MRF 2025.51

EU-Domstolens dom af 12. juni 2025, 5. afd., sag C-629/23, Eesti Suurkiskjad

Ved vurdering af ulvens gunstig bevaringsstatus i en medlemsstat indgår tillige dens bevaringsstatus i nabomedlemsstater, idet genetisk udveksling med ulvebestanden i andre, især mindre, lande bidrager til en gunstig bevaringsstatus. Økonomiske og kulturelle hensyn kan ikke begrunde fravigelse af betingelser for gunstig bevaringsstatus for ulven, men indvirkningen fra sådanne faktorer kan være relevante ved fastsættelse af bevaringsforanstaltninger.

Mens ulven indtil juli 2025 i de fleste medlemsstater var omfattet af habitatdirektivets bilag IV og dermed den vidtgående beskyttelse i direktivets art. 12, gjaldt dette ikke bl.a. Estland og de andre baltiske lande, hvor ulven også tidligere har været omfattet af bilag V, og hvor beskyttelsen i stedet er reguleret i direktivets art. 14. Efter art. 14 skal medlemsstaterne, når det på baggrund af overvågning findes nødvendigt, træffe "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". Baggrunden for denne sag var, at de estiske myndigheder havde vedtaget en jagtkvote på 140 ulve i sæsonen 2020/2021. Jagtkvoten var fastsat på grundlag af den estiske handlingsplan for ulve for perioden 2012-2021, hvor det var anført, at bevaringsstatus for den estiske bestand af ulve på ca. 150-250 individer var gunstig, og hvor der var fastsat en målsætning på opretholdelse af 15-25 ulvekobler i Estland. Af den estiske handlingsplan fremgik, at den estiske ulvebestand var en del af den eurasiske ulvebestand, hvis naturlige udbredelsesområde er Estland, Letland, Litauen, Polen, Hviderusland, Finland, Ukraine og dele af Rusland, hvilket var baggrunden for den gunstige bevaringsstatus. En estisk miljøorganisation (ES) fandt, at jagtkvoten var i modstrid med habitatdirektivet, og anlagde sag mod de estiske myndigheder, hvor ES bl.a. gjorde gældende, at den estiske ulvebestand ikke var i gunstig bevaringsstatus, og at den tilladte jagt ville gøre det endnu vanskeligere at genoprette gunstig bevaringsstatus for ulven i Estland. Dette førte til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen fra den øverste estiske forvaltningsdomstol om, (1) hvorvidt kravet om "gunstig bevaringsstatus" af ulve kan tage hensyn til bestanden af ulve i tilgrænsende medlemsstater og tredjelande, (2) om der i så fald er krav om et formelt samarbejde mellem medlemsstater, der træffer de i art. 14 nævnte foranstaltninger, (3) om klassificeringen af ulvens bevaringsstatus i Estland på IUCN's rødliste som 'sårbar' udelukker, at ulven kan være i gunstig bevaringsstatus, og (4) om der ved vurderingen af bevaringsstatus også kan tages hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov. EU-Domstolen lagde indledningsvis til grund, at den estiske ulvebestand er omfattet af habitatdirektivets bilag V, hvor der efter art. 14 kan træffes bevaringsforanstaltninger, hvilket efterlader medlemsstaterne et vist skøn, men uden det fritager medlemsstaterne fra at opretholde eller genoprette gunstig bevaringsstatus. Gunstig bevaringsstatus forudsætter, at tre kumulative betingelser er opfyldt, nemlig (1) at der på lang sigt kan opretholdes levedygtige bestande på de naturlige levesteder, (2) at arten ikke er i tilbagegang eller inden for overskuelig fremtid risikerer at blive mindsket, og (3) at der fortsat er tilstrækkeligt stort antal levesteder på lang sigt. Herefter fastslog Domstolen, at klassificering som 'sårbar' på IUCN's rødliste er udarbejdet efter andre kriterier end habitatdirektivet og derfor ikke i sig selv udelukker, at ulven er i gunstig bevaringsstatus, når de tre kumulative betingelser i habitatdirektivet er opfyldt (pr. 49-51). Ved vurdering af gunstig bevaringsstatus er det tillige relevant at tage hensyn til bestanden i andre medlemsstater og i tredjelande, hvilket navnlig gælder arter som ulven, der lever inden for store geografiske områder, da udveksling med ulvebestanden i andre medlemsstater udgør et forhold, som på lang sigt har betydning for ulvens bevaringsstatus ved at bidrage til den genetiske variation. Dette gælder især mindre medlemsstater, hvor en levedygtig bestand er betinget af, at der sker genetisk udveksling med bestande i andre medlemsstater (pr. 53-57). Men heraf følger tillige, at der ved vurderingen af ulvebestandens bevaringsstatus også skal tages hensyn til, om der etableres hindringer for ulvens passage mellem medlemsstaterne ved bl.a. grænsehegn, som det aktuelt er tilfældet i forhold til Rusland og Hviderusland (pr. 59). Mens der på baggrund af habitatdirektivet kan opstilles en formodning for udveksling mellem ulvebestanden i de forskellige

medlemsstater, må der dog også tages hensyn til samarbejdet mellem de nationale myndigheder. Dette gælder imidlertid ikke i forhold til tredjelande, hvor der gælder en anden retlig beskyttelse. Afslutningsvis fastslog Domstolen, at kulturelle og økonomiske hensyn ikke kan begrunde en fravigelse af betingelserne for gunstig bevaringsstatus for ulven, men at disse forhold kan være nødvendige at inddrage ved vedtagelse af bevaringsforanstaltninger efter art. 14, da de kulturelle og økonomiske forhold kan gøre det vanskeligere at genoprette eller bevare gunstig bevaringsstatus (pr. 68-71).

Kommentar: *Dette er den sjette dom fra EU-Domstolen om jagt på ulve, hvor de seneste domme vedrører tilfælde, hvor ulven ikke er omfattet af bilag IV, men af bilag V – se sag C-601/22 (**MRF 2024.75**) og sag C-436/22 (**MRF 2024.76**). Denne praksis vil fremover have bredere interesse, efter at ulven med virkning fra juli 2025 er blevet flyttet fra bilag IV til bilag V for samtlige EU-medlemsstater, jf. ændringsdirektiv 2025/1237, som i dansk ret er gennemført ved bekendtgørelse nr. 1005 af 2. juli 2025. Hovedspørgsmålet i den estiske sag var, om der ved vurdering af gunstig bevaringsstatus for ulven kan tages hensyn til bestanden i tilgrænsende stater og den naturlige udveksling af ulve med disse stater. EU-Domstolen besvarede dette bekræftende, men fastslog tillige, at dette er et obligatorisk kriterium for mindre medlemsstater under hensyn til behovet for genetisk variation i bestanden. Dette betyder så samtidig, at hvis der etableres grænsehegn, som det aktuelt er tilfældet langs grænsen til Rusland og Hviderusland, skal dette indgå som en negativ faktor for den genetiske variation, der er nødvendig for bestandens langsigtede gunstige bevaringsstatus. Hvilken betydning dette har for gyldigheden af den omtvistede estiske jagtkvote, der ifølge dommen var på over halvdelen af ulvebestanden i Estland, er det ikke muligt at vurdere, men i forhold til Danmark kan netop dette spørgsmål give problemer i forhold til det vildsvinehegn, som er opsat langs med den dansk-tyske grænse. Dette forhold er imidlertid ikke omtalt i det notat, som Miljøministeriet fremsendte til Folketinget om det danske indlæg i sagen, hvor der alene fokuseres på, om habitatdirektivet kræver et formaliseret samarbejde (notatet er optrykt som bilag i forlængelse af dommen). På dette punkt var EU-Domstolens besvarelse dog begrænset til en konstatering af, at oplysninger om bestand mv. i tilgrænsende medlemsstater kan være nødvendige, men uden at der kræves et egentligt formaliseret samarbejde. I forhold til de danske myndigheders jævnlige reference til rødlistede arter må dommen tages som en understregning af, at IUCN's rødlisteklassificering ikke er afgørende for, hvad der kan tillades efter habitatdirektivet.*

Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

12. juni 2025 *

»Præjudiciel forelæggelse – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – direktiv 92/43/EØF – artikel 1, litra i), første afsnit – en arts bevaringsstatus – begreb – artikel 14 – forvaltningsforanstaltninger – indsamling i naturen og udnyttelse forenelig med opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for arten – artikel 1, litra i), andet afsnit – vurdering af, om den pågældende arts bevaringsstatus er gunstig – kumulative betingelser – Canis lupus (ulv) – klassificering i kategorien »sårbar« på Den Internationale Union for Naturbevarelses »rødliste« – dyreart, der er en del af en bestand, hvis naturlige udbredelsesområde strækker sig ud over en medlemsstats område – hensyntagen til udvekslingen med bestande af samme art i nabomedlemsstaterne eller de tilgrænsende tredjelande – artikel 2, stk. 3 – hensyntagen til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg«

I sag C-629/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Riigikohus (øverste domstol, Estland) ved afgørelse af 13. oktober 2023, indgået til Domstolen den 16. oktober 2023, i sagen

MTÜ Eesti Suurkiskjad

mod

Keskkonnaamet,

procesdeltager:

Keskkonnaagentuur,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.L. Arastey Sahún, og dommerne D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (refererende dommer) og B. Smulders,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

* Processprog: estisk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. november 2024,

efter at der er afgivet indlæg af:

– MTÜ Eesti Suurkiskjad ved M. Ellermaa og E. Lopp,

– den estiske regering ved M. Kriisa, som befuldmægtiget,

– den danske regering ved D. Elkan, J.F. Kronborg og C. Maertens, som befuldmægtigede,

– den østrigske regering ved A. Posch, J. Schmoll og M. Kopetzki, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved L. Haasbeek, C. Hermes, E. Randvere, N. Ruiz García og K. Toomus, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. december 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, litra i), artikel 2, stk. 3, og artikel 14, 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«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem MTÜ Eesti Suurkiskjad og Keskkonnaamet (miljøkontor, Estland) vedrørende lovligheden af en forvaltningsakt om kvoterne for ulvejagt.

Retsforskrifter

EU-retten

3 15. betragtning til habitatdirektivet lyder således:

»[D]er er [...] 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.«

4 Direktivets artikel 1 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.

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

[...]«

5 Direktivets 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.«

6 Direktivets artikel 11 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne overvåger de i artikel 2 nævnte naturtypers og arters bevaringsstatus og tager især hensyn til prioriterede naturtyper og prioriterede arter.«

7 Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, fastsætter:

»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.«

8 Direktivets artikel 14, stk. 1, lyder således:

»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.«

9 Direktivets artikel 16, stk. 1, fastsætter:

»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.«

10 Bilag II til direktivet, som har overskriften »Dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, hvis bevaring kræver udpegning af særlige bevaringsområder«, nævner blandt disse dyrearter bl.a. »*Canis lupus* (undtagen den estiske population [...])«.

11 I henhold til bilag IV til habitatdirektivet, som har overskriften »Dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, der kræver streng beskyttelse«, er *Canis lupus* en af disse dyrearter, »bortset fra de [...] estiske populationer«.

12 I medfør af bilag V til direktivet, som har overskriften »Dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, for hvis indsamling i naturen og udnyttelse der kan træffes forvaltningsforanstaltninger«, kan der træffes sådanne foranstaltninger for de estiske populationer af *Canis lupus*.

Estisk ret

Naturbeskyttelsesloven

13 Artikel 1 i looduskaitseseadus (naturbeskyttelsesloven, RT I 2004, 38, 258) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »naturbeskyttelsesloven«), har følgende ordlyd:

»Denne lov har til formål:

1) at beskytte naturen ved at bevare dens mangfoldighed og sikre en gunstig status for naturtyper samt dyre-, plante- og svampearter

[...]«

14 Naturbeskyttelseslovens artikel 3, der har overskriften »Gunstig status for en naturtype og en art«, fastsætter i stk. 2:

»Statussen for en art anses for gunstig, hvis bestandens størrelse tyder på, at arten fortsat vil bestå på lang sigt som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levested eller ynglested, hvis artens naturlige udbredelsesområde ikke er i tilbagegang, og hvis der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til at sikre artens bestående på lang sigt.«

15 Lovens artikel 49, der har overskriften »Handlingsplan for beskyttelse og forvaltning af arten«, bestemmer:

»1) Der udarbejdes en handlingsplan:

1) for at tilrettelægge bevaringen af den art, der er omfattet af beskyttelseskategori I

2) for at sikre artens gunstige bevaringsstatus, hvis resultaterne af den videnskabelige opgørelse over arten viser, at de hidtil trufne foranstaltninger ikke garanterer den, eller hvis det er påkrævet på grund af en international forpligtelse

3) for at forvalte arten, hvis resultaterne af den videnskabelige opgørelse over arten viser en betydelig negativ indvirkning på miljøet eller en trussel mod ejendom eller menneskers sundhed som følge af en øget forekomst af arten.

2) Den fælles handlingsplan skal indeholde:

1) data om artens biologi, bestandstørrelse og udbredelse

2) betingelserne for at sikre den truede arts gunstige status

3) risikofaktorerne

4) bevarings- eller forvaltningsmålet

5) prioriteterne og tidsplanen for de foranstaltninger, der er nødvendige for at opnå en gunstig status eller for at forvalte arten

6) budgettet for tilrettelæggelsen af bevaringen eller forvaltningen.

[...]«

Jagtloven

16 Artikel 21 i Jahiseadus (jagtloven, RT I 2013, 2) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »jagtloven«), som har overskriften »Overvågning af vildt«, fastsætter i stk. 4:

»Den myndighed, der er omhandlet i denne artikels stk. 3 [Keskkonnaagentuur (miljøagentur, Estland)], udarbejder hvert år en overvågningsrapport om vildt. Overvågningsrapporten skal indeholde følgende data:

1) en beskrivelse af status for vildtbestandene

2) ændringerne i status for vildtbestandene

3) prognoserne over status for vildtbestandene og risikofaktorerne

4) anbefalinger vedrørende jagtkvoter og -struktur.«

17 Jagtlovens artikel 22, som har overskriften »Jagtkvoter og -struktur«, bestemmer i stk. 2:

»Miljøkontoret fastsætter hvert år kvoterne for jagt på brune bjørne, ulve, losser og gråsæler på grundlag af de rapporter, der er nævnt i denne lovs artikel 21, stk. 4, og jagtrådets forslag.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 Den 4. oktober 2012 vedtog den estiske miljøminister en »Handlingsplan for beskyttelse og forvaltning af store rovdyr (*Canis lupus* (ulv), *Lynx lynx* (los) og *Ursus arctos* (brun bjørn)) for perioden 2012-2021« (herefter »handlingsplanen for perioden 2012-2021«).

19 Det blev i handlingsplanen for perioden 2012-2021 anført, at bevaringsstatussen for de estiske bestande af store rovdyr kunne anses for gunstig, og planen sigtede bl.a. mod at opretholde den gunstige bevaringsstatus for ulve med hensyn til såvel den estiske som den baltiske bestand af denne dyreart. Med henblik herpå blev der i handlingsplanen fastlagt en målsætning om opretholdelse af 15-25 ulvekobler med hvalpe om året før jagtsæsonens begyndelse, således at den samlede bestand af arten på estisk område var på ca. 150-250 individer. Inden for dette interval skulle der hvert år fastlægges mål i overensstemmelse med resultaterne af overvågningen, og bestandens størrelse skulle holdes inden for dette interval ved jagt. Formålet var også at mindske de skader, som ulve forårsagede, navnlig ved at prioritere jagt i de områder, hvor ulve forårsagede skader.

20 Ifølge handlingsplanen er den baltiske ulvebestand selv en del af den eurasiske bestand af denne dyreart, hvis naturlige udbredelsesområde strækker sig over Estland, Letland, Litauen, det nordøstlige Polen, Belarus, det nordlige Ukraine og visse russiske regioner. Handlingsplanen angav det omtrentlige antal ulve i Letland og Litauen i 2008 og i de russiske naboregioner til Estland i 2010. Den præciserede ligeledes, at mens der var vedtaget planer for beskyttelse eller for bevaring og forvaltning af ulve i Republikken Letland, Republikken Finland og Republikken

Belarus og var ved at blive udarbejdet sådanne planer i Republikken Litauen og Republikken Polen, manglede de derimod i Rusland. Der blev i øvrigt i handlingsplanen for perioden 2012-2021 redegjort for muligheden for at jage ulve i disse medlemsstater og tredjelande. Hvad angår internationalt samarbejde blev det i handlingsplanen bl.a. fremhævet, at Republikken Estland deltog i arbejdsgruppen under Den Internationale Union for Naturbevarelse (herefter »IUCN«), og at der var kontakter mellem denne medlemsstats repræsentant og de lettiske, litauiske, polske, finske, svenske, norske og russiske repræsentanter. Der skulle efter handlingsplanen også indføres en regelmæssig udveksling af oplysninger mellem Republikken Estland og Republikken Letland om den kvantitative udvikling i bestanden af store rovdyr og om jagtkvoterne, og Republikken Estland skulle deltage aktivt i internationale projekter i forbindelse med tilrettelæggelsen af bevaringen og forvaltningen af store rovdyr.

21 Ved afgørelse af 29. oktober 2020 vedtaget i henhold til jagtlovens artikel 22, stk. 2, fastsatte miljøkontoret den første del af kvoten vedrørende ulvejagt for jagtsæsonen 2020/2021 i Estland til 140 individer fordelt på 20 forvaltningsområder, idet det prioriterede avlsområderne og de områder, hvor denne dyreart havde forårsaget skade.

22 Sagsøgeren i hovedsagen, som er en estisk miljøbeskyttelsesforening, anlagde sag ved Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland) med påstand om annullation af denne afgørelse. Den gjorde til støtte for søgsmålet bl.a. gældende, at ulvens bevaringsstatus i Estland ikke kunne anses for »gunstig« som omhandlet i naturbeskyttelseslovens artikel 3, og at en tilladelse til jagt på 140 ulve ville gøre det endnu vanskeligere at nå målet om at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for denne art.

23 Ved dom af 1. oktober 2021 frifandt Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn) sagsøgte.

24 Dommen om frifindelse blev stadfæstet af Tallinna Ringkonnakohus (appeldomstolen i Tallinn, Estland).

25 Appeldomstolens dom om stadfæstelse blev appelleret til Riigikohus (øverste domstol, Estland), som er den forelæggende ret, af appellanten i hovedsagen.

26 Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om der, når en medlemsstat vedtager forvaltningsforanstaltninger i henhold til habitatdirektivets artikel 14, med henblik på at efterprøve, om disse foranstaltninger er forenelige med målet om at opretholde eller genoprette en »gunstig bevaringsstatus« for den pågældende art som omhandlet i direktivets artikel 1, litra i), andet afsnit, skal tages hensyn til bevaringsstatussen for bestanden af arten på den pågældende medlemsstats område, eller om det er muligt at tage hensyn til bevaringsstatussen for bestanden på andre EU-medlemsstaters område, i det foreliggende tilfælde den baltiske bestand.

27 Den forelæggende ret har i denne henseende bemærket, at det ikke bestrides, at bevaringsstatussen for den baltiske ulvebestand er »gunstig«, men at appellanten i hovedsagen på grundlag af en vurdering foretaget af IUCN har anført, at den estiske ulvebestand ikke kan anses for at have en sådan bevaringsstatus.

28 I denne sammenhæng har den forelæggende ret for det andet henvist til, at der, så vidt det er den bekendt, ikke findes noget officielt samarbejde med henblik på bevaring af den omhandlede ulvebestand mellem de medlemsstater, hvis område bestandens naturlige udbredelsesområde strækker sig til, men kun en uformel kommunikation mellem videnskabsfolk.

29 For det tredje ønsker den forelæggende ret oplyst, om en bestand af en art, der for så vidt angår en medlemsstat er klassificeret i kategorien »sårbar« på IUCN's rødliste over truede arter (herefter »IUCN's rødliste«), navnlig henset til dom af 14. juni 2007, Kommissionen mod Finland (C-342/05, EU:C:2007:341), og af 23. april 2020, Kommissionen mod Finland (Forårsjagt på hanedderfugle) (C-217/19, EU:C:2020:291), kan anses for at have en »gunstig bevaringsstatus« som omhandlet i habitatdirektivet. Den forelæggende ret har i denne henseende bemærket, at den baltiske ulvebestand i den handlingsplan, der er udarbejdet for perioden 2022-2031 i forlængelse af handlingsplanen for perioden 2012-2021, anses for at henhøre under kategorien »ikke truet« (LC) på IUCN's rødliste, mens den estiske bestand af arten kategoriseres som »sårbar« (VU) og endog burde anses for »moderat truet« (EN), hvis der ikke blev taget hensyn til nabobestandene.

30 Endelig har den forelæggende ret for det fjerde anført, at miljøkontoret og miljøagenturet inden for rammerne af tvisten i hovedsagen altid har gjort gældende, at en stigning i antallet af ulve ville medføre store sociale og økonomiske spændinger. Et af hovedargumenterne for at tillade ulvejagt er således nødvendigheden af at reducere de skader, der forårsages af denne dyreart, navnlig på husdyr.

31 På denne baggrund har Riigikohus (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal habitatdirektivets artikel 14, stk. 1, fortolkes således, at [vedtagelse af en af de heri nævnte foranstaltninger indebærer] en forpligtelse til [...] at sikre en gunstig bevaringsstatus [som omhandlet i direktivets artikel 1, litra i),] for en regional bestand af en art i en bestemt medlemsstat, eller kan der tages hensyn til bevaringsstatussen for den samlede bestand på Den Europæiske Unions medlemsstaters område?

2) Såfremt det er tilladt at tage hensyn til [bevaringsstatussen for] den samlede bestand på Den Europæiske Unions medlemsstaters område, skal habitatdirektivet da fortolkes således, at det fastsætter et krav om et formelt samarbejde mellem de medlemsstater, på hvis område bestandens udbredelsesområde er beliggende, med henblik på bevaring af denne bestand, eller er det tilstrækkeligt, at den medlemsstat, der træffer de i habitatdirektivets artikel 14 nævnte foranstaltninger, fastslår situationen for bestanden af arten i de øvrige berørte medlemsstater eller fastlægger betingelserne herfor i en national forvaltningsplan?

3) Kan habitatdirektivets artikel 1, litra i), fortolkes således, at en regional bestand af en art, der [...] er [klassificeret i kategorien »sårbar« (VU) på IUCN's rødliste], kan [anses for at] have en gunstig bevaringsstatus som omhandlet i habitatdirektivet?

4) Kan habitatdirektivets artikel 1, litra i), sammenholdt med artikel 2, stk. 3, fortolkes således, at der [med henblik på at afgøre, om] en arts [...] bevaringsstatus [er gunstig,] også kan tages hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første til det tredje spørgsmål

32 Med de tre første spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 1, litra i), skal fortolkes således, at det forhold, at bestanden af en dyreart på en medlemsstats område er klassificeret i kategorien »sårbar« på IUCN's rødliste, udelukker, at artens bevaringsstatus på medlemsstatens område anses for »gunstig« som omhandlet i bestemmelsen. I øvrigt ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om samme artikel 1, litra i), skal fortolkes således, at en medlemsstats vedtagelse af forvaltningsforanstaltninger i henhold til direktivets artikel 14, stk. 1, indebærer en forpligtelse til at sikre en gunstig bevaringsstatus for bestanden af den pågældende art på medlemsstatens område, eller om medlemsstaten kan tage hensyn til bevaringsstatussen for den samlede bestand, hvis naturlige udbredelsesområde strækker sig ud over medlemsstatens område, og i givet fald i hvilket omfang og på hvilke betingelser.

33 Det skal indledningsvis bemærkes, at ulven principielt i medfør af habitatdirektivets artikel 12, sammenholdt med bilag IV, litra a), henhører under de arter af »fællesskabsbetydning«, som skal sikres en »streng beskyttelse« som omhandlet i artikel 12.

34 Samme bilag IV, litra a), udelukker imidlertid bl.a. de estiske bestande af ulve fra denne strenge beskyttelse.

35 Disse bestande er således opført i habitatdirektivets bilag V, litra a), som dyreart af fællesskabsbetydning, for hvis indsamling i naturen og udnyttelse der kan træffes forvaltningsforanstaltninger, og som derfor er omfattet af direktivets artikel 14.

36 Hvad angår de forvaltningsforanstaltninger, der kan træffes for de arter, som er opført i bilag V til habitatdirektivet, skal det bemærkes, at det hedder i direktivets 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«.

37 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 (dom af 29.7.2024, ASCEL, C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 53).

38 Denne skønsmargen er imidlertid 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 (jf. i denne retning dom af 29.7.2024, ASCEL, C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 55).

39 Det skal nemlig bemærkes, at formålet med enhver foranstaltning, der vedtages 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 (dom af 29.7.2024, ASCEL, C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 56).

40 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 (dom af 29.7.2024, ASCEL, C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 57).

41 Når en dyreart har en ugunstig bevaringsstatus, skal de kompetente myndigheder i øvrigt træffe foranstaltninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 14 for at forbedre den pågældende arts bevaringsstatus i et sådant omfang, at bestanden heraf i fremtiden og varigt opnår en gunstig bevaringsstatus (jf. i denne retning dom af 29.7.2024, ASCEL, C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 69).

42 Endelig skal vurderingen af en arts bevaringsstatus og af hensigtsmæssigheden i at vedtage foranstaltninger i medfør af habitatdirektivets artikel 14 foretages under hensyntagen til bl.a. de nyeste videnskabelige oplysninger, der er opnået takket være overvågningen efter nævnte direktivs artikel 11 (jf. i denne retning dom af 29.7.2024, ASCEL, C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 65). Det følger i denne henseende 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 (dom af 29.7.2024, ASCEL, C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

43 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse og af de sagsakter, som Domstolen råder over, at ulvens bevaringsstatus i Estland blev anset for gunstig i handlingsplanen for perioden 2012-2021. Der er i denne sammenhæng bl.a. blevet taget hensyn til de oplysninger vedrørende nabomedlemsstater og tilgrænsende tredjelande, der er nævnt i denne doms præmis 20.

44 Den forelæggende ret har imidlertid navnlig bemærket, at den estiske ulvebestand i den efterfølgende handlingsplan, der blev udarbejdet for perioden 2022-2031, er klassificeret i kategorien »sårbar« på IUCN's rødliste, dvs. at der ifølge definitionen i retningslinjerne for anvendelsen af kategorierne og kriterierne på IUCN's rødliste er en stor risiko for, at den vil uddø i vild tilstand.

45 Det skal i denne henseende først bemærkes, at begrebet »en arts bevaringsstatus« er defineret i habitatdirektivets artikel 1, litra i), første afsnit, som resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten, og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrighed inden for det område, der er nævnt i direktivets artikel 2.

46 Dernæst bemærkes, at en arts bevaringsstatus i henhold til direktivets artikel 1, litra i), andet afsnit, anses for gunstig, forudsat at tre kumulative betingelser er opfyldt. For det første skal data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art vise, 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 artens bestande (dom af 29.7.2024, ASCEL, C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

47 Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis vedrørende habitatdirektivets artikel 16, som giver medlemsstaterne mulighed for at fravige bestemmelserne i direktivets artikel 12-15, og hvis anvendelse ligeledes afhænger af bl.a. opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, at denne status 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 (dom af 11.7.2024, WWF Österreich m.fl., C-601/22, EU:C:2024:595, præmis 57).

48 Det samme gælder nødvendigvis i forbindelse med gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 14. Som generaladvokaten har anført i punkt 39 og 40 i forslaget til afgørelse, forholder det sig nemlig således, at hvis en arts bevaringsstatus ikke er gunstig i en medlemsstat, til hvis område artens naturlige udbredelsesområde i det mindste potentielt strækker sig, kan den ikke eller i det mindste ikke i fuldt omfang udfylde sin økologiske funktion i denne medlemsstat, selv hvis bestanden af den pågældende art i medlemsstaten er en del af en bestand med en gunstig bevaringsstatus.

49 Hvad for det første angår den omstændighed, at den estiske ulvebestand er klassificeret i kategorien »sårbar« på IUCN's rødliste, må det imidlertid konstateres, at hverken habitatdirektivets artikel 1, litra i), eller nogen anden bestemmelse i direktivet med henblik på definitionen af begrebet »en arts bevaringsstatus« henviser til IUCN's rødliste eller til de kriterier, hvorefter listen udarbejdes, som indikator for, om en art har en gunstig bevaringsstatus eller ej, som generaladvokaten har anført i punkt 85 i forslaget til afgørelse.

50 Som Europa-Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg, adskiller den vurderingsmetode, der anvendes med henblik på klassificeringen af arter på IUCN's rødliste, sig i øvrigt fra den, der skal gennemføres i henhold til habitatdirektivets artikel 1, litra i).

51 Hvis de data, kriterier og bedømmelser, der har ført til klassificeringen af en art på IUCN's rødliste, som generaladvokaten i det væsentlige har fremhævet i punkt 86 i forslaget til afgørelse, kan tænkes at indgå i de videnskabelige oplysninger, som den pågældende medlemsstat skal tage hensyn til med henblik på sin egen vurdering (jf. i denne retning dom af 14.6.2007, Kommissionen mod Finland, C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 26 og 27, af 23.4.2020, Kommissionen mod Finland (Forårsjagt på hanedderfugle), C-217/19, EU:C:2020:291, præmis 77 -88, og af 29.7.2024, ASCEL, C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 65 og 78), udelukker klassificeringen af en art på IUCN's rødliste og nærmere bestemt i kategorien »sårbar« på nationalt plan derfor ikke i sig selv, at artens bevaringsstatus på den pågældende medlemsstats område ikke desto mindre anses for gunstig, hvis de kumulative betingelser, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 1, litra i), andet afsnit, er opfyldt.

52 Hvad for det andet angår disse sidstnævnte betingelser skal det bemærkes, at det med henblik på at afgøre, om en arts bevaringsstatus er gunstig på en medlemsstats område, kan være relevant at tage hensyn til oplysninger om bestandene af arten i andre medlemsstater eller endog i tredjelande. Dette vil navnlig være tilfældet med hensyn til beskyttede dyrearter, der som ulven lever inden for store områder, og hvis »naturlige udbredelsesområde«, som er et af de kriterier, der skal tages i betragtning for at afgøre, om en arts bevaringsstatus er gunstig, derfor svarer til et

større område end det geografiske område, som frembyder de fysiske eller biologiske elementer, der er væsentlige for deres liv og reproduktion (jf. i denne retning dom af 29.7.2024, ASCEL, C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

53 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 48-52 i forslaget til afgørelse, forholder det sig nemlig navnlig med hensyn til en dyreart som ulven således, at de bestande heraf, der ligeledes findes i de medlemsstater eller tilgrænsende tredjelande, som påtænker at vedtage forvaltningsforanstaltninger i henhold til habitatdirektivets artikel 14, stk. 1, har betydning for sidstnævnte medlemsstats undersøgelse af, om bevaringsstatussen for bestanden af arten på dens område er gunstig eller ej, for så vidt som der sker en udveksling mellem disse bestande, idet en sådan udveksling kan udgøre et forhold, der indvirker på arten, og som på lang sigt kan få indflydelse på bestandens udbredelse og talrighed på det nævnte område som omhandlet i direktivets artikel 1, litra i), første afsnit.

54 En sådan udveksling vil faktisk bl.a. kunne kompensere for tab af enheder af en art gennem indvandring eller omvendt afbøde en uforholdsmæssig tilvækst i bestanden af arten i den pågældende medlemsstat gennem udvandring. Udvekslingen kan i øvrigt styrke bestandens genetiske variation.

55 Som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 53 i forslaget til afgørelse, kan udvekslingen mellem medlemsstaternes eller tredjelandenes bestande, der udgør en del af samme bestand, i det foreliggende tilfælde den baltiske bestand af ulve, eller den eurasiske bestand af denne dyreart, endda være en ufravigelig betingelse for bevaringen heraf, navnlig for så vidt angår bestandene i mindre medlemsstater, hvor de naturlige levesteder, som arten kan finde, er for små til en levedygtig bestand. I et sådant tilfælde kan den pågældende art kun sikre sin overlevelse i en sådan medlemsstat, hvis dens bestand, som ikke ville være levedygtig, hvis den forblev isoleret, opretholder en vedvarende udveksling med bestande af samme art i nabomedlemsstaterne eller de tilgrænsende tredjelande. Det kan således under hensyntagen til denne udveksling være muligt at fastslå, at de tre kumulative betingelser for en gunstig bevaringsstatus, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 1, litra i), andet afsnit, er opfyldt for denne bestand.

56 Det skal imidlertid understreges, at det, for at en arts bevaringsstatus kan anses for at være gunstig, efter ordlyden af denne bestemmelse, jf. denne doms præmis 46, ikke er tilstrækkeligt, at data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder, at artens naturlige udbredelsesområde ikke er i tilbagegang, og at der er et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande. Det kræves desuden for det første, at 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, at der ikke er sandsynlighed for, at artens naturlige udbredelsesområde inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og for det tredje, at der sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande.

57 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 59 i forslaget til afgørelse, skal der derfor i tilfælde af en tilfredsstillende aktuel situation henset til disse kriterier stadig skabes vished om, at denne situation også vil foreligge i fremtiden, for at det kan fastslås, at en art har en gunstig bevaringsstatus.

58 I denne henseende skal der for det første navnlig tages hensyn til alle forventelige ændringer, som kan påvirke udvekslingen mellem bestanden i den pågældende medlemsstat og de andre bestande, der udgør en del af den samme bestand.

59 Den igangværende opførelse af grænsehegn mellem Republikken Estland, Republikken Letland og Republikken Litauen på den ene side og Republikken Belarus og Den Russiske Føderation på den anden side, som den forelæggende ret har nævnt, udgør en sådan ændring. Disse hegn kan nemlig påvirke udvekslingen mellem bestandene af den pågældende art i de nævnte medlemsstater på den ene side og bestandene af arten i Belarus og Rusland på den anden side.

60 For det andet skal der tages hensyn til det niveau af retlig beskyttelse, som den pågældende art nyder i nabomedlemsstaterne og de tilgrænsende tredjelande.

61 Det kan i princippet formodes, at den konstaterede udveksling mellem bestanden af den pågældende art i en medlemsstat og bestandene af arten i andre medlemsstater også vil finde sted i fremtiden, eftersom de sidstnævnte medlemsstater ligesom den førstnævnte er underlagt kravene i habitatdirektivet.

62 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 63 og 64 i forslaget til afgørelse, er der derimod i mangel af en beskyttelse i et tredjeland svarende til den, der er sikret ved habitatdirektivet eller i det mindste ved 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), ingen retlig garanti mod en fremtidig forringelse af bestandene i dette tredjeland og dermed af udvekslingen med bestanden i den pågældende medlemsstat (jf. i denne retning dom af 11.7.2024, WWF Österreich m.fl., C-601/22, EU:C:2024:595, præmis 62 og 63 og den deri nævnte retspraksis).

63 Som generaladvokaten har anført i punkt 67 i forslaget til afgørelse, bør der endelig for det tredje lægges endnu større vægt på relationerne med bestandene i nabomedlemsstaterne og de tilgrænsende tredjelande, når disse medlemsstater og tredjelande ikke blot anvender sammenlignelige retlige beskyttelsesordninger, men samarbejder med den pågældende medlemsstat om beskyttelse af den pågældende art og f.eks. koordinerer deres beskyttelsesforanstaltninger med den, således at udvekslingen mellem de berørte bestande optimeres.

64 Det kan i øvrigt med henblik på at overvåge, at indsamlingen af enheder af en art i naturen og udnyttelsen heraf er forenelig med opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus, jf. denne doms præmis 38, vise sig at være nødvendigt, at den medlemsstat, på hvis område der er en ulvebestand, som er en del af en bestand, hvis naturlige udbredelsesområde strækker sig ud over medlemsstatens område, når den agter at tage hensyn til udvekslingen mellem ulvebestanden på det nævnte område og bestandene i nabomedlemsstaterne eller de tilgrænsende tredjelande, deler oplysninger om de grænseoverskridende bevægelser, der er observeret hos enheder af denne art, og om de forvaltningsforanstaltninger, som disse medlemsstater eller tredjelande træffer eller påtænker at træffe med hensyn til bestandene på deres respektive områder, med de pågældende nabomedlemsstater eller tilgrænsende tredjelande. En sådan udveksling af oplysninger kan nemlig på den ene side gøre den pågældende medlemsstats vurdering af sin egen bestands størrelse mere præcis. På den anden side kan det være nødvendigt at indhente oplysninger om de forvaltningsforanstaltninger, der anvendes eller påtænkes af de relevante medlemsstater eller tredjelande, for at den nævnte medlemsstat kan sikre sig, at den pågældende art kan anses for faktisk at have en gunstig bevaringsstatus på dens område. Endelig kan den have brug for oplysninger om de foranstaltninger, der anvendes eller påtænkes af nabomedlemsstaterne eller de tilgrænsende tredjelande, for at kunne sikre sig, at de foranstaltninger, som den påtænker at træffe med hensyn til den omhandlede art, er forenelige med opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for arten på dens område.

65 Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om ulvens bevaringsstatus i Estland, henset til de faktorer, der er nævnt i denne doms præmis 45-64, kunne anses for at være gunstig på tidspunktet for vedtagelsen af handlingsplanen for perioden 2012-2021, og i givet fald om de forvaltningsforanstaltninger, der blev besluttet i den i hovedsagen omhandlede afgørelse, som er nævnt i denne doms præmis 21, var forenelige med opretholdelsen af denne status for ulven.

66 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første til det tredje spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 1, litra i), skal fortolkes således, at

– det forhold, at bestanden af en dyreart på en medlemsstats område er klassificeret i kategorien »sårbar« på IUCN's rødliste, ikke udelukker, at artens bevaringsstatus på medlemsstatens område anses for »gunstig« som omhandlet i bestemmelsen

– artens gunstige bevaringsstatus status skal foreligge og, i første omgang og nødvendigvis, vurderes på lokalt og nationalt plan. I forbindelse med vurderingen med henblik på vedtagelse af forvaltningsforanstaltninger i henhold til direktivets artikel 14, stk. 1, af, om bevaringsstatussen for en dyreart, der er en del af en bestand, hvis naturlige udbredelsesområde strækker sig ud over medlemsstatens område, er »gunstig« som omhandlet i nævnte artikel 1, litra i), kan medlemsstaten imidlertid tage hensyn til udvekslingen mellem bestanden af den pågældende art på dens område på den ene side og bestandene af arten i nabomedlemsstaterne eller de tilgrænsende tredjelande på den anden side. Ved vurderingen af, hvilken betydning der skal tillægges en sådan udveksling, skal den pågældende medlemsstat navnlig tage hensyn til alle forventelige og sandsynlige ændringer, som kan påvirke udvekslingen, til niveauet af den retlige beskyttelse, som disse andre medlemsstater og tredjelande sikrer, og til graden af samarbejde mellem deres kompetente myndigheder.

Det fjerde spørgsmål

67 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 1, litra i), sammenholdt med artikel 2, stk. 3, skal fortolkes således, at der i forbindelse med vurderingen af en dyrearts bevaringsstatus med henblik på vedtagelse af forvaltningsforanstaltninger i henhold til direktivets artikel 14 kan tages hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg som omhandlet i artikel 2, stk. 3.

68 Som generaladvokaten har anført i punkt 73-79 i forslaget til afgørelse, kan økonomiske, sociale og kulturelle behov og regionale og lokale særpræg, der kendetegner situationen i en medlemsstat, være relevante med henblik på at fastslå, om bevaringsstatussen for en art på dens område er gunstig som omhandlet i habitatdirektivets artikel 1, litra i). Sådanne behov og særpræg kan nemlig indgå i 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 direktivets artikel 2, stk. 1.

69 Som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har fremhævet i punkt 80-82 i forslaget til afgørelse, kan den pågældende arts bevaringsstatus dog under alle omstændigheder ikke anses for gunstig, når de tre kumulative betingelser i habitatdirektivets artikel 1, litra i), andet afsnit, ikke alle er opfyldt. Hvis det var muligt for medlemsstaterne at være af den opfattelse, at den pågældende arts bevaringsstatus, selv om disse betingelser ikke er opfyldt, alligevel skal anses for at være gunstig på grund af de behov eller særpræg, som direktivets artikel 2, stk. 3, henviser til,

ville det nemlig bringe opnåelsen af det i direktivets artikel 2, stk. 2, opstillede mål om bevaring af arten i fare (jf. analogt dom af 7.11.2000, First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, præmis 23, og af 14.1.2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, præmis 31).

70 Af samme grund kan de økonomiske, sociale og kulturelle behov og de regionale og lokale særpræg, der er omhandlet i habitatdirektivets artikel 2, stk. 3, som i øvrigt ikke udgør en selvstændig fravigelse af den generelle beskyttelsesordning, som dette direktiv har indført (dom af 14.1.2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, præmis 32), ikke påberåbes med henblik på at se bort fra 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 arten, en forpligtelse, der som bemærket i denne doms præmis 38 begrænser den skønsmargen, som medlemsstaterne råder over i medfør af direktivets artikel 14. Det er kun inden for grænserne af denne skønsmargen, at medlemsstaterne i princippet har ret til at tage hensyn til de nævnte behov og særpræg.

71 Henset til ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 1, litra i), sammenholdt med artikel 2, stk. 3, skal fortolkes således, at der i forbindelse med vurderingen af en dyrearts bevaringsstatus med henblik på vedtagelse af forvaltningsforanstaltninger i henhold til direktivets artikel 14 kan tages hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg som omhandlet i artikel 2, stk. 3, eftersom disse behov og særpræg udgør 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 direktivets artikel 2, stk. 1. Artens bevaringsstatus kan dog ikke anses for at være gunstig på grund af disse behov og særpræg, hvis de tre kumulative betingelser, der er fastsat i artikel 1, litra i), andet afsnit, ikke er opfyldt.

Sagsomkostninger

72 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 (Femte Afdeling) for ret:

1) Artikel 1, litra i), 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

– **det forhold, at bestanden af en dyreart på en medlemsstats område er klassificeret i kategorien »sårbar« (VU) på Den Internationale Union for Naturbevarelses (IUCN) rødliste over truede arter, ikke udelukker, at artens bevaringsstatus på medlemsstatens område anses for »gunstig« som omhandlet i bestemmelsen**

– **artens gunstige bevaringsstatus status skal foreligge og, i første omgang og nødvendigvis, vurderes på lokalt og nationalt plan. I forbindelse med vurderingen med henblik på vedtagelse af forvaltningsforanstaltninger i henhold til artikel 14, stk. 1, i direktiv 92/43, som ændret, af, om bevaringsstatussen for en dyreart, der er en**

del af en bestand, hvis naturlige udbredelsesområde strækker sig ud over medlemsstatens område, er »gunstig« som omhandlet i nævnte artikel 1, litra i), kan medlemsstaten imidlertid tage hensyn til udvekslingen mellem bestanden af den pågældende art på dens område på den ene side og bestandene af arten i nabomedlemsstaterne eller de tilgrænsende tredjelande på den anden side. Ved vurderingen af, hvilken betydning der skal tillægges en sådan udveksling, skal den pågældende medlemsstat navnlig tage hensyn til alle forventelige og sandsynlige ændringer, som kan påvirke udvekslingen, til niveauet af den retlige beskyttelse, som disse andre medlemsstater og tredjelande sikrer, og til graden af samarbejde mellem deres kompetente myndigheder.

2) **Artikel 1, litra i), i direktiv 92/43, som ændret ved direktiv 2013/17, sammenholdt med artikel 2, stk. 3, i direktiv 92/43, som ændret,**

skal fortolkes således, at

der i forbindelse med vurderingen af en dyrearts bevaringsstatus med henblik på vedtagelse af forvaltningsforanstaltninger i henhold til artikel 14 i direktiv 92/43, som ændret, kan tages hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg som omhandlet i artikel 2, stk. 3, eftersom disse behov og særpræg udgør 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, stk. 1, i direktiv 92/43, som ændret. Artens bevaringsstatus kan dog ikke anses for at være gunstig på grund af disse behov og særpræg, hvis de tre kumulative betingelser, der er fastsat i artikel 1, litra i), andet afsnit, ikke er opfyldt.

Underskrifter

NOTAT

Miljøministeriet
Departementet

Jura
J.nr.: 2023-12147
Den 30.01.2024

Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens præjudicielle sag C-629/23, Eesti Suurkiskjad

1. Indledning

Den estiske Højesteret har forelagt EU-Domstolen fire præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af habitatdirektivet[1] i relation til fastlæggelsen af en regional ulvebestands bevaringsstatus.

I Estland er ulv oplistet på habitatdirektivets bilag V, mens ulv i Danmark er omfattet af habitatdirektivets bilag IV. Som følge heraf er ulv en såkaldt bilag V-art i Estland, men en bilag IV-art i Danmark. Det betyder, at Danmark efter habitatdirektivets artikel 12 er forpligtet til at sikre en streng beskyttelse af ulv i Danmark, hvorimod Estland har taget forbehold for en streng beskyttelse af ulv ved deres tiltrædelse i Unionen.

Selvom beskyttelsen af ulv dermed er forskellig i Estland og Danmark, kan EU-Domstolens besvarelse af de præjudicielle spørgsmål have betydning for forvaltningen af ulv i Danmark, jf. nærmere nedenfor.

2. Sagens faktiske omstændigheder og juridiske problemstillinger

Den estiske sag vedrører en afgørelse truffet den 29. oktober 2020 af miljøkontoret i Estland (Keskkonnaamet). I afgørelsen fastlagde miljøkontoret på baggrund af bestemmelser i Estlands nationale jagtlov kvoten for ulvejagt for den første del af jagtåret 2020/2021 til 140 individer.

Naturbeskyttelsesforening MTÜ Esti Suurkiskjad anlagde på den baggrund retssag ved de estiske domstole om lovligheden af miljøkontorets afgørelse. Foreningen har bl.a. argumenteret for, at ulvens bevaringsstatus i Estland ikke er gunstig, og at jagt på 140 ulve vil vanskeliggøre opnåelsen af en gunstig bevaringsstatus.

De Estiske miljømyndigheder har under retssagen bl.a. gjort gældende, at Estland har en geografisk fravigelsesbestemmelse i habitatdirektivet, hvorefter ulve må jages på baggrund af en aktionsplan i henhold til estisk ret. Ved jagt på 140 individer kan Estland ifølge myndigheden fortsat opfylde sine forpligtelser over for Unionen. Det anføres endvidere, at aktionsplanen udarbejdes i samarbejde med videnskabsfolk, sagkyndige, repræsentanter for myndigheder og interesseorganisationer på området. Der henvises til, at ulvebestandens status i Estland er gunstig, og at bestanden ikke kun kan vurderes inden for Estland. Endelig bemærker myndigheden, at ulvebestandenes udvikling kan anses for at være stabil, og at det må anses for normalt, at der forekommer variationer i bestandene.

Den estiske Højesteret har under retssagen stillet fire præjudicielle spørgsmål til EU-Domstolen. Miljøministeriet vil i det følgende fokusere på det første og det andet spørgsmål, da navnlig besvarelsen af

[1] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

disse spørgsmål kan have betydning for forvaltningen af ulv i Danmark, herunder administrationen af danske regler om adgangen til at fravige beskyttelsen af ulv.

Det første spørgsmål vedrører forståelsen af begrebet "gunstig bevaringsstatus", herunder om habitatdirektivet skal fortolkes således, at en medlemsstat, når den gennemfører foranstaltninger i medfør af direktivets artikel 14, stk. 1, er forpligtet til at sikre en gunstig bevaringsstatus for den regionale bestand *i den pågældende medlemsstat*, eller om der kan tages hensyn til den *samlede* regionale bestands bevaringsstatus på tværs af landegrænser i de medlemsstater, hvor den regionale bestand er udbredt.

Det andet spørgsmål vedrører, om der af habitatdirektivet følger en pligt til formelt samarbejde mellem medlemsstater, hvor en regional bestand er udbredt, eller om det er tilstrækkeligt, at den medlemsstat, som gennemfører foranstaltninger efter direktivets artikel 14, stk. 1, selv fastslår situationen for bestanden i de øvrige medlemsstater eller fastlægger betingelser herfor i en national forvaltningsplan.

3. Regeringens interesse i sagen

Regeringen afgiver indlæg i sagen, da EU-Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål – herunder navnlig det første og det andet spørgsmål – kan have betydning for forvaltningen af ulv i Danmark.

Danmark har interesse i en fortolkning af habitatdirektivets bestemmelser, som giver størst mulig fleksibilitet i forhold til forvaltning af ulv.

I svaret på det første spørgsmål bør der argumenteres for, at ulvens bevaringsstatus også skal vurderes ud fra hele den regionale bestand, som ulven måtte være en del af, og ikke alene ud fra bestanden inden for en given medlemsstats grænser. Denne argumentation stemmer overens med regeringens skriftlige indlæg i den præjudicielle sag fra Østrig, sag C-601/22, WWF Österreich e.a., der også vedrører fortolkningen af habitatdirektivet i relation til forvaltning af ulv. Danmark modtog den 22. januar 2024 generaladvokatens forslag til afgørelse i sagen, som endnu ikke er afsluttet.

Således kan det få betydning for Danmarks muligheder for at forvalte ulv i restriktiv retning, hvis EU-Domstolen ved besvarelsen af det første spørgsmål anlægger en fortolkning af habitatdirektivet, hvorefter der ved fastlæggelsen af en bestands bevaringsstatus i en medlemsstat ikke kan tages hensyn til bevaringsstatus for den regionale bestand i de andre medlemsstater, hvor den regionale bestand er udbredt.

Da ulven er meget mobil, bør en bestands bevaringsstatus nemlig vurderes ud fra den regionale bestand og ikke blot ud fra de ulve, som befinder sig i en bestemt medlemsstat. Hvis bestanden af ulve alene vurderes ud fra de ulve, som befinder sig her i landet, vil enhver regulering af ulv i Danmark således som udgangspunkt have større indflydelse på bestandens mulighed for at opretholde sig selv, hvilket betyder, at muligheden for at fravige beskyttelsen i Danmark begrænses unødigt.

I svaret på det andet spørgsmål bør der argumenteres for, at der ikke af habitatdirektivet kan udledes noget krav om et formelt samarbejde mellem medlemsstaterne for så vidt angår fastlæggelse af regionale ulvebestandes bevaringsstatus.

Således vil det – afhængigt af de nærmere omstændigheder – kunne have økonomiske og administrative konsekvenser for Danmark, hvis EU-Domstolen i svaret på det andet spørgsmål anlægger en fortolkning, hvorefter medlemsstaterne er forpligtede til at indgå et formelt samarbejde i forhold til at fastlægge en bestands bevaringsstatus.

BILAG

Dertil kommer, at et formelt samarbejde afhængigt af de nærmere omstændigheder kan tænkes at få betydning for fleksibiliteten i Danmarks muligheder for at forvalte ulv. Det bemærkes i denne forbindelse, at selvom der ikke i habitatdirektivet er fastlagt retlige rammer for et sådant samarbejde, pågår der informationsudveksling om ulv medlemsstaterne imellem. Til illustration udveksler Danmark, Sverige og Tyskland allerede i dag data om ulv.