »truet«. Den anden, mere omfattende metode til at bestemme en arts status er modellering af artens levedygtighed (population viability analysis), som for den estiske ulv vedkommende først er planlagt til et fremtidigt tidspunkt. Begge vurderingsmetoder blev også behandlet i de af Kommissionen bestilte retningslinjer. Ifølge retningslinjerne kan et stort rovdyrs status ikke anses for gunstig, hvis blot en enkelt indikator tyder på en ugunstig status. Mens sagsøgte har argumenteret for, at retningslinjerne ikke er bindende, har sagsøgeren gjort gældende, at der ikke er nogen begrundelse for ikke at følge dem, og at der ikke er blevet fremlagt nogen alternativ metode med lignende vægt. Retningslinjerne er også blevet anvendt af generaladvokat Kokott (forslag til afgørelse Kommissionen mod Finland, C-342/05, EU:C:2006:752, punkt 52, og forslag til afgørelse Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:93, punkt 39).
- 11 Sagsøgeren har gjort gældende, at appeldomstolen i sin dom ikke inddrog forsigtighedsprincippet. I forbindelse med naturbeskyttelsen skal der træffes

tilstrækkeligt effektive bevaringsforanstaltninger, før statussen for en art eller en naturtype forværres (generaladvokatens forslag til afgørelse Kommissionen mod Irland, C-418/04, EU:C:2006:569, punkt 58-60). I Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola-dommen fastslog Domstolen, at en forvaltningsplan for store rovdyr ikke automatisk udgør et grundlag for at anvende fravigelser i henhold til artikel 16, idet betingelserne for en fravigelse derimod altid skal vurderes fra sag til sag (præmis 49-53). Der bør anvendes en tilsvarende fremgangsmåde ved fastlæggelsen af en øvre grænse for jagt på en art, som er opført i bilag V. De formål, der er anført i habitatdirektivets artikel 2, stk. 1 og 2, er vigtigere end den i artikel 2, stk. 3, nævnte mulighed for også at tage hensyn til kulturelle og sociale påvirkninger (dommen i sagen First Corporate Shipping, C-371/98, præmis 25).

- 12 **Miljøkontoret** har i det væsentlige gjort gældende, at ulven i Estland ikke er omfattet af nogen af beskyttelseskategorierne i naturbeskyttelsesloven § 46. Estland har en geografisk fravigelsesbestemmelse i habitatdirektivet, hvorefter ulve må jages på grundlag af en aktionsplan i henhold til naturbeskyttelseslovens § 49, stk. 1, nr. 2 og 3. Aktionsplanen, som ikke er bindende og ikke er undergivet domstolsprøvelse, udarbejdes i samarbejde med de bedste videnskabsfolk, sagkyndige, ansvarlige repræsentanter for myndigheder og interesseorganisationer på dette område. Ifølge miljøkontoret har de nævnte retningslinjer fra Europa-Kommissionen vejledende karakter. Sagsøgte har henvist til, at ulvebestandens status i Estland er gunstig. Som følge af områdets lille størrelse kan bestanden ikke kun vurderes inden for Estland. Bestanden af den baltiske del af ulvebestandene i Den Europæiske Union anslås at være på 870-1 400 individer. Ulvebestandenes udvikling kan anses for at være stabil, og det må anses for normalt, at der forekommer variationer i bestandene. Siden 2002 er ulvebestanden næsten blevet tredoblet. Ifølge prognoserne i rapporten om vildtmonitorering er det foreløbigt anslåede antal kuld 32-34, hvilket svarer til 320-340 individer. Ved jagt på 140 individer kan Estland fortsat opfylde sine forpligtelser over for Unionen.
- 13 Under kassationssagen har miljøkontoret henvist til, at forvaltningen af ulvebestanden sker på grundlag af resultaterne af monitoreringen og en videnskabelig analyse, og at aktionsplanens formål ikke kun er at opretholde ulvens gunstige status, men også at forvalte ulven, idet angreb på nytte- og husdyr er forholdsvis hyppige i Estland. Estland har anmodet om at anvende fravigelsen i bilag IV til habitatdirektivet med henvisning til den gode status for ulve i Estland og de mulige negative indvirkninger på andre vildtarter, ejendom og menneskers sundhed i tilfælde af høje koncentrationer af ulve. IUCN-kategorien »truet« tildes ikke på grundlag af habitatdirektivets kriterier. I henhold til metodologien for Natura-vurderingen er ulvens status i Estland fortsat gunstig. Desuden er ulvens status i henhold til rødlistekriterierne faktisk ikke blevet forværret, idet det derimod er vurderingsmetodologien, som er blevet ændret.
- 14 Miljøkontoret har gjort gældende, at forpligtelsen til at tage hensyn til økonomiske og sociale forhold ved vedtagelsen af en aktionsplan følger af naturbeskyttelseslovens § 49, stk. 3. Formålet med artsbeskyttelsen er at sikre en

balance mellem en arts gunstige status på den ene side og økonomiske og sociale hensyn på den anden side. For så vidt som miljøkontoret på grundlag af en omfattende vurdering, som også er støttet på konklusioner på baggrund af de videnskabeligt indsamlede data og den bedste viden, der er sammenfattet i aktionsplanen, er nået til den opfattelse, at artens status er gunstig og også vil forblive gunstig efter opfyldelsen af jagtkvoten, bærer sagsøgeren bevisbyrden for, at det modsatte er tilfældet.

- 15 **Miljøagenturet** har gjort gældende, at der med henblik på anbefalingen til jagtkvoten og jagtstrukturen for det igangværende år blev anvendt prognoser om bestandens tilvækst, som var baseret på bestanden i det foregående år, antallet af nedlagte individer og forskellige biologiske indikatorer. I denne forbindelse blev der kalkuleret med eventuelle fejl, og forsigtighedsprincippet blev iagttaget. Den nuværende gunstige status for ulven (mindst 15 kuld) blev nået i 2007 og er blevet opretholdt siden (17-32 kuld, i gennemsnit 24). Før jagtsæsonen 2020 var der pålidelig dokumentation for 22 kuld, og den 28. december var der allerede 26 kuld. I de seneste 15 år er der ved den regionale fordeling af forslagene til ulvejagt ikke kun blevet taget hensyn til populationstætheden for ulve, men også omfanget og den geografiske fordeling af de skader, som de har forårsaget på nytte- og husdyr. Antallet af skader på nyttedyr forårsaget af ulve var i 2020 det højeste siden 2007 (1 326 får, 44 stykker kvæg og 44 hunde blev dræbt). Ulvejagt i naturbeskyttelsesområder og tilgrænsende områder er blevet kraftigere begrænset.
- 16 Under kassationssagen har miljøagenturet henvist til, at IUCN-kriterierne blev udviklet med henblik på at vurdere arters bevaringsstatus på globalt niveau. Ved en vurdering i henhold til rødlisten undersøges arternes status på nationalt niveau, men for arter med store territoriale behov, relativt små bestande og høj migrationsevne, som f.eks. ulven, betragtes bestandene på grænseoverskridende niveau. Styringsgruppen for vurderingen af rødlisten for Estland har navnlig under hensyntagen til mulige negative fremtidsscenarier besluttet kun at sænke kategorien med ét niveau til »truet«. Årsagen til denne beslutning var bl.a. en forværring af den offentlige opinion, som skyldes væksten i ulvebestanden og forøgelsen af de forårsagede skader, og som kan føre til en politisk beslutning om at reducere ulvebestanden væsentligt (som det er sket i Sverige), og til opførelse af grænsehegn ved østgrænsen, som vil begrænse dyrenes bevægelsesfrihed. Aktionsplanen tager ikke kun hensyn til økologiske, men også til økonomiske og sociale forhold ved fastlæggelsen af ulvebestandens gunstige status. Den ønskede minimumsbestand fastlægges først og fremmest ud fra økologiske hensyn, mens det maksimale antal fastlægges ud fra sociale og økonomiske hensyn (tolerancegrænse).

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 17 I henhold til naturbeskyttelseslovens § 1, stk. 1, er et af formålene med naturbeskyttelsesloven at beskytte naturen ved at sikre en gunstig status for vilde dyr. I henhold til naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, anses en arts status for at

være gunstig, når bestanden af dens population tyder på, at arten på lang sigt vil være en levedygtig bestanddel af sine naturlige levesteder eller sine forplantningslevesteder, når dens naturlige udbredelsesområde ikke er i tilbagegang, og når der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare bestanden af arten.

- 18 Forpligtelsen til at opretholde den gunstige status for en art følger af habitatdirektivet. I direktivets artikel 1, litra i), defineres en arts bevaringsstatus som resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrighed inden for det område, der er nævnt i artikel 2 (dvs. det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse). I henhold til denne bestemmelse anses en arts bevaringsstatus for »gunstig«, når data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder, og artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande.
- 19 Henset til, at de relevante bestemmelser i naturbeskyttelsesloven gennemfører habitatdirektivet, må begreberne »status« og »bevaringsstatus« i denne forbindelse betragtes som synonyme. Af hensyn til overskueligheden anvendes konsekvent betegnelsen »bevaringsstatus« i det følgende.
- 20 Arter af fællesskabsbetydning er i henhold til habitatdirektivets artikel 1, litra g), anført i bilag II, IV og/eller V til direktivet. Ulven er anført i alle disse bilag: i bilag II, idet deres bevaring kræver udpegning af særlige bevaringsområder, og i bilag IV som en dyreart af fællesskabsbetydning, der kræver streng beskyttelse, idet bl.a. de estiske bestande, der er anført i bilag V som en dyreart af fællesskabsbetydning, for hvis indsamling i naturen og udnyttelse der kan træffes forvaltningsforanstaltninger, dog er undtaget fra bilag IV.
- 21 I Estland er reglerne for udarbejdelse af en aktionsplan for bevaring og forvaltning af en art fastsat i naturbeskyttelseslovens § 49, hvis stk. 1 bestemmer, at der skal udarbejdes en aktionsplan med henblik på bl.a. at sikre en gunstig status (dvs. bevaringsstatus) for arten, når resultaterne af den videnskabelige optælling af arten viser, at de hidtil gennemførte foranstaltninger ikke sikrer dette, eller når dette er påkrævet som følge af en international forpligtelse (nr. 2), samt at en art skal forvaltes, når resultaterne af den videnskabelige optælling af arten viser, at en tilvækst i dens bestand vil have væsentlige negative indvirkninger på miljøet eller udgøre en trussel mod menneskers sundhed eller ejendom (nr. 3). Aktionsplanen skal indeholde oplysninger om artens biologi, bestand og udbredelse, betingelserne for sikringen af en gunstig status for den truede art, risiciene, formålet med bevaringen eller forvaltningen, prioriteringen af og tidsplanen for de foranstaltninger, der er nødvendige for at opnå en gunstig status for arten eller for dens forvaltning, samt budgettet for organiseringen af bevaringen eller forvaltningen (stk. 2).



- 22 Den aktionsplan, der blev vedtaget i 2012, tager bl.a. sigte på at opretholde ulvens gunstige bevaringsstatus både hvad angår de estiske og de baltiske bestande. I aktionsplanen anføres det, at den baltiske ulvebestand er en del af den eurasiske metabestand af ulve, hvis udbredelsesområde er Estland, Litauen, det nordøstlige Polen, Belarus, det nordlige Ukraine og en del af de russiske oblaster. I aktionsplanen angives den omtrentlige bestand af ulve i Letland (i 2008), Litauen (i 2008) og i de områder i Rusland, der grænser op til Estland (i 2010). Der henvises til, at der findes planer for bevaring henholdsvis bevaring og forvaltning af ulven i nabolandene (f.eks. har Letland, Belarus og Finland sådanne planer, mens Litauen og Polen er i gang med at vedtage dem, og Rusland ikke har en sådan plan), og der gives oplysninger om, hvorvidt ulven kan jages i disse lande. På området for internationalt samarbejde fremhæves i aktionsplanen navnlig en estisk repræsentants deltagelse i IUCN-arbejdsgruppen og forbindelserne til kolleger i Finland, Sverige, Norge, Letland, Litauen, Polen og Rusland. Ifølge aktionsplanen sker der regelmæssigt informationsudveksling med de lettiske kolleger om udviklingen i bestandene af store rovdyr og om jagtkvoten. I aktionsplanen gives der udtryk for den opfattelse, at bevaringsstatusen for de estiske bestande af store rovdyr kan anses for gunstig.
- 23 Aktionsplanen af 2022 giver et overblik over den genetiske undersøgelse af ulvebestanden, der blev gennemført i 2018/2019 og førte til et konservativt estimat af ulvebestanden på mindst 65 individer og et optimistisk estimat på mindst 122 individer. Begge tal blev imidlertid anslået for lavt. Ifølge aktionsplanen var antallet af kuld 31 i 2020. I aktionsplanen præciseres det, at bestandene af store rovdyr i Estland skal betragtes som en del af de baltiske bestande, men at bevaringsstatusen for og bæredygtigheden af de lokale bestande i Estland uden tvivl også er væsentlige uafhængigt af de baltiske bestandes bevaringsstatus. Mens de baltiske bestandes status kvalificeres som »ikke truet« i henhold til kriterierne for IUCN's rødliste, kvalificeres den estiske bestand som »truet« (*vulnerable*), idet trusselsgraden som følge af de formodede gode forbindelser til nabobestande blev sænket med et niveau – hvis der kun blev taget hensyn til bestanden inden for Estland, ville vurderingen være »alvorligt truet« (*endangered*). Det er sandsynligt, at bestandenes status hurtigt kan forværres, hvis jagtrykket er for højt, eller som følge af andre faktorer (f.eks. sygdomme). Tærskelværdien for ulvebestanden blev fastlagt til 20-30 ulvekobler med hvalpe mindre end et år før jagtsæsonen og et antal individer i den forplantningsdygtige alder om foråret henholdsvis en grundbestand på mere end 140 individer. Afgrænsningen er baseret på den antalsmæssige størrelse af den baltiske bestand af hver art, de relevante anbefalinger fra IUCN og LCIE, hvorefter den samlede baltiske bestand bør omfatte mindst 1 000 individer i den forplantningsdygtige alder, de estiske skovnaturtypers andel af den baltiske bestands udbredelsesområde (ca. 20-25%) og den undergennemsnitlige populationstæthed i det baltiske udbredelsesområde for de parrettåede hovdyr som byttedyreart i Estland samt de vurderinger af bestandens aldersmæssige og sociale struktur, som er gennemført af miljøagenturets specialister i vildtovervågning, og det estiske samfunds tolerance. Som risikofaktorer for ulvebestanden fremhæves i aktionsplanen bl.a. overjagt og f.eks. manglende internationalt samarbejde.

- 24 Ifølge den forelæggende ret er det uklart, om en gunstig bevaringsstatus som omhandlet i habitatdirektivets artikel 1, litra i), skal opretholdes for en regional bestand af en art i en bestemt medlemsstat, når de i artikel 14 omhandlede foranstaltninger vedtages, eller om der kan tages hensyn til bevaringsstatusen for den samlede bestand (i Estlands tilfælde den baltiske bestand) på medlemsstaternes område. Dette spørgsmål har betydning for afgørelsen af den foreliggende sag, eftersom den baltiske ulvebestands gunstige bevaringsstatus er ubestridt, idet den regionale estiske ulvebestands bevaringsstatus imidlertid ifølge sagsøgeren ikke kan anses for gunstig på grundlag af IUCN-vurderingen. Aktionsplanen af 2022 beskæftiger sig med begge niveauer, men ifølge sagsøgtets forklaringer er aktionsplanen af 2012 baseret på den baltiske bestand hvad angår vurderingen af ulvebestandens overensstemmelse med IUCN-kriterierne.
- 25 En grammatisk fortolkning af habitatdirektivet synes umiddelbart at tale for at anvende en bredere tilgang til begrebet bestand [artikel 1, litra i), definerer artens bevaringsstatus i forhold til bestanden »inden for det område, der er nævnt i artikel 2«, dvs. »inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor Traktaten finder anvendelse«]. På den anden side pålægges de forskellige forpligtelser til at sikre, overvåge og rapportere om beskyttelsen af arter hver medlemsstat individuelt og ikke i forhold til alle bestandene. Bilag IV til direktivet, som fastsætter undtagelser fra bl.a. bestemmelsen om beskyttelse af ulven, idet ulven ved bilag IV overføres til bilag V, omhandler heller ikke bestanden som helhed, men behandler bestandene i hvert enkelt land særskilt.
- 26 Så vidt det er den forelæggende ret bekendt, har Domstolen ikke besvaret dette spørgsmål entydigt i sin hidtidige praksis. Domstolen har ganske vist i sagen Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola undersøgt nødvendigheden af at sikre en gunstig bevaringsstatus i forbindelse med en fravigelsesbestemmelse som omhandlet i habitatdirektivets artikel 16 og bl.a. præciseret, at det skal vurderes, hvilken indvirkning en fravigelse vil have på de forskellige områder, hvor bestanden lever (dommens præmis 58 og 59), men har i denne sag ikke taget stilling til spørgsmålet om, hvilket område der skal lægges til grund, når artikel 14 finder anvendelse, eller når bestandens bevaringsstatus er forskellig i forskellige områder. Domstolen gav udtrykkeligt blot udtryk for den opfattelse, at der ikke skal tages hensyn til den del af det naturlige udbredelsesområde for den omhandlede bestand, som udstrækker sig til visse dele af et område tilhørende et tredjeland, der ikke er bundet af forpligtelserne til at sikre en streng beskyttelse af de arter, som er af betydning for Den Europæiske Union (ibidem, præmis 60). Følgelig kan der i den foreliggende sag efter al sandsynlighed ikke tages hensyn til de dele af den baltiske population, som lever uden for Den Europæiske Union (herunder i Rusland).
- 27 I Europa-Kommissionens retningslinjer af 2008 anføres det, at der findes flere forskellige tilgange til at definere en bestand, og at en bestand er en hierarkisk struktur med flere niveauer. Ifølge retningslinjerne svarer det i habitatdirektivet anvendte begreb bestand i videnskabelig forstand snarere til begrebet delbestand, men i retningslinjerne anvendes for nemheds skyld ordet »bestand« (s. 7 og 8). I

retningslinjerne anerkendes det, at en arts bevaringsstatus kan bedømmes mest præcist ved en vurdering af den samlede bestand og ikke ved en vurdering af delbestande inden for de enkelte landegrænser (s. 23). På den anden side henviser retningslinjernes ophavsmænd til, at den i direktivet anvendte tilgang formelt set fortsat er medlemsstatsspecifik, og at en bredere tilgang vil kræve en præcisering fra Kommissionen for at frigøre medlemsstaterne fra den landespecifikke forpligtelse (s. 26). En tilgang på bestandsniveau vil imidlertid indebære, at der er behov for grænseoverskridende forvaltningsplaner eller i det mindste for i en national plan at fastlægge bestemte betingelser, som bestandene i nabostaterne skal opfylde for at blive taget i betragtning, og for at der i givet fald kan tages hensyn til ændringer i situationen (dette vil kræve en kontinuerlig overvågning af den grænseoverskridende situation gennem videnskabeligt samarbejde) (s. 27). Så vidt det er den forelæggende ret bekendt, findes der i det mindste hvad angår bevaringen af ulven ikke noget formelt samarbejde, men kun en uformel kommunikation mellem videnskabsfolk.

- 28 Som det antydes i Kommissionens retningslinjer af 2008, vil en form for grænseoverskridende samarbejde derfor være påkrævet for at behandle bestanden på et bredere niveau. Såfremt Domstolen ved besvarelsen af det første spørgsmål måtte være af den opfattelse, at bevaringsstatussen for den samlede bestand på medlemsstaternes område er afgørende for anvendelsen af habitatdirektivets artikel 14, opstår det spørgsmål, om habitatdirektivet skal fortolkes således, at det fastsætter et krav om et formelt samarbejde mellem de medlemsstater, på hvis område bestandens udbredelsesområde er beliggende, med henblik på bevaring af denne bestand, herunder koordinering af bevarings- og forvaltningsforanstaltninger eller endda en fælles forvaltningsplan, eller om det, såfremt dette ikke er tilfældet, er tilstrækkeligt, at den medlemsstat, der træffer de i habitatdirektivets artikel 14 nævnte foranstaltninger, fastslår situationen for bestanden af arten i de øvrige berørte medlemsstater, eller om det herudover i den nationale forvaltningsplan skal fastlægges, hvilke konkrete betingelser bestandene i nabolandene skal opfylde, for at foranstaltningerne kan gennemføres på den planlagte måde.
- 29 Såfremt Domstolen er af den opfattelse, at også bevaringsstatussen for den regionale bestand i en medlemsstat skal være gunstig, for at de i artikel 14 omhandlede foranstaltninger kan iværksættes, er der behov for besvarelse af spørgsmålet om forholdet mellem vurderingen af bestandens bevaringsstatus i henhold til habitatdirektivet og vurderingen i henhold til kriterierne for IUCN's rødliste. Den forelæggende ret anmoder derfor Domstolen om at afklare, om habitatdirektivets artikel 1, litra i), skal fortolkes således, at en regional bestand af en art, der efter kriterierne for IUCN's rødliste er kvalificeret som truet (*vulnerable*), kan have en gunstig bevaringsstatus som omhandlet i habitatdirektivet. Domstolens argumentation i dommen i sagen Kommissionen mod Finland, C-342/05 (præmis 26 og 27), og Kommissionen mod Finland (Forårsjagt på hanedderfugle), C-217/19 (præmis 77-80), synes at pege i denne retning. En tilsvarende sammenhæng etableres også i Kommissionens retningslinjer af 2008 (s. 18-20).

- 30 I den foreliggende sag har sagsøgte og miljøagenturet hele tiden fremhævet, at en forøgelse af antallet af ulve vil medføre kraftige sociale og økonomiske konflikter i samfundet. Et af hovedargumenterne for at tillade ulvejagt er nødvendigheden af at begrænse vildtskader. Habitatdirektivets artikel 2, stk. 3, hvorefter de foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, skal tage hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg, synes i en vis forstand at støtte dette argument. Ifølge den forelæggende ret er det mere logisk at fortolke direktivet således, at der kun kan tages hensyn til økonomiske og sociale overvejelser ved valget af foranstaltninger under den betingelse, at bestandens gunstige bevaringsstatus er sikret, og at bedømmelsen af bestandens gunstige bevaringsstatus er en rent naturvidenskabelig vurdering, som ikke afhænger af sådanne overvejelser uden relation til miljøet. Forudsat at en gunstig bevaringsstatus er sikret, kan disse overvejelser bl.a. tale for en begrænsning af tilvæksten i bestanden (jf. også Kommissionens retningslinjer af 2008, s. 24).
- 31 Den forelæggende ret anmoder derfor Domstolen om at besvare det spørgsmål, om habitatdirektivets artikel 1, litra i), sammenholdt med artikel 2, stk. 3, kan fortolkes således, at der ved bedømmelsen af en arts gunstige bevaringsstatus også kan tages hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov.