MRF 2024.76

EU-Domstolens dom af 29. juli 2024, 1. afd., sag C-436/22, ASCEL

Selvom ulven på en del af det spanske territorium ikke er omfattet af den strenge beskyttelse i habitatdirektivets art. 12, men alene af den mindre strenge beskyttelse efter art. 14, kan Spanien ikke tillade jagt på ulven, hvis ulvens bevaringsstatus anses for ugunstig på hele Spaniens område, hvor der i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet skal tages hensyn til de nyeste videnskabelige data.

Sagen vedrørte jagt på ulve i Spanien, hvor der efter habitatdirektivet sondres mellem ulve nord og syd for Duero-floden, idet den strenge beskyttelse efter habitatdirektivets art. 12 og bilag IV alene omfatter ulve syd for Duero-floden, mens ulve nord for floden er omfattet af den lempeligere beskyttelse efter habitatdirektivets art. 14 og direktivets bilag V. Efter sidstnævnte regler kan medlemsstaterne på baggrund af overvågning efter art. 11 træffe foranstaltninger for at sikre, at "indsamling i naturen af enheder af de vilde dyre- og plantearter, der er nævnt i bilag V, og udnyttelsen heraf er forenelig med opretholdelsen af en tilfredsstillende bevaringsstatus for disse arter". Baggrunden for den konkrete sag var, at de spanske myndigheder i den selvstyrende region Castilla y León i 2019 havde godkendt en regional plan for udnyttelse af ulve i jagtområderne nord for Duero-floden i sæsonerne 2019/2020, 2020/2021 og 2021/2022. Den regionale plan blev i februar 2020 indbragt for en spansk forvaltningsdomstol af den spanske miljøorganisation ASCEL, der påstod planen kendt ugyldig med henvisning til, at bestanden af ulve var i ugunstig bevaringsstatus i hele middelhavsområdet, og at den regionale plan for tilladelse af jagt på ulve nord for Duero-floden var baseret på ufuldstændige data. Samtidig nedlagde ASCEL påstand om erstatning for hver ulv, der var nedlagt, inden planen måtte blive ophævet, på 9.261 EUR pr. nedlagt ulv. Sagsanlægget gav anledning til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, idet den spanske domstol ønskede oplyst, om habitatdirektivets art. 2, 4, 11, 12, 14, 16 og 17 skal fortolkes således, at bestemmelserne hindrer en national lovgivning, hvorefter ulven erklæres for en art, hvis enheder må jages på en del af denne medlemsstats område, hvor denne art ikke er omfattet af den strenge beskyttelse i dette direktivs art. 12, stk. 1, selvom artens bevaringsstatus anses for ugunstig på hele medlemsstatens område. Mens sagen verserede, fandt den spanske forfatningsdomstol i juli 2022, at jagten på ulve var forfatningsstridig, og efterfølgende havde Spanien vedtaget lovgivning, der gjorde ulven til en særlig beskyttet art på hele det spanske territorium. Den spanske regering og den selvstyrende region anmodede derfor om afvisning af den præjudicielle forelæggelse. EU-Domstolen lagde indledningsvis til grund, at der er en formodning for, at spørgsmål fra de nationale domstole om EU-retten er relevante. Spørgsmålet i denne sag var, om det er foreneligt med EU-retten, at ulven erklæres som en vildart, der må jages, og om den skade på ulvebestanden, som måtte være sket frem til den spanske forfatningsdomstols dom, giver anledning til erstatning, da forfatningsdomstolens dom alene vedrørte perioden efter 2021. Med henvisning hertil antog EU-Domstolen sagen og besluttede i øvrigt at bedømme sagen forud for andre efter procesreglementets art. 53, stk. 3. EU-Domstolen lagde til grund, at habitatdirektivets art. 14 giver medlemsstaterne et skøn med hensyn til, om det er nødvendigt at vedtage foranstaltninger for at beskytte bilag V-arter, men at enhver foranstaltning, som vedtages efter direktivet, bør være at opretholde eller genoprette gunstig bevaringsstatus for de arter, som direktivet omfatter, og at medlemsstaterne efter art. 11 har pligt til at sikre fornøden overvågning heraf. En arts gunstige bevaringsstatus forudsætter, at der på lang sigt kan opretholdes levedygtige bestande på de naturlige levesteder, at arten ikke er i tilbagegang eller inden for overskuelig fremtid risikerer at blive mindsket, og at der fortsat er tilstrækkeligt stort levested på lang sigt, hvilket skal være baseret på den i art. 11 anførte overvågning, hvor der også skal tages hensyn til bevarelsen af arten i en større målestok på det berørte biogeografiske områdebestanden (præmis 60-63). Dette skal tillige fremgår af de rapporter, som medlemsstaterne efter art. 17 skal indsende hvert 6. år. I dette tilfælde fandt EU-Domstolen, at det måtte lægges til grund, at det fremgik af den spanske rapport fra 2019, at ulven var i ugunstig tilstand i det samlede spanske område, og at der ikke blev taget hensyn hertil ved den selvstyrende regions plan for 2019-2022, hvilket tillige var baggrunden for, at Spa-

nien efterfølgende vedtog regler, der gjorde ulvebestanden nord for Duero-floden til en særlig beskyttet art. Med henvisning hertil fastslog EU-Domstolen, at habitatdirektivets art. 14 er til hinder til en lovgivning, der tillader jagt på ulven på en del af medlemsstatens område, når ulvens bevaringsstatus er ugunstig på hele det nationale område, hvor der skal lægges vægt på den rapport, som medlemsstaterne udarbejder i henhold til habitatdirektivets art. 17 og alle nyeste videnskabelige data samt forsigtighedsprincippet.

Kommentar: *Dette er den femte dom fra EU-Domstolen om jagt på ulve og følger umiddelbart efter den østrigske sag C-601/22 (**MRF 2024.75**), men omhandler til forskel de tidligere domme en anden problemstilling, nemlig den lempede beskyttelse af arter efter habitatdirektivets art. 14. Her er dog tilføjet den specialitet, at det kun er på dele af det spanske territorium, at ulven er omfattet af art. 14, mens ulven på den resterende del er omfattet af habitatdirektivets art. 12. Konsekvensen af dommen er dog umiddelbart begrænset, da Spanien, mens sagen verserede, indførte samme beskyttelse for ulven på hele det spanske område. I forhold til det i sagen oplyste krav om erstatning for dræbte ulve frem til, at det spanske forbud trådte i kraft, indeholder dommen ingen stillingtagen, da der ikke blev spurgt herom fra den spanske domstol, men det kan noteres, at mens væsentlig skade på ulve omfattet af habitatdirektivets art. 12 anses for en miljøskade efter miljøansvarsdirektivet, gælder dette ikke ulve, der er omfattet af habitatdirektivets art. 14. Dette kunne have givet anledning til et særskilt præjudicielt spørgsmål om, hvorvidt princippet om medlemsstaters erstatningsansvar for overtrædelse af EU-retten, jf. bl.a. de forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur, vil kunne finde anvendelse ved drab på ulve i modstrid med habitatdirektivets art. 14. Om EU-rettens regler om medlemsstaternes erstatningsansvar se generelt Fenger i Pagh m.fl. (red.), Offentlige myndigheders erstatningsansvar, 2017, s. 125 ff. Dommen om fortolkning af habitatdirektivets art. 14 vil dog kunne få betydning, hvis EU måtte vedtage det af 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".*

Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

29. juli 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – direktiv 92/43/EØF – artikel 2, 4, 11, 12, 14, 16 og 17 – streng beskyttelsesordning for dyrearter – *Canis lupus* (ulven) – udnyttelse til jagt – vurdering af bevaringsstatus for bestandene af den pågældende art – denne arts bevaringsstatus er »ugunstig/utilstrækkelig« – udnyttelse uforenelig med opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for arten – hensyntagen til alle de nyeste videnskabelige data«

I sag C-436/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (øverste regionale domstol i Castilla y León, Spanien) ved afgørelse af 30. juni 2022, indgået til Domstolen den 1. juli 2022, i sagen

Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL)

mod

Administración de la Comunidad de Castilla y León,

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: J. Kokott

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) ved abogada M.J. Gil Ibáñez og procuradora A.I. Fernández Marcos,

– Administración de la Comunidad de Castilla y León ved letrada D. Vélez Berzosa,

* Processprog: spansk.

– den spanske regering først ved I. Herranz Elizalde, derefter ved M. Morales Puerta, som befuldmægtigede,

– den finske regering ved H. Leppo, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved C. Hermes og E. Sanfrutos Cano, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. januar 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 2, samt artikel 4, 11, 12, 14, 16 og 17 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«).

2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) (sammenslutningen for bevarelse og studiet af den iberiske ulv, Spanien) og Administración de la Comunidad de Castilla y León (forvaltningen i den selvstyrende region Castilla y León, Spanien) vedrørende et søgsmål anlagt af ASCEL med påstand om annullation af afgørelsen truffet af Dirección General del Patrimonio Natural y Política Forestal de la Junta de Castilla y León (generaldirektoratet for naturarv og skovpolitik i Castilla y León, Spanien) den 9. oktober 2019 om godkendelse af planen for regional udnyttelse af ulve i jagtområderne nord for Duero-floden i Castilla y León for sæsonerne 2019/2020, 2020/2021 og 2021/2022 (herefter »afgørelsen af 9. oktober 2019«) og om, at sagsøgte i hovedsagen tilpligtes at betale en erstatning for hvert dyr, der nedlægges i disse sæsoner.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Første betragtning til habitatdirektivet har følgende ordlyd:

»[...] Bevaring, beskyttelse og forbedring af kvaliteten af miljøet, herunder bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, er et yderst vigtigt mål af almen interesse, som [Det Europæiske Fællesskab] forfølger, og som er anført i [artikel 191 TEUF].«

4 15. betragtning til dette direktiv er affattet således:

»[...] [D]er er som supplement til [Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT 1979, L 103, s. 1)] behov for en generel beskyttelsesordning for visse arter af planter og dyr; der må fastsættes forvaltningsforanstaltninger for visse arter, hvis deres bevaringsstatus gør det berettiget, herunder indførelse af forbud mod visse fangst- og drabsmetoder samtidig med, at der tages højde for muligheden for fravigelser på visse betingelser[.]«

5 Habitatdirektivets artikel 1, litra i), bestemmer:

»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

[…]«

6 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.«

7 Nævnte direktivs artikel 4 bestemmer:

»1. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 1) og de relevante videnskabelige oplysninger foreslår hver medlemsstat en liste over lokaliteter, og det oplyses, hvilke naturtyper efter bilag I og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II der findes på disse lokaliteter. For dyrearter, der lever inden for store områder, svarer disse lokaliteter til steder inden for disse arters naturlige udbredelsesområde, som frembyder de fysiske eller biologiske elementer, der er væsentlige for deres liv og reproduktion. [...]

Listen sendes til [Europa-]Kommissionen inden tre år efter direktivets meddelelse sammen med oplysninger om hver lokalitet. [...]

[...]

4. Når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt efter fremgangsmåden i stk. 2, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde hurtigst muligt og inden for højst seks år, idet prioriteringen fastsættes i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I eller en art i bilag II og for sammenhængen i Natura 2000 og i lyset af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.

[...]«

8 Samme direktivs artikel 11 fastsætter, at »[m]edlemsstaterne overvåger de i artikel 2 nævnte naturtypers og arters bevaringsstatus og tager især hensyn til prioriterede naturtyper og prioriterede arter«.

9 Habitatdirektivets artikel 12 bestemmer:

»1. 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.

[...]«

10 Dette direktivs artikel 14 foreskriver:

»1. Hvis medlemsstaterne på baggrund af overvågningen efter artikel 11 finder det nødvendigt, træffer de foranstaltninger med henblik på at sikre, at indsamling i naturen af enheder af de vilde dyre- og plantearter, der er nævnt i bilag V, og udnyttelsen heraf er forenelig med opretholdelsen af en tilfredsstillende bevaringsstatus for disse arter.

2. Hvis sådanne foranstaltninger anses for nødvendige, skal de indbefatte en fortsættelse af overvågningen efter artikel 11. De kan desuden navnlig omfatte:

– bestemmelser om adgangen til visse arealer

– midlertidigt eller lokalt forbud mod indsamling af enheder i naturen og udnyttelse af visse bestande

– regulering af indsamlingsperioderne og/eller indsamlingsmåderne

– anvendelse ved indfangningen af jagt- eller fiskeriregler, der tager hensyn til sådanne bestandes bevaring

– indførelse af en ordning med indsamlingstilladelser eller kvoter

– regulering af køb, salg, udbud til salg, opbevaring eller transport med henblik på salg af enheder

– opdræt i fangenskab af dyrearter og kunstig opformering af plantearter under strengt kontrollerede forhold med henblik på at reducere indsamlingen i naturen

– vurdering af de vedtagne foranstaltningers virkning.«

11 Nævnte direktivs artikel 16, stk. 1, har følgende ordlyd:

»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

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.«

12 Samme direktivs artikel 17, stk. 1, fastsætter:

»Hvert sjette år efter udløbet af fristen i artikel 23 aflægger medlemsstaterne rapport om gennemførelsen af de foranstaltninger, der er truffet i medfør af dette direktiv. Rapporten indeholder navnlig oplysninger om bevaringsforanstaltningerne i artikel 6, stk. 1, samt en vurdering af disse foranstaltningers virkninger for bevaringen af naturtyperne i bilag I og arterne i bilag II og de vigtigste resultater af overvågningen efter artikel 11. Rapporten, der skal være i overensstemmelse med den model, som udvalget [oprettet i henhold til artikel 20] fastlægger, fremsendes til Kommissionen og gøres offentligt tilgængelig.«

13 I bilag II til habitatdirektivet med overskriften »Dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, hvis bevaring kræver udpegning af særlige bevaringsområder« omtales *Canis lupus*, idet det præciseres, at de spanske populationer kun omfatter »populationerne syd for Duero«.

14 I bilag IV til dette direktiv med overskriften »Dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, der kræver streng beskyttelse« omtales »*Canis Lupus*«, »bortset fra de [...] spanske populationer nord for Duero«.

15 Bilag V til nævnte direktiv med overskriften »Dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, hvis indsamling i naturen og udnyttelse vil kunne blive genstand for forvaltningsforanstaltninger« omtaler i punkt a) »*Canis lupus*«, herunder »spanske populationer nord for Duero«.

Spansk ret

16 Ley 4/1996 de Caza de Castilla y León (lov nr. 4/1996 om jagt i Castilla y León) af 12. juli 1996 (BOE nº 210 af 30.8.1996, s. 26650), som ændret ved Ley 9/2019 (lov nr. 9/2019) af 28. marts 2019 (BOE nº 91 af 16.4.2019, s. 39643) (herefter »lov nr. 4/1996«), erklærede i artikel 7 og bilag I ulven (*Canis Lupus*) for en »vildtart, der må jages«, nord for Duero-floden. Lov nr. 4/1996 blev ophævet

ved Ley 4/2021 de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León (lov nr. 4/2021 om jagt og bæredygtig forvaltning af jagtressourcerne i den selvstyrende region Castilla y León) af 1. juli 2021 (BOE nº 172 af 20.7.2021, s. 86581), hvori ulven ligeledes erklæres som en sådan vildtart i artikel 6 og bilag I.3. I punkt 4, litra f), i bilag II til lov nr. 4/2021 fastsættes den periode, hvor jagt af denne art er tilladt, således: fra den fjerde søndag i september til den fjerde søndag i februar det efterfølgende år. I bilag IV, punkt 2, til sidstnævnte lov fastsættes værdien for hver ulv, der jages, til 6 000 EUR.

17 Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (lov nr. 42/2007 af 13.12.2007 om naturarv og biodiversitet) af 13. december 2007 (BOE nº 299 af 14.12.2007, s. 51275) bestemmer i artikel 65, stk. 1, at jagt og fiskeri i de indre vandveje kun må finde sted med hensyn til arter, der er fastsat af de selvstyrende regioner, idet en sådan fastsættelse under ingen omstændigheder må berøre arter, der er opført på listen over dyr under den særlige beskyttelsesordning, eller dyr, hvoraf jagt og fiskeri er forbudt af Den Europæiske Union.

18 Real Decreto 139/2011 para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas (kongeligt dekret nr. 139/2011 om udarbejdelse af listen over vilde arter under en særlig beskyttelsesordning og det spanske register over truede arter) af 4. februar 2011 (BOE nº 46 af 23.2.2011, s. 20912) omfatter i bilaget hertil listen over de vilde arter, der er omfattet af den særlige beskyttelsesordning og eventuelt registreret i det spanske register over vilde arter. Dette bilag blev ændret ved Orden TED/980/2021, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas (bekendtgørelse TED/980/2021 om ændring af kongeligt dekret nr. 139/2011 af 4.2.2011 om udarbejdelse af listen over vilde arter under en særlig beskyttelsesordning og det spanske register over truede arter) af 20. september 2021 (BOE nº 226 af 21.9.2021, s. 115283) med henblik på at optage alle spanske ulvebestande på listen over vilde arter, der er omfattet af en streng beskyttelsesordning. Denne bekendtgørelse giver imidlertid mulighed for, at foranstaltninger til indsamling og indfangning af enheder, som de selvstyrende regioner havde vedtaget, inden bekendtgørelsen trådte i kraft, fortsat finder anvendelse, for så vidt som disse foranstaltninger overholdt visse betingelser og begrænsninger. Det skal på grundlag af den bedste, tilgængelige viden navnlig påvises, at disse foranstaltninger ikke påvirker den gunstige bevaringsstatus for den pågældende art negativt.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

19 Ved afgørelse af 9. oktober 2019 godkendte generaldirektoratet for naturarv og skovpolitik i Castilla y León planen for regional udnyttelse af ulve i jagtområderne nord for Duero-floden i Castilla y León for sæsonerne 2019/2020, 2020/2021 og 2021/2022.

20 Denne plan bygger den på en regional optælling af ulven, der går tilbage til 2012 og 2013, som indgår i en national optælling, der fandt sted i perioden 2012-2014, samt på årlige overvågningsrapporter, som indebærer en mindre indsats i forhold til prospektering og overvågning end den, der anvendes ved udarbejdelsen af en optælling. Nævnte plan anslår på grundlag af de foreliggende oplysninger og under anvendelse af forskellige faktorer antallet af ulve nord for Duero-floden i Castilla y León før jagt til 1 051 enheder. Den nationale optælling omtalte i alt 297 kobler i Spanien, hvoraf 179 fremgik af optællingen i Castilla y León, dvs. 60,3% af den samlede optælling på nationalt plan. Det konkluderes i planen, at en årlig dødelighed på over 35% vil føre til en tilbagegang i artens bestand.

21 Den 14. november 2019 indgav ASCEL en klage over afgørelsen af 9. oktober 2019, som blev forkastet ved afgørelse af 9. marts 2020 truffet af Consejero de Fomento y Medio Ambiante (den selvstyrende regions minister for udvikling og miljø) i den selvstyrende region Castilla y León.

22 Den 17. februar 2020 har ASCEL anlagt sag ved afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (øverste regionale domstol i Castilla y León, Spanien), der er den forelæggende ret. Med dette søgsmål har denne sammenslutning nedlagt påstand om annullation af den afgørelse, hvorved klagen over afgørelsen af 9. oktober 2019 blev forkastet, samt annullation af selve denne afgørelse. Eftersom den retlige situation forud for vedtagelsen af nævnte afgørelse ikke kan genoprettes, idet de pågældende ulve er blevet nedlagt, har ASCEL nedlagt påstand om, at sagsøgte i hovedsagen tilpligtes at betale en erstatning for den skade, som er forvoldt på vilde dyr, svarende til den økonomiske værdi af hvert nedlagte enhed i sæsonerne 2019/2020, 2020/2021 og 2021/2022, dvs. 9 261 EUR pr. ulv.

23 Den forelæggende ret har anført, at den rapport, som Kongeriget Spanien i 2019 tilsendte Kommissionen i henhold til habitatdirektivets artikel 17 for perioden 2013-2018 (herefter »2019-rapporten«), indikerer, at ulven befandt sig i en »ugunstig/utilstrækkelig« bevaringsstatus i middelhavsområdet, det atlantiske område og alpeområdet, idet de to førstnævnte områder omfatter området for Castilla y León.

24 Når dette er sagt, var ulven i medfør af artikel 7 i og bilag I til lov nr. 4/1996 erklæret for en »vildtart, der må jages« nord for Duero-floden.

25 Den forelæggende ret nærer tvivl om, hvorvidt denne erklæring er forenelig med habitatdirektivet, og ligeledes om rækkevidden og indholdet af samt kilden til de videnskabelige rapporter, som kan underbygge afgørelserne om ulvens bevaringsstatus, og dermed om foranstaltningerne vedrørende indsamling af vilde dyre- og plantearter i naturen, som er omtalt i bilag V til dette direktiv, samt udnyttelsen af disse arter er forenelig med opretholdelsen af disse arter i en gunstig bevaringsstatus.

26 På denne baggrund har Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (øverste regionale domstol i Castilla y León) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Idet formålet med enhver foranstaltning, der er vedtaget af en medlemsstat i henhold til [habitatdirektivet], i overensstemmelse med [dette direktivs] artikel 2, stk. 2, bør være at bidrage til at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for dyrearter af fællesskabsbetydning, såsom ulven (*lupus canis*)

1) Er bestemmelserne i artikel 2, stk. 2, artikel 4, 11, 12, 14, 16 og 17 [i habitatdirektivets] til hinder for, at en regional lov [såsom lov nr. 4/1996, og derefter lov nr. 4/2021] erklærer ulven for en [»]vildtart, der må jages[«], og det følgelig er tilladt regionalt at udnytte ulve i jagtområder i sæsonerne 2019/2020, 2020/2021 og 2021/2022, når dens bevaringsstatus er ugunstig/utilstrækkelig ifølge [2019-rapporten], og hvorfor [denne medlemsstat] ([...] jf. habitatdirektivets artikel 4) inkluderede alle de spanske ulvebestande på listen over vilde arter under en særlig beskyttelsesordning og det spanske [register] over truede arter og også gav streng beskyttelse til bestandene nord for Duero[-floden]?

2) Er det foreneligt med dette formål, at der ydes ulven forskellig beskyttelse, alt efter om den befinder sig nord eller syd for Duero-floden, når – idet der tages hensyn til, at i) denne sondring videnskabeligt set aktuelt er uhensigtsmæssig, ii) at vurderingen af ulvens bevaringstilstand i de tre regioner, hvor den befinder sig i Spanien, Alperne, Atlanterhavet og Middelhavet, i perioden 2013-2018 er ugunstig, iii) at ulven er en art, der er undergivet streng beskyttelse i stort set alle medlemsstater og navnlig, på grund af det delte område, i Portugal, og iv) EU-Domstolens praksis om det naturlige udbredelsesområde og det territoriale anvendelsesområde der skal tages i betragtning ved vurderingen af ulvens bevaringsstatus – det i højere grad er i overensstemmelse med nævnte direktiv, ikke mindst bestemmelserne i artikel 2, stk. 3, at ulven indgår, uden at sondre mellem området nord for Duero og området syd for Duero, i bilag II og IV, således at dens indfangning eller drab kun ville være mulig, når der ikke er nogen anden brugbar løsning i henhold til og i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i artikel 16?

I tilfælde af, at sondringen [efter om ulven befinder sig nord eller syd for Duero] anses for at være berettiget[:]

3) Omfatter begrebet »udnyttelse« i [habitatdirektivets] artikel 14 udnyttelse af denne art til jagt, dvs. jagten på den, i betragtning af artens særlige betydning (den er prioriteret i de øvrige territoriale områder), idet det hidtil har været tilladt at jage den, og da [nævnte arts] status i perioden 2013-2018 er blevet vurderet som ugunstig?

4) Er det foreneligt med [habitatdirektivets] artikel 14, at ulven nord for Duero ved lov erklæres for en [»]vildtart, der må jages[«] (artikel 7 i og bilag I til [lov nr. 4/1996] og artikel 6 i og bilag I til [lov 4/2021]), og at der godkendes en plan om regional udnyttelse af ulve i jagtområderne nord for Duero-floden for sæsonerne 2019/2020, 2020/2021 og 2021/2022, uden at der foreligger data, der vil gøre det muligt at vurdere, om den overvågning, der er fastsat i [habitatdirektivets] artikel 11, er gennemført, uden optælling af bestanden siden 2012-2013 og uden tilstrækkelig, objektiv, videnskabelig og aktuel information om ulvens tilstand i de administrative sagsakter, der har tjent som grundlag for udarbejdelsen af den regionale udnyttelsesplan, når vurderingen af [denne arts] bevaringsstatus i perioden 2013-2018 i de tre regioner, hvor den befinder sig i Spanien, Alperne, Atlanterhavet og Middelhavet, er ugunstig?

5) Følger det af bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 4, 11 og 17, at de rapporter, der skal tages i betragtning ved fastlæggelsen af ulvens bevaringsstatus (aktuelle og reelle bestandsniveau, aktuelle geografisk udbredelse, reproduktionsindeks osv.), er dem, der udarbejdes af medlemsstaten hvert sjette år eller om nødvendigt inden for en kortere periode gennem et videnskabeligt udvalg som det, der blev oprettet ved [kongeligt dekret nr. 139/2011], idet der tages hensyn til, at ulvenes bestande findes inden for forskellige selvstyrende regioners områder, og at det er nødvendigt at foretage en evaluering af foranstaltningerne for en lokal bestand »i større målestok«, jf. Domstolens dom af 10. oktober 2019[, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851)]?

Retsforhandlingerne for Domstolen

27 Den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at undergive denne sag den fremskyndede procedure i henhold til artikel 105 i Domstolens procesreglement.

28 Til støtte for denne anmodning har den forelæggende ret anført, at ulvens bevaringsstatus i Spanien er ugunstig, samt at den pågældende periode for jagttilladelse begynder den fjerde søndag i september 2022.

29 Procesreglementets artikel 105, stk. 1, fastsætter, at Domstolens præsident efter anmodning fra den forelæggende ret eller i undtagelsestilfælde af egen drift, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, kan beslutte at undergive en sag en fremskyndet procedure, der fraviger bestemmelserne i det nævnte procesreglement, når sagens karakter kræver, at den behandles hurtigt.

30 Det skal bemærkes, at anvendelsen af den fremskyndede procedure kan være begrundet, når der er stor risiko for, at der indtræder uoprettelige konsekvenser for miljøet, mens Domstolens afgørelse afventes (dom af 7.2.2023, Confédération paysanne m.fl. (Tilfældig in vitro-mutagenese), C-688/21, EU:C:2023:75, præmis 27).

31 Domstolens præsident har den 14. juli 2022, efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, besluttet ikke at imødekomme den i nærværende doms præmis 27 nævnte anmodning.

32 Selv om den forelæggende ret har fremhævet, at den pågældende jagttilladelse med hensyn til sæsonen 2022/2023 ville begynde den fjerde søndag i september 2022, skal det bemærkes, at tvisten i hovedsagen kun vedrører godkendelsen af planen for regional udnyttelse af ulve i jagtområderne nord for Duero-floden i Castilla y León for de tre sæsoner 2019/2020, 2020/2021 og 2021/2022.

33 På denne baggrund kan det, eftersom der ikke foreligger yderligere oplysninger, ikke fastslås, at der i tvisten i hovedsagen er stor risiko for, at der indtræder uoprettelige konsekvenser for miljøet, mens Domstolens afgørelse afventes, som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 30.

34 Domstolens præsident har imidlertid besluttet, at denne sag skal bedømmes forud for andre i medfør af procesreglementets artikel 53, stk. 3.

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

35 Den spanske regering og forvaltningen i den selvstyrende region Castilla y León har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises af flere grunde.

36 Den spanske regering har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke længere er relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, eftersom Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol, Spanien) i dom nr. 99/2022 af 13. juli 2022 fastslog, at de relevante bestemmelser i lov nr. 4/2021, navnlig punkt 4, litra f), i bilag II hertil, var forfatningsstridige, bl.a. fordi disse bestemmelser var i strid med bekendtgørelse TED/980/2021.

37 Forvaltningen i den selvstyrende region Castilla y León har for sin del anført, at den præjudicielle forelæggelse skal afvises af flere grunde. For det første er det med henblik på at træffe afgørelse om tvisten i hovedsagen ikke nødvendigt at fortolke en EU-retlig bestemmelse, men snarere at vurdere beviserne i sagsakterne. For det andet har den forelæggende ret allerede truffet afgørelse i et søgsmål anlagt af samme sagsøger til prøvelse af en tilsvarende plan, hvilket søgsmål var støttet

på de samme argumenter som dem, der er fremført inden for rammerne af tvisten i hovedsagen. Denne sagsøger har i det foreliggende tilfælde endvidere ikke rejst tvivl om fortolkningen af EU-retten. For det tredje er tvisten i hovedsagen kunstig.

38 Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at det inden for rammerne af det samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, der er indført i artikel 267 TEUF, udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, som den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 21.12.2023, Infraestruturas de Portugal og Futrifer Indústrias Ferroviárias, C-66/22, EU:C:2023:1016, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

39 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

40 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at tvisten i hovedsagen bl.a. vedrører spørgsmålet, om den omhandlede nationale lovgivning, hvorved ulven erklæres for en vildtart, der må jages, er forenelig med EU-retten, samt om den skade, som ulvebestanden blev påført ved jagt i medfør af de regionale bestemmelser forud for afgørelsen fra Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol), der er omtalt i nærværende doms præmis 36, giver anledning til erstatning. Denne afgørelse vedrører kun perioden efter 2021, mens tvisten i hovedsagen vedrører jagtsæsonerne fra 2019. Den i hovedsagen omhandlede forenelighed med EU-retten er dermed fortsat relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

41 Det ses således ikke, at den af den forelæggende ret ønskede fortolkning savner enhver forbindelse med realiteten i tvisten i hovedsagen eller dennes genstand, eller at problemet er af hypotetisk karakter som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 39. Domstolen råder endvidere over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål.

42 De af den spanske regering forvaltningen i den selvstyrende region Castilla y León fremsatte formalitetsindsigelser skal således forkastes.

43 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

44 Med spørgsmålene, som skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 2, 4, 11, 12, 14, 16 og 17 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter ulven erklæres for en art,

hvis enheder må jages på en del af denne medlemsstats område, hvor denne art ikke er omfattet af den strenge beskyttelse i dette direktivs artikel 12, stk. 1, selv om nævnte arts bevaringsstatus anses for ugunstig på hele nævnte medlemsstats område.

45 Den forelæggende ret nærer navnlig tvivl om fortolkningen af dette direktivs artikel 14 og med hensyn til, om planen for regional udnyttelse af ulve i jagtområderne nord for Duero-floden i Castilla y León er forenelig med denne artikel, eftersom denne arts bevaringsstatus i de tre regioner, som den dækkede i Spanien, dvs. alpeområdet, det atlantiske område og middelhavsområdet, i perioden 2013-2018 blev anset for at være ugunstig.

46 Det skal først og fremmest bemærkes, at det fremgår af første betragtning til habitatdirektivet, at bevaring, beskyttelse og forbedring af kvaliteten af miljøet, herunder bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, er et yderst vigtigt mål af almen interesse, som Unionen forfølger.

47 Det skal indledningsvis bemærkes, at det følger af habitatdirektivets artikel 12, sammenholdt med bilag IV, litra a), hertil, at ulven henhører under arter af »fællesskabsbetydning«, som skal sikres en »streng beskyttelse« som omhandlet i denne artikel.

48 Denne strenge beskyttelsesordning tager bl.a. sigte på ulvebestande syd for Duero-floden, som er udtrykkeligt anført i bilag II til habitatdirektivet som art af »fællesskabsbetydning, hvis bevaring kræver udpegning af særlige bevaringsområder«.

49 De spanske ulvebestande nord for denne flod er for deres del indført i bilag V til habitatdirektivet som dyreart af fællesskabsbetydning, hvoraf indsamlingen i naturen og udnyttelsen heraf kan gøres til genstand for forvaltningsforanstaltninger og dermed henhører under dette direktivs artikel 14.

50 Det skal i denne henseende bemærkes, at den omstændighed, at en dyre- eller planteart af fællesskabsbetydning er opført i bilag V til habitatdirektivet, ikke indebærer, at artens bevaringsstatus principielt skal anses for gunstig. Ud over at det er medlemsstaterne, der meddeler Kommissionen disse arters status på deres område, skal det nemlig fastslås, at denne opførelse, henset til den overvågningsforpligtelse, der er fastsat i dette direktivs artikel 11, og med henblik at på at sikre formålet med direktivet, alene indebærer, at denne art »kan« gøres til genstand for forvaltningsforanstaltninger, til forskel fra de arter, der er opført i bilag IV, litra a), til nævnte direktiv, som under alle omstændigheder er omfattet af den strenge beskyttelsesordning, der er fastsat i direktivets artikel 12.

51 En sådan opførelse kan nemlig ikke fortolkes i strid med det formål, der forfølges med habitatdirektivets, der, således som det fremgår af dette direktivs artikel 2, stk. 1, er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for medlemsstaternes område i Europa, mens denne artikels stk. 2 udtrykkeligt foreskriver, at 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.

52 I første række skal det med hensyn til de forvaltningsforanstaltninger, som de arter, der er opført i bilag V til habitatdirektivet, såsom ulvebestande nord for Duero-floden, kan gøres til genstand for, bemærkes, at det følger af dette direktivs artikel 14, stk. 1, at »[h]vis medlemsstaterne på baggrund af overvågningen efter artikel 11 finder det nødvendigt, træffer de foranstaltninger med henblik på

at sikre, at indsamling i naturen af enheder af de vilde dyre- og plantearter, der er nævnt i bilag V, og udnyttelsen heraf er forenelig med opretholdelsen af en tilfredsstillende bevaringsstatus for disse arter«.

53 Det følger af selve ordlyden af denne bestemmelse, at medlemsstaterne råder over et vist skøn med henblik på at afgøre, om det er nødvendigt at vedtage foranstaltninger i medfør af nævnte bestemmelse, som kan begrænse udnyttelsen af de arter, der er opført i bilag V til habitatdirektivet.

54 Det skal i denne henseende fastslås, at det følger af dette direktivs artikel 14, stk. 2, at disse foranstaltninger kan omfatte adgangen til visse arealer, forbud mod indsamling af enheder i naturen og udnyttelse af visse bestande eller indførelse af kvoteordninger. Såfremt disse foranstaltninger omfatter jagtregler, således som det fremgår af denne bestemmelses fjerde led, skal det dermed fastslås, at de foranstaltninger, der vedtages i henhold til denne artikel, begrænser og ikke udvider indsamlingen af de pågældende arter.

55 Som Kommissionen har anført, er den skønsmargen, som er omtalt i nærværende doms præmis 53, desuden begrænset af forpligtelsen til at overvåge, at indsamlingen af enheder af en art i naturen og udnyttelsen heraf er forenelig med opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for denne art.

56 Det skal nemlig bemærkes, at formålet med enhver foranstaltning, der er vedtaget af en medlemsstat i henhold til habitatdirektivet, i overensstemmelse med dette direktivs artikel 2, stk. 2, bør være at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for dyrearter af fællesskabsbetydning.

57 Som det følger af 15. betragtning til habitatdirektivet, fandt EU-lovgiver behov for at fastsætte en generel beskyttelsesordning for visse arter af planter og dyr, og at der skal fastsættes forvaltningsforanstaltninger for visse arter, »hvis deres bevaringsstatus gør det berettiget«, herunder forbud mod visse fangst- og drabsmetoder, samtidig med at der skulle tages højde for muligheden for fravigelser på visse betingelser. Som sætningsleddet, »hvis deres bevaringsstatus gør det berettiget«, vidner om, skal vedtagelsen af sådanne foranstaltninger dermed begrundes i behovet for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for den pågældende art.

58 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 71 i forslaget til afgørelse, følger heraf, at habitatdirektivets artikel 14, stk. 1, skal fortolkes således, at udnyttelsen til jagt kan begrænses eller forbydes, hvis dette er nødvendigt for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for den pågældende art.

59 I anden række skal det præciseres, at det følger af habitatdirektivets artikel 11, at medlemsstaterne har pligt til at sikre overvågning af de i direktivets artikel 2 nævnte naturtypers og arters bevaringsstatus og især tager hensyn til prioriterede naturtyper og prioriterede arter. Denne overvågning er væsentlig for at sikre overholdelsen af de betingelser, der er anført i dette direktivs artikel 14, og for at afgøre, om der er behov for at vedtage foranstaltninger, der sikrer, at udnyttelsen af denne art er i overensstemmelse med opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus, og udgør i sig selv en af de foranstaltninger, der er nødvendige for at bevare nævnte art. En art kan dermed ikke udnyttes til jagt og jages, hvis der ikke er sikret en effektiv overvågning af dens bevaringsstatus.

60 For det første anses en arts bevaringsstatus i henhold til definitionen i habitatdirektivets artikel 1, litra i), for at være 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. For det andet må artens naturlige udbredelsesområde hverken være i tilbagegang eller inden for en overskuelig fremtid risikere at blive mindsket. For det tredje skal der være og sandsynligvis fortsat ville være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare nævnte arts bestande (dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 56).

61 Begrebet »naturligt udbredelsesområde«, som er et af de kriterier, der skal tages i betragtning for at afgøre, om en arts bevaringsstatus er gunstig, svarer med hensyn til beskyttede dyrearter, der som ulven lever inden for store områder, til et større område end det geografiske område, som frembyder de fysiske eller biologiske elementer, der er væsentlige for deres liv og reproduktion (dom af 11.6.2020, Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:458, præmis 38).

62 For så vidt som den indvirkning, som indsamlingen af den pågældende art i naturen og udnyttelsen heraf har på denne arts bevaringsstatus, skal vurderes »på baggrund af overvågningen efter [habitatdirektivets] artikel 11«, skal medlemsstaterne, når de træffer afgørelser om tilladelse til jagt af nævnte art i medfør af dette direktivs artikel 14, stk. 1, give en begrundelse for disse afgørelser og fremlægge data om den overvågning, som de støtter nævnte afgørelser på.

63 Der skal ikke alene tages hensyn til oplysninger om bestandene af den pågældende art, som er genstand for den omhandlede udnyttelsesforanstaltning, men ligeledes til sidstnævntes indvirkning på bevarelsen af denne art i større målestol, på det berørte biogeografiske område eller så vidt muligt på grænseoverskridende plan (jf. i denne retning dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 61).

64 Det skal i denne henseende bemærkes, at habitatdirektivets artikel 17 pålægger medlemsstaterne at udarbejde en rapport om anvendelsen af dette direktiv hvert sjette år og fremsende denne rapport til Kommissionen med henblik på virkeliggørelsen af det formål om opretholdelse af en »gunstig bevaringsstatus«, der er fastlagt i nævnte direktivs artikel 1. Denne rapport skal indeholde de vigtigste resultater af overvågningen efter direktivets artikel 11. Rapporten skal desuden indeholde tre dele, nemlig en del med generelle oplysninger om gennemførelsen af dette direktiv, en del med en vurdering af de forskellige arters bevaringsstatus og en del vedrørende naturtyperne. Nævnte rapport skal vedrøre alle naturtyper og arter på den pågældende medlemsstats område.

65 Det følger heraf, at vurderingen af en arts bevaringsstatus og af hensigtsmæssigheden i at vedtage foranstaltninger i medfør af habitatdirektivets artikel 14 skal foretages under hensyntagen til ikke alene den rapport, der udarbejdes i henhold til dette direktivs artikel 17, men ligeledes til de nyeste videnskabelige oplysninger, der er opnået takket være overvågningen efter nævnte direktivs artikel 11. Disse vurderinger skal ikke udelukkende foretages på lokalt plan, men også på det berørte biogeografiske område eller endda grænseoverskridende plan.

66 Denne overvågning skal endvidere gøres til genstand for særlig opmærksomhed, når denne art er opført i bilag II og bilag IV, litra a), til dette direktiv for visse regioner og bilag V til nævnte direktiv for tilgrænsende regioner, og når arten i disse generelt anses for at være en »art af fællesskabsbetydning«.

67 I det foreliggende tilfælde har ulvebestanden i Spanien, således som det fremgår af oplysningerne fra den forelæggende ret, ifølge 2019-rapporten, som skal anses for et referencedokument, der er relevant for fastlæggelsen af ulvebestandens bevaringsstatus i Spanien i den i hovedsagen omhandlede periode, en »ugunstig/utilstrækkelig« bevaringsstatus i de tre geografiske områder, hvori ulven findes i denne medlemsstat, nemlig alpeområdet, det atlantiske område og middelhavsområdet, herunder områderne nord og syd for Duero-floden.

68 Det fremgår desuden af disse oplysninger, at den selvstyrende region Castilla y León ikke tog hensyn til denne rapport ved udarbejdelsen af udnyttelsesplanen for sæsonerne 2019/2020, 2020/2021 og 2021/2022.

69 Når en dyreart som i det foreliggende tilfælde ifølge oplysningerne fra den forelæggende ret har en ugunstig bevaringsstatus, skal de kompetente myndigheder, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 91 i forslaget til afgørelse, træffe foranstaltninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 14 for at forbedre den pågældende arts bevaringsstatus i et sådant omfang, at bestanden heraf i fremtiden opnår en varig gunstig bevaringsstatus. Begrænsningen af eller forbuddet mod jagt, efter at der er konstateret en ugunstig bevaringsstatus for nævnte art, skal følgelig anses for at være en nødvendig foranstaltning med henblik på at genoprette denne arts gunstige bevaringsstatus.

70 Som det er anført i nærværende doms præmis 56, kan der under alle omstændigheder kun vedtages foranstaltninger i henhold til denne artikel, hvis disse foranstaltninger bidrager til at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de pågældende arter. Såfremt resultaterne af de analyser, der foretages i en medlemsstat vedrørende arterne i bilag V til habitatdirektivet, godtgør, at der er behov for indgreb på nationalt plan, kan denne medlemsstat således begrænse, og ikke udvide, de i nævnte artikel omhandlede aktiviteter, med henblik på at indsamlingen i naturen af enheder af disse arter er forenelig med formålene med dette direktiv.

71 Som generaladvokaten har anført i punkt 99 i forslaget til afgørelse, er en sådan foranstaltning navnlig nødvendig, når den pågældende arts bevaringsstatus især er ugunstig på grund af et tab af enheder. Når dette er sagt, kan det, selv om disse tab hovedsageligt skyldes andre årsager, være nødvendigt ikke at tillade jagt, som vil forårsage yderligere tab.

72 Det følger nemlig 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 udnyttelse af en art af fællesskabsbetydning er forenelig med opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for denne art, bør den pågældende medlemsstat afholde sig fra at tillade en sådan udnyttelse (jf. i denne retning dom af 10.10.2019, C-674/17, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, EU:C:2019:851, præmis 66).

73 Det skal endelig bemærkes, at nævnte forsigtighedsprincip indebærer, at når der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der foreligger risici, kan der træffes beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har (jf. i denne retning dom af 6.5.2021, Bayer CropScience og Bayer mod Kommissionen, C-499/18 P, EU:C:2021:367, præmis 80).

74 Det følger af det ovenstående, at beskyttelsesforanstaltninger for en art, såsom begrænsning af eller forbud mod jagt, kan anses for nødvendige, når der på grundlag af den bedste videnskabelige viden, der er tilgængelig, er usikkerhed om risiciene for opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for denne art.

75 Det skal i øvrigt bemærkes, at Kongeriget Spanien, som det fremgår af sagsakterne for Domstolen, vedtog bekendtgørelse TED/980/2021, der optog hele den spanske ulvebestand, herunder bestanden i Castilla y León nord for Duero-floden, på den nationale liste over vilde arter under en streng beskyttelsesordning.

76 Det skal i denne henseende bemærkes, at selv om habitatdirektivet gengiver sondringen mellem ulvebestande syd for Duero-floden og nord for denne i henhold til artikel 193 TEUF, er beskyttelsesforanstaltninger, der vedtages i medfør af artikel 192 TEUF, som er retsgrundlaget for dette direktiv, ikke til hinder for, at der i hver medlemsstat opretholdes eller indføres skærpede beskyttelsesforanstaltninger.

77 Det skal tilføjes, at inden for rammerne af den strenge beskyttelse, der er indrømmet i medfør af habitatdirektivets artikel 12, kan fangst og drab kun tillades som fravigelse, når der ikke er nogen anden tilfredsstillende løsning, og denne fravigelse ikke er til hinder for at opretholde en gunstig bevaringsstatus for bestandene af de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde og i overensstemmelse med kravene i dette direktivs artikel 16. Domstolen har endvidere 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).

78 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 14 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter ulven erklæres for en art, hvis enheder må jages på en del af denne medlemsstats område, hvor denne art ikke er omfattet af den strenge beskyttelse i dette direktivs artikel 12, stk. 1, selv om denne arts bevaringsstatus anses for »ugunstig/utilstrækkelig« på hele nævnte medlemsstats område. Der skal i denne henseende tages hensyn til den rapport, som udarbejdes hvert sjette år i henhold til nævnte direktivs artikel 17, til alle de nyeste videnskabelige data, herunder data opnået takket være overvågningen efter direktivets artikel 11, samt forsigtighedsprincippet fastsat i artikel 191, stk. 2, TEUF.

Sagsomkostninger

79 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 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:

Artikel 14 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,

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter ulven erklæres for en art, hvis enheder må jages på en del af denne medlemsstats område, hvor denne art ikke er omfattet af den strenge beskyttelse i dette direktivs artikel 12, stk. 1, selv om denne arts bevaringsstatus anses for »ugunstig/utilstrækkelig« på hele nævnte medlemsstats

område. Der skal i denne henseende tages hensyn til den rapport, som udarbejdes hvert sjette år i henhold til nævnte direktivs artikel 17, til alle de nyeste videnskabelige data, herunder data opnået takket være overvågningen efter direktivets artikel 11, samt forsigtighedsprincippet fastsat i artikel 191, stk. 2, TEUF.

Underskrifter