

MRF 2024.75

EU-Domstolens dom af 11. juli 2024, 1. afd., sag C-601/22, WWF Österreich m.fl.

Den strenge beskyttelse efter habitatdirektivets art. 12 af ulve gælder i Østrig uanset ulvens gunstige bevaringsstatus på den anden side af grænsen til Lichtenstein og Schweiz. Fravigelse af beskyttelsen efter art. 16 forudsætter gunstig bevaringsstatus, hvilket skal vurderes lokalt og nationalt, men heri kan også indgå grænseoverskridende populationer. Anvendelse af undtagelsen i art. 16 forudsætter, at der ikke findes alternative løsninger, hvor der kan tages hensyn til omkostninger, men betingelsen om 'alvorlig skade' omfatter ikke indirekte, fremtidige skader, der ikke kan tilskrives den ulv, som ønskes fjernet.

Baggrunden for sagen var, at en bestemt ulv i Tyrol havde dræbt 40 får på uindhegnede græs-gange, der ikke var muligt at beskytte. Med henvisning hertil vedtog Tyrols lokale regering i juli 2022 en bekendtgørelse, som tillod fjernelse af den bestemte ulv. Regeringen begrundede afgørelsen med, at ulven påførte direkte og indirekte økonomiske tab for fåreavlerne samt påførte dem stress, at der ikke var realistiske alternativer, og at fjernelsen ikke vil påvirke den gunstige bevaringsstatus for den alpine ulvebestand. Afgørelsen førte til sagsanlæg fra WWF Østrig, som nedlagde påstand om afgørelsens ugyldighed, og henviste til, at bevaringsstatus for ulv i Østrig ikke var gunstig og ville blive forværret ved beslutningen. Tyrols regering gjorde hertil bl.a. gældende, at da Kommissionen i habitatdirektivets bilag IV havde indsat en undtagelse for den strenge beskyttelse af ulv i bestemte geografiske områder i Estland, Finland, Letland, Litauen, dele af Grækenland og dele af Spanien, var forbuddet i art. 12 i modstrid med ligebehandlingsprincippet, og at der måtte tages hensyn til ulvens udbredelse på den anden side af grænsen til Lichtenstein og Schweiz. Dette førte til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen fra den østrigske domstol om, (1) hvorvidt undtagelsen for bestemte medlemsstater var i modstrid med ligebehandlingsprincippet, og art. 12 som følge heraf var ugyldig, (2) om der ved gunstig bevaringsstatus alene skulle lægges vægt på lokal udbredelse, eller om der kunne inddrages national udbredelse og udbredelse på den anden side af grænser, (3) om undtagelsen i art. 16 for alvorlig skade på ejendom skulle fortolkes som også omfattende indirekte fremtidige samfundsøkonomiske skader og (4) om forståelse af betingelsen alternativer. WWF Østrig påstod det første spørgsmål om gyldigheden af art. 12 afvist, hvilket EU-Domstolen afslog, da gyldigheden af art. 12 havde betydning for sagens afgørelse. Herefter fastslog EU-Domstolen, at Kommissionen efter habitatdirektivets

art. 19 har kompetence til at undtage bestemte ulvebestande i bestemte områder fra den strenge beskyttelse i art. 12, og hvis Østrig mente, at dette også burde omfatte den østrigske ulvebestand, kunne dette ikke føre til ugyldighed af art. 12, men måtte imødegås med et passivitetsspørgsmål. I forhold til det andet spørgsmål lagde EU-Domstolen til grund, at det i en tidligere sag om finske ulve (sag C-674/17) var fastslået, at art. 16 kun kan anvendes, når den pågældende art er i gunstig bevaringsstatus, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den gunstige bevaringsstatus, at der foreligger et af de i art. 16 anførte anerkendelsesværdige behov for at fravige beskyttelsen, samt at der ikke findes alternativer, jf. ligeledes sag C-88/19 om rumænske ulve (MRF 2020.8). De nationale myndigheder har bevisbyrden for, at disse betingelser er opfyldt. Ved bedømmelse af bevaringsstatus må undersøges den lokale bestand henholdsvis den nationale bestand. Der kan også inddrages grænseoverskridende bestande, hvis de tilgængelige data tillader dette, men dette ikke omfatter tredjelande, som ikke er bundet af den strenge beskyttelse i habitatdirektivets art. 12, idet der dog under hensyn til Bernkonventionen om beskyttelse af vilde dyr og planters levesteder kan tages hensyn til bestanden i disse. Muligheden for at anvende undtagelsen i art. 16 må dog fortolkes i lyset af forsigtighedsprincippet, hvilket betyder, at der på grundlag af tilgængelige data ikke er usikkerhed om, at fravigelsen vil hindre opretholdelse eller genopretning af gunstig bevaringsstatus for en udryddelsestruet art (pr. 56-66). I forhold til det tredje spørgsmål fastslog EU-Domstolen med henvisning til sag C-342/05, at art. 16 ikke kræver, at der er sket en alvorlig skade forud for vedtagelsen, men at reglen omvendt ikke finder anvendelse på hypotetiske skader, hvorfor reglen ikke omfatter fremtidige indirekte skader, der ikke kan tilskrives de bestemte individer, som ønskes fjernet (pr. 74). I relation til alternativer fastslog EU-Domstolen, at der kan

inddrages økonomiske hensyn, jf. habitatdirektivets art. 2(3), når omkostningerne ikke er afgørende, hvorfor alternative løsninger ikke alene kan afvises med henvisning til omkostningerne

(pr. 82), og at der i alle tilfælde skal foretages en afvejning over for de økologiske omkostninger på grundlag af den bedst tilgængelige viden.

Kommentar: Dette er den fjerde dom, som EU-Domstolen afsiger om medlemsstaterne mulighed for at fjerne ulve, hvor dele af sagens omstændigheder minder om den finske sag i sag C-342/05, hvor baggrunden ligeledes var en bestemt ulv, som påførte husdyrbrug større skader, og hvor Finland blev dømt, fordi Finland ikke kunne godtgøre, at det var den rigtige ”stygge ulv”, som ville blive fjernet. Efterfølgende er Finland som følge af ulvens gunstige bevaringsstatus blevet undtaget fra den strenge beskyttelse af ulven i habitatdirektivets art. 12. Dommens afvisning af ugyldighedsindsigelsen vedrørende art. 12 kan næppe anses for overraskende, men muligheden for at undtage ulvebestande i bestemte områder fra art. 12 grundet bestandens levedygtighed i disse områder kan umiddelbart fremstå mærkelig, når gunstig bevaringsstatus samtidig er en betingelse for at bruge undtagelsen i art. 16. I den forbindelse må i øvrigt anføres, at efter den danske version af habitatdirektivet fremgår ordet ”gunstige” ikke, men blot at fravigelsen ikke må hindre opretholdelse af ”den pågældende bestands bevaringsstatus”, hvilket må bero på en oversættelsesfejl. Den danske regering afgav i øvrigt indlæg i sagen, da man var betænkelig ved den indskrænkende fortolkning af muligheden for at anvende undtagelsen i art. 16 i forhold til ulve, hvis indhold fremgår af Miljøministeriets notat af 2. januar 2023 til Folketinget (Europaudvalget 2022-23, 2. saml., alm. del, bilag 108). EU-Domstolen fulgte ikke de danske betæneligheder, hvilket ifølge notatet vil give nye udfordringer i forhold til den hidtidige forståelse af beskyttelsen af bilag IV-arter, hvorefter der er mulighed for at indfange og udsætte ulve (og andre bilag IV-arter), selv om arten ikke er i gunstig bevaringsstatus. Denne mulighed synes udelukket efter dommen i denne østrigske sag, hvilket dog ligeledes var forudsat i den anden finske ulvesag C-674/17. Endelig kan bemærkes, at Kommissionen i december 2023 fremsatte forslag (COM(2023) 799) om, at Rådet beslutter at foreslå det stående udvalg under Bernkonventionen, at ulvens beskyttelsesstatus under konventionen ændres fra ”strengt beskyttet” til ”beskyttet”. Gennemføres denne ændring, vil det betyde, at Kommissionen herefter vil kunne foreslå en mindre streng beskyttelse af ulven efter habitatdirektivet på tværs af EU’s medlemsstater.



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

11. juli 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – gyldighed og fortolkning – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – direktiv 92/43/EØF – artikel 12, stk. 1 – streng beskyttelsesordning for dyrearter – bilag IV – *Canis lupus* (ulv) – ligebehandling af medlemsstaterne – artikel 16, stk. 1 – national tilladelse til fjernelse af en enhed af et vildt dyr af arten *Canis lupus* – vurdering af bevaringsstatussen for bestande af den pågældende art – geografisk rækkevidde – fastlæggelse af skaden – anden brugbar løsning«

I sag C-601/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Landesverwaltungsgericht Tirol (den regionale forvaltningsdomstol i Tyrol, Østrig) ved afgørelse af 19. september 2022, indgået til Domstolen den 19. september 2022, i sagen

Umweltverband WWF Österreich,

ÖKOBURO – Allianz der Umweltbewegung,

Naturschutzbund Österreich,

Umweltdachverband,

Wiener Tierschutzverein

mod

Tiroler Landesregierung,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev (refererende dommer), og dommerne T. von Danwitz, P.G. Xuereb, A. Kumin og I. Ziemele,

generaladvokat: T. Čapeta,

justitssekretær: kontorchef D. Dittert,

* Processprog: tysk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. oktober 2023,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Umweltverband WWF Österreich og ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung, derefter Umweltdachverband, ved Rechtsanwältin G.K. Jantschgi,
- Wiener Tierschutzverein ved M. Lehner, bistået af C. Pichler, som ekspert,
- Tiroler Landesregierung ved J. Egger og C. Ranacher, som befuldmægtigede,
- den østrigske regering ved A. Posch, J. Schmoll og A. Kögl, som befuldmægtigede,
- den danske regering ved J.F. Kronborg og C.A.-S. Maertens, som befuldmægtigede,
- den franske regering ved R. Bénard og M. De Lisi, som befuldmægtigede,
- den finske regering ved H. Leppo, som befuldmægtiget,
- den svenske regering ved F.-L. Göransson og H. Shev, som befuldmægtigede,
- Rådet for Den Europæiske Union ved T. Haas og A. Maceroni, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved C. Hermes og M. Noll-Ehlers, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. januar 2024, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 12, 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), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2013 (EUT 2013, L 158, s. 193) (herefter »habitatdirektivet«), sammenholdt med bilag IV til dette direktiv, og fortolkningen af det nævnte direktivs artikel 16, stk. 1.
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side flere dyrebeskyttelses- og miljøbeskyttelsesorganisationer, nemlig Umweltverband WWF Österreich, ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung, Naturschutzbund Österreich, Umweltdachverband og Wiener Tierschutzverein, og på den anden side Tiroler Landesregierung (delstaten Tyrols regering, Østrig) vedrørende en midlertidig fravigelse af forbuddet mod at jage en enhed af et vildt dyr af arten *Canis lupus* (ulv), som denne regering har indrømmet.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Habitatdirektivets artikel 1 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

i) *en arts bevaringsstatus*: resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten, og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrighed inden for det område, der er nævnt i artikel 2.

En arts »bevaringsstatus« anses for »gunstig«, når

– data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder,

og

– artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket,

og

– der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande

[...]«

4 Dette direktivs artikel 2 fastsætter:

»1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse.

2. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.«

5 Det nævnte direktivs artikel 12, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:

- a) alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen
- b) forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer
- c) forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen
- d) beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.«

6 Samme direktivs artikel 16, stk. 1, er affattet således:

»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, 14 og 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.

[...]«

7 Habitatdirektivets artikel 19, stk. 2, præciserer, at »[d]e ændringer, der er nødvendige for at tilpasse bilag IV til den tekniske og videnskabelige udvikling, vedtages af Rådet [for Den Europæiske Union] med enstemmighed på forslag af [Europa-]Kommissionen«.

8 Blandt de dyrearter »af fællesskabsbetydning, der kræver streng beskyttelse«, og som er opregnet i bilag IV, litra a), til habitatdirektivet, findes bl.a. *Canis lupus* (ulv), »bortset fra de græske populationer nord for 39. breddegrad; estiske populationer; spanske populationer nord for Duero; bulgarske, lettiske, litauiske, polske, slovakiske og finske populationer i rensdyrforvaltningsområdet som defineret i paragraf 2 i finsk lov nr. 848/90 af 14. september 1990 om rensdyrforvaltning«.

Østrigsk ret

9 § 36, stk. 2, i Tiroler Jagdgesetz (delstaten Tyrols jagtlov) af 15. juni 2004 (LGBL 41/2004) i affattelsen af 30. juni 2022, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »TJG 2004«), bestemmer i det væsentlige, at der ikke må drives jagt på vilde arter uden for den fastsatte jagtperiode.

10 § 52a i TJG 2004 med overskriften »Særlige foranstaltninger til forebyggelse af skader forårsaget af bjørne, ulve og lossere« bestemmer i det væsentlige i stk. 8, at delstaten Tyrols regering på grundlag af en anbefaling fra det faglige udvalg ved bekendtgørelse kan fastslå, at en bestemt bjørn, ulv eller los udgør en direkte fare for menneskers sikkerhed eller en direkte alvorlig fare for græssende dyr, landbrugsafgrøder og landbrugsfaciliteter.

11 § 52a, stk. 9, i TJG 2004 har følgende ordlyd:

»Når der skal udstedes en bekendtgørelse i henhold til stk. 8, undtager delstatsregeringen, såfremt der foreligger en anbefaling herom fra det faglige udvalg, der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og den pågældende bestands gunstige bevaringsstatus alligevel opretholdes i dens naturlige udbredelsesområde, ved afgørelse bestemte bjørne, ulve eller lossere fra forbuddet i § 36, stk. 2, første punktum. Sådanne fravigelser kan kun indrømmes

- a) for at beskytte andre vilde dyr og planter og bevare naturtyperne
- b) for at forhindre alvorlig skade 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 af hensyn til gavnlige virkninger på miljøet eller
- d) med henblik på forskning og undervisning.«

12 § 52a, stk. 10, i TJG 2004 bestemmer:

»Afgørelsen om undtagelse, der vedtages i henhold til stk. 9, fastlægger som minimum:

- a) det formål, hvortil fravigelsen indrømmes
- b) den dyreart, som fravigelsen omhandler, og om nødvendigt den(de) pågældende enhed(er)s køn, alder eller andre identifikationskarakteristika
- c) den periode, for hvilken fravigelsen indrømmes
- d) det geografiske område, for hvilket fravigelsen indrømmes, og
- e) de foranstaltninger, der er tilladt i henhold til bestemmelserne i denne lov og de bekendtgørelser, der er vedtaget i medfør heraf, såsom anvendelse af bestemte våben eller ammunition, bestemte fangstanordninger eller anvendelse af bestemte metoder
- f) om nødvendigt, andre personlige og materielle begrænsninger og betingelser, som fravigelsen indrømmes under.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 13 Et uafhængigt fagligt udvalg anførte i en udtalelse af 25. juli 2022, at en identificeret ulv, nemlig ulv 158MATK, i perioden fra den 10. juni til den 2. juli 2022 havde dræbt ca. 20 får fra en flok, der befandt sig på ikkebeskyttede græsgange i delstaten Tyrol. Da udvalget fandt, at denne ulv udgjorde en direkte alvorlig fare for de græssende dyr, og eftersom de omhandlede bjerggræsgange var umulige at beskytte, anbefalede det, at den nævnte ulv blev fjernet.
- 14 Som følge af denne udtalelse konstaterede delstaten Tyrols regering ved bekendtgørelse af 26. juli 2022, at ulv 158MATK udgjorde en direkte alvorlig fare for græssende dyr, landbrugsafgrøder og landbrugsfaciliteter. Denne bekendtgørelse trådte i kraft den 29. juli 2022 uden tidsbegrænsning.
- 15 Ved afgørelse af 29. juli 2022 gav delstaten Tyrols regering følgelig tilladelse til fjernelse af ulv 158MATK, idet den udelukkede den fra den permanente beskyttelse, der er fastsat i TJG 2004. I afgørelsen var det endvidere fastsat, at fravigelsen af den permanente beskyttelse af ulvearten var tidsbegrænset, idet den udløb den 31. oktober 2022 og bortfaldt inden denne dato, hvis tilstedeværelsen af ulv 158MATK uden for det pågældende geografiske område gentagne gange blev fastslået ved hjælp af molekylærbiologiske teknikker.
- 16 Som begrundelse for denne fravigelse anførte delstaten Tyrols regering i den ovennævnte afgørelse i første række tre kategorier af skader, som var opstået eller risikerede at opstå. For det første var der tale om skader, der kunne tilskrives ulv 158MATK i form af direkte og indirekte økonomiske tab som følge af tabet af de dræbte dyr, meromkostningerne ved den førtidige flytning af dyrene fra bjerggræsgangene, værditabet med hensyn til besætningen, øgede udgifter til pleje og fodring af dyrene, der fremover ville blive holdt på oprindelsesbedriften, og langsigtet reduktion af besætningen på bedrifterne i tilfælde af, at græsningen på bjerggræsgangene ophørte. For det andet var der tale om ikkeøkonomisk skade som følge af tabet af glæden ved at opdrætte husdyr og den psykologiske stress, som operatørerne af de pågældende bjerggræsgange havde lidt. For det tredje var der tale om indirekte skader, som ikke kunne tilskrives ulv 158MATK, og som fulgte af nedlæggelsen af bedrifter samt den heraf følgende reduktion af det samlede antal dyr. Denne situation skyldtes den manglende udnyttelse af det foder, der voksede på bjerggræsgangene, skovenes udvikling, bjerggræsganges kratbevoksning, jorderosion samt tab af biodiversitet og attraktive landskaber af stor betydning for rekreative formål og turisme.
- 17 I anden række konstaterede delstaten Tyrols regering i sin afgørelse af 29. juli 2022, at der ikke fandtes et brugbart alternativ, idet den for det første præciserede, at fjernelsen af en voksen ulv fra naturen med henblik på at holde den i varigt fangenskab ikke udgør en mindre radikal passende foranstaltning i betragtning af de alvorlige lidelser, som ulven vil blive påført derved, idet den som en hidtil fritlevende ulv ikke vil kunne tilpasse sig et liv i fangenskab. For det andet udgjorde foranstaltningerne til beskyttelse af flokkene heller ikke en anden brugbar løsning.
- 18 Hvad i tredje række angår bevaringsstatussen for bestandene af den pågældende art i dens naturlige udbredelsesområde præciserede delstaten Tyrols regering, at fjernelsen af en enhed af ulvearten i det foreliggende tilfælde ikke ville påvirke den gunstige bevaringsstatus for den alpine bestand af denne art, og at det – selv hvis der kun blev taget hensyn til det østrigske område, hvor bevaringsstatussen endnu ikke var gunstig – ikke kunne forventes, at denne tilstand ville blive forværret, eller at genopretningen af en gunstig bevaringsstatus ville blive hæmmet.

- 19 Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt sag til prøvelse af afgørelsen af 29. juli 2022 ved Landesverwaltungsgericht Tirol (den regionale forvaltningsdomstol i Tyrol, Østrig), dvs. den forelæggende ret, idet de har gjort gældende, at denne afgørelse ikke opfylder de krav, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1.
- 20 Den forelæggende ret har indledningsvis præciseret, at uanset den omstændighed, at delstaten Tyrols regerings afgørelse af 29. juli 2022 om tilladelse til jagt på en ulveenhed kun var gældende indtil den 31. oktober 2022, er en besvarelse af den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse ikke desto mindre relevant i forbindelse med tvisten i hovedsagen, eftersom delstaten Tyrols bekendtgørelse, som denne afgørelse er støttet på, ikke er tidsbegrænset, således at der til enhver tid kan vedtages en ny afgørelse vedrørende ulv 158MATK.
- 21 Hvad angår realiteten har den forelæggende ret først anført, at i henhold til bilag IV til habitatdirektivet er visse ulvebestande i Den Europæiske Union, som ikke omfatter bestanden af den art, der befinder sig på østrigsk område, udelukket fra den strenge beskyttelsesordning, der er indført ved dette direktivs artikel 12. Da den forelæggende ret er af den opfattelse, at ulvebestanden i Østrig er vokset og dermed ikke længere kan anses for at være isoleret, ønsker den oplyst, om opretholdelsen af denne bestand i Østrig på listen over dyrearter, der skal beskyttes strengt, er i strid med princippet om lighed mellem medlemsstaterne som fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU, hvis og for så vidt som medlemsstaterne, herunder Republikken Østrig, på nuværende tidspunkt befinder sig i den samme situation eller i det mindste i en sammenlignelig situation.
- 22 Dernæst er den i tvivl om udstrækningen af det område, der skal tages i betragtning ved den vurdering af ulveartens gunstige bevaringsstatus, der kræves i forbindelse med en indrømmelse af en fravigelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, for så vidt som Domstolen i dom af 10. oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 58), i forbindelse med en sådan vurdering har anført, at »den kompetente nationale myndighed [...] [skal] vurdere [denne bevaringsstatus] på bl.a. nationalt plan eller, hvor det er relevant, i relation til det berørte biogeografiske område, når den pågældende medlemsstats grænser strækker sig over flere biogeografiske områder, eller hvis artens naturlige udbredelsesområde kræver det, og så vidt muligt på grænseoverskridende plan«.
- 23 Den forelæggende ret har desuden fremhævet, at det fremgår af vejledningen om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet C(2021) 7301 final, som Kommissionen meddelte den 12. oktober 2021 (herefter »vejledningen«), at udtrykket »alvorlig skade« tager hensyn til økonomiske interesser, hvorfor retten er i tvivl om, hvorvidt en indirekte fremtidig økonomisk skade, der ikke kan tilskrives en ulveenhed, såsom manglende udnyttelse af det foder, der vokser på bjerggræsgangene, skovenes udvikling, bjerggræsganges kratbevoksning, jorderosion samt tab af biodiversitet og attraktive landskaber af stor betydning for rekreative formål og turisme, kan tages i betragtning ved vurderingen af dette udtryk.
- 24 Endelig har den forelæggende ret henvist til den særlige situation i delstaten Tyrol, som er kendetegnet ved små landbrugsbedrifter og bjerggræsgange, der ikke kan beskyttes, eller som ikke kan beskyttes ved rimelige og forholdsmæssige foranstaltninger til beskyttelse af flokke, såsom opsætning af hegn, brug af hyrdehunde eller at lade hyrder vogte besætninger. Den er følgelig i tvivl om, hvorvidt det er muligt at tage hensyn til disse særlige forhold i forbindelse med fastlæggelsen af en »anden brugbar løsning« som omhandlet i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1.

- 25 På denne baggrund har Landesverwaltungsgericht Tirol (den regionale forvaltningsdomstol i Tyrol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er [habitatdirektivets] artikel 12, [stk. 1,] sammenholdt med bilag IV [hertil], hvorefter ulven er omfattet af den strenge beskyttelsesordning, men der er indrømmet fravigelser for bestande i flere medlemsstater, uden at der er givet nogen tilsvarende dispensation for [Republikken] Østrigs vedkommende, i strid med »princippet om medlemsstaternes lighed« i artikel 4, stk. 2, TEU?
 - 2) Skal [habitatdirektivets] artikel 16, stk. 1, [...] hvorefter en fravigelse af den strenge beskyttelsesordning for ulven kun er tilladt, hvis dette bl.a. ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands »bevaringsstatus« i dens »naturlige udbredelsesområde«, fortolkes således, at [den gunstige bevaringsstatus ikke skal opretholdes eller genoprettes i forhold til en medlemsstats område, men i forhold til en bestands naturlige udbredelsesområde, der kan omfatte et væsentligt større og grænseoverskridende biogeografisk område]?
 - 3) Skal [habitatdirektivets] artikel 16, stk. 1, litra b), [...] fortolkes således, at begrebet »alvorlig skade« ud over den direkte skade, som en bestemt ulv forårsager, også omfatter en indirekte (fremtidig) »samfundsøkonomisk« skade, der ikke kan tilskrives en bestemt ulv?
 - 4) Skal [habitatdirektivets] artikel 16, stk. 1, [...] fortolkes således, at spørgsmålet, om der findes nogen »anden brugbar løsning«, henset til de [gældende] topografiske forhold og strukturerne i bjerglandbruget og bedrifterne i delstaten Tyrol, vurderes [alene] ud fra, hvilke løsninger der faktisk kan gennemføres, eller [også] på grundlag af økonomiske kriterier?«

De præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 26 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, sammenholdt med bilag IV til dette direktiv, er gyldig, henset til princippet om lighed mellem medlemsstaterne, som fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU, for så vidt som dette bilag IV undtager ulvebestande, der befinder sig på visse medlemsstaters område, fra den strenge beskyttelsesordning, der er indført ved det nævnte direktivs artikel 12, men ikke undtager ulvebestanden i Østrig.
- 27 Den forelæggende ret har navnlig rejst tvivl om gyldigheden af denne artikel 12 med den begrundelse, at sontringen mellem på den ene side de medlemsstater, hvis ulvebestand er undtaget fra den strenge beskyttelsesordning, og på den anden side Republikken Østrig, på hvis område denne dyreart ikke er omfattet af en sådan undtagelse, henset til udviklingen af situationen siden habitatdirektivets ikrafttræden, ikke længere er begrundet, eftersom ulvebestanden på østrigsk område ikke længere er en isoleret bestand i forhold til andre ulvebestande. Den forelæggende ret er derfor i tvivl om, hvorvidt den manglende undtagelse fra den strenge beskyttelsesordning for så vidt angår Republikken Østrig tilsidesætter ligebehandlingsprincippet.

Formaliteten

- 28 Indledningsvis bemærkes, at Umweltverband WWF Österreich, ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung og Umweltdachverband, i retsmødet har gjort gældende, at det første spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom besvarelsen af dette spørgsmål ikke har nogen indflydelse på udfaldet af tvisten i hovedsagen. Ifølge Rådet skal det nævnte spørgsmål afvises, eftersom tvisten i hovedsagen udelukkende vedrører habitatdirektivets artikel 16 og ikke direktivets artikel 12, som dette spørgsmål vedrører. Kommissionen har i det væsentlige tilsluttet sig Rådets argumentation.
- 29 I denne henseende bemærkes, at når de spørgsmål, der forelægges af den nationale ret, på dennes eget ansvar, vedrører gyldigheden af en EU-retlig regel, er Domstolen principielt forpligtet til at træffe afgørelse, medmindre navnlig kravene til indholdet af anmodningen om præjudiciel afgørelse, som er indeholdt i artikel 94 i Domstolens procesreglement, ikke er opfyldt, eller det klart fremgår, at den ønskede fortolkning eller vurdering af en sådan bestemmelses gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller problemet er af hypotetisk karakter (dom af 9.6.2022, *Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques*, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 I det foreliggende tilfælde er det, således som generaladvokaten har anført i punkt 40 og 41 i forslaget til afgørelse, tilstrækkeligt at konstatere, at såfremt Domstolen måtte fastslå, at habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, sammenholdt med bilag IV til dette direktiv, er ugyldig, vil dette have indflydelse på tvisten i hovedsagen, for så vidt som denne vedrører det nævnte direktivs artikel 16, stk. 1. Sidstnævnte bestemmelse udgør nemlig en fravigelse af denne artikel 12. Der kan ikke være tale om en fravigelse, hvis der ikke findes en hovedregel. Med andre ord skal det nye indhold af habitatdirektivets artikel 12, sammenholdt med bilag IV til dette direktiv, i et sådant tilfælde først fastlægges, inden det vurderes, om fravigelsen i det nævnte direktivs artikel 16, stk. 1, finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, eller om det stadig er nødvendigt at anvende denne fravigelse.
- 31 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 32 Det skal bemærkes, at det i artikel 4, stk. 2, TEU er bestemt, at Unionen respekterer medlemsstaternes lighed over for traktaterne.
- 33 Ligebehandlingsprincippet indebærer i øvrigt, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. i denne retning dom af 18.4.2024, *Dumitrescu m.fl. mod Kommissionen og Domstolen*, C-567/22 P – C-570/22 P, EU:C:2024:336, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Ifølge fast retspraksis forudsætter en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet på grund af en forskellig behandling, at de pågældende situationer er sammenlignelige, henset til alle de omstændigheder, som kendetegner dem. De omstændigheder, som kendetegner forskellige situationer og deres eventuelle sammenlignelige karakter, fastlægges og vurderes på grundlag af indholdet af og formålet med de omhandlede bestemmelser, idet der i dette øjemed skal tages hensyn til de foreliggende principper og mål på det pågældende område (dom af 30.11.2023, *MG mod EIB*, C-173/22 P, EU:C:2023:932, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

- 35 Med henblik på at besvare den forelæggende rets første spørgsmål skal det indledningsvis bemærkes, at gyldigheden af en EU-retsakt skal vurderes i forhold til de oplysninger, som EU-lovgiver rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende retsakt (dom af 22.2.2022, Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl., C-160/20, EU:C:2022:101, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 I det foreliggende tilfælde blev habitatdirektivet vedtaget den 21. maj 1992 og ændret ved akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994, C 241, s. 21, og EFT 1995, L 1, s. 1), som følge af Republikken Østrigs tiltrædelse af Unionen den 1. januar 1995.
- 37 Som det fremgår af oplysningerne i de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, må det i denne henseende konstateres, at Republikken Østrig på sidstnævnte dato hverken tog forbehold med hensyn til optagelsen i bilag IV til habitatdirektivet af den ulvebestand, der befandt sig på dens område, eller fremlagde noget bevis for, at den befandt sig i en situation, der var sammenlignelig med situationen i de andre medlemsstater, hvis ulvebestand på samme dato var undtaget fra den strenge beskyttelsesordning.
- 38 Det skal ligeledes fastslås, at både delstaten Tyrols regering og den østrigske regering i deres indlæg har begrænset sig til at rejse tvivl om gyldigheden af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, sammenholdt med bilag IV til dette direktiv, på grund af den gunstige udvikling, som ulvebestanden har undergået på det østrigske område, siden Republikken Østrig tiltrådte Den Europæiske Union, som anført i denne doms præmis 27, hvilket netop svarer til et af de formål, der forfølges med det nævnte direktiv, således som det fremgår af dets artikel 2.
- 39 Det fremgår desuden af samme direktiv, at dette gør det muligt at tage hensyn til den udvikling, der kan forventes på det område, som habitatdirektivet henhører under, nemlig området for Unionens miljøpolitik, med hensyn til hvilken artikel 191, stk. 2, TEUF bestemmer, at den tager sigte på et »højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Unionen«, og bl.a. skal være baseret på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats. Med henblik på at tilpasse denne komplekse tekniske ramme, der er under udvikling, har EU-lovgiver således i dette direktivs artikel 19, stk. 2, indsat en udviklingsklausul, der gør det muligt for Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen at tilpasse bilag IV til det nævnte direktiv til den tekniske og videnskabelige udvikling.
- 40 I denne henseende skal det bemærkes, at den østrigske regering i det væsentlige har gjort gældende, at EU-lovgiver burde have anvendt habitatdirektivets artikel 19, stk. 2, med henblik på at undtage ulvebestanden i Østrig fra den strenge beskyttelsesordning, der er fastsat i dette direktivs artikel 12.
- 41 Det må lægges til grund, at den østrigske regering ikke herved har rejst tvivl om gyldigheden som sådan af det nævnte direktiv, men reelt har anfægtet EU-lovgivers eventuelle passivitet. Som Domstolen allerede har fastslået, kan en national ret imidlertid ikke anmode Domstolen om at fastslå en EU-institutions passivitet ved en præjudiciel afgørelse, hvilken passivitet kun kan fastslås i forbindelse med et søgsmål herom, som en medlemsstat har anlagt i henhold til artikel 265 TEUF mod en af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer (jf. i denne retning dom af 26.11.1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, præmis 53). Som den østrigske regering har præciseret i retsmødet, har Republikken Østrig endnu ikke anlagt et sådant søgsmål.

- 42 Selv hvis det antages, at EU-lovgiver havde været forpligtet til at handle ved på grundlag af habitatdirektivets artikel 19 at tilpasse bilag IV hertil med henblik på at undtage den ulv, der befinder sig i Østrig, fra den strenge beskyttelsesordning, forholder det sig følgelig ikke desto mindre således, at EU-lovgivers eventuelle passivitet i denne henseende, således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 60 i forslaget til afgørelse, ikke kan udgøre en ugyldighedsgrund for dette direktivs artikel 12, stk. 1, sammenholdt med det nævnte bilag IV.
- 43 Under alle omstændigheder skal det for det første fremhæves, at klassificeringen af ulven er blevet opretholdt på listen over arter, der er omfattet af bilag II til konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, undertegnet den 19. september 1979 i Bern (EFT 1982, L 38, s. 3), og som er genstand for en streng beskyttelse i henhold til denne konvention, som Unionen er part i, og som den er bundet af i henhold til folkeretten, således som Rådet og Kommissionen har anført, og som generaladvokaten ligeledes har fremhævet i punkt 56 i forslaget til afgørelse.
- 44 For det andet følger det, som Domstolen allerede har fastslået, af formålene med habitatdirektivet, som tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af betydning for Unionen, at det – for så vidt som dette direktiv ligeledes omhandler »opretholdelse« af en gunstig bevaringsstatus – skal konstateres, at de arter, der har opnået en sådan bevaringsstatus, skal beskyttes mod enhver forringelse af denne tilstand. Det nævnte direktivs artikel 12, stk. 1, kan følgelig ikke fortolkes således, at den beskyttelse, som foreskrives i denne bestemmelse, ophører med at finde anvendelse på de arter, der har opnået en gunstig bevaringsstatus (jf. i denne retning dom af 4.3.2021, Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 og C-474/19, EU:C:2021:166, præmis 65 og 66).
- 45 Selv om ulvebestanden i det foreliggende tilfælde ganske vist er vendt tilbage til østrigsk område, således som det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, forholder det sig ikke desto mindre således, som den østrigske regering selv har medgivet i sine indlæg og bekræftet i retsmødet, at denne bestand ikke har en gunstig bevaringsstatus dér.
- 46 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at gennemgangen heraf intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, sammenholdt med bilag IV til dette direktiv.

Det andet spørgsmål

- 47 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, skal fortolkes således, at den deri fastsatte betingelse – hvorefter den fravigelse, der indrømmes i henhold til denne bestemmelse, ikke må hindre opretholdelsen af den pågældende bestands gunstige bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde – kun skal vurderes under hensyn til den pågældende medlemsstats lokale og nationale område eller på grundlag af hele det biogeografiske område, der overskrider de nationale grænser.
- 48 Den forelæggende ret hælder navnlig til den opfattelse, at der, henset til dom af 10. oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), inden for rammerne af den undersøgelse, der skal foretages i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, skal tages hensyn til et geografisk område, der er bredere end Republikken Østrigs område, således at risikoen for forringelse af den gunstige bevaringsstatus for den ulveart, der er fremherskende i denne region, udelukkes.

- 49 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at det følger af fast retspraksis, at selv om habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, giver medlemsstaterne mulighed for at fravige bestemmelserne i direktivets artikel 12-14 og artikel 15, litra a) og b), er en fravigelse, som vedtages på dette grundlag – i det omfang medlemsstaterne herigennem kan unddrage sig de forpligtelser, som den strenge beskyttelsesordning for arter i naturen indebærer – betinget af, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og at fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands gunstige bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde (dom af 11.6.2020, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, C-88/19, EU:C:2020:458, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 50 Det skal herefter ligeledes fremhæves, at habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, som nøjagtigt og udtømmende fastlægger, på hvilke betingelser medlemsstaterne kan fravige dets artikel 12-14 og artikel 15, litra a) og b), er en undtagelse til direktivets beskyttelsesordning, som skal fortolkes indskrænkende, og som pålægger den myndighed, som træffer afgørelsen, bevisbyrden for, at de krævede betingelser foreligger for hver fravigelse (dom af 11.6.2020, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, C-88/19, EU:C:2020:458, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Endelig har Domstolen præciseret, at en fravigelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, kun kan indrømmes for så vidt angår konkrete enkelttilfælde, der repræsenterer klart afgrænsede behov og specielle situationer (dom af 10.10.2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Som det fremgår af denne doms præmis 49, er en af betingelserne i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, at fravigelsen ikke må hindre opretholdelsen af den pågældende bestands gunstige bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde. Det er således en nødvendig og forudgående betingelse for at indrømme de i artikel 16, stk. 1, omhandlede fravigelser, at den pågældende bestands gunstige bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde opretholdes (dom af 10.10.2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 I denne forbindelse bemærkes, at en bevaringsstatus i habitatdirektivets artikel 1, litra i), betegnes som gunstig, når data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art for det første viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder, når artens naturlige udbredelsesområde for det andet hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og når der for det tredje er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande (dom af 10.10.2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 56).
- 54 En fravigelse i medfør af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, skal således være baseret på kriterier, som er fastlagt med henblik på bevaring på lang sigt af den pågældende arts udvikling og sociale stabilitet (dom af 10.10.2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 57).
- 55 Det følger heraf, at den kompetente nationale myndighed ved vurderingen af, om der skal indrømmes en fravigelse på grundlag af artikel 16, stk. 1, først skal vurdere bevaringsstatusen for bestandene af de pågældende arter og dernæst den geografiske og demografiske indvirkning, som de påtænkte fravigelser vil have på denne status, på bl.a. nationalt plan eller, hvor det er relevant, i relation til det berørte biogeografiske område, når den pågældende medlemsstats grænser

strækker sig over flere biogeografiske områder, eller hvis artens naturlige udbredelsesområde kræver det, og så vidt muligt på grænseoverskridende plan (dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 58).

- 56 For at vurdere, hvilken indvirkning en fravigelse vil have på bevaringsstatussen for den omhandlede bestand i større målestok, er det desuden generelt nødvendigt at foretage en vurdering af, hvilken indvirkning en fravigelse vil have på det område, hvor en lokal bestand lever. For så vidt som en sådan fravigelse skal tilgodese klart afgrænsede behov og tage sigte på specifikke situationer, således som det fremgår af denne doms præmis 51, vil virkningerne af en sådan fravigelse nemlig generelt mærkes mest umiddelbart i det lokale område, der er genstand for fravigelsen (dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 59).
- 57 Hvad angår det første trin i vurderingen af fravigelsen på grundlag af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, som beskrevet i denne doms præmis 55, følger det – således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 73 og 75 i forslaget til afgørelse – af det ovenstående, at den gunstige bevaringsstatus for den pågældende dyreart skal foreligge og, i første omgang og nødvendigvis, vurderes på lokalt og nationalt plan, således at en ugunstig bevaringsstatus på en medlemsstats område eller en del heraf ikke skjules af virkningen af en vurdering, der alene foretages på grænseoverskridende plan, og hvoraf det fremgår, at den nævnte art har en gunstig bevaringsstatus.
- 58 Det er således kun, når den pågældende dyrearts bevaringsstatus viser sig at være gunstig på lokalt og nationalt plan, at vurderingen i anden omgang, hvis de tilgængelige data tillader det, kan overvejes på grænseoverskridende plan. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 78 i forslaget til afgørelse, har en hensyntagen til bevaringsstatus på grænseoverskridende plan nemlig til formål at undgå, at der i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, indrømmes en fravigelse til fordel for en medlemsstat, på hvis område den nævnte arts bevaringsstatus er gunstig, selv om denne bevaringsstatus er ugunstig på grænseoverskridende plan.
- 59 Denne fortolkning gælder ligeledes for så vidt angår det andet trin i den vurdering, der skal foretages i henhold til denne bestemmelse, som anført i denne doms præmis 55, dvs. fastlæggelsen af en sådan fravigelses indvirkning på den pågældende dyrearts bevaringsstatus.
- 60 I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 55 og 56, skal det derfor fastslås, at vurderingen af indvirkningen af en fravigelse, der er indrømmet i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, først skal foretages på lokalt og nationalt plan og, såfremt der foreligger en gunstig bevaringsstatus på dette niveau, i det omfang det er muligt, dernæst på grænseoverskridende plan.
- 61 En sådan konklusion understøttes desuden af en læsning af vejledningens punkt 3-64, hvori Kommissionen for det første har anført, at den ovennævnte vurdering – i betragtning af navnlig ordlyden af habitatdirektivets artikel 16, hvori der henvises til »den pågældende bestands bevaringsstatus« – »i de fleste tilfælde skal [...] foretages på et lavere niveau [(f.eks. på område- eller bestandsniveau)] end den biogeografiske region for at give mening ud fra et økologisk synspunkt« og for at løse specifikke problemer. For det andet præciseres det heri, at »[v]urderingen på et lavere niveau [da] skal [...] vurderes i forhold til situationen i større målestok (f.eks. biogeografisk, grænseoverskridende eller national), for at få et fuldstændigt billede af situationen«.

- 62 Det skal derimod dernæst bemærkes, at Domstolen allerede har udtalt, at der ikke med henblik på denne vurdering skal tages hensyn til den del af det naturlige udbredelsesområde for den omhandlede bestand, som udstrækker sig til visse dele af et område tilhørende et tredjeland, der ikke er bundet af forpligtelserne til at sikre en streng beskyttelse af de arter, som er af betydning for EU (dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 60).
- 63 Som delstaten Tyrols regering og den østrigske regering har fremhævet, kan Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtensteins områder i den foreliggende sag – i det tilfælde, der er omhandlet i denne doms præmis 58 og 60, og med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse – tages i betragtning i forbindelse med den vurdering på grænseoverskridende plan af indvirkningen af den fravigelse, der er indrømmet i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, på ulvens bevaringsstatus, eftersom disse tredjestater er underlagt overholdelsen af bestemmelserne i konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, undertegnet den 19. september 1979 i Bern.
- 64 Endelig skal det ligeledes fremhæves, at det følger af forsigtighedsprincippet, der er fastsat i artikel 191, stk. 2, TEUF, at såfremt en undersøgelse af de bedste videnskabelige data, der er til rådighed, giver anledning til usikkerhed med hensyn til, om en sådan fravigelse vil hindre eller ikke hindre opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en udryddelsestruet art, bør medlemsstaten afholde sig fra at vedtage eller gennemføre den pågældende fravigelse (dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 66).
- 65 Med henblik på anvendelsen af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, påhviler det derfor den forelæggende ret navnlig at undersøge, om ulvebestanden har en gunstig bevaringsstatus, i første omgang i delstaten Tyrol og på nationalt plan, og i givet fald under hensyntagen til de oplysninger, der er til rådighed, i anden omgang på grænseoverskridende plan.
- 66 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, skal fortolkes således, at den deri fastsatte betingelse – hvorefter den fravigelse, der indrømmes i henhold til denne bestemmelse, ikke må hindre opretholdelsen af den pågældende bestands gunstige bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde – kun kan vurderes i lyset af de oplysninger, der er til rådighed, under hensyntagen til niveauet for det biogeografiske område, som overskrider de nationale grænser, når det forudgående er konstateret, at denne fravigelse ikke hindrer opretholdelsen af en sådan gunstig bevaringsstatus på lokalt og nationalt plan i den pågældende medlemsstat.

Det tredje spørgsmål

- 67 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra b), skal fortolkes således, at udtrykket »alvorlig skade«, der er omhandlet i denne bestemmelse, omfatter fremtidige indirekte skader, som ikke kan tilskrives den enhed af den dyreart, der er omfattet af den fravigelse, som er indrømmet i henhold til den nævnte bestemmelse.
- 68 Den forelæggende ret er navnlig i tvivl om den indirekte skade, som ikke alene kan tilskrives den ulv, der har angrebet får på delstaten Tyrols område, og som er en følge af nedlæggelsen af bedrifter og den deraf følgende reduktion af det samlede antal opdrættede dyr.

- 69 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at medlemsstaterne ifølge ordlyden af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra b), kan fravige dette direktivs artikel 12 for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom.
- 70 Det fremgår således af selve ordlyden af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra b), at denne bestemmelse ikke kræver, at der skal være indtrådt alvorlig skade forud for vedtagelsen af fravigelsesforanstaltningerne (dom af 14.6.2007, Kommissionen mod Finland, C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 40). Da den nævnte bestemmelse har til formål at forebygge alvorlig skade, er den store sandsynlighed for, at en sådan skade vil indtræde, nemlig tilstrækkelig i denne henseende.
- 71 Som Kommissionen i det væsentlige har anført i vejledningens punkt 3-24, må denne fremtidige skade imidlertid for det første ikke være rent hypotetisk, hvilket skal påvises ved hjælp af beviser, og for det andet skal den i det mindste i vid udstrækning kunne tilskrives den dyreart, som undtagelsen vedrører.
- 72 I det foreliggende tilfælde vedrører den kategori af skader, som den forelæggende ret har redegjort for i forbindelse med det tredje spørgsmål, som anført i denne doms præmis 68, imidlertid ikke specifikke økonomiske interesser, men en eventuel langsigtet makroøkonomisk udvikling, således at den snarere fremstår som en abstrakt risiko, med hensyn til hvilken den store sandsynlighed for, at den vil indtræde, ikke er godtgjort.
- 73 En anerkendelse af, at sådanne skader – som ikke kan tilskrives den enhed af ulvebestanden, der er genstand for fravigelsen i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra b), og som kan have forskellige og mange årsager – kan være omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde, ville desuden svare til at se bort fra det krav, der er nævnt i denne doms præmis 71, om en årsagsforbindelse mellem på den ene side indrømmelsen af fravigelsen og på den anden side den skade, der er forårsaget af den dyreart, som er omfattet af denne fravigelse.
- 74 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at udtrykket »alvorlig skade« som omhandlet i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra b), ikke omfatter fremtidige indirekte skader, som ikke kan tilskrives den enhed af dyrearten, der er genstand for den fravigelse, som er indrømmet i henhold til den nævnte bestemmelse.
- 75 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra b), skal fortolkes således, at udtrykket »alvorlig skade«, der er omhandlet i denne bestemmelse, ikke omfatter fremtidige indirekte skader, som ikke kan tilskrives den enhed af dyrearten, der er omfattet af den fravigelse, som er indrømmet i henhold til den nævnte bestemmelse.

Det fjerde spørgsmål

- 76 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, skal fortolkes således, at de kompetente nationale myndigheder – i forbindelse med afgørelsen af, om der foreligger en »anden brugbar løsning« som omhandlet i denne bestemmelse – kun skal vurdere, om andre alternative foranstaltninger er teknisk mulige, eller om de ligeledes skal tage hensyn til økonomiske kriterier.

- 77 I denne henseende ønsker den forelæggende ret oplyst, om foranstaltninger til beskyttelse af flokkene, herunder opsætning af hegn, brug af hyrdehunde eller at lade hyrder vogte flokkene, udgør en alternativ foranstaltning til nedlæggelsen af den ulv, der har angrebet flokkene, som er brugbar som omhandlet i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, når gennemførelsen af sådanne foranstaltninger medfører særligt høje omkostninger.
- 78 For at besvare det nævnte spørgsmål skal det indledningsvis bemærkes, at en fravigelse kun kan indrømmes i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, hvis der ikke findes en alternativ foranstaltning, som gør det muligt at nå det formål, som forfølges, på en brugbar måde og samtidig med, at de ved direktivet fastsatte forbud overholdes (dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 47).
- 79 Domstolen har desuden fastslået, at denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne at angive en præcis og egnet begrundelse med hensyn til, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning, der gør det muligt at nå de formål, der er påberåbt til støtte for den omhandlede fravigelse. Det påhviler således de kompetente nationale myndigheder at godtgøre, at der ikke under hensyn til bl.a. den bedste relevante videnskabelige og tekniske viden og i lyset af omstændighederne vedrørende den specifikke omhandlede situation findes nogen anden brugbar løsning, som gør det muligt at opfylde det tilstræbte formål (dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 49 og 51).
- 80 Betingelsen om, at der ikke må findes nogen anden brugbar løsning, med henblik på at begrunde indrømmelsen af en fravigelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, er derfor et specifikt udtryk for proportionalitetsprincippet, der som almindeligt EU-retligt princip kræver, at vedtagne retsakter ikke må gå ud over, hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål med de pågældende bestemmelser, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og de forvoldte ulemper må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. i denne retning dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 340 og den deri nævnte retspraksis).
- 81 Det følger heraf, at vurderingen af denne betingelse kræver en afvejning af alle de involverede interesser og de kriterier, der skal tages i betragtning, såsom økologiske, økonomiske og sociale fordele og ulemper, med henblik på at fastlægge den optimale løsning. Med henblik herpå skal de kompetente nationale myndigheder – således som Kommissionen i det væsentlige har foreslået i vejledningens punkt 3-51 – undersøge muligheden for at anvende forebyggende ikkedødelige midler, der bl.a. består i gennemførelse af foranstaltninger til forebyggelse af angreb på flokkene, såsom bl.a. de foranstaltninger, der er nævnt i denne doms præmis 77, og vedtagelse af foranstaltninger med henblik på, hvor det er muligt, at tilpasse den menneskelige praksis, der giver anledning til konflikterne, med henblik på at fremme en kultur med sameksistens mellem ulvebestanden, fåreflokkene og opdrætterne, hvilket den østrigske regering i retsmødet har anerkendt nødvendigheden af.
- 82 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til habitatdirektivets artikel 2, stk. 3, tager de foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg, således at de økonomiske omkostninger ved en alternativ foranstaltning, der er teknisk gennemførlig, bl.a. kan tages i betragtning som et af de kriterier, der skal vægtes, uden dog at være afgørende. Det kan således ikke tiltrædes, at en anden brugbar løsning uden videre kan afvises alene med den begrundelse, at de økonomiske omkostninger ved at gennemføre den er særligt høje.

- 83 Det skal i denne forbindelse præciseres, at vurderingen af den alternative foranstaltnings forholdsmæssighed med hensyn til de økonomiske omkostninger – således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 108, 112 og 114 i forslaget til afgørelse – skal foretages i lyset af medlemsstaternes forpligtelser til i henhold til habitatdirektivets artikel 12 at udarbejde systemiske foranstaltninger og forvaltningsplaner, der er nødvendige for den strenge beskyttelse af den pågældende dyreart, og som kan være genstand for finansieringsprogrammer, bl.a. på EU-plan. Det bemærkes navnlig, at gennemførelsen af disse programmer og disse forvaltningsplaner kan medføre ændringer i de pågældende landbrugsaktiviteter, såsom dem, der er nævnt i denne doms præmis 81, der nødvendigvis ledsages af visse omkostninger, og som – henset til habitatdirektivets formål, der er nævnt i denne doms præmis 44, og som tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af betydning for Unionen – ikke kan udgøre en tilstrækkelig grund til i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra b), at fravige de forbud, der er fastsat i dette direktivs artikel 12 (jf. i denne retning dom af 15.3.2012, Kommissionen mod Polen, C-46/11, EU:C:2012:146, præmis 31).
- 84 For at nå de mål, der forfølges med habitatdirektivet, er det således vigtigt, at de økonomiske omkostninger ved en alternativ foranstaltning til fjernelse af en enhed af en strengt beskyttet dyreart afvejes i forhold til de økologiske omkostninger ved denne fjernelse. I denne henseende skal det præciseres, at delstaten Tyrols regering i den foreliggende sag i retsmødet har anført, at fjernelsesforanstaltningen, der bestod i nedlæggelsen af den omhandlede ulveenhed, ikke er lykkedes.
- 85 Det påhviler derfor den forelæggende ret at sikre sig, at delstaten Tyrols regering i forbindelse med sin afgørelse af 29. juli 2022 på grundlag af den bedste foreliggende videnskabelige og tekniske viden foretog en korrekt vurdering af de andre tænkelige løsninger – såsom foranstaltninger til beskyttelse af bjerggræssgangene – idet den bl.a. skal tage hensyn til deres økonomiske konsekvenser, uden at disse bliver afgørende, og afveje dem med det generelle formål om at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for ulvebestanden på dens område.
- 86 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, skal fortolkes således, at de kompetente nationale myndigheder i forbindelse med afgørelsen af, om der foreligger en »anden brugbar løsning« som omhandlet i denne bestemmelse, på grundlag af den bedste foreliggende videnskabelige og tekniske viden skal foretage en vurdering af de andre tænkelige løsninger, idet de bl.a. skal tage hensyn til deres økonomiske konsekvenser, uden at disse bliver afgørende, og afveje dem med det generelle formål om at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for den pågældende dyreart.

Sagsomkostninger

- 87 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) Gennemgangen af det første spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 12, stk. 1, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2013, sammenholdt med bilag IV til direktiv 92/43, som ændret ved direktiv 2013/17.
- 2) Artikel 16, stk. 1, i direktiv 92/43, som ændret ved direktiv 2013/17, skal fortolkes således, at den deri fastsatte betingelse – hvorefter den fravigelse, der indrømmes i henhold til denne bestemmelse, ikke må hindre opretholdelsen af den pågældende bestands gunstige bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde – kun kan vurderes i lyset af de oplysninger, der er til rådighed, under hensyntagen til niveauet for det biogeografiske område, som overskrider de nationale grænser, når det forudgående er konstateret, at denne fravigelse ikke hindrer opretholdelsen af en sådan gunstig bevaringsstatus på lokalt og nationalt plan i den pågældende medlemsstat.
- 3) Artikel 16, stk. 1, litra b), i direktiv 92/43, som ændret ved direktiv 2013/17, skal fortolkes således, at udtrykket »alvorlig skade«, der er omhandlet i denne bestemmelse, ikke omfatter fremtidige indirekte skader, som ikke kan tilskrives den enhed af dyrearten, der er omfattet af den fravigelse, som er indrømmet i henhold til den nævnte bestemmelse.
- 4) Artikel 16, stk. 1, i direktiv 92/42, som ændret ved direktiv 2013/17, skal fortolkes således, at de kompetente nationale myndigheder i forbindelse med afgørelsen af, om der foreligger en »anden brugbar løsning« som omhandlet i denne bestemmelse, på grundlag af den bedste foreliggende videnskabelige og tekniske viden skal foretage en vurdering af de andre tænkelige løsninger, idet de bl.a. skal tage hensyn til deres økonomiske konsekvenser, uden at disse bliver afgørende, og afveje dem med det generelle formål om at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for den pågældende dyreart.

Underskrifter