



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT

föredraget den 12 december 2024¹

Mål C-629/23

Eesti Suurkiskjad

(begäran om förhandsavgörande från Riigikohus (Högsta domstolen, Estland))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Varg (*canis lupus*) – Insamling i naturen av exemplar av arter av vilda djur som anges i bilaga 5 a – Planerad jakt på varg – Bedömning av bevarandestatusen för den berörda artens populationer”

I. Inledning

1. Livsmiljödirektivets² syfte är att säkerställa biologisk mångfald genom att bevara naturliga livsmiljöer samt vilda djur och växter. En försämring av eller ett hot mot arters bevarandestatus kan utgöra hinder mot åtgärder eller utlösa skyldigheter att vidta åtgärder. Men hur fastställer man bevarandestatusen?³

2. I det aktuella målet ställs denna fråga med avseende på skyddet för enskilda exemplar av varg (*canis lupus*), en art av gemenskapsintresse. I de flesta medlemsstater omfattas den fortfarande⁴ av det strikta skydd som föreskrivs i artikel 12 i livsmiljödirektivet, vilket ofta behandlats domstolens praxis.⁵ Enligt denna bestämmelse ska avsiktligt dödande av varg i princip förbjudas, vilket således även omfattar jakt. Undantag från detta förbud får endast medges inom mycket strikta gränser.

¹ Originalspråk: tyska.

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

³ Det framgår av rådsdokument nr 9705/24 av den 8 maj 2024, punkt 12, att kommissionen har gett i uppdrag att utveckla en bättre metod för att bedöma bevarandestatusen för stora rovdjur.

⁴ För diskussionen om skyddsnivån för vargen, se mitt förslag till avgörande i målet ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punkt 1 med vidare hänvisningar), rådsdokument nr 9705/24 av den 8 maj 2024 om Status för diskussionen om skyddsnivån för vargen och rådets pressmeddelande av den 26 september 2024 ”Bernkonventionen: EU föreslår ändring av vargens bevarandestatus” samt motsvarande skrivelse från unionen av den 27 september 2024 till sekretariatet för Bernkonventionen, T-PVS/Inf(2024)15 samt avsnitt 4.2 i Draft List of Decisions and Adopted Texts från det 44:e sammanträdet av Bernkonventionens ständiga kommitté, T-PVS(2024)MISC av den 6 december 2024 angående antaget av unionens förslag.

⁵ Se, till exempel, dom av den 30 januari 2002, kommissionen/Grekland (*Caretta caretta*) (C-103/00, EU:C:2002:60), dom av den 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), eller senast dom av den 11 juli 2024, Umweltverband WWF Österreich m.fl. (C-601/22, EU:C:2024:595).

3. Vissa medlemsstater, såsom Estland, lyckades emellertid vid förhandlingarna om direktivet eller vid anslutningen till unionen få igenom att endast det svagare skydd som föreskrivs enligt artikel 14 i livsmiljödirektivet ska tillämpas på vargen inom deras territorium eller delar av det. Enligt denna bestämmelse är jakt i princip tillåten, men medlemsstaterna ska vidta skyddsåtgärder när bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus äventyras. Denna skyddsbestämmelse prövades för första gången av domstolen i den nyligen avkunnade domen ASCEL⁶. Där framhöll domstolen visserligen betydelsen av bevarandestatusen för tillämpningen av artikel 14, men uttalade sig inte ingående om prövningen av denna.

4. Genom förevarande begäran om förhandsavgörande från Estland får domstolen tillfälle att besvara frågor som rör just denna prövning. Det ska undersökas i vilken mån vargpopulationer utanför Estland måste beaktas vid bedömningen av vargens bevarandestatus, vilken betydelse en bedömning av dess bevarandestatus enligt Internationella naturvårdsunionens (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN) kriterier ska tillmätas, och huruvida ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag kan beaktas.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Bernkonventionen

5. Inom internationell rätt är det framför allt Bernkonventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter⁷ samt deras naturliga miljö som är relevant. Europeiska ekonomiska gemenskapen ratificerade denna konvention 1982.⁸ I Estland trädde konventionen i kraft den 1 december 1992.⁹

6. Artikel 6 i Bernkonventionen innehåller särskilda bestämmelser om artskydd:

”Varje avtalsslutande part skall vidtaga lämpliga och nödvändiga lagstiftande och administrativa åtgärder för att säkerställa särskilt skydd av de arter av vilda djur som anges i bilaga II. I fråga om dessa arter skall i synnerhet följande vara förbjudet:

a) alla former av avsiktlig fångst, kvarhållande i fångenskap samt avsiktligt dödande,

...”

7. I artikel 7 i Bernkonventionen föreskrivs ett svagare skydd för vissa andra arter, som i huvudsak överensstämmer med det skydd som föreskrivs i artikel 14 i livsmiljödirektivet.

8. Artikel 9 i Bernkonventionen innehåller undantag från skyddsbestämmelserna i artiklarna 6 och 7, som i väsentliga delar motsvarar undantagen i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet.

⁶ Dom av den 29 juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656).

⁷ CETS nr 104.

⁸ Rådets beslut 82/72/EEG av den 3 december 1981 (EGT L 38, 1982, s. 1).

⁹ Enligt <https://www.coe.int/en/web/conventions>.

9. I bilaga II i Bernkonventionen anges vargen som en särskilt skyddad djurart. Det framgår dock av uppgifterna på Europarådets webbplats att tolv av de avtalsslutande staterna – bland annat Spanien – gjort förbehåll, så att endast skyddet enligt artikel 7 är tillämpligt på vargen i dessa stater. Detta gäller dock inte för unionen eller Estland.¹⁰

B. Livsmiljödirektivet

10. I skäl 15 i livsmiljödirektivet behandlas artskydd:

”Det finns behov av att som komplement till [fågeldirektivet¹¹] införa ett allmänt system för skydd av vissa arter av vilda djur och växter. För vissa arter, vilkas bevarandestatus motiverar det, bör bestämmelser fastställas om skötsel- och förvaltningsåtgärder för vissa arter, bland annat förbud mot vissa metoder för fångst och dödande, och samtidigt bör möjlighet ges till undantag under särskilda förhållanden.”

11. I artikel 1 g och i i livsmiljödirektivet definieras vissa begrepp:

”g) *arter av gemenskapsintresse*: arter för vilka något av följande gäller inom det territorium som anges i artikel 2:

- i) De är hotade; undantag görs dock för arter vilkas naturliga utbredningsområde är av marginell storlek i det territoriet och som inte är hotade eller sårbara inom den västra palearktiska regionen.
- ii) De är sårbara, dvs. de anses sannolikt kunna övergå till kategorin av hotade arter i en nära framtid, om de faktorer som orsakar hotet fortsätter att verka.
- iii) De är sällsynta, dvs. de förekommer i små populationer som inte för närvarande är hotade eller sårbara men som riskerar att bli det. Dessa arter finns inom begränsade geografiska områden eller är glest spridda över en större yta.
- iv) De är endemiska och kräver särskild uppmärksamhet på grund av den speciella karaktären hos sin livsmiljö eller de möjliga följder som exploatering av dem kan ha för deras livsmiljö eller för deras bevarandestatus.

Dessa arter finns förtecknade eller kan komma att förtecknas i bilaga 2 och/eller bilaga 4 eller 5

h) ...

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

¹⁰ <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104> och <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte=104&codeNature=0>.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7).

- 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 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.

j) ...”

12. I artikel 2 i livsmiljödirektivet beskrivs dess målsättning enligt följande:

”1. Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.

2. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

3. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.”

13. Enligt artikel 3.1 i livsmiljödirektivet ska ”ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden ... inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät ... skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.” I artikel 4 regleras hur de områden som skyddas enligt direktivet ska väljas ut och hänvisar till den övervakning som avses i artikel 11 när det gäller anpassningen av dessa områden.

14. Artikel 12 i livsmiljödirektivet kräver införandet av ett strikt skyddssystem för vissa djurarter, bland annat med förbud mot att avsiktligt döda exemplar av dem.

15. Artikel 14 i livsmiljödirektivet innehåller bestämmelser om insamling av vissa arter i naturen:

”1. Om medlemsstaterna mot bakgrund av den övervakning som avses i artikel 11 anser det nödvändigt, skall de vidta åtgärder för att säkerställa att insamling i naturen av exemplar av de arter av vilda djur och växter som finns förtecknade i bilaga 5 och exploatering av dessa är förenligt med bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus för dem.

2. ...”

16. I artikel 16.1 i livsmiljödirektivet föreskrivs undantag från artiklarna 12 och 14.

17. I bilaga 2 a till livsmiljödirektivet anges bland annat att vargen är en prioriterad art för vilken skyddsområden ska fastställas, dock med undantag för populationerna i Estland, Lettland och Litauen. I bilaga 4 a anges dessutom att vargen är en art som omfattas av strikt skydd enligt artikel 12, dock med undantag för populationerna i bland annat Estland, Lettland, Litauen och Polen. Dessa vargpopulationer anges i stället i bilaga 5 a.

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

18. 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 att behålla en gynnsam status för vargpopulationen under de kommande trettio åren, 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.

19. Keskkonnaamet (Miljömyndigheten, Estland) fastställde genom beslut av den 29 oktober 2020 jaktkvoten för varg för jaktåret 2020/2021 i Republiken Estland till 140 exemplar. Enligt beslutet har miljömyndigheten rätt att ändra jaktkvoten för varg efter förslag från Keskkonnaagentuur (miljöbyrå). Det huvudsakliga syftet med förvaltningen var att det fram till år 2021 i genomsnitt skulle födas 20 vargkullar på det estniska fastlandet och att populationen skulle vara så jämnt fördelad som möjligt på lämpliga livsmiljöer.

20. MTÜ Eesti Suurkiskjad (ideell organisation för estniska stora rovdjur (MTÜ står för Mittetulundusühing) väckte talan om ogiltigförklaring av beslutet. Tallinna Halduskohus (Förvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland) ogillade talan. Eesti Suurkiskjad överklagade domen, dock utan framgång.

21. Tallinna Ringkonnakohus (Appellationsdomstolen i Tallinn, Estland) konstaterade bland annat att det enligt EU-domstolens praxis inte är förbjudet att beakta förflyttningar från djuren och påverkan mellan medlemsstaterna på bevarandestatusen hos beståndet av en art. Det finns inte några belägg 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.

22. Appellationsdomstolen hänvisade till rapporten ”Key actions for Large Carnivore Populations in Europe” (2015) som kommissionen beställt. Enligt denna omfattar den baltiska vargpopulationen i unionens medlemsstater (utan delarna utanför EU) ungefär 900–1 400 exemplar (därav 20 procent i Estland). Därvid är populationen stabil och faller under kategorin LC (*least concern*) på IUCN:s 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 i Finland) och Skandinavien (i Sverige och Norge sammanlagt 250–300 exemplar), vilka enligt rapporten faller under kategorin EN (*endangered*), det vill säga starkt hotade.

23. Eesti Suurkiskjad har överklagat till Riigikohus (Högsta domstolen, Estland), som i sitt beslut om förhandsavgörande har begärt att domstolen ska besvara följande frågor:

- ”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 ’sårbar’ (VU) [*vulnerable*] 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?”

24. MTÜ Eesti Suurkiskjad, Republiken Estland, Konungariket Danmark, Republiken Österrike och Europeiska kommissionen har yttrat sig skriftligen med avseende på dessa frågor. Eesti Suurkiskjad, Estland och kommissionen besvarade även domstolens skriftliga frågor och deltog vid den muntliga förhandlingen den 6 november 2024.

IV. Rättslig bedömning

25. Begäran om förhandsavgörande syftar till att klargöra olika frågor som rör bedömningen av en arts bevarandestatus vid tillämpningen av artikel 14.1 i livsmiljödirektivet. Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa att insamling i naturen av exemplar av de arter av vilda djur och växter som finns förtecknade i bilaga 5 och exploatering av dessa är förenligt med bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus för dem.

26. När bevarandestatusen för en sådan djurart är ogynnsam måste den berörda medlemsstaten vidta åtgärder, i den mening som avses i artikel 14 i livsmiljödirektivet, för att förbättra artens bevarandestatus så att den aktuella populationen framöver varaktigt får en gynnsam bevarandestatus.¹² Av detta följer att nämnda artikel 14 i synnerhet utgör hinder för att tillåta jakt på varg när dess bevarandestatus i den medlemsstaten kvalificeras som ”ogynnsam till otillfredsställande”.¹³

¹² Dom av den 29 juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punkt 69).

¹³ Dom av den 29 juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punkt 78).

27. Den första frågan avser huruvida det vid bedömningen av bevarandestatusen endast är artens population i den berörda medlemsstaten som är relevant, eller om populationer i andra medlemsstater också kan beaktas. Denna fråga ska besvaras tillsammans med den andra frågan som avser huruvida det krävs en formell överenskommelse för att ta hänsyn till populationer i andra medlemsstater (se nedan avsnitt A). Genom den fjärde frågan vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag kan beaktas vid bedömningen av bevarandestatusen (se nedan avsnitt B). Den tredje frågan avser vilken betydelse den omständigheten att IUCN klassificerar en population i en medlemsstat som ”sårbar” (VU) ska tillmätas (se nedan avsnitt C). Slutligen kommer jag kortfattat behandla Bernkonventionens betydelse för skyddet av vargen i Estland (se nedan avsnitt D).

A. Första och andra frågan – Relevant population för bedömningen av bevarandestatus

28. Den första frågan syftar till att få klarhet i huruvida bedömningen av vilka åtgärder som är nödvändiga enligt artikel 14.1 i livsmiljödirektivet endast ska grundas på huruvida bevarandestatusen hos populationen i den berörda medlemsstaten är gynnsam, eller om bevarandestatusen hos populationen inom hela unionen får beaktas.

29. Denna fråga har ställts mot bakgrund av att den estniska vargpopulationen utgör en del av en större baltisk population, en så kallad metapopulation, som omfattar ytterligare populationer i Lettland, Litauen och Polen, samt i Ryssland, Vitryssland och Ukraina. Den estniska populationens bevarandestatus är visserligen föremål för diskussion, vilket gett upphov till den tredje frågan, men det framgår av begäran om förhandsavgörande att det inte ifrågasatts att den baltiska vargpopulationen i sin helhet har en gynnsam bevarandestatus.

30. Om bevarandestatusen i andra medlemsstater ska anses vara relevant, har den andra frågan ställts för att få klarhet i huruvida det krävs ett formellt samarbete mellan de berörda medlemsstaterna när det gäller skyddet av arten för att denna omständighet ska få beaktas. Enligt tillgängliga uppgifter har det hittills endast tagits initiativ för samarbeten mellan Estland och andra stater där den baltiska metapopulationen har sitt utbredningsområde. Estland har således i huvudsak fastställt hur läget ser ut i de andra berörda medlemsstaterna och mot bakgrund av dessa uppgifter fastställt villkoren för bevarandet av arten i en nationell förvaltningsplan.

31. Dessa två frågor har ett nära samband och jag kommer således att besvara dem tillsammans. I detta avseende kommer jag först att undersöka medlemsstaternas ansvar för en arts bevarandestatus inom deras egna territorier (se avsnitt 1), därefter behandla metoden för bedömning av bevarandestatusen (se avsnitt 2), eventuell ömsesidig påverkan som populationerna i olika medlemsstater har på varandra (se avsnitt 3) samt slutligen den prognostiska bedömningen av bevarandestatusen och i samband med detta även betydelsen av ett formellt samarbete och skyddsbestämmelser i de berörda staterna (avsnitt 4).

1. Medlemsstaternas ansvar för en arts bevarandestatus inom deras egna territorier

32. Det ska inledningsvis klargöras om det är artens bevarandestatus i hela unionen eller artens bevarandestatus inom den berörda medlemsstatens territorium som är avgörande vid tillämpningen av artikel 14 i livsmiljödirektivet.

33. I fast praxis har domstolen konstaterat att det följer av artikel 1 i och artikel 2.1 i livsmiljödirektivet att en arts (gynnsamma) bevarandestatus ska bedömas i förhållande till medlemsstaternas hela europeiska territorium som omfattas av fördraget.¹⁴ I artikel 1 i första meningen definieras nämligen bevarandestatus i förhållande till det territorium som anges i artikel 2. Det avser medlemsstaternas hela europeiska territorium som omfattas av fördraget och inom vilket direktivet, enligt dess artikel 2.1, syftar till att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

34. Syftet med livsmiljödirektivet, som är att säkerställa den biologiska mångfalden i hela unionen, motsvarar det ansvar som unionen har gentemot samtliga medlemsstater, nämligen att eftersträva en hög miljöskyddsnivå enligt artikel 3.3 andra meningen FEU, artikel 191.2 första meningen FEUF och artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

35. Det är på detta sätt som domstolen i ovannämnda rättspraxis¹⁵ har beskrivit kommissionens uppgift att inrätta ett *europeiskt* nätverk av områden som skyddas inom ramen för Natura 2000. Enligt artikel 3.1 och artikel 4.2 i livsmiljödirektivet ska kommissionen göra en bedömning av vilka områden inom hela unionen som ska skyddas för att göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

36. Åtgärder enligt artikel 14 i livsmiljödirektivet vidtas däremot inte av kommissionen utan av medlemsstaterna. Medlemsstaterna kan emellertid endast vidta åtgärder med avseende *på sitt eget territorium* eller delar av det när de tillämpar livsmiljödirektivet. Följaktligen kan de endast bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden på sitt eget territorium.

37. Dessutom syftar livsmiljödirektivet inte enbart till att bevara skyddade arter någonstans inom unionen. Tvärtom föreskriver artikel 1 i andra meningen första strecksatsen i livsmiljödirektivet att varje art ska utgöra en livskraftig del av sin livsmiljö. Arten har nämligen en ekologisk funktion i denna livsmiljö.

38. Vargen, i egenskap av stort rovdjur, har i huvudsak funktionen att kontrollera populationerna av bytesdjur. Om vargen inte förekommer i sin naturliga livsmiljö kan populationerna av dessa andra arter öka alltför mycket och orsaka skador. Det gäller till exempel arter av hjortdjur som kan orsaka betydande skogsskador om populationerna inte kontrolleras av rovdjur som vargar.¹⁶ Direkta mänskliga ingrepp för att begränsa populationen av sådana arter är bara en nödlösning som av olika anledningar ofta är mindre effektiv.¹⁷

39. Om bevarandestatusen hos en art inte är gynnsam i en medlemsstat kan den inte uppfylla sin ekologiska funktion, eller i vart fall inte uppfylla den fullt ut, även om populationen i en medlemsstat är en del av en metapopulation som i sin helhet har en gynnsam bevarandestatus.

¹⁴ Dom av den 7 november 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punkt 23), dom av den 19 oktober 2017, Vereniging Hoekschewaards Landschap (C-281/16, EU:C:2017:774, punkt 32), och dom av den 18 oktober 2018, kommissionen/Storbritannien (C-669/16, EU:C:2018:844, punkt 63).

¹⁵ Se hänvisningarna i fotnot 14.

¹⁶ Se Ripple, W.J., Estes, J.A., Beschta, R.L., Wilmers, C.C., Ritchie, E.G., Hebblewhite, M., och Wirsing, A.J. (2014). "Status and ecological effects of the world's largest carnivores." *Science*, volym 343, nr 6167, s. 1241484-3, och Kuijper, D.P.J. (2011). "Lack of natural control mechanisms increases wildlife-forestry conflict in managed temperate European forest systems." *European Journal of Forest Research*, volym 130, s. 895-909.

¹⁷ Se Kuijper (citerad i fotnot 16, s. 900 och 901).

40. Det bör dock preciseras att skyldigheterna enligt artikel 14 i livsmiljödirektivet endast gäller för medlemsstaterna i den mån som artens naturliga utbredningsområde åtminstone potentiellt även omfattar delar av medlemsstatens territorium. Till skillnad från artiklarna 12 och 16 anges detta villkor visserligen inte uttryckligen i artikel 14. Det skulle dock inte vara lämpligt att ålägga medlemsstaterna en skyldighet att vidta åtgärder för att säkerställa en gynnsam bevarandestatus för arter som över huvud taget inte kan förekomma på deras territorium, till exempel på grund av att det saknas lämpliga livsmiljöer till följd av de geografiska förhållandena eller klimatförhållandena i en viss medlemsstat. I definitionen av gynnsam bevarandestatus i artikel 1 i andra meningen i livsmiljödirektivet hänvisas således till artens livsmiljö (första strecksatsen) och dess naturliga utbredningsområde (andra strecksatsen).

41. Följaktligen kan det konstateras att den geografiska referensramen för en medlemsstats tillämpning av artikel 14 i livsmiljödirektivet, och i synnerhet den nödvändiga prövningen av den berörda artens bevarandestatus, är den berörda medlemsstatens territorium.

42. Den ogynnsamma bevarandestatus som utlöser en medlemsstats skyldighet att vidta åtgärder enligt artikel 14 i livsmiljödirektivet¹⁸ avser således inte hela unionen, utan populationerna av arten inom dess territorium. Bevarandestatusen måste med nödvändighet avse lokal och nationell nivå, så att en ogynnsam bevarandestatus i en medlemsstat eller en del av denna inte döljs genom en bedömning som utförs enbart på en gränsöverskridande nivå.¹⁹ Direktivet föreskriver således inte en kompenstationseffekt till följd av en gynnsam bevarandestatus i en annan stat.

2. Metoden för att pröva bevarandestatus

43. Men innebär detta att populationerna av arten utanför medlemsstaten helt saknar betydelse för artens bevarandestatus i den berörda medlemsstaten? För att besvara denna fråga kommer jag att undersöka artikel 1 i livsmiljödirektivet, som först definierar en arts bevarandestatus och därefter villkoren för att den ska anses som ”gynnsam”.

44. Enligt artikel 1 i *första meningen* i livsmiljödirektivet avses med 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 medlemsstaternas europeiska territorium.

45. Enligt artikel 1 i *andra meningen* i livsmiljödirektivet anses bevarandestatusen gynnsam om tre villkor är uppfyllda: För det första ska uppgifterna om den berörda artens populationsutveckling visa att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö (första strecksatsen i bestämmelsen). För det andra får artens naturliga utbredningsområde varken minska eller sannolikt komma att minska inom en överskådlig framtid (andra strecksatsen). För det tredje ska det finnas, och sannolikt komma att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt (tredje strecksatsen).

¹⁸ Dom av den 29 juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punkt 69).

¹⁹ Se, beträffande artikel 16 i livsmiljödirektivet, dom av den 11 juli 2024, Umweltverband WWF Österreich m.fl. (C-601/22, EU:C:2024:595, punkt 57), och förslag till avgörande av generaladvokaten Čapeta i målet Umweltverband WWF Österreich m.fl. (EU:C:2024:62, punkterna 73 och 74). Se även mitt förslag till avgörande i målet ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punkt 101) beträffande artikel 14.

46. Bedömningen av en arts bevarandestatus ska således ske i två steg: Först är det nödvändigt att identifiera 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 den berörda medlemsstaten. Därefter ska en prognos för dessa populationers framtida utveckling upprättas på grundval av dessa faktorer.

3. *Kontakt mellan populationer*

47. Med hjälp av ovannämnda provningsmetod ska det fastställas vilken betydelse vargpopulationer utanför Estland ska anses ha för bevarandestatusen hos populationerna i Estland, vilken är avgörande för denna medlemsstats skyldigheter enligt artikel 14 i livsmiljödirektivet.

48. Enligt artikel 1 i första meningen i livsmiljödirektivet påverkar populationer i andra medlemsstater bedömningen av bevarandestatusen hos populationen av en art i en medlemsstat, om de förstnämnda populationerna på lång sikt kan påverka den inhemska populationens utbredning och storlek.

49. En sådan påverkan föreligger om det förekommer utbyte mellan dessa populationer.

50. Detta illustreras genom en jämförelse mellan en hypotetisk isolerad öpopulation av en viss art och en population av samma art som regelbundet tar emot exemplar från andra populationer eller överför individer till dessa, och som har regelbunden kontakt med exemplar från andra populationer. I den isolerade populationen kan förluster av individer endast kompenseras genom att de återstående exemplaren fortplantar sig, medan utbyte med andra populationer gör att förluster även kan kompenseras genom att nya individer tillkommer utifrån. Dessutom kan tillfälliga förändringar i förhållandena som är särskilt fördelaktiga leda till att en isolerad population växer alltför mycket, följt av en kraftig minskning av populationen, medan sådana negativa effekter kan minskas om det förekommer utbyte med andra populationer och livsmiljöer genom att vissa individer flyttar bort tillfälligt eller permanent. Slutligen uppvisar isolerade populationer ofta mindre genetisk variation än populationer vars genetiska variation förstärks till följd av utbyte med andra populationer.

51. En isolerad population är således till sin natur mindre motståndskraftig mot negativ påverkan än en population som regelbundet har kontakt med andra populationer. Den skandinaviska metapopulationen av varg i de mellersta och södra delarna av Sverige och Norge är ett exempel på detta, eftersom den huvudsakligen är isolerad från andra populationer. I synnerhet har den låg genetisk variation, eftersom den härstammar från ett litet antal individer.²⁰ I en nyligen offentliggjord rapport för den ständiga kommittén för Bernkonventionen betecknas denna metapopulation således som ”sårbar” (VU).²¹

52. Enligt tillgängliga uppgifter finns det däremot inga jämförbara risker för den estniska vargpopulationen, eftersom den har stabil kontakt med andra populationer som ingår i den baltiska metapopulationen. Det är även sannolikt att det sker ett utbyte av exemplar mellan denna metapopulation och ytterligare populationer, till exempel med andra populationer i

²⁰ Large Carnivore Initiative for Europe (Boitani m.fl.), Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe (dokument för det fyrtioandra mötet i den ständiga kommittén för Bernkonventionen av den 28 november till den 2 december 2022, T-PVS/Inf(2022)45, s. 19).

²¹ Hänvisning i fotnot 20, sidorna 19 och 22.

Ryssland, samt med den stora karpatiska metapopulationen och den centraleuropeiska metapopulationen. I rapporten klassificeras således den baltiska metapopulationen i sin helhet som "least concern" (livskraftig).²²

53. Just för små medlemsstater kan en metapopulations utbyte med andra populationer dessutom vara en nödvändig förutsättning för bevarandet av en art, om medlemsstatens territorium, eller livsmiljön som finns för den aktuella arten på detta territorium, är för litet för att bibehålla en livskraftig population. I dessa fall är det endast möjligt att på lång sikt garantera förekomsten av arten i den berörda medlemsstaten, där en population inte är livskraftig om den är isolerad, om den har ett kontinuerligt utbyte med populationer i angränsande medlemsstater. Om man tar hänsyn till ett sådant utbyte kan det däremot mycket väl vara möjligt att fastställa att de tre villkoren för en gynnsam bevarandestatus är uppfyllda för den inhemska populationen.

54. Dessutom erkände domstolen redan denna uppfattning på principiell nivå när den framhöll att gränsöverskridande övervakning ska ske med särskild omsorg när populationen, med avseende på vissa regioner, omfattas av de strängare skyddskraven enligt artiklarna 6 och 12 i livsmiljödirektivet, medan endast artikel 14 är tillämplig i angränsande regioner.²³ Även om dessa olika nivåer av skydd är motiverade, ska det nämligen antas att de sistnämnda populationerna har en mer gynnsam bevarandestatus och kan bidra positivt till bevarandestatusen hos de andra populationerna som omfattas av ett mer omfattande skydd.²⁴

55. Mot denna bakgrund ska det konstateras att medlemsstaterna ska beakta kontakten mellan populationer av en art inom deras territorium och populationer i andra medlemsstater, eller den omständigheten att det saknas sådan kontakt, såsom en del av de faktorer som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos den berörda artens populationer inom dess territorium i den mening som avses i artikel 1 i första meningen i livsmiljödirektivet.

4. *Prognos för framtida bevarandestatus*

56. Bedömningen av huruvida bevarandestatusen hos en population är gynnsam eller ogynnsam inbegriper prognoserna i artikel 1 i andra meningen i livsmiljödirektivet, vilka avser att uppgifterna om den berörda artens populationsutveckling *visar* att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö (första strecksatsen), att dess naturliga utbredningsområde varken minskar eller *sannolikt* kommer att minska inom en överskådlig framtid (andra strecksatsen) och att det finns, och *sannolikt* kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt (tredje strecksatsen).

57. Utgångspunkten måste vara den nuvarande situationen, vilket exempelvis framgår av hänvisningen till uppgifter om populationsutvecklingen i artikel 1 i andra meningen första strecksatsen i livsmiljödirektivet. Följaktligen är det nödvändigt att fastställa storleken hos populationen och utbredningsområdet samt den tillgängliga livsmiljön, och även den tidigare utvecklingen av dessa faktorer. I detta sammanhang ska bästa tillgängliga vetenskapliga data och metoder användas.²⁵

²² Hänvisning i fotnot 20, s. 18, 19 och 21.

²³ Dom av den 29 juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punkterna 63 och 66). Se, även, dom av den 11 juli 2024, Umweltverband WWF Österreich m.fl. (C-601/22, EU:C:2024:595, punkt 58).

²⁴ Se mitt förslag till avgörande i målet ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punkt 77).

²⁵ Dom av den 29 juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punkt 65).

58. Vid bedömningen av den nuvarande situationen för den estniska vargpopulationen ska de påvisbara kontakter som den har med de andra delpopulationerna av den baltiska metapopulationen beaktas.

59. Det är dock inte möjligt att utan vidare påstå att den nuvarande situationen kommer att bestå även i framtiden. Tvärtom ska hänsyn tas till förutsebara och sannolika förändringar.

60. Ett exempel på detta är uppförandet av stängsel vid unionens östra gränser, vilket omnämns i begäran om förhandsavgörande.²⁶ Det skulle i framtiden kunna leda till minskad kontakt mellan delpopulationerna i den baltiska metapopulationen på unionssidan och delpopulationerna i Ryssland och Vitryssland. Vid den muntliga förhandlingen anförde den estniska regeringen emellertid att vargar kunde fortsätta att vandra mellan Ryssland och Estland över frusna gränssjöar, åtminstone på vintern.

61. Formellt samarbete mellan medlemsstaterna och tillämpliga skyddsbestämmelser, vilka avses i den andra tolkningsfrågan, är emellertid också faktorer som medlemsstaterna måste beakta i prognosen för utvecklingen av kontakterna mellan populationerna i olika stater. Ju säkrare det förefaller att dessa kontakter kommer att bibehållas i framtiden, desto större betydelse ska de också tillmätas.

62. I detta avseende är det rättsliga skyddet för de andra populationerna en viktig faktor. Om sådant skydd saknas finns det en risk för att dessa andra populationer, och därmed även deras utbyte med populationen i medlemsstaten, kommer att påverkas i framtiden.

63. Möjligen rör detta problem den finska vargpopulationen som en del av den karelska metapopulationen, eftersom det tycks förekomma omfattande jakt på denna art på de ryska områden där denna metapopulation är utbredd. Denna ryska praxis har antagligen också ett samband med den omständigheten att Ryssland inte har ratificerat Bernkonventionen.²⁷ Under alla omständigheter klassificeras denna metapopulation, trots dess koppling till andra ryska populationer, som *near threatened* (nära hotad) i den ovannämnda rapporten.²⁸ Liknande problem skulle kunna gälla förbindelserna mellan den estniska vargpopulationen och de ryska populationerna samt populationerna i Vitryssland, som sade upp Bernkonventionen den 1 april 2024.²⁹

64. Det är kanske av detta skäl som domstolen först inte godtog att populationer i tredjeländer beaktades vid bedömningen av bevarandestatusen inom ramen för undantagsbestämmelsen i artikel 16 i livsmiljödirektivet i ett finländskt mål,³⁰ och därefter begränsade ett sådant beaktande till stater som är skyldiga att iakttä de jämförbara skyddsbestämmelserna i Bernkonventionen i ett österrikiskt mål.³¹

²⁶ Se även rapporten som avses i fotnot 20, s. 18 och 19.

²⁷ Parter som undertecknat och ratificerat Bernkonventionen (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

²⁸ Hänvisning i fotnot 20, sidan 19.

²⁹ Parter som undertecknat och ratificerat Bernkonventionen (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

³⁰ Dom av den 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punkt 60).

³¹ Dom av den 11 juli 2024, Umweltverband WWF Österreich m.fl. (C-601/22, EU:C:2024:595, punkt 63).

65. En jämförbar skyddsnivå som garanteras enligt lag för olika populationer av en art gör det däremot möjligt att tillmäta utbytet mellan dessa populationer en hög vikt i samband med bedömningen och värderingen av bevarandestatusen hos en av dessa populationer.

66. Sådana kontakter kan ges en ännu större vikt om skyddsnivån är ännu högre, till exempel om den strängare artikel 12 i livsmiljödirektivet är tillämplig på den andra populationen. Andra populationer som ingår i den baltiska metapopulationen inom unionen omfattas dock av samma skydd som i Estland, det vill säga skydd enligt artikel 14. I Polen tillkommer emellertid även skydd i 60 särskilda bevarandeområden enligt livsmiljödirektivet,³² vilket utesluts i de baltiska staterna. Därutöver omfattas vargar i samtliga medlemsstater numera av skyldigheterna att restaurera och skydda livsmiljöer enligt artikel 4 i restaureringsförordningen.³³

67. Kontakten med populationerna i andra stater ska tillmätas en ännu större betydelse när de berörda staterna inte bara tillämpar jämförbara skyddssystem, utan även formellt samarbetar för att skydda den berörda arten. De kan då samordna sina skyddsåtgärder för att optimera utbytet.

68. Men även om det inte finns ett formellt samarbete gäller principen om lojalt samarbete enligt artikel 4.3 första stycket FEU mellan medlemsstaterna, enligt vilken unionen och medlemsstaterna ska respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen.³⁴ Detta kan bland annat omfatta att överlämna tillgängliga uppgifter om populationer av skyddade arter inom det egna territoriet.

5. Förslag till avgörande i denna del

69. Mot denna bakgrund ska den första och den andra frågan besvaras på så sätt att varje medlemsstat, vid tillämpningen av artikel 14 i livsmiljödirektivet, är skyldig att inom sitt territorium säkerställa en gynnsam bevarandestatus för de arter som finns förtecknade i bilaga 5 och vars naturliga utbredningsområde omfattar detta område. Vid bedömningen av dessa arters bevarandestatus ska medlemsstaten emellertid ta hänsyn till utbytet mellan den inhemska populationen och populationer i andra stater. Vilken betydelse sådant utbyte ska tillmätas vid bedömningen av bevarandestatusen beror bland annat på i vilken mån dessa andra populationer är skyddade och graden av samarbete för att skydda arten mellan medlemsstaten och den stat i vilken en annan population befinner sig.

B. Fråga 4 – Ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag

70. Den fjärde frågan syftar till att få klarhet i huruvida även ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag kan beaktas vid bedömningen av huruvida bevarandestatusen kan anses gynnsam. Den har uppenbarligen inspirerats av artikel 2.3 i livsmiljödirektivet, enligt vilken hänsyn ska tas till dessa behov och särdrag i samband med åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet.

³² Biodiversity.europa.eu/species/1367.

³³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869 (EUT L, 2024/1991).

³⁴ Se dom av den 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Utlämning till Ukraina) (C-398/19, EU:C:2020:1032, punkt 48), och dom av den 31 januari 2023, Puig Gordi m.fl. (C-158/21, EU:C:2023:57, punkterna 131 och 132).

71. Mot denna bakgrund framfördes i det nationella målet invändningen att en ökning av antalet vargar kommer att orsaka starka sociala och ekonomiska konflikter i det estniska samhället. Detta argument går ut på att den samhälleliga acceptansen av en art ska vara avgörande för att fastställa i vilken mån insamling av exemplar i naturen ska tillåtas.

72. I artikel 14.1 i livsmiljödirektivet föreskrivs emellertid att medlemsstaterna, om de anser att det är nödvändigt, ska vidta åtgärder för att säkerställa att insamling i naturen är förenligt med bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus. I vilken omfattning insamling är tillåten beror således inte direkt på den samhälleliga acceptansen, utan på bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus.

73. Som nämnts ovan³⁵ avser begreppet bevarandestatus enligt artikel 1 i första meningen i livsmiljödirektivet 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 medlemsstaternas europeiska territorium.

74. Dessa faktorer omfattar även ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag.

75. Finland anser exempelvis att ett strikt skydd av varg enligt artikel 12 i livsmiljödirektivet är oförenligt med renskötsel, som har en stor kulturell och ekonomisk betydelse, i synnerhet för den samiska minoriteten i de norra delarna av landet. I bilagorna IV och V till livsmiljödirektivet föreskrivs således att det inte är artikel 12 utan artikel 14 som ska tillämpas på vargen inom finländska renskötselområden. Detta tycks i praktiken innebära att en vargpopulation inte kan etablera sig i detta område, eftersom den finska tillämpningen av artikel 14 tillåter att exemplar som vandrar in på sådana områden dödas innan de kan föröka sig.³⁶ Oberoende av huruvida nämnda finländska praxis är förenlig med artikel 14 påverkar de ekonomiska, sociala och kulturella behoven samt de regionala och lokala särdragen inom det finländska renskötselområdet uppenbart vargens bevarandestatus.

76. Det är emellertid också tänkbart att ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag kan ha en positiv inverkan på bevarandestatusen för vissa arter, genom att exempelvis skapa de förhållanden som krävs för artens förekomst. Till exempel kan den europeiska hamstern (*cricetus cricetus*) i Centraleuropa nästan enbart leva på arealer där jordbruk bedrivs enligt vissa metoder.³⁷ Bevarandet av denna art förutsätter således att ovannämnda behov och särdrag får följden att de arealer som arten behöver också brukas på motsvarande sätt.

77. Härav följer att ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag ska beaktas vid bedömningen av bevarandestatusen hos en art, i den mån som dessa behov och särdrag påverkar dess bevarandestatus.

78. Detta ska skiljas från frågan huruvida dessa faktorer kan tas med i prognosen för bevarandestatusen enligt artikel 1 i andra meningen i livsmiljödirektivet i det avseendet att denna ska anses vara gynnsam, till följd av att det saknas samhällelig acceptans för en större population.

³⁵ Se ovan punkt 44.

³⁶ Se Kojala, I., Aspi, J., Hakala, A., Heikkinen, S., Ilmoni, C., och Ronkainen, S. (2006). Dispersal in an expanding wolf population in Finland. *Journal of Mammalogy*, 87(2), s. 281–286.

³⁷ Se mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Frankrike (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:23, punkt 62).

79. För att pröva de relevanta villkoren enligt artikel 1 i andra meningen i livsmiljödirektivet är det, som nämnts ovan, nödvändigt att fastställa det nuvarande tillståndet hos den inhemska populationen av den berörda arten och att göra en prognos för populationens framtida utveckling.³⁸ En arts populationsutveckling, utbredningsområde och livsmiljö är en del av de lokala särdragen och kan ha en koppling till ekonomiska, sociala och kulturella behov. Men även konflikter med dessa behov och särdrag – i enlighet med det exempel som redogjorts för ovan³⁹ – kan vara en faktor som i vart fall delvis bidragit till det nuvarande tillståndet, och de kan således även påverka prognoserna.

80. Det finns dock inget i artikel 1 i andra meningen i livsmiljödirektivet som tyder på att en populations bevarandestatus kan anses gynnsam endast på grund av att ytterligare skyddsåtgärder för arten eller en större population kan stå i konflikt med regionala eller lokala särdrag eller ekonomiska, sociala och kulturella behov. Om medlemsstaterna däremot kunde göra bedömningen av en arts bevarandestatus beroende av ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag, skulle de kunna äventyra uppfyllandet av bevarandemål för arter.⁴⁰

81. Som jag redan har påpekat med avseende på vargjakt i den autonoma regionen Kastilien och León (Spanien) beror de åtgärder som konkret krävs enligt artikel 14 i livsmiljödirektivet på vilka faktorer som påverkar bevarandestatusen.⁴¹ När ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag äventyrar eller till och med förhindrar uppnåendet av en gynnsam bevarandestatus, kan det således vara nödvändigt att vidta åtgärder som strider mot dessa krav eller som syftar till att motverka dessa särdrag.

82. Om dessa behov och särdrag ändå ska beaktas kan det inte ske med stöd av artikel 14 i livsmiljödirektivet, utan på sin höjd genom ett undantag enligt artikel 16. Även denna bestämmelse förutsätter emellertid att artens gynnsamma bevarandestatus bibehålls trots undantaget, eller att undantaget åtminstone inte kan förvärpa en ogynnsam bevarandestatus eller förhindra återställandet av en gynnsam bevarandestatus.⁴²

83. Den fjärde frågan ska således besvaras på så sätt att ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag är faktorer som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos populationer av skyddade arter inom ramen för bedömningen av en arts bevarandestatus i den mening som avses i artikel 1 i första meningen i livsmiljödirektivet. Artikel 1 i andra meningen utesluter emellertid att en arts bevarandestatus anses som gynnsam enbart mot bakgrund av sådana behov och särdrag, så länge det inte går att fastställa att de villkor som anges i nämnda bestämmelse är uppfyllda.

³⁸ Se ovan punkt 57.

³⁹ Se ovan punkt 75.

⁴⁰ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 november 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punkt 23).

⁴¹ Mitt förslag till avgörande i målet ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punkterna 99 och 100).

⁴² Dom av den 14 juni 2007, kommissionen/Finland (Vargjakt) (C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 29), och dom av den 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punkt 68).

C. Fråga 3 – Vargens status som sårbar enligt IUCN:s kriterier

84. Riigikohus (Högsta domstolen) har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida den regionala populationen av en art kan ha en gynnsam bevarandestatus i enlighet med artikel 1 i i livsmiljödirektivet, när denna population har klassificerats i kategorin ”sårbar” (VU) enligt IUCN:s kriterier för rödlistning.

85. Livsmiljödirektivet, och i synnerhet definitionen av gynnsam bevarandestatus i artikel 1 i andra meningen i livsmiljödirektivet, föreskriver inte uttryckligen att prövningen av en arts bevarandestatus ska ta hänsyn till bedömningen enligt IUCN:s rödlistningskategorier.

86. Däremot ska bästa tillgängliga vetenskapliga data och metoder användas vid prövningen.⁴³ När sådana data omfattar en bedömning av en population enligt IUCN:s kriterier är det således nödvändigt att även beakta detta vid prövningen av artens bevarandestatus.⁴⁴

87. Dessutom kan man förvänta sig att de målsättningar som eftersträvas med fastställandet av dessa riskkategorier och med bedömningen av bevarandestatus är liknande, och att de således kommer att få liknande resultat. De ovannämnda bedömningarna av den baltiska metapopulationen av varg,⁴⁵ som Tallinna Ringkonnakohus (Appellationsdomstolen i Tallinn) har åberopat till stöd för den positiva bedömningen av bevarandestatusen hos den estniska population, grundar sig bland annat på IUCN:s kriterier.

88. Ur detta perspektiv torde den omständigheten att en population klassificerats som ”sårbar” (VU) utgöra hinder för att fastställa en gynnsam bevarandestatus. Enligt IUCN:s definition innebär denna riskkategori nämligen att arten löper stor risk att dö ut i vilt tillstånd.⁴⁶ Om det föreligger en sådan risk är det tveksamt om arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö i den mening som avses i artikel 1 i andra meningen första strecksatsen i livsmiljödirektivet. Tvärtom finns det anledning att befara en minskning av artens naturliga utbredningsområde (andra strecksatsen).

89. Det är dock möjligt att motbevisa en sådan bedömning med stöd av bättre vetenskapliga uppgifter,⁴⁷ till exempel på grund av senare eller mer fullständiga uppgifter, eller på grund av begreppsmässiga problem. I detta avseende ska det beaktas att IUCN:s kriterier för klassificering i riskkategorier har utvecklats för globala bedömningar av arter.⁴⁸ Såsom Estland har påpekat är det således inte möjligt att utan vidare överföra vissa tröskelvärden på enskilda stater, där det endast finns delpopulationer av arten. Kommissionen har å sin sida erinrat om att IUCN har utfärdat riktlinjer för tillämpningen av kriterierna på regional och nationell nivå,⁴⁹ vilka bör göra det möjligt att hantera detta begreppsmässiga problem på ett lämpligt sätt.

⁴³ Dom av den 29 juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punkt 65).

⁴⁴ Se dom av den 23 april 2020, kommissionen/Finland (Vårjakt av ejderhanar) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkterna 71, 72 och 82).

⁴⁵ Se ovan punkterna 22 och 52.

⁴⁶ IUCN. (2012). *IUCN Red List Categories and Criteria: Version 3.1*. Second edition, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, s. 15.

⁴⁷ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juni 2007, kommissionen/Finland (C-235/04, EU:C:2007:386, punkterna 26–28, 35 och 39).

⁴⁸ IUCN Standards and Petitions Committee. 2024. *Guidelines for Using the IUCN Red List Categories and Criteria. Version 16*, s. 7.

⁴⁹ IUCN Species Survival Commission, *Guidelines for Application of IUCN Red List Criteria at Regional and National Levels*, Version 4.0, januari 2010.

90. Dessutom är skyldigheten att använda bästa tillgängliga vetenskapliga uppgifter och metoder är inte så långtgående att den tvingar medlemsstaterna att göra bedömningar som grundas på rent hypotetiska antaganden.⁵⁰ Detta bör betänkas i det aktuella målet, då det framgår av begäran om förhandsavgörande att bedömningen av den estniska vargpopulationen som "sårbar" (VU) bland annat grundar sig på farhågor om att Estland på grund av politiska överväganden i framtiden kan komma att besluta om en minskning av antalet vargar. I den mån bedömningen grundar sig på uppförandet av stängsel vid gränsen rör det sig däremot om ett objektiva faktum, vars betydelse för kontakten med populationerna i Ryssland och Vitryssland redan har omnämnts.⁵¹

91. Mot denna bakgrund ska den tredje frågan besvaras på så sätt att medlemsstaterna är skyldiga att inkludera den omständigheten att populationen av en art klassificerats som "sårbar" (VU) på deras territorium enligt IUCN:s kriterier som en del av bästa vetenskapliga data och metoder som finns tillgängliga i samband med bedömningen av bevarandestatusen enligt artikel 14 i livsmiljödirektivet. De kan emellertid vederlägga dessa resultat med bättre vetenskapliga data eller på grund av begreppsmässiga problem och är inte skyldiga att ta hänsyn till rent hypotetiska antaganden.

D. Avslutande anmärkningar om Bernkonventionen

92. Avslutningsvis vill jag, i likhet med domstolen i domen WWF Österreich, erinra om att vargens klassificering hittills har bibehållits i förteckningen över arter i bilaga II till Bernkonventionen, och att den således är föremål för strikt skydd enligt denna konvention. Unionen är part i konventionen och är därmed bunden av den enligt internationell rätt.⁵²

93. Enligt artikel 6 a i denna konvention ska varje avtalsslutande part förbjuda alla former av avsiktligt dödande av varg, vilket i synnerhet avser jakt. Enligt artikel 9 i konventionen är undantag från detta förbud endast tillåtna av vissa skäl som uttömmande räknas upp, under förutsättning att det inte finns någon annan tillfredsställande lösning samt att den berörda populationens fortbestånd inte ogynnsamt påverkas av undantaget. Denna skyddsnivå motsvarar i princip det strikta skydd som föreskrivs i artiklarna 12 och 16 i livsmiljödirektivet.

94. Artikel 14 i livsmiljödirektivet genomför däremot artikel 7 i konventionen, vilken vissa avtalsslutande stater valt att tillämpa, då de gjort förbehåll avseende skyddet av vargen.

95. Estland anslöt sig till konventionen år 1992, det vill säga redan före landets anslutning till unionen, och har, till skillnad från exempelvis Spanien,⁵³ inte gjort några förbehåll avseende skyddet av vargen.

96. Eftersom konventionen, såsom en integrerad del av unionsrätten, är bindande för medlemsstaterna enligt artikel 216.2 FEUF,⁵⁴ är Estland till följd av konventionen, och således enligt såväl internationell rätt som unionsrätt, skyldig att säkerställa ett strikt skydd av vargen.

⁵⁰ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia m.fl. (C-236/01, EU:C:2003:431, punkt 106), dom av den 28 januari 2010, kommissionen/Frankrike (C-333/08, EU:C:2010:44, punkt 91), och dom av den 19 januari 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, punkt 60).

⁵¹ Se ovan punkt 60.

⁵² Dom av den 11 juli 2024, Umweltverband WWF Österreich m.fl. (C-601/22, EU:C:2024:595, punkt 43).

⁵³ Se mitt förslag till avgörande i målet ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punkt 46).

⁵⁴ Se dom av den 15 juli 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, punkt 39).

97. Denna slutsats påverkas inte av bestämmelserna i livsmiljödirektivet, vilka i Estland endast föreskriver skydd för vargen enligt artikel 14, som är ett svagare skydd än det ovannämnda. Dessa bestämmelser har i synnerhet inte företräd framför kraven enligt konventionen i egenskap av *lex specialis* eller *lex posterior*. För det första finns det ingen motsägelse mellan artikel 6 i konventionen och artikel 14 i livsmiljödirektivet. Estland kan utan problem uppfylla den ena av skyldigheterna utan att åsidosätta den andra. Med hänsyn till bestämmelsernas skyddsändamål, som är att säkerställa en gynnsam bevarandestatus hos arten, kompletterar skyldigheterna till och med varandra. För det andra kan det inte antas att unionen eller Estland genom livsmiljödirektivet har avsett att åsidosätta sina internationella förpliktelser enligt konventionen.

98. Vad som anförts i förevarande förslag avseende tolkningen av artikel 14 i livsmiljödirektivet är således begränsat till att endast avse denna bestämmelse. Det kan däremot inte motivera att undantag görs från de strängare skyddsreglerna enligt Bernkonventionen. Dessa skyddsbestämmelser skulle emellertid försvagas när det av unionen beslutade förslaget om ändring av vargens skyddsstatus⁵⁵ inom ramen för konventionen träder ikraft.

V. Förslag till avgörande

99. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande enligt följande:

- 1) Den första och den andra frågan ska besvaras på så sätt att varje medlemsstat, vid tillämpningen av artikel 14 i rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, är skyldig att inom sitt territorium säkerställa en gynnsam bevarandestatus för de arter som finns förtecknade i bilaga 5 och vars naturliga utbredningsområde omfattar detta område. Vid bedömningen av dessa arters bevarandestatus ska medlemsstaten emellertid ta hänsyn till utbytet mellan de inhemska populationerna och populationer i andra stater. Vilken betydelse sådant utbyte ska tillmätas vid bedömningen av bevarandestatusen beror bland annat på i vilken mån dessa andra populationer är skyddade och graden av samarbete för att skydda arten mellan medlemsstaten och den stat i vilken en annan population befinner sig.
- 2) Den tredje frågan ska besvaras på så sätt att medlemsstaterna är skyldiga att inkludera den omständigheten att populationen av en art klassificerats som "sårbar" (VU) på deras territorium enligt IUCN:s kriterier som en del av bästa vetenskapliga data och metoder som finns tillgängliga i samband med bedömningen av bevarandestatusen enligt artikel 14 i direktiv 92/43. De kan emellertid vederlägga dessa resultat med bättre vetenskapliga data eller på grund av begreppsmässiga problem och är inte skyldiga att ta hänsyn till rent hypotetiska antaganden.
- 3) Den fjärde frågan ska besvaras på så sätt att ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag är faktorer som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och storleken av populationer av skyddade arter inom ramen för bedömningen av en arts bevarandestatus i den mening som avses i artikel 1 i första meningen i direktiv 92/43. Artikel 1 i andra meningen utesluter emellertid att en arts bevarandestatus anses som gynnsam enbart mot bakgrund av sådana behov och särdrag, så länge det inte går att fastställa att de villkor som anges i nämnda bestämmelse är uppfyllda.

⁵⁵ Se det beslutet från Bernkonventionens ständiga kommitté som det hänvisas till i fotnot 4.