

MRF 2020.3

EU-Domstolens dom af 23. april 2020, 1. afd., sag C-217/19, Kommissionen mod Finland

Edderfuglejagt i yngletiden var i strid med fuglebeskyttelsesdirektivets art. 7 og 9, da der ikke var garanti for, at arten blev opretholdt på et "tilfredsstillende niveau", ligesom jagten ikke angik "mindre mængder" set i forhold til bestanden på Åland.

Sagen angik medlemsstaternes mulighed for at tillade jagt på edderfugle, der er oplistet på fuglebeskyttelsesdirektivets (2009/147) bilag II, i yngletiden, herunder fortolkning af begreberne "fornuftig anvendelse" og "mindre mængder" i direktivets art. 9(1)(c). På Åland, der er en selvstyreende region i Finland, er der fra gammel tid blevet drevet jagt på hanedderfugle om foråret. Efter fuglebeskyttelsesdirektivets art. 7 kan medlemsstaterne tillade jagt på de i bilag II anførte arter under hensyn til bestanden størrelse, geografiske udbredelse og formeringsevne, men efter art. 7(2), er betingelsen bl.a., at der ikke jages i yngletiden. Fra hovedreglen er der en undtagelse i direktivets art. 9. Efter art. 9(1)(c) kan medlemsstaterne undtagelsesvis fravige forbuddet mod jagt i arternes yngletid, "såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning [...] for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder". Ved EU-Domstolens dom af 15. december 2005 (sag C-344/03 – trykt i MAD 2005.1523 EUD) blev Finland dømt for i årene 1998-2001 på Åland at have tilladt forårsjagt på bl.a. hanedderfugle i strid med det dagældende fuglebeskyttelsesdirektiv, da jagten på edderfuglene overstreg 1 % af den samlede årlige dødelighed og derfor ikke angik "mindre mængder". Ålands landskabsregering ophørte herefter med at udstede jagttilladelser i årene frem til 2011, hvorefter landskabsregeringen på ny begyndte at udstede tilladelser til forårsjagt på edderfugle i 2011-2019. Dette førte til et traktatbrudssøgsmaal mod Finland, hvor Kommissionen for det første gjorde gældende, at Finland ikke havde godtgjort, at tilladelserne til jagt i yngletiden udgjorde en "fornuftig anvendelse" efter art. 9(1)(c), da der ikke var garanti for, at edderfuglebestanden blev opretholdt på et tilfredsstillende niveau, og da

forårsjagten ikke var nødvendig for kontrollen med rovdyr. For det andet gjorde Kommissionen gældende, at jagten ikke kun vedrørte "mindre mængder" som omhandlet i art. 9(1)(c), idet "mindre mængder" skulle ses i forhold til bestanden på Åland og ikke i hele Østersø-/Vadehavsområdet. EU-Domstolen udtalte for så vidt angik betingelsen om "fornuftig anvendelse", at denne betingelse kun er opfyldt, når der er garanti for, at edderfuglebestanden blev opretholdt på et "tilfredsstillende niveau". Vurderingen af, om dette er tilfældet, skal hvile på solid videnskabelig viden. EU-Domstolen fandt, at de oplysninger, Finland havde lagt til grund for vurdering af bestandens udbredelse, ikke var tilstrækkelige, da de dels var forældede, dels blev modsagt af andre undersøgelser, som Kommissionen havde fremlagt, om bestandens udbredelse i Østersøen/Vadehavet. Det ændrede ikke herpå, at Finland havde gennemført forvaltningsplaner for edderfuglene. For så vidt angik betingelsen om "mindre mængder" udtalte Domstolen med henvisning til sag C-557/15, at dette må afgrænses "i størrelsesordenen 1% for de arter, der må jages, idet der ved »den berørte bestand«, for så vidt angår trækfuglearter, forstås bestanden i de regioner, hvorfra de fleste trækfugle, der passerer den region, hvor denne undtagelse gælder under dennes anvendelsesperiode, kommer". Da jagten på edderfuglene skete i artens yngletid, kunne arten på dette tidspunkt ikke anses for en trækfugleart, men skulle i stedet sidestilles med strandfuglearter. Betingelsen om "mindre mængder" skulle derfor alene ses i forhold til bestanden på Åland og ikke den samlede trækkende bestand i Østersøen/Vadehavet, hvorfor heller ikke denne betingelse i art. 9(1)(c) var overholdt. Finland havde dermed overtrådt fuglebeskyttelsesdirektivets art. 7(4) og art. 9(1)(c) ved at udstede tilladelser til forårsjagt på edderfugle i Åland i 2011-2019.

Kommentar: Dommen i sag C-217/19 bekræfter EU-Domstolens hidtidige restriktive praksis vedr. forbuddet mod jagt på beskyttede fuglearter, herunder i yngletiden, se navnlig sag C-344/03, sag C-60/05 og sag C-76/08. Samme dag, som dommen i sag C-217/19 blev afsagt, afsagde EU-Domstolen

MRF 2020.3

desuden dom i sag C-161/19, Kommissionen mod Østrig, om forårsjagt på skovsnepper (dommen foreligger kun på fransk og tysk). Heller ikke i denne sag fik medlemsstaten medhold i, at undtagelsen i fuglebeskyttelsesdirektivets art. 9(1)(c) var anvendelig, idet der fandtes et andet tilfredsstillende alternativ (efterårsjagt), og da kravet om "mindre mængder" ikke var opfyldt.

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

23. april 2020 (*)

»Traktatbrudssøgsmål – direktiv 2009/147/EF – beskyttelse af vilde fugle – tilladelser til forårsjagt på hanner af fuglearten »edderfugl« (*Somateria mollissima*) i regionen Åland (Finland) – artikel 7, stk. 4, og artikel 9, stk. 1, litra c) – begreberne »fornuftig anvendelse« og »mindre mængder««

I sag C-217/19,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 8. marts 2019,

Europa-Kommissionen ved C. Hermes og E. Ljung Rasmussen, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Finland ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget, bistået af avocats J. Bouckaert, D. Gillet og S. François,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta, og dommerne M. Safjan, L. Bay Larsen og C. Toader (refererende dommer),

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 4, og artikel 9, stk. 1, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7, herefter »fugledirektivet«), idet den siden 2011 regelmæssigt har tilladt udstedelse af tilladelser til forårsjagt på hanner af edderfuglen (*Somateria mollissima*) i regionen Åland (Finland).

Retsforskrifter

- 2 Følgende fremgår af tredje til sjette og tiende betragtning til fugledirektivet:

- »(3) På medlemsstaternes område i Europa er der konstateret en tilbagegang i bestanden af et stort antal vilde fuglearter. Denne tilbagegang foregår i visse tilfælde meget hurtigt og udgør en alvorlig fare for bevarelsen af det naturlige miljø, navnlig på grund af, at den biologiske ligevægt hermed er truet.
- (4) De fuglearter, der i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, er i vid udstrækning trækfugle og må derfor betragtes som fælles eje. Effektiv beskyttelse af fuglene er et typisk grænseoverskridende miljøproblem, som medlemsstaterne har et fælles ansvar for.
- (5) Beskyttelse af de fuglearter, der i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, er en nødvendig foranstaltning for at virkeliggøre [Unionens] målsætning med henblik på bedre levevilkår og bæredygtig udvikling.
- (6) De foranstaltninger, der skal træffes, må vedrøre de forskellige faktorer, som kan indvirke på fuglebestandens størrelse, dvs. følger af menneskelige aktiviteter, herunder især forringelse og forurening af fuglenes levesteder, fangst af og drab på fugle, samt den handel, sådanne aktiviteter kan give anledning til. Omfanget af de foranstaltninger, der skal indgå som led i en beskyttelsespolitik, må tilpasses de forhold, som gælder for de forskellige arter.

[...]

- (10) Der kan drives jagt på visse fuglearter på grund af bestandens størrelse og fugleartens geografiske udbredelse og formeringsevne inden for [Unionen]. Dette må betragtes som en forsvarlig udnyttelse, for så vidt som der for en sådan jagtudøvelse sættes visse grænser, som skal overholdes, således at bestanden kan opretholdes på et tilfredsstillende niveau.«

3 Fugledirektivets artikel 1 er affattet som følger:

»1. Dette direktiv vedrører beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse. Det omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter og fastsætter regler for udnyttelse af de nævnte arter.

2. Dette direktiv gælder for fugle samt for deres æg, reder og levesteder.«

4 Dette direktivs artikel 2 bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.«

5 Nævnte direktivs artikel 5, litra a) og e), har følgende ordlyd:

»Med forbehold af artikel 7 og 9 træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at indføre en generel ordning til beskyttelse af alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter, herunder især forbud mod:

a) forsætligt at dræbe eller indfange dem, uanset hvilken metode der anvendes

[...]

e) at være i besiddelse af fugle af arter, som det ikke er tilladt at jage og indfange.«

6 Fugledirektivets artikel 7, stk. 1 og 4, fastsætter følgende:

»1. De i bilag II nævnte arter kan under hensyn til bestandens størrelse samt arternes geografiske udbredelse og formeringsevne inden for [Unionen] som helhed jages i overensstemmelse med den nationale lovgivning. Medlemsstaterne påser, at jagten på disse arter ikke er i strid med de beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet i arternes udbredelsesområder.

[...]

4. Medlemsstaterne sikrer sig, at jagt, herunder i givet fald falkejagt, således som den skal finde sted i henhold til de i medlemsstaterne gældende jagtbestemmelser, udøves i overensstemmelse med princippet om en fornuftig udnyttelse og en økologisk afbalanceret regulering af de pågældende fuglearter, samt at jagtudøvelsen er forenelig med de bestemmelser, der følger af artikel 2, med hensyn til bestandene af disse arter og særlig af trækkende arter.

De drager især omsorg for, at de arter, som omfattes af jagtlovgivningen, ikke jages i redetiden eller i de forskellige faser af yngletiden.

Når det drejer sig om trækkende arter, påser de især, at de arter, der omfattes af jagtlovgivningen, ikke jages i yngletiden og under deres træk til redebygningsstedet.

[...]«

7 Dette direktivs artikel 9, stk. 1 og 2, bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne kan af nedenstående grunde fravige artikel 5-8, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning:

[...]

c) for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder.

2. I undtagelsesbestemmelserne som omhandlet i stk. 1 skal anføres:

a) de arter, der er omfattet af undtagelserne

b) de tilladte fangst- eller drabsmidler, -indretninger eller -metoder

c) de risikovilkår samt de omstændigheder med hensyn til tid og sted, under hvilke sådanne undtagelsesbestemmelser kan meddeles

d) den myndighed, som har bemyndigelse til at erklære, at de fastsatte betingelser er opfyldt, og til at træffe afgørelse om, hvilke midler, indretninger eller metoder der kan bringes i anvendelse inden for hvilke grænser og af hvilke personer

e) den kontrol, der skal føres.«

8 Fugledirektivets artikel 18 bestemmer, at Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT 1979, L 103, s. 1), som ændret ved senere retsakter, ophæves. Som anført i første betragtning til fugledirektivet kodificerer dette direktiv 79/409.

9 Edderfuglen (*Somateria mollissima*) er opført i del B i bilag II til fugledirektivet.

10 Artikel 16, stk. 1, i 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«) fastsætter følgende:

»Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, kan medlemsstaterne fravige bestemmelserne i artikel 12, 13 [og] 14 [samt artikel] 15, litra a) og b):

a) for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne

b) for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom

- c) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet
- d) med henblik på forskning og undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter
- e) for under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade indsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, i et antal, der er begrænset og specificeret af de kompetente nationale myndigheder.«

Sagens baggrund og den administrative procedure

- 11 I regionen Åland (Finland) er der traditionelt blevet drevet jagt på hanedderfugle om foråret.
- 12 Ved dom af 15. december 2005, Kommissionen mod Finland (C-344/03, EU:C:2005:770), fastslog Domstolen, at forårsjagten på hanedderfugle, der var tilladt i regionen Åland i årene 1998-2001, ikke var forenelig med direktiv 79/409. Efter denne dom meddelte regeringen i regionen Åland ikke tilladelser til forårsjagt på hanedderfugle for årene 2006-2010.
- 13 I 2011 modtog Kommissionen oplysninger om, at myndighederne i denne region atter havde udstedt tilladelser til at udøve denne forårsjagt. Herefter fortsatte myndighederne med årligt at udstede tilladelser (herefter »de omtvistede tilladelser«).
- 14 Efter Kommissionens opfattelse er disse tilladelser ikke forenelige med fugledirektivet, som forbyder forårsjagt, medmindre de i dette direktiv fastsatte betingelser for fravigelse er opfyldt. I det foreliggende tilfælde opfylder Republikken Finland ikke disse betingelser, for så vidt som den ikke har godtgjort, hverken at disse tilladelser tillader en »fornuftig anvendelse«, eller at jagtkvoterne kun vedrører »mindre mængder« af fugle som omhandlet i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c).
- 15 Den 22. november 2012 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Republikken Finland i henhold til artikel 258 TEUF, hvori den anførte, at åbningen af forårsjagtsæsonerne i 2011 og 2012 var uforenelig med fugledirektivets artikel 7 og 9.
- 16 Ved svar af 21. januar 2013 benægtede Republikken Finland, at der forelå en overtrædelse, og gjorde gældende, at forårsjagten var omfattet af fravigelsen i henhold til fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c).
- 17 Den 27. februar 2015 fremsendte Kommissionen en supplerende åbningsskrivelse til Republikken Finland vedrørende forårsjagtsæsonerne 2013 og 2014 som yderligere eksempler på denne ulovlige praksis. Kommissionen gjorde navnlig gældende, at de omtvistede tilladelser ikke kunne begrundes i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c).
- 18 Ved skrivelse af 23. april 2015 besvarede Republikken Finland denne supplerende åbningsskrivelse, idet den bestred det af Kommissionen anførte.
- 19 Den 9. december 2016 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, der blev meddelt Republikken Finland, og hvori den fastholdt sit synspunkt.
- 20 Republikken Finland svarede den 9. februar 2017, idet den benægtede, at der forelå en overtrædelse, og fremsendte visse oplysninger vedrørende status for bestanden af edderfugle.
- 21 I januar og marts 2017 blev der afholdt møder mellem repræsentanter for regionen Åland og Kommissionens tjenestemænd. Ved skrivelse af 27. juli 2017 anmodede kommissæren med ansvar for miljøbeskyttelse de finske myndigheder og myndighederne i regionen Åland om at bringe den konstaterede overtrædelse til ophør. Regeringen i regionen Åland svarede den 22. august 2017, idet den fremlagde en strategi for forvaltning af edderfuglebestanden, som omfattede kontrol med rovdyr og

optællinger, og afviste at indstille forårsjagten på disse fugle. Kommissæren med ansvar for miljøbeskyttelse konkluderede i sit svar af 22. december 2017, at der fortsat forelå en overtrædelse.

- 22 Den 8. marts 2019 besluttede Kommissionen at anlægge nærværende søgsmål.

Om søgsmålet

Parternes argumentation

- 23 Kommissionen har i stævningen anført, at de omtvistede tilladelser dels er uforenelige med fugledirektivets artikel 7, stk. 4, tredje afsnit, dels ikke kan begrundes i henhold til dette direktivs artikel 9, stk. 1, litra c).
- 24 For det første er de omtvistede tilladelser uforenelige med fugledirektivets artikel 7, stk. 4, tredje afsnit. Ifølge denne bestemmelse skal medlemsstaterne, »[n]år det drejer sig om trækkende arter, [især påse], at de arter, der omfattes af jagtlovgivningen, ikke jages i yngletiden«.
- 25 Kommissionen er af den opfattelse, at det i den foreliggende sag, ligesom i den sag, der gav anledning til dom af 15. december 2005, Kommissionen mod Finland (C-344/03, EU:C:2005:770), er ubestrideligt, at forårsjagtsæsonen i regionen Åland, som varer to til tre uger i maj, falder sammen med edderfuglenes yngletid.
- 26 Dette forhold bekræftes af det arbejde, som er foretaget i ORNIS-udvalget, der er det Udvalg for Tilpasning til den Tekniske og Videnskabelige Udvikling af fugledirektivet, som er nedsat i henhold til dette direktivs artikel 16 og sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne, og hvis arbejde Domstolen allerede har anerkendt som havende videnskabelig autoritet (dom af 8.6.2006, WWF Italia m.fl., C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 26 og 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 For det andet kan Republikken Finland ikke begrunde de omtvistede tilladelsers uforenelighed med fugledirektivets artikel 7, stk. 4, tredje afsnit, ved at henvise til fravigelsen i henhold til dette direktivs artikel 9, stk. 1, litra c).
- 28 Ikke alene har Republikken Finland nemlig ikke godtgjort, at de omtvistede tilladelser udgør en »fornuftig anvendelse«, men den har heller ikke påvist, at forårsjagten på edderfuglen kun berører »mindre mængder« af fugle som omhandlet i fugledirektivets artikel 9, stk. 1.
- 29 Hvad angår det forhold, at det ikke er godtgjort, at der er tale om en »fornuftig anvendelse«, har Republikken Finland for det første ikke ved solid videnskabelig dokumentation godtgjort, at der var garanti for, at den berørte bestand blev opretholdt på et »tilfredsstillende niveau«. De oplysninger, som Republikken Finland har henholdt sig til, stammer nemlig fra en fejlagtig og ufuldstændig læsning af visse dokumenter. Disse dokumenter er ikke længere ajourførte, idet det ældste er fra 2004, eller ikke længere relevante, for så vidt som de vedrører en bestand på globalt eller europæisk plan, dvs. større end den i nærværende sag omhandlede. Til gengæld viser fire undersøgelser for perioden fra 2011 til 2015 en nedadgående tendens for denne bestand. For senere år tyder tre andre undersøgelser på, at situationen er blevet yderligere forværret, og en fjerde undersøgelse viser, at situationen fortsat er bekymrende, således at det ikke kan konkluderes, at bestanden af den omhandlede art opretholdes på et »tilfredsstillende niveau«.
- 30 Desuden viser de oplysninger, som både Republikken Finland og nabomedlemsstaten, Kongeriget Sverige, har fremsendt i henhold til fugledirektivets artikel 12, og som er relevante for en trækfugleart, en nedgang i edderfuglebestanden både på kort og lang sigt. Kommissionen har medgivet, at der er flere årsager til denne nedgang. Den har imidlertid fremhævet, at ifølge dom af 8. juni 2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 32), og af 10. september 2009, Kommissionen mod Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, præmis 59), vedrørende »fornuftig anvendelse« som omhandlet i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, kan fravigelsen i henhold til dette direktivs artikel 9, stk. 1, litra c), ikke anvendes, hvis der ikke er garanti for, at den berørte bestand opretholdes på et »tilfredsstillende niveau«, uanset om jagten bidrager til den dårlige bevaringsstatus for bestanden. Det vil nemlig ikke

være hensigtsmæssigt at tillade jagt på disse bestande, selv om jagten hverken er årsag til denne ugunstige bevaringsstatus eller bidrager til den.

- 31 Kommissionen har desuden bestridt Republikken Finlands argument om, at indrømmelse af de omtvistede tilladelser i tilfælde af en ugunstig bevaringsstatus kan begrundes i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, og i overensstemmelse med dom af 14. juni 2007, Kommissionen mod Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 29), »fortsat undtagelsesvis [er] mulig, når det er behørigt bevist, at [sådanne fravigelser] ikke kan forværre nævnte bestandenes ugunstige bevaringsstatus eller forhindre deres genetablering i en gunstig bevaringsstatus«. Ikke alene har Domstolen nemlig aldrig anvendt denne undtagelse i forbindelse med fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), som indeholder andre betingelser og har en anderledes opbygning end habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, men Republikken Finland har navnlig ikke behørigt godtgjort, at de omtvistede tilladelser kun virker »neutralt« på den berørte bestand af edderfugle. Tværtimod har videnskabsfolk med hensyn til jagtens virkning på edderfuglen observeret, at brud på parbånd bidrager til en nedgang på lang sigt i formeringsevnen hos hunedderfugle i en bestand, hvor hannerne regelmæssigt nedlægges på grund af forårsjagten.
- 32 Republikken Finland har for det andet ikke godtgjort, at forårsjagten er nødvendig for kontrollen med rovdyr og derfor udgør en »fornuftig anvendelse«. Selv om Republikken Finland allerede i forbindelse med den sag, som gav anledning til dom af 15. december 2005, Kommissionen mod Finland (C-344/03, EU:C:2005:770), anførte, at forårsjagten på edderfugle var begrundet, fordi jægerne forbedrede redebygningsbetingelserne ved at nedlægge de små rovdyr, som findes i yngleområderne, afviste Domstolen nemlig i denne doms præmis 35 dette argument, idet den fremhævede, at det »[ikke] fremgår [...], at en [...] aktivitet [vedrørende forvaltning af det naturlige miljø] kun kan iværksættes, hvis jagt på edderfugle bliver tilladt om foråret«.
- 33 Med hensyn til påvisningen af, at jagten kun vedrører »mindre mængder«, er det Kommissionens opfattelse, at Republikken Finland – der anvendte den overvintrende bestand på trækruten Østersøen/Vadehavet som grundlag for beregningen – burde have baseret sig på den ynglende bestand på øerne i regionen Åland. Selv om det er ubestridt, at edderfuglen er en trækfugl, vedrører de omtvistede tilladelser nemlig ikke edderfugle »på trækk«, men edderfugle, som er begyndt at yngle, og som derfor er immobile. Disse tilladelser er desuden begrænset til de fugle, som findes på øerne i regionen Åland.
- 34 Republikken Finlands valg af referencebestand medfører, at antallet af fugle, som kan gøres til genstand for jagt, sættes for højt for det tidspunkt og det sted, som de nævnte tilladelser gælder for. Henset til størrelsen af den samlede bestand af overvintrende edderfugle på trækruten Østersøen/Vadehavet udgør selv en lille del af denne bestand ikke en »mindre mængde« af den ynglende bestand på øerne i regionen Åland. Edderfuglene i den overvintrende bestand i Østersø-/Vadehavsområdet trækker imidlertid ikke alle helt til Finland.
- 35 Republikken Finland har desuden ikke taget hensyn til de kumulative virkninger af dens beregningsmetode. Ikke alene er der ingen andre medlemsstater, som foretager beregningen på denne måde, men hvis de enkelte medlemsstater gjorde det, ville der ikke længere være tale om »mindre mængder« for hver af de bestande, som berøres af de respektive fravigelser, men om små mængder, som sammenlagt nødvendigvis ville være større. Eftersom Republikken Finland ikke har tilvejebragt oplysninger om den ynglende bestand på øerne i regionen Åland, har den ikke kunnet godtgøre, at fravigelsen kun vedrørte »mindre mængder«.
- 36 Republikken Finland har i sit svarskrift indledningsvis anført, at nærværende sag efter dens opfattelse ikke vedrører en truet eller udryddelsestruet art, og herefter fremsat tre indledende bemærkninger.
- 37 For det første er bestanden af edderfugle »stabil/ustadig«, og den nedgang i bestanden, som er set fra 1990'erne, skyldes i stort omfang en naturlig udvikling. Det ville være videnskabeligt fejlagtigt at forbinde udviklingen i edderfuglebestanden med den periode, hvor bestanden var på sit højeste på grund af kunstigt frembragte betingelser, herunder bl.a. eutrofieringen af Østersøen og Vadehavet og manglen på rovdyr. En art i tilbagegang kan derfor ikke automatisk beskrives således, at den har en bestand på et utilfredsstillende niveau eller en ugunstig bevaringsstatus. Dette gælder så meget desto

mere, når der, som i det foreliggende tilfælde, ikke er nogen sammenhæng mellem forårsjagten og en hvilken som helst tilbagegang.

- 38 For det andet betyder Unionens optagelse af den omhandlede art i kategorien »næsten truet« på Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutnings (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, herefter »IUCN«) »rødliste« over truede arter ikke, at denne art er truet eller i stor fare, for så vidt som denne klassificering ikke tager hensyn til nævnte tendens til en »stabil/ustadig« udvikling.
- 39 For det tredje er det med hensyn til fugledirektivets bestemmelser, herunder navnlig artikel 9, stk. 1, litra c), med urette, at Kommissionen har vurderet, at forårsjagten i sig selv er ufornuftig.
- 40 Hvad angår sagens realitet har Republikken Finland anført, at de omtvistede tilladelser opfylder betingelserne vedrørende »fornuftig anvendelse« og »mindre mængder«.
- 41 Hvad for det første angår begrebet »fornuftig anvendelse« har Republikken Finland med støtte i Domstolens praksis vedrørende habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, først anført, at et »tilfredsstillende niveau« for den berørte bestand ikke er en forudsætning for indrømmelse af den fravigelse, der er indført ved fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c).
- 42 Dernæst har Republikken Finland anført, at selv hvis et »tilfredsstillende niveau« for den berørte bestand var en forudsætning for indrømmelse af den nævnte fravigelse, har den henholdt sig til fem undersøgelser og mener at have støttet sig til solid videnskabelig dokumentation med henblik på at tillade forårsjagt på hanedderfugle i regionen Åland.
- 43 Endelig udelukker de godtgjorte bestandsniveauer ikke forårsjagten. Betingelsen om opretholdelse af bestanden på et tilfredsstillende niveau kan nemlig opfyldes, hvis fravigelsen ikke kan forværre bestandens status eller forhindre, at bestandens status opretholdes på et sådant niveau. Desuden tilskynder forårsjagten jægerfællesskaberne til at deltage i en forvaltningsplan og iværksætte bevaringsforanstaltninger.
- 44 På grundlag af den vejledning om bæredygtig jagt, som Kommissionen vedtog i 2008 i henhold til fugledirektivet (herefter »vejledningen«), er det Republikken Finlands opfattelse, at Kommissionen selv anerkender, at arter, hvis bevaringsstatus er ugunstig, kan jages, for så vidt som dette kan udgøre et stærkt incitament til at forvalte leveområderne og påvirke andre faktorer, som medvirker til nedgangen i bestanden, og således bidrage til målet om at genoprette en gunstig bevaringsstatus for bestandene. Dette er desuden grunden til, at regeringen i regionen Åland i 2017 og 2018 vedtog en forvaltningsplan i forbindelse med tilladelsen til forårsjagt. Republikken Finland har endvidere anført, at der ligeledes blev givet tilladelse til jagt på 2 000 hanedderfugle for forårsjagtsæsonen 2019.
- 45 I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, blev bemærkningen i præmis 35 i dom af 15. december 2005, Kommissionen mod Finland (C-344/03, EU:C:2005:770), om, at »selv om jægerne ganske vist udfører en aktivitet, der er nyttig for forvaltningen af det naturlige miljø, idet de om foråret jager mindre rovdyr, således at edderfuglens redebygning kan give de bedste resultater, fremgår det ikke, at en sådan aktivitet kun kan iværksættes, hvis jagt på edderfugle bliver tilladt om foråret«, i denne henseende fremsat under hensyntagen til begrebet »i mangel af en anden løsning«, og Domstolen fastslog stiltiende, men klart, at jægerne alligevel ville have et incitament til at udøve kontrol med rovdyrene.
- 46 Hvad for det andet angår betingelsen om »mindre mængder« fremgår det for det første af dom af 9. december 2004, Kommissionen mod Spanien (C-79/03, EU:C:2004:782, præmis 36), og af 15. december 2005, Kommissionen mod Finland (C-344/03, EU:C:2005:770, præmis 53), at der ved »den berørte bestand« for så vidt angår trækfuglearter forstås »bestanden i de regioner, hvorfra de fleste trækfugle, der passerer den region, hvor denne undtagelse gælder under dennes anvendelsesperiode, kommer«. Eftersom Domstolen ikke knyttede forbehold til denne definition, er det således åbenbart, at begrebet »trækfuglearter« henviser til de pågældende arters biologiske adfærd og ikke indebærer, at arten skal være »på træk« og derfor ikke i bevægelse på tidspunktet for jagten. En fugleart er enten en standfugleart eller en trækfugleart, og den ophører ikke med at være det ene eller det andet, blot fordi fuglene af den pågældende art ikke er »på træk«.

- 47 For det andet er der – eftersom ingen anden medlemsstat end Republikken Finland tillader forårsjagt på hanedderfugle på trækruten Østersøen/Vadehavet – ingen jagt, der falder sammen med forårsjagten i regionen Åland, og det er derfor ikke nødvendigt at beregne de kumulative virkninger, fordi der netop ikke er sådanne virkninger.
- 48 I replikken har Kommissionen med hensyn til spørgsmålet om en »fornuftig anvendelse« for det første præciseret, at Republikken Finlands fortolkning er i strid med Domstolens praksis i henhold til dom af 8. juni 2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 32), og af 10. september 2009, Kommissionen mod Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, præmis 59), hvorefter »det kun er muligt at anvende undtagelser i henhold til [fugle]direktivets artikel 9, hvis der er garanti for, at bestanden af de pågældende arter opretholdes på et tilfredsstillende niveau. Er denne betingelse ikke opfyldt, kan fangst af fugle under alle omstændigheder ikke betragtes som en fornuftig [anvendelse]«. Kommissionen har for det andet fremhævet den omstændighed, at fravigelsesordningen i henhold til fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), stiller større krav end ordningen i henhold til habitatdirektivets artikel 16. Ved specifikt at begrænse fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), til tilfælde af »fornuftig anvendelse« har EU-lovgiver nemlig ønsket at undergive denne fravigelsesbestemmelse et strengere krav, hvorved fravigelserne begrænses til tilfælde, hvor fuglebestanden størrelse er på et tilfredsstillende niveau. For det tredje udgør nedadgående tendenser for bestanden af en berørt art på den ene side helt klart en relevant faktor ved afgørelsen af, om bestandens størrelse er tilfredsstillende eller ej. På den anden side kan forårsjagt, når en medlemsstat ikke garanterer, at denne bestand opretholdes på et »tilfredsstillende niveau«, ikke udgøre en »fornuftig anvendelse«, uafhængigt af om jagten er hovedårsagen til nedgangen i denne bestand.
- 49 Hvad angår de tilvejebragte undersøgelser er dem, som Republikken Finland har fremlagt, ikke tilstrækkelige til at imødegå beviserne for de nedadgående tendenser for edderfuglebestanden, som udgør en vigtig indikator på en utilfredsstillende status for bestanden.
- 50 Republikken Finland har endvidere fremført argumenter vedrørende kontrollen med rovdyr, som ikke er retligt relevante. For det første tager Domstolens praksis sigte på at afgøre, om tilladelse til jagten er nødvendig for at gennemføre en potentielt nyttig aktivitet, eller om denne aktivitet kan sikres uafhængigt af jagten. I den foreliggende sag er der i Republikken Finlands svarskrift ikke fremlagt bevis for, at edderfuglebestanden har en mere gunstig status på øerne i regionen Åland, i Finland som helhed, i Østersøen eller på trækruten Østersøen/Vadehavet takket være forårsjagten og kontrollen med rovdyrene.
- 51 For det andet er der ikke faktisk grundlag for argumentet om, at den videnskabelige litteratur siger god for forårsjagten på hanedderfugle med den begrundelse, at bestanden overvejende består af hanner, idet det i denne litteratur anbefales at begrænse jagten til hovedsageligt hanedderfugle om vinteren. Dette argument er navnlig i strid med Domstolens praksis, hvori det er fastslået, at en biologisk art er kendetegnet ved et fællesskab af individer, som er forplantningsdygtige, således at arterne skal beskyttes i deres helhed (dom af 12.7.2007, Kommissionen mod Østrig, C-507/04, EU:C:2007:427, præmis 235).
- 52 Republikken Finland har i duplikken fremsat forskellige indledende bemærkninger. Den undrer sig navnlig over, at Kommissionen ikke har taget stilling til den operationelle forvaltningsplan, der har været iværksat i Finland siden 2017.
- 53 Hvad angår begrebet »fornuftig anvendelse« har Republikken Finland gentaget sit argument om, at opretholdelse af bestanden på et »tilfredsstillende niveau« ikke er en forudsætning i henhold til fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c). Republikken Finland har desuden anført, at dens argumentation ikke tager sigte på at overføre ordningen i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, til fugledirektivet, men at slå til lyd for en samstemmende fortolkning af de fravigelser, som er indeholdt i disse to direktiver. Den har endvidere igen henvist til den nødvendige sondring mellem arter i tilbagegang og arter, som har en ugunstig bevaringsstatus.
- 54 Republikken Finland har ud over at anfægte Kommissionens analyse af undersøgelserne påberåbt sig en erklæring af 29. juli 2019 fra en af de førende forskere med speciale i edderfugle i Finland, hvori denne vurderer, at den forvaltningsstrategi, som er indført på øerne i regionen Åland, både er berettiget

og velbegrunder samt tæt knyttet til den lokale situation. Republikken Finland er ligeledes af den opfattelse, at den i præmis 52 ovenfor nævnte forvaltningsplan og de foranstaltninger, der er truffet i forbindelse hermed, har en positiv virkning på edderfuglebestanden i regionen Åland, som er vigtigere end den negative virkning, som følger af nedgangen i reproduktionsevnen hos et begrænset antal hunfugle.

- 55 Med hensyn til kontrollen med rovdyr har Republikken Finland først anført, at det lokale jægerfællesskab ville miste enhver interesse i at deltage i kontrollen med rovdyr, hvis forårsjagt på edderfugle var forbudt. Et forbud mod forårsjagt i regionen Åland ville derfor svare til et fuldstændigt forbud mod jagt. Dernæst har Republikken Finland anført, at lokalsamfundenes inddragelse i bevarelsesprogrammer bør fremmes. Ifølge Republikken Finland forsøger Kommissionen at udelukke den største gruppe af interessenter i den fremtidige bevarelse af edderfuglen ved at fjerne deres eneste incitament til at deltage i sådanne programmer. Republikken Finland konkluderer, at det forbud mod forårsjagt, som Kommissionen kræver, er uforholdsmæssigt, idet det på ingen måde tager hensyn til, at denne jagt overhovedet ikke har bidraget til nedgangen i den berørte bestand, og til den positive rolle, som det lokale jægerfællesskab spiller for denne bestands bevarelse.

Domstolens bemærkninger

- 56 Kommissionen har med søgsmålet nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 7, stk. 4, og artikel 9, stk. 1, litra c), idet den siden 2011 regelmæssigt har tilladt udstedelse af tilladelser til forårsjagt på hanedderfugle i regionen Åland.
- 57 Det skal bemærkes, at Republikken Finland i svarskriftet har anført, at denne type tilladelser har været givet i hvert fald indtil forårsjagten i 2019.
- 58 Selv om spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, kan et traktatbrudssøgsmål imidlertid omfatte faktiske omstændigheder, der er indtrådt efter den begrundede udtalelse, under forudsætning af, at de er af samme art og udgør en og samme adfærd som de i udtalelsen omhandlede faktiske omstændigheder (jf. i denne retning dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 40 og 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 Det følger heraf, at undersøgelsen af, om søgsmålet er begrundet, skal foretages for årene 2011-2019.
- 60 Fugledirektivets artikel 7, stk. 4, pålægger medlemsstaterne navnlig at drage omsorg for, at de fuglearter, som er opført i bilag II til dette direktiv, ikke jages i yngletiden.
- 61 I det foreliggende tilfælde er der tale om edderfuglen, der er en art, som er nævnt i del B i bilag II til fugledirektivet. Det er ubestridt, at sæsonen for forårsjagt på denne art i regionen Åland falder sammen med dens yngletid.
- 62 Denne jagtsæson indgår derfor i de perioder, hvor dette direktivs artikel 7, stk. 4, principielt forbyder enhver jagt på edderfuglen (jf. i denne retning dom af 12.7.2007, Kommissionen mod Østrig, C-507/04, EU:C:2007:427, præmis 195).
- 63 Ikke desto mindre er det Republikken Finlands opfattelse, at de omtvistede tilladelser kan begrundes i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c).
- 64 Denne bestemmelse tillader nemlig for alle fuglearter fravigelse af direktivets artikel 5 og 7, såfremt der ikke findes »nogen anden tilfredsstillende løsning«, for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden »fornuftig anvendelse« af bestemte fuglearter »i mindre mængder«.
- 65 I denne henseende skal det præciseres, at Domstolen allerede har fastslået, at jagt på vilde fugle til fritidsformål i de perioder, som er omhandlet i fugledirektivets artikel 7, stk. 4, kan udgøre en tilladt »fornuftig anvendelse« ifølge direktivets artikel 9, stk. 1, litra c) (jf. i denne retning dom af 16.10.2003,

Ligue pour la protection des oiseaux m.fl., C-182/02, EU:C:2003:558, præmis 11 og den deri nævnte retspraksis).

- 66 Det skal endvidere fremhæves, at når der er tale om en undtagelsesordning som den i fugledirektivets artikel 9 omhandlede, som skal fortolkes strengt og pålægge den myndighed, som træffer beslutningen, bevisbyrden for, at de krævede betingelser foreligger for hver fravigelse, skal medlemsstaterne sikre, at enhver handling, der påvirker de beskyttede arter, kun tillades ved beslutninger, som indeholder en præcis og tilstrækkelig begrundelse, der henviser til begrundelser, betingelser og krav i denne artikel (jf. i denne retning dom af 8.6.2006, WWF Italia m.fl., C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 34).

Betingelsen om »fornuftig anvendelse«

- 67 Det fremgår af bestemmelserne i fugledirektivets artikel 9, hvorefter der skal foretages en streng kontrol med anvendelsen af den i denne artikel fastsatte undtagelse, hvorefter indfangningen skal være selektiv, og det almindelige proportionalitetsprincip skal overholdes, at den nævnte undtagelse, som en medlemsstat ønsker at anvende, skal være afpasset efter de behov, som begrunder den (dom af 10.9.2009, Kommissionen mod Malta, C-76/08, EU:C:2009:535, præmis 57).
- 68 Domstolen har således fastslået, at det kun er muligt at anvende undtagelser i henhold til fugledirektivets artikel 9, hvis der er garanti for, at bestanden af de pågældende arter opretholdes på et »tilfredsstillende niveau«. Er denne betingelse ikke opfyldt, kan fangst af fugle under alle omstændigheder ikke betragtes som en fornuftig og dermed en forsvarlig udnyttelse (jf. i denne retning dom af 8.6.2006, WWF Italia m.fl., C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 32, og af 10.9.2009, Kommissionen mod Malta, C-76/08, EU:C:2009:535, præmis 59).
- 69 I nærværende sag skal det undersøges, om bestanden af de berørte arter opretholdes på et »tilfredsstillende niveau«, idet de øvrige betingelser i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, og navnlig betingelsen om »fornuftig anvendelse«, som anført i den i præmissen ovenfor nævnte retspraksis ikke kan være opfyldt.
- 70 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de oplysninger, hvoraf det fremgår, at betingelserne for at fravige beskyttelsesordningen i henhold til dette direktiv er opfyldt, skal hvile på solid videnskabelig viden (jf. i denne retning dom af 15.12.2005, Kommissionen mod Finland, C-344/03, EU:C:2005:770, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har allerede fastslået, at myndighederne skal have den bedste relevante viden til rådighed, når de indrømmer tilladelserne (jf. hvad angår beskyttede arter, som er omfattet af habitatdirektivet, dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 52 og 61, og af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 51). Disse betragtninger gælder ligeledes for fugledirektivets artikel 9, stk. 2.
- 71 I den foreliggende sag indeholder den oversigt, som Republikken Finland har henholdt sig til, fem dokumenter, nemlig for det første IUCN's internationale klassificering for 2015 af den berørte art i kategorien »ikke truet«, for det andet en rapport fra 2004 udarbejdet af den ikke-statslige organisation BirdLife International, ifølge hvilken edderfuglen har en »gunstig bevaringsstatus« på paneuropæisk plan, for det tredje vejledningen, for det fjerde den ikke-statslige organisation Wetlands Internationals klassificering fra 2015 af bestanden på trækruten Østersøen/Vadehavet i kategorien »ikke truet« og for det femte den finske »rødliste« fra 2010, hvori edderfuglen er klassificeret i kategorien »næsten truet« i Finland.
- 72 Det skal først blot bemærkes, at den første og den fjerde af disse undersøgelser er fra 2015 og derfor ikke kan begrunde de omtvistede tilladelser for årene 2011-2014. Desuden bemærkes, at selv om den berørte art i den første af disse dokumenter vedrørende den internationale klassificering af denne art ganske vist er klassificeret i kategorien »ikke truet« på verdensplan, opfører samme sammenslutning dog for samme år denne art blandt de arter, som er »truet« på EU-plan.
- 73 Dernæst bemærkes, at det andet og det tredje dokument er fra henholdsvis 2004 og 2008. Med hensyn til disse har Republikken Finland anført, at Kommissionen ikke har godtgjort, at de ikke længere er ajourførte.

- 74 I denne forbindelse kan det for det første ikke gøres gældende, at en medlemsstat råder over den bedste videnskabelige viden, når den kompetente myndighed på det tidspunkt, hvor den vedtager sin afgørelse, baserer sig på en undersøgelse, som er offentliggjort syv år tidligere, således at det i mangel af beviser på det modsatte kan lægges til grund, at en senere undersøgelse, som analyserer data for senere år, indeholder mere aktuelle data og følgelig har en betydelig højere grad af nøjagtighed og relevans.
- 75 Selv om det for det andet ikke med sikkerhed kan lægges til grund, at vejledningen, der er fra 2008, i modsætning til det af Kommissionen hævdede ikke længere var ajourført, og selv om det skal fremhæves, at den blev offentliggjort i forbindelse med direktiv 79/409, er de konklusioner, som Republikken Finland udleder af denne vejledning, ikke desto mindre baseret på en ufuldstændig fortolkning af dens indhold. Selv om edderfuglen ganske vist i denne vejledning er opført under arter, som »må jages«, fastslås det først og fremmest i vejledningen, at denne art hører til de arter, som har en »ugunstig« bevaringsstatus.
- 76 Heraf følger, at Republikken Finland ikke med føje kan påberåbe sig de fire første dokumenter, som er nævnt i præmis 71 ovenfor, med henblik på at bevise, at den myndighed, som meddelte de omtvistede tilladelser, havde et solidt videnskabeligt grundlag for at antage, at bestanden af den berørte art var opretholdt på et »tilfredsstillende niveau« for årene 2011-2014.
- 77 Når dette er sagt, rådede Republikken Finland over den finske »rødliste« udarbejdet i 2010, der vedrørte en nylig analyse af bevaringsstatussen for fuglearter på dens område.
- 78 Det er i denne forbindelse Republikken Finlands opfattelse, at den omstændighed, at edderfuglen i denne finske »rødliste« for 2010 er klassificeret i kategorien »næsten truet«, ikke svækker, men bekræfter dens argument om, at de omtvistede tilladelser for årene 2011-2015 hvilede på et solidt videnskabeligt grundlag.
- 79 Det må konstateres, at en sådan argumentation hverken afspejler selve overskriften til denne kategori eller definitionen på den. Denne kategori er nemlig defineret således, at en »taksonomisk gruppe er »[n]æsten truet«, når den er vurderet efter kriterier [vedrørende bestandens størrelse og udvikling, dens geografiske fordeling og en kvantitativ analyse] og ikke aktuelt opfylder kriterierne for kategorierne »[k]ritisk truet«, »[t]ruet« eller »[s]årbar«, men er tæt på at opfylde kriterierne for kategorierne i gruppen »truet« eller sandsynligvis vil opfylde disse kriterier i en nær fremtid«.
- 80 Desuden skal det ligeledes fremhæves, at selv om Republikken Finland henviser til, at kategorien »næsten truet« med hensyn til risici er den næstbedste klassificering på denne liste, viser overskrifterne til kategorierne højere oppe – der benævnes »sårbar«, »truet«, »kritisk truet«, »uddød i vild tilstand« og »uddød« – at denne arts optagelse i disse kategorier hverken kan godtgøre, at den har en gunstig status, eller at der slet ikke er grund til bekymring.
- 81 Kommissionen har desuden henvist til forskellige undersøgelser, hvoraf de fleste i det væsentlige modsiger Republikken Finlands argument om, at den var i stand til at garantere, at bestanden på trækruten Østersøen/Vadehavet blev opretholdt på et »tilstrækkeligt niveau« ved åbningen af forårsjagtsæsonerne i perioden fra 2011 til 2015.
- 82 For senere år er det ubestridt, at IUCN, BirdLife International, Wetlands International og den i præmis 71 ovenfor nævnte finske »rødliste« alle har klassificeret edderfuglen i højere risikokategorier.
- 83 Desuden er det ganske vist korrekt, at en nedadgående tendens i bestanden af en berørt art ikke i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre, at denne bestand har en utilfredsstillende bevaringsstatus. Er der imidlertid ikke andre oplysninger, der tyder på, at situationen af andre grunde dog må anses for at være gunstig, giver en sådan omstændighed ikke grundlag for at fastslå, at bestanden opretholdes på et »tilfredsstillende niveau«.
- 84 Det skal desuden hvad angår fortolkningen af fugledirektivet og habitatdirektivet tilføjes, at selv om det med hensyn til sidstnævnte direktiv er anerkendt i Domstolens praksis, at der er mulighed for at tillade fravigelser i tilfælde af en ugunstig bevaringsstatus, kan sådanne fravigelser for det første kun indrømmes i undtagelsestilfælde, og en sådan undtagelsesvis indrømmelse af en fravigelse skal

ligeledes vurderes i lyset af forsigtighedsprincippet (jf. i denne retning med hensyn til habitatdirektivet dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 68 og 69 og den deri nævnte retspraksis). Heraf følger, at selv om fortolkningen af disse to direktiver inddrager de særlige træk ved hver af disse, kan denne fortolkning ikke anses for at være divergerende, for så vidt som den inden for rammerne af disse særlige træk omfatter analoge betragtninger vedrørende bl.a. direktivernes respektive beskyttelsesordninger.

85 Hvad angår de forvaltningsplaner, som er vedtaget og gennemført i Finland i 2017 og 2018, og som er baseret på vejledningen, skal det fremhæves, at selv om denne vejledning ikke er retligt bindende, kan den anvendes af Domstolen som grundlag for vurderingen. Det er i øvrigt præciseret i denne vejledning, at de planer, som kan gennemføres, ikke har en »særskilt retsstatus« som omhandlet i fugledirektivet. I denne henseende bemærkes endvidere, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at selv om der i fugledirektivets artikel 2 henvises til økonomiske og rekreative hensyn, udgør denne bestemmelse ikke en selvstændig fravigelse af den ved dette direktiv indførte beskyttelsesordning (domme af 8.7.1987, Kommissionen mod Belgien, 247/85, EU:C:1987:339, præmis 8, og Kommissionen mod Italien, 262/85, EU:C:1987:340, præmis 8, samt dom af 28.2.1991, Kommissionen mod Tyskland, C-57/89, EU:C:1991:89, præmis 22).

86 Endelig bemærkes, at selv om Domstolen i forbindelse med undersøgelsen af betingelsen i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), om, at der ikke må findes nogen anden tilfredsstillende løsning, i præmis 35 i dom af 15. december 2005, Kommissionen mod Finland (C-344/03, EU:C:2005:770), har anerkendt, at »selv om jægerne ganske vist udfører en aktivitet, der er nyttig for forvaltningen af det naturlige miljø, idet de om foråret jager mindre rovdyr, således at edderfuglens redebygning kan give de bedste resultater, fremgår det ikke, at en sådan aktivitet kun kan iværksættes, hvis jagt på edderfugle bliver tilladt om foråret«, gælder denne betragtning, således som Kommissionen har fremhævet, så længe en medlemsstat ikke garanterer, at den berørte bestand opretholdes på et »tilfredsstillende niveau«. Selv om det godtgøres, at en forvaltningsplans positive virkninger på bestanden af en beskyttet art opvejer de negative virkninger af fangst på en sådan bestand, skal medlemsstaterne desuden, således som det fremgår af sjette betragtning til fugledirektivet, træffe foranstaltninger, der vedrører de forskellige faktorer, som kan indvirke på den berørte bestands størrelse.

87 Heraf følger, at de argumenter, som sagens parter har fremført, og de videnskabelige beviser, som de har fremlagt til støtte herfor, ikke kan godtgøre det forhold, som det påhvilede Republikken Finland at bevise, nemlig at den nationale myndighed på det tidspunkt, hvor de omtvistede tilladelser blev meddelt, havde en solid videnskabelig viden, som viste, at bestanden af den berørte art blev opretholdt på et »tilfredsstillende niveau«, således at anvendelsen kunne anses for at være »fornuftig«.

88 Det følger ligeledes heraf, at betingelsen om »fornuftig anvendelse« som omhandlet i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), ikke er opfyldt.

Betingelsen om »mindre mængder«

89 Med hensyn til denne betingelse bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at såfremt den aktivitet af fuglefangst, der er tilladt i form af fravigelse, ikke sikrer opretholdelsen af bestanden af den pågældende art på et tilfredsstillende niveau, kan denne betingelse ikke anses for at være opfyldt (jf. i denne retning dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, præmis 66).

90 Det skal desuden erindres, at Domstolen allerede har fastslået, at »»mindre mængder« som omhandlet i [fugledirektivets] artikel 9, stk. 1, litra c), [...], på grundlag af den foreliggende videnskabelige viden, er [...] enhver indfangning i størrelsesordenen 1% for de arter, der må jages, idet der ved »den berørte bestand«, for så vidt angår trækfuglearter, forstås bestanden i de regioner, hvorfra de fleste trækfugle, der passerer den region, hvor denne undtagelse gælder under dennes anvendelsesperiode, kommer« (dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

91 Det skal i denne forbindelse for det første fremhæves, at Domstolen i dom af 21. juni 2018, Kommissionen mod Malta C-557/15, EU:C:2018:477), fastholdt, at der er tale om »den region, hvor denne undtagelse gælder under dennes anvendelsesperiode«. For det andet vedrører de omtvistede

tilladelser ikke den beskyttede art under træk, men fuglene af denne art på det tidspunkt, hvor de begynder at yngle, og dermed på det tidspunkt, hvor de er stationære. I denne henseende præciseres det i fugledirektivets artikel 1, stk. 2, at direktivet »gælder for fugle samt for deres æg, reder og levesteder«. For det tredje skal EU-lovgivningen om beskyttelse af vilde fugle fortolkes i lyset af forsigtighedsprincippet, som indgår i grundlaget for Unionens politik for et højt beskyttelsesniveau på miljøområdet i overensstemmelse med artikel 191, stk. 2, første afsnit, TEUF (jf. kendelse afsagt af Domstolens præsident den 10.12.2009, Kommissionen mod Italien, C-573/08 R, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:775, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis, og af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 42 og 61). Ifølge dette princip skal det derfor undgås at overvurdere antallet af fugle, som kan udnyttes, og at anvende beregningsmetoder, som gør det muligt med sikkerhed at forblive under grænsen på i størrelsesordenen 1%.

- 92 Heraf følger, at for så vidt som trækfuglearter i yngleperioden er stationære, skal de i denne periode ved fortolkningen af fravigelsen i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), sidestilles med standfuglearter.
- 93 Desuden kan det ikke alene af den omstændighed, at en medlemsstat er den eneste, som tillader en praksis, udledes, at den kan råde over hele den disponible kvote. Af denne grund må det hypotetisk overvejes, hvilke andre medlemsstater der måtte ønske at udnytte denne kvote, og at forbeholde hver af dem en forholdsmæssig andel.
- 94 I det foreliggende tilfælde burde Republikken Finland i stedet for at basere sine beregninger på den samlede trækkende bestand i Østersøen/Vadehavet have anvendt den ynglende bestand af den berørte art på øerne i regionen Åland som grundlag for beregningen.
- 95 Heraf følger, at myndighederne i regionen Åland ikke på referencetidspunktet rådede over data, som gjorde det muligt for dem at foretage en korrekt beregning af antallet af fugle i den berørte bestand, som kunne indfanges.
- 96 Under disse omstændigheder følger det, at Republikken Finland ikke har overholdt betingelsen om »mindre mængder« i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c).
- 97 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må det fastslås, at Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 7, stk. 4, og artikel 9, stk. 1, litra c), idet den fra 2011 til og med 2019 regelmæssigt har tilladt udstedelse af tilladelser til forårsjagt på hanedderfugle i regionen Åland.

Sagsomkostninger

- 98 Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Finland tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Republikken Finland har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

- 1) Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 4, og artikel 9, stk. 1, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle, idet den fra 2011 til og med 2019 regelmæssigt har tilladt udstedelse af tilladelser til forårsjagt på hanner af edderfuglen (*Somateria mollissima*) i regionen Åland.**
- 2) Republikken Finland betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter

