



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremSAT den 12. december 2024¹

Sag C-629/23

Eesti Suurkiskjad

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Riigikohus (øverste domstol, Estland))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – ulv (*canis lupus*) – indsamling i naturen og udnyttelse af enheder af de vilde dyrearter, som er nævnt i bilag V, litra a) – plan for jagt på ulven – vurdering af den pågældende arts bevaringsstatus«

I. Indledning

1. Habitatdirektivet² har til formål at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter. En påvirkning af eller trussel mod arters bevaringsstatus kan være til hinder for aktiviteter eller udløse forpligtelser til at handle. Hvordan skal denne bevaringsstatus fastslås³?

2. Dette spørgsmål rejses i det foreliggende tilfælde i forbindelse med beskyttelsen af enkelte individer af ulven (*Canis lupus*), en art af fællesskabsbetydning. Denne art er i de fleste medlemsstater fortsat⁴ omfattet af den strenge beskyttelsesordning i habitatdirektivets artikel 12, som allerede i flere tilfælde er blevet omhandlet i Domstolens praksis⁵. I henhold hertil skal forsætligt drab, altså også jagt, på ulven forbydes, og undtagelser fra dette forbud er kun mulige inden for yderst snævre grænser.

¹ – Originalsprog: tysk.

² – Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13.5.2013 (EUT 2013, L 158, s. 193).

³ – Ifølge rådsdokument 9705/24 af 8.5.2024, punkt 12, har Kommissionen bestilt undersøgelser vedrørende en bedre metodik for vurdering af store rovdyrs bevaringsstatus.

⁴ – Jf. vedrørende diskussionen om beskyttelsesniveauet for ulven mit forslag til afgørelse ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punkt 1 med yderligere henvisninger), rådsdokument 9705/24 af 8.5.2024 om status på diskussionen om beskyttelsesniveauet for ulven og Rådets pressemeddelelse af 26.9.2024, »Bernkonventionen: EU vil foreslå ændring af ulvens bevaringsstatus«, den tilsvarende skrivelse fra Unionen af 27.9.2024 til Bernkonventionens sekretariat, T-PVS/Inf(2024)15, samt afsnit 4.2. i Draft List of Decisions and Adopted Texts til nr. 44. Møde i Den Stående Komité under Bernkonventionen, T-PVS(2024)MISC den 6.12.2024 om vedtagelse af Unionens forslaget.

⁵ – Jf. f.eks. dom af 30.1.2002, Kommissionen mod Grækenland (*Caretta caretta*) (C-103/00, EU:C:2002:60), af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), eller senest af 11.7.2024, Umweltverband WWF Österreich m.fl. (C-601/22, EU:C:2024:595).

3. Visse medlemsstater, såsom Estland, aftalte imidlertid under forhandlingerne om direktivet eller ved tiltrædelsen af Unionen, at ulven på deres statsområde eller dele heraf kun skulle være omfattet af den svagere beskyttelse i henhold til habitatdirektivets artikel 14. I henhold til denne bestemmelse er jagt principielt tilladt, men medlemsstaterne skal træffe beskyttelsesforanstaltninger, såfremt opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus er i fare. Domstolen beskæftigede sig for første gang nærmere med denne beskyttelsesordning i den nyligt afsagte ASCEL-dom⁶. Heri understregede den bevaringsstatusens betydning for anvendelsen af artikel 14, men drøftede ikke vurderingen heraf nærmere.

4. Med den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse fra Estland stilles Domstolen nu over for spørgsmål om denne vurdering. Det skal undersøges, i hvilket omfang der skal tages hensyn til ulvebestandene uden for Estland ved vurderingen af ulvens bevaringsstatus, hvilken betydning en vurdering af denne status ud fra Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutnings (International Union for Conservation of Nature, IUCN) kriterier har, og om de økonomiske, sociale og kulturelle behov samt de regionale og lokale særpræg kan tilgodeses.

II. Retsforskrifter

A. Bernkonventionen

5. I folkeretlig henseende er det først og fremmest Bernkonventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder⁷, der har betydning. Det Europæiske Økonomiske Fællesskab ratificerede denne konvention i 1982⁸. I Estland trådte konventionen i kraft den 1. december 1992⁹.

6. Bernkonventionens artikel 6 fastsætter særlige bestemmelser om beskyttelse af arter:

»Hver kontraherende part skal træffe passende og nødvendige lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger for at sikre en særlig beskyttelse af de vilde dyrearter, som er anført i liste II. Navnlig skal der i forbindelse med disse arter være forbud mod følgende:

a. alle former for forsætlig indfangning og fangenskabshold samt forsætlig ihjelslagning,

[...]«

7. Bernkonventionens artikel 7 fastsætter svagere beskyttelsesordninger for visse yderligere arter, som i det væsentlige svarer til habitatdirektivets artikel 14.

8. Bernkonventionens artikel 9 fastsætter undtagelser fra beskyttelsesbestemmelserne i artikel 6 og 7, som i det væsentlige svarer til undtagelserne i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1.

⁶ – Dom af 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656).

⁷ – CETS nr. 104.

⁸ – Rådets afgørelse 82/72/EØF af 3.12.1981 (EFT 1982, L 38, s. 1).

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

9. Ulven nævnes i appendiks II til Bernkonventionen som en strengt beskyttet dyreart. Imidlertid har 12 af de kontraherende stater, f.eks. Spanien, ifølge oplysningerne på Europarådets hjemmeside taget forbehold, således at ulven i disse stater kun er omfattet af beskyttelsen i henhold til artikel 7. Dette er dog ikke tilfældet for Estland¹⁰.

B. Habitatdirektivet

10. 15. betragtning til habitatdirektivet vedrører beskyttelse af arter:

»[D]er er som supplement til [fugledirektivet¹¹] 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.«

11. Habitatdirektivets artikel 1, litra g), definerer forskellige begreber:

»g) arter af fællesskabsbetydning: de arter, der inden for det i artikel 2 nævnte område er:

- i) truet, med undtagelse af dem, hvis naturlige udbredelsesområde dækker en marginal del af området, og som derfor hverken er truede eller sårbare inden for det vestlige palæoarktiske område, eller
- ii) sårbare, dvs. som antages i nær fremtid at ville kunne overgå til kategorien af truede arter, hvis de forhold, der er skyld i truslen, fortsat gør sig gældende, eller
- iii) sjældne, dvs. at deres bestande er små og ganske vist ikke i øjeblikket er truede eller sårbare men risikerer at blive det; disse arter findes i begrænsede geografiske områder eller sparsomt spredt over et større areal, eller
- iv) endemiske og kræver særlig opmærksomhed på grund af deres særlige levested og/eller de mulige følger, som en udnyttelse af dem kan have for deres bevaringsstatus.

Disse arter er opført eller kunne opføres i bilag II og/eller bilag IV eller bilag V.

h) [...]

- i) en arts bevaringsstatus: resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandens udbredelse og talrigheid 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

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

¹¹ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30.11.2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7).

- 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.

j) [...]«

12. Habitatdirektivets artikel 2 beskriver direktivets formål:

»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.«

13. I henhold til habitatdirektivets artikel 3, stk. 1, »oprettes [der] et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net [...] skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde«. Artikel 4 fastlægger, hvorledes de områder, der er beskyttet i henhold til direktivet, udvælges, og henviser angående tilpasningen af disse områder til overvågningen efter artikel 11.

14. Habitatdirektivets artikel 12 kræver, at der indføres en streng beskyttelsesordning for visse dyrearter, som bl.a. forbyder forsætligt drab på disse arter.

15. Habitatdirektivets artikel 14 fastsætter regler for indsamling af visse dyrearter i naturen:

»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. [...]«

16. Habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, fastsætter undtagelser fra artikel 12 og 14.

17. Bilag II, litra a), til habitatdirektivet nævner bl.a. ulven som en prioriteret art, for hvilken der skal udpeges bevaringsområder, men undtager bestandene i Estland, Letland og Litauen. Ulven nævnes endvidere i bilag IV, litra a), som en art, der kræver streng beskyttelse i henhold til artikel 12, men bestandene i Estland, Letland og Litauen samt i Polen er også undtaget herfra. Disse ulvebestande nævnes desuden i bilag V, litra a).

III. Faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

18. Den 4. oktober 2012 vedtog Keskkonnaminister (miljøminister, Estland) »aktionsplan for beskyttelse og forvaltning af store rovdyr (ulv, *Canis lupus*, los, *Lynx*, og brun bjørn, *Ursus arctos*) for perioden 2012-2021«. Ifølge planen kan statussen for alle bestande af store rovdyr betegnes som god. I planen blev der fastlagt en langsigtet målsætning om gennem de næste 30 år at opretholde en gunstig status for ulvebestanden under hensyn til økologiske, økonomiske og sociale forhold. En konkret målsætning for perioden 2012-2021 var opretholdelse af 15-25 ulvekobler med hvalpe om året (samlet bestandstørrelse på ca. 150-250 individer) før jagtsæsonens begyndelse (om efteråret). Inden for dette område skulle der hvert år fastlægges mål i overensstemmelse med resultaterne af overvågningen, og bestanden skulle holdes inden for disse intervaller ved jagt.

19. Keskkonnaamet (miljøkontor, Estland) fastlagde ved afgørelse af 29. oktober 2020 kvoten for ulvejagt for den første del af jagtåret 2020/2021 på Republikken Estlands område til 140 individer. I henhold til afgørelsen har miljøkontoret ret til at ændre den ved afgørelsen fastlagte kvote for ulvejagt, efter at Keskkonnaagentuur (miljøagentur, Estland) har stillet forslag herom. Hovedformålet med forvaltningen var at have i gennemsnit 20 ulvekuld på det estiske fastland i 2021, idet bestanden skulle være fordelt så jævnt som muligt på egnede levesteder.

20. MTÜ Eesti Suurkiskjad (almennyttig organisation for store estiske rovdyr (MTÜ står for Mittetulundusühing)) anlagde et søgsmål med påstand om, at afgørelsen blev erklæret ugyldig. Efter at Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn) havde frifundet miljøkontoret, iværksatte Eesti Suurkiskjad en appel, som blev forkastet.

21. Tallinna Ringkonnakohus (appeldomstolen i Tallinn, Estland) fastslog bl.a., at Domstolens praksis ikke er til hinder for, at der tages hensyn til vandringer og påvirkninger af en arts bevaringsstatus mellem medlemsstaterne. Der er intet grundlag for at antage, at betingelserne for opretholdelsen af bevaringsstatussen på lang sigt som anført i habitatdirektivets artikel 1, litra i), ikke skulle være opfyldt uden hensyntagen til de russiske bestande. Det er derfor ikke retsstridigt at tage hensyn til de af Polen, Litauen og Letland iværksatte foranstaltninger, selv om dette ikke er sket inden for rammerne af samarbejdet mellem de kompetente myndigheder.

22. Appeldomstolen støttede sig på den af Kommissionen bestilte rapport »Key actions for Large Carnivore Populations in Europe« (2015). Ifølge denne rapport omfatter den baltiske ulvebestand i EU-medlemsstaterne (uden delene uden for EU) ca. 900-1 400 individer (heraf 20% i Estland), idet bestandens status er stabil og svarer til kategorien LC (least concern) på Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutnings rødliste, dvs. at den er kvalificeret som ikke truet (s. 47). Det er derfor ikke relevant at drage paralleller til ulvebestandene i Karelen (ca. 150 individer i Finland) og Skandinavien (i alt 250-300 individer i Sverige og Norge), som ifølge rapporten er EN (endangered), dvs. truede.

23. Eesti Suurkiskjad har iværksat en kassationsappel ved Riigikohus (øverste domstol, Estland), som i sin anmodning om præjudiciel afgørelse har anmodet Domstolen om besvarelse af følgende spørgsmål:

- »1) Skal habitatdirektivets artikel 14, stk. 1, fortolkes således, at denne bestemmelse fastsætter en forpligtelse til ved gennemførelsen af en af de heri nævnte foranstaltninger at sikre en gunstig bevaringsstatus 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 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 efter kriterierne for IUCN's rødliste er kvalificeret som »truet« (VU [vulnerable]), kan 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 ved bedømmelsen af en arts gunstige bevaringsstatus også kan tages hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg?»

24. MTÜ Eesti Suurkiskjad, Republiken Estland, Kongeriget Danmark, Republiken Østrig og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg vedrørende disse spørgsmål. Eesti Suurkiskjad, Estland og Kommissionen har desuden besvaret skriftlige spørgsmål fra Domstolen og deltog i retsmødet den 6. november 2024.

IV. Retlig bedømmelse

25. Anmodningen om præjudiciel afgørelse har til formål at afklare en række spørgsmål i forbindelse med bedømmelsen af en arts bevaringsstatus ved anvendelsen af habitatdirektivets artikel 14, stk. 1. I henhold til denne bestemmelse træffer medlemsstaterne de nødvendige 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.

26. Når en sådan dyreart har en ugunstig bevaringsstatus, skal den pågældende medlemsstat derfor 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 bevaringsstatus¹². Artikel 14 er dermed navnlig til hinder for frigivelse af jagt på ulven, hvis den pågældende medlemsstat anser dens bevaringsstatus for »ugunstig/utilstrækkelig«¹³.

¹² – Dom af 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 69).

¹³ – Dom af 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 78).

27. Med det første spørgsmål anmodes der om afklaring af, om det ved bedømmelsen af bevaringsstatussen kun er bestanden af arten i den pågældende medlemsstat, der er relevant, eller om der også kan tages hensyn til bestandene i andre medlemsstater. Dette spørgsmål bør besvares sammen med det andet spørgsmål om, hvorvidt en hensyntagen til bestande i andre medlemsstater kræver en formel aftale (herom under A). Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om der ved bedømmelsen af bevaringsstatussen også kan tages hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg (herom under B). Det tredje spørgsmål vedrører betydningen af, at en bestand i en medlemsstat af Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutning kvalificeres som »truet« (VU) (herom under C). Afslutningsvis vil jeg kort drøfte Bernkonventionens betydning for beskyttelsen af ulven i Estland (herom under D).

A. Det første og det andet spørgsmål – den bestand, der er relevant for bedømmelsen af bevaringsstatussen

28. Med det første spørgsmål anmodes der om afklaring af, om de nødvendige foranstaltninger i henhold til habitatdirektivets artikel 14, stk. 1, alene afhænger af, at bevaringsstatussen for bestanden i den pågældende medlemsstat er gunstig, eller om der kan tages hensyn til bevaringsstatussen for bestanden i hele Unionen.

29. Baggrunden for dette spørgsmål er det forhold, at den estiske ulvebestand er en del af en større baltisk bestand, en såkaldt metabestand, som omfatter yderligere bestande i Letland, Litauen og Polen samt i Rusland, Belarus og Ukraine. Mens den estiske bestands bevaringsstatus er omstridt, hvilket navnlig er genstanden for det tredje spørgsmål, er det uomtvistet, at den baltiske ulvebestands bevaringsstatus samlet set er gunstig.

30. For det tilfælde, at bevaringsstatussen i andre medlemsstater har betydning, ønskes det med det andet spørgsmål oplyst, om en hensyntagen hertil forudsætter et formelt samarbejde mellem de pågældende medlemsstater om beskyttelsen af arten. Ifølge de foreliggende oplysninger er der nemlig foreløbig kun iværksat indledningsvis forsøg på samarbejde mellem Estland og andre af de stater, hvor den baltiske metabestand lever. Estland har derfor i det væsentlige undersøgt situationen i de øvrige berørte medlemsstater og i lyset af disse oplysninger fastlagt betingelserne for bevaringen af arten i en national forvaltningsplan.

31. Disse to spørgsmål er nært indbyrdes forbundne, hvorfor jeg vil besvare dem samlet. I denne forbindelse vil jeg indledningsvis drøfte medlemsstaternes ansvar for en arts bevaringsstatus på deres eget statsområde (herom under 1), herefter drøfte metoden for bedømmelse af bevaringsstatussen (herom under 2) samt redegøre for den mulige gensidige påvirkning mellem bestande i forskellige medlemsstater (herom under 3) og endelig undersøge den prognosebaserede vurdering af bevaringsstatussen og i denne henseende behandle betydningen af et formelt samarbejde og beskyttelsesordningerne i de pågældende stater (herom under 4).

1. Medlemsstaternes ansvar for en arts bevaringsstatus på deres eget statsområde

32. Indledningsvis skal det afklares, om det afgørende ved anvendelsen af habitatdirektivets artikel 14 er artens bevaringsstatus i hele Unionen eller statussen på den pågældende medlemsstats område.

33. Domstolen har i sin faste praksis udledt af habitatdirektivets artikel 1, litra i), og artikel 2, stk. 1, at en arts (gunstige) bevaringsstatus skal vurderes i forhold til medlemsstaternes samlede område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse¹⁴. Artikel 1, litra i), første punktum, definerer nemlig bevaringsstatussen inden for det område, der er nævnt i artikel 2. Der er tale om det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse, og hvor direktivet i henhold til artikel 2, stk. 1, har til formål at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter.

34. Dette formål med habitatdirektivet om at sikre den biologiske diversitet i hele Unionen er i overensstemmelse med Unionens ansvar for alle medlemsstater, hvor de i henhold til artikel 3, stk. 3, andet punktum, TEU, artikel 191, stk. 2, første punktum, TEUF og artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal tilstræbe et højt miljøbeskyttelsesniveau.

35. I denne retning har Domstolen i den anførte retspraksis¹⁵ beskrevet Kommissionens opgave ved fastlæggelsen af et *europæisk* net af bevaringsområder inden for rammerne af Natura 2000. Den skal i henhold til habitatdirektivets artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, for hele Unionen vurdere, hvilke områder der skal beskyttes for at sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for naturtyper og arter i deres naturlige udbredelsesområde.

36. De foranstaltninger, der er omhandlet i habitatdirektivets artikel 14, træffes imidlertid ikke af Kommissionen, men af medlemsstaterne. Disse kan dog kun træffe foranstaltninger for *deres eget statsområde* eller dele heraf, når de anvender habitatdirektivet. Derfor kan de kun sikre deres eget statsområdes bidrag til sikringen af den biologiske diversitet.

37. Desuden har habitatdirektivet ikke til formål alene at bevare de beskyttede arter et eller andet sted i Unionen. Derimod skal enhver art i henhold til habitatdirektivets artikel 1, litra i), andet punktum, første led, udgøre en levedygtig bestanddel af sine naturlige levesteder. Inden for disse naturlige levesteder har arten nemlig en økologisk funktion.

38. For ulven som et stort rovdyr består denne funktion navnlig i at kontrollere bestandene af dens byttedyr. Hvis ulven ikke forekommer på sine naturlige levesteder, kan bestandene af disse andre arter vokse uforholdsmæssigt og forvolde skader. Dette gælder f.eks. hjortearter, der kan forårsage betydelige skader på skove, hvis deres bestande ikke kontrolleres af rovdyr såsom ulven¹⁶. Direkte menneskelig kontrol af sådanne arter er kun en nødløsning, som af forskellige grunde ofte er mindre effektiv¹⁷.

39. Hvis en arts bevaringsstatus i en medlemsstat ikke er gunstig, kan den ikke eller i det mindste ikke i fuldt omfang udfylde sin økologiske funktion i denne stat, selv hvis bestanden i medlemsstaten er en del af en metabestand med en gunstig bevaringsstatus.

¹⁴ – Dom af 7.11.2000, *First Corporate Shipping* (C-371/98, EU:C:2000:600, præmis 23), af 19.10.2017, *Vereniging Hoekschewaards Landschap* (C-281/16, EU:C:2017:774, præmis 32), og af 18.10.2018, *Kommissionen mod Det Forenede Kongerige* (C-669/16, EU:C:2018:844, præmis 63).

¹⁵ – Jf. henvisningerne i fodnote 14.

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

¹⁷ – Jf. D.P.J. Kuijper (citeret i fodnote 16, s. 900 og 901).

40. Det skal dog også præciseres, at de i habitatdirektivets artikel 14 fastsatte forpligtelser kun påhviler medlemsstaterne, for så vidt som den pågældende arts naturlige udbredelsesområde i det mindste potentielt udstrækker sig til medlemsstatens område. Til forskel fra artikel 12 og 16 nævnes denne betingelse ganske vist ikke udtrykkeligt i artikel 14; det ville imidlertid være meningsløst at forpligte medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger med henblik på at sikre en gunstig bevaringsstatus for arter, som slet ikke kan forekomme på deres område, fordi der f.eks. på grund af de geografiske eller klimatiske forhold ikke kan findes egnede levesteder. Derfor vedrører definitionen af en gunstig bevaringsstatus i habitatdirektivets artikel 1, litra i), andet punktum, forekomsten på en arts naturlige levesteder (første led) og dens naturlige udbredelsesområde (andet led).

41. Det må dermed fastslås, at den territorielle referenceramme for en medlemsstats anvendelse af habitatdirektivets artikel 14, og navnlig for den i denne forbindelse nødvendige vurdering af den pågældende arts bevaringsstatus, er den pågældende medlemsstats område.

42. Den ugunstige bevaringsstatus, som udløser en medlemsstats forpligtelser til at handle som omhandlet i habitatdirektivets artikel 14¹⁸, vedrører derfor ikke hele Unionen, men bestandene af denne art inden for medlemsstatens område. Denne bevaringsstatus skal dermed 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 plan¹⁹. Direktivet fastsætter således ikke, at en gunstig bevaringsstatus i en anden stat har kompenserende virkning.

2. Metoden til vurdering af bevaringsstatussen

43. Følger det allerede heraf, at bestandene af arten uden for medlemsstaten er helt uden betydning for dens bevaringsstatus i den pågældende medlemsstat? Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål undersøger jeg habitatdirektivets artikel 1, litra i), som først definerer en arts bevaringsstatus og herefter fastsætter betingelserne for, at denne vurderes som »gunstig«.

44. Ved en arts bevaringsstatus forstås i henhold til habitatdirektivets artikel 1, litra i), første punktum, 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 medlemsstaternes område i Europa.

45. I henhold til habitatdirektivets artikel 1, litra i), andet punktum, er bevaringsstatussen gunstig, hvis tre 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 sine naturlige levesteder (bestemmelsens første led). For det andet må artens naturlige udbredelsesområde ikke være i tilbagegang, og der må ikke være sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket (andet led). For det tredje kræves det, at der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare denne arts bestande (tredje led).

¹⁸ – Dom af 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 69).

¹⁹ – Jf. således dom af 11.7.2024, Umweltverband WWF Österreich m.fl. (C-601/22, EU:C:2024:595, præmis 57), og generaladvokat Ćapetas forslag til afgørelse i denne sag (EU:C:2024:62, punkt 73 og 74) vedrørende habitatdirektivets artikel 16. Jf. også mit forslag til afgørelse ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punkt 101) vedrørende artikel 14.

46. Vurderingen af en arts bevaringsstatus kræver således to skridt: Først skal resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrighed i den pågældende medlemsstat, fastlægges. Herefter skal der på baggrund af disse forhold udarbejdes en prognose over den fremtidige udvikling i disse bestande.

3. *Relationer mellem bestande*

47. I lyset af dette vurderingsprogram er det nødvendigt at drøfte betydningen af ulvebestandene uden for Estland for bevaringsstatussen for bestandene i Estland, som er afgørende for denne medlemsstats forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 14.

48. I henhold til habitatdirektivets artikel 1, litra i), første punktum, har bestande i andre medlemsstater betydning for en arts bevaringsstatus inden for en medlemsstat, hvis de førstnævnte bestande har en indflydelse, som på lang sigt kan få indflydelse på den nationale bestands udbredelse og talrighed.

49. En sådan indflydelse foreligger, hvis der sker en udveksling mellem disse bestande.

50. Dette illustreres af en sammenligning mellem en hypotetisk isoleret bestand af en bestemt art på en ø med en bestand af samme art, som jævnligt optager individer fra andre bestande eller afgiver individer til disse, og hvis individer jævnligt kommer i kontakt med individer fra andre bestande. Hvad angår den isolerede bestand kan tab af individer kun kompenseres gennem de resterende individers forplantning, mens en udveksling med andre bestande også giver mulighed for at kompensere tab gennem indvandring. Desuden kan midlertidige særligt fordelagtige betingelser for en isoleret bestand medføre en uforholdsmæssig tilvækst med et efterfølgende stærkt fald i bestanden, hvilket i tilfælde af udveksling med andre bestande og levesteder kan afbødes gennem varig eller midlertidig udvandring af individer. Endelig udviser isolerede bestande ofte lavere genetisk variation end bestande, hvis genetiske variation styrkes ved udveksling med andre bestande.

51. En isoleret bestand er derfor i sagens natur mindre modstandsdygtig over for negative påvirkninger end en bestand, som står i regelmæssig udveksling med andre bestande. Den skandinaviske metabestand af ulve i det centrale og sydlige Sverige og Norge er et eksempel herpå, idet den i høj grad er isoleret fra andre bestande. Den udviser navnlig en lav genetisk variation, eftersom den stammer fra få individer²⁰. En nylig rapport udarbejdet for Den Stående Komité under Bernkonventionen kvalificerer derfor denne metabestand som »truet« (VU)²¹.

52. Derimod er der ifølge de foreliggende oplysninger ingen sammenlignelige risici for den estiske ulvebestand, eftersom den har udvekslingsrelationer til andre bestande i den baltiske metabestand. Denne metabestand udveksler formentlig også individer med yderligere bestande, f.eks. med andre bestande i Rusland samt med den store karpatiske metabestand i Centraleuropa. Den baltiske metabestand kvalificeres således i den nævnte rapport samlet set som »least concern« (ikke truet)²².

²⁰ – Large Carnivore Initiative for Europe (Boitani m.fl.), Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe (dokument udarbejdet for det 42. møde i Den Stående Komité under Bernkonventionen fra den 28.11. til den 2.12.2022, T-PVS/Inf[2022]945, s. 19).

²¹ – Citeret i fodnote 20, s. 19 og 22.

²² – Citeret i fodnote 20, s. 18, 19 og 21.

53. Endvidere kan udvekslingen med andre bestande i en metabestand netop for mindre medlemsstater være en ufravigelig betingelse for bevaringen af en art, hvis dens statsområde eller de naturlige levesteder, som kan udnyttes af arten i denne stat, er for små til en levedygtig bestand. I et sådant tilfælde kan arten kun forekomme varigt i medlemsstaten, hvis dens bestand, som isoleret betragtet ikke er levedygtig, står i vedvarende udveksling med bestande i nabomedlemsstater. Under hensyntagen til denne udveksling kan det derimod alligevel være muligt at fastslå, at de tre betingelser for en gunstig bevaringsstatus er opfyldt for denne bestand.

54. Også Domstolen har allerede principielt anerkendt denne tankegang, idet den har fastslået, at den grænseoverskridende overvågning af en art skal gøres til genstand for særlig opmærksomhed, når denne art for visse regioner er underlagt de strengere beskyttelseskrav i habitatdirektivets artikel 6 og 12, mens det i naboregioner kun er artikel 14, der finder anvendelse²³. Hvis disse forskellige beskyttelsesstandarder er begrundede, må det nemlig antages, at de sidstnævnte bestande har en bedre bevaringsstatus og kan bidrage positivt til bevaringsstatussen for de andre bestande, som nyder en strengere beskyttelse²⁴.

55. Det må derfor fastslås, at medlemsstaterne skal tage hensyn til relationerne mellem deres bestande af en art og bestande i andre medlemsstater eller fraværet af sådanne relationer som en del af de forhold, der som omhandlet i habitatdirektivets artikel 1, litra i), første punktum, indvirker på arten og på lang sigt kan få indflydelse på udbredelsen og taligheden af den pågældende arts bestande på denne stats område.

4. Prognosebaseret vurdering af den fremtidige bevaringsstatus

56. Vurderingen af en bestands bevaringsstatus som gunstig eller ugunstig omfatter de i habitatdirektivets artikel 1, litra i), andet punktum, nævnte prognoser for, om data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art *viser*, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af sine naturlige levesteder (bestemmelsens første led), om dens naturlige udbredelsesområde er i tilbagegang, eller *der er sandsynlighed for*, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket (andet led), og om der er og *sandsynligvis* fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande (tredje led).

57. Der bør tages udgangspunkt i den nuværende situation, hvilket f.eks. fremgår af henvisningen til data vedrørende bestandsudviklingen i habitatdirektivets artikel 1, litra i), andet punktum. Det er altså nødvendigt at fastslå bestandens størrelse, udbredelsesområde og tilgængelige levesteder samt den tidligere udvikling i disse faktorer. I denne forbindelse skal de bedste tilgængelige videnskabelige data og metoder anvendes²⁵.

58. Den nuværende situation for den estiske ulvebestand omfatter dens relationer til de andre delbestande i den baltiske metabestand, for så vidt som de kan fastslås i dag.

59. Det kan dog ikke uden videre lægges til grund, at den nuværende situation også vil foreligge i fremtiden. Der skal derimod tages hensyn til forventelige og sandsynlige ændringer.

²³ – Dom af 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 63 og 66); jf. ligeledes dom af 11.7.2024, Umweltverband WWF Österreich m.fl. (C-601/22, EU:C:2024:595, præmis 58).

²⁴ – Jf. mit forslag til afgørelse ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punkt 77).

²⁵ – Dom af 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 65).

60. Et eksempel herpå er opførelsen af grænsehegn ved Unionens østgrænse, som nævns i anmodningen om præjudiciel afgørelse²⁶. Dette kan muligvis reducere relationerne mellem den baltiske metabestand og delbestandene i Rusland og Belarus i fremtiden. Den estiske regering oplyste dog i retsmødet, at ulve i det mindste om vinteren fortsat kan vandre mellem Rusland og Estland over tilfrosne grænsevandløb og -søer.

61. Det formelle samarbejde mellem medlemsstater, som er nævnt i det andet spørgsmål, og de beskyttelsesbestemmelser, der finder anvendelse, er imidlertid også faktorer, som medlemsstaterne skal inddrage i prognosen over udviklingen i relationerne mellem bestande i forskellige stater. Disse relationer har nemlig så meget desto større betydning, jo bedre de sikres for fremtiden.

62. En væsentlig faktor i denne forbindelse er den retlige beskyttelse af de øvrige bestande. Hvis en sådan ikke foreligger, er der risiko for, at disse andre bestande og dermed udvekslingen med medlemsstatens bestand vil blive mindsket i fremtiden.

63. Dette problem berører muligvis den finske ulvebestand som en del af den karelske metabestand, eftersom denne art i de russiske områder, hvor denne metabestand lever, nu tilsyneladende jages intensivt. Denne praksis i Rusland hænger uden tvivl også sammen med, at Rusland ikke har ratificeret Bernkonventionen²⁷. I hvert fald kvalificerer den førnævnte rapport denne metabestand som near threatened (»næsten truet«) på trods af dens relationer til andre russiske bestande²⁸. Lignende problemer berører muligvis relationerne mellem den estiske ulvebestand og de russiske bestande samt bestandene i Belarus, som den 1. april 2024 opsagde Bernkonventionen²⁹.

64. Domstolen har muligvis af denne grund først i en finsk sag afvist en hensyntagen til bestande i tredjelande ved vurderingen af bevaringsstatussen i forbindelse med undtagelsesbestemmelsen i habitatdirektivets artikel 16³⁰ og senere i en østrigsk sag begrænset den til stater, som er underlagt de sammenlignelige beskyttelsesbestemmelser i Bernkonventionen³¹.

65. Et sammenligneligt og retligt sikret beskyttelsesniveau for forskellige bestande af en art gør det derimod muligt at lægge større vægt på udvekslingen mellem disse bestande ved vurderingen og bedømmelsen af bevaringsstatussen for en af disse bestande.

66. Disse relationer ville være endnu vigtigere i tilfælde af et højere beskyttelsesniveau, f.eks. hvis den strengere bestemmelse i habitatdirektivets artikel 12 fandt anvendelse på den anden bestand. De andre bestande i den baltiske metabestand inden for Unionen er imidlertid underlagt samme beskyttelse som i Estland, dvs. beskyttelsen i henhold til artikel 14. Hertil kommer dog i Polen beskyttelse i 60 særlige bevaringsområder som omhandlet i habitatdirektivet³², hvilket er blevet

²⁶ – Jf. også den i fodnote 20 citerede rapport, s. 18 og 19.

²⁷ – Underskrifter og ratifikationsstatus for Bernkonventionen (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

²⁸ – Citeret i fodnote 20, s. 19.

²⁹ – Underskrifter og ratifikationsstatus for Bernkonventionen (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

³⁰ – Dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 60).

³¹ – Dom af 11.7.2024, Umweltverband WWF Österreich m.fl. (C-601/22, EU:C:2024:595, præmis 63).

³² – Biodiversity.europa.eu/species/1367.

udelukket i de baltiske stater. Derudover har ulve i alle medlemsstater fremover fordel af forpligtelserne til genopretning og beskyttelse af levesteder i henhold til artikel 4 i forordningen om naturlig gendannelse³³.

67. Der bør lægges endnu større vægt på relationerne med bestandene i andre stater, hvis de pågældende stater ikke blot anvender sammenlignelige beskyttelsesbestemmelser, men endda samarbejder formelt i forbindelse med beskyttelsen af denne art. I så fald kan de nemlig koordinere deres beskyttelsesforanstaltninger, således at denne udveksling optimeres.

68. Det i artikel 4, stk. 3, første afsnit, TEU fastsatte princip om loyalt samarbejde, hvorefter Unionen og medlemsstaterne respekterer og bistår hinanden ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af traktaterne, gælder imidlertid for medlemsstaterne selv uden et formelt samarbejde³⁴. Dette kan navnlig omfatte videregivelse af tilgængelige oplysninger om bestande af beskyttede arter på den enkelte stats eget område.

5. Delkonklusion

69. Det første og det andet spørgsmål bør dermed besvares således, at enhver medlemsstat er forpligtet til ved anvendelsen af habitatdirektivets artikel 14 på sit eget område at sikre en gunstig bevaringsstatus for de af de i bilag V nævnte arter, hvis naturlige udbredelsesområde udstrækker sig til dette område. Ved vurderingen af disse arters bevaringsstatus skal medlemsstaten imidlertid tage hensyn til udvekslingen mellem sin bestand og bestande i andre stater. Den vægt, der skal lægges på denne udveksling ved den prognosebaserede vurdering af bevaringsstatussen, afhænger bl.a. af, om disse andre bestande er beskyttet, og i hvilket omfang medlemsstaten og den stat, hvor en anden bestand befinder sig, samarbejder om beskyttelsen af arten.

B. Det fjerde spørgsmål – økonomiske, sociale og kulturelle behov og regionale og lokale særpræg

70. Med det fjerde spørgsmål ønskes det oplyst, om der også kan tages hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg ved bedømmelsen af en arts gunstige bevaringsstatus. Dette spørgsmål er åbenbart inspireret af habitatdirektivets artikel 2, stk. 3, hvorefter der tages hensyn til disse behov og særpræg i forbindelse med de foranstaltninger, der træffes på grundlag af direktivet.

71. I hovedsagen er der på dette grundlag blevet fremsat den indvending, at en forøgelse af antallet af ulve ville medføre omfattende sociale og økonomiske konflikter i det estiske samfund. Dette argument indebærer, at accepten af en art i samfundet bør være afgørende for, om indsamling af individer i naturen skal være tilladt.

72. Habitatdirektivets artikel 14, stk. 1, fastsætter imidlertid, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at indsamling i naturen af enheder er forenelig med opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus. Omfanget af den tilladte indsamling afhænger således ikke direkte af accepten i samfundet, men derimod af opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus.

³³ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1991 af 24.6.2024 om naturgenopretning og om ændring af forordning (EU) 2022/869 (EUT L, 2024/1991).

³⁴ – Jf. dom af 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Udlevering til Ukraine) (C-398/19, EU:C:2020:1032, præmis 48), og af 31.1.2023, Puig Gordi m.fl. (C-158/21, EU:C:2023:57, præmis 131 og 132).

73. Ved bevaringsstatus forstås som før nævnt³⁵ i henhold til habitatdirektivets artikel 1, litra i), første punktum, 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 medlemsstaternes område i Europa.

74. Disse forhold omfatter de økonomiske, sociale og kulturelle behov og de regionale og lokale særpræg.

75. Finland er således af den opfattelse, at den strenge beskyttelse af ulven i henhold til habitatdirektivets artikel 12 er uforenelig med rensdyrforvaltning, som navnlig for det samiske mindretal i den nordlige del af landet er af stor kulturel og økonomisk betydning. Derfor fastsætter bilag IV og V til habitatdirektivet, at ulven i det finske rensdyrforvaltningsområde ikke er omfattet af artikel 12, men derimod artikel 14. Tilsyneladende er det af denne grund umuligt for en ulvebestand at etablere sig i dette område, eftersom den finske anvendelse af artikel 14 tillader drab på indvandrende individer, før de kan forplante sig³⁶. Uanset om denne finske praksis er forenelig med artikel 14, har de økonomiske, sociale og kulturelle behov og de regionale og lokale særpræg åbenbart indvirkning på ulvens bevaringsstatus.

76. Det er dog også muligt, at økonomiske, sociale og kulturelle behov og regionale og lokale særpræg kan have positive indvirkninger på bestemte arters bevaringsstatus, f.eks. ved at skabe forudsætningerne for artens forekomst. Således kan den europæiske hamster (*cricetus cricetus*) i Centraleuropa næsten kun udnytte arealer, der drives landbrugsmæssigt i en bestemt form³⁷. Bevaringen af denne art forudsætter dermed, at de nævnte behov og særpræg udmønter sig i en sådan drift af de påkrævede arealer.

77. Følgelig skal der ved bedømmelsen af arters bevaringsstatus tages hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til de regionale og lokale særpræg, for så vidt som disse behov og særpræg har indflydelse på denne bevaringsstatus.

78. Dette bør holdes adskilt fra det spørgsmål, om disse faktorer kan indgå i den prognosebaserede vurdering af bevaringsstatussen som omhandlet i habitatdirektivets artikel 1, litra i), andet punktum, på en sådan måde, at den anses for gunstig med den begrundelse, at en større bestand ikke ville blive accepteret i samfundet.

79. For at vurdere de relevante betingelser, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 1, litra i), andet punktum, er det, som før nævnt, nødvendigt at fastslå den nuværende status for bestanden af den pågældende art i medlemsstaten og udarbejde en prognose for den fremtidige udvikling³⁸. Bestandsudviklingen, udbredelsesområdet og levestederne for en art er en del af de lokale særpræg og kan hænge sammen med de økonomiske, sociale og kulturelle behov. Imidlertid kan også konflikter med disse behov og særpræg på den måde, der er beskrevet ovenfor med et eksempel³⁹, i det mindste være en medvirkende årsag til den nuværende status og vil også have indflydelse på prognosen.

³⁵ – Jf. punkt 44 ovenfor.

³⁶ – Jf. I. Kojola, J. Aspi, A. Hakala, S. Heikkinen, C. Ilmoni og S. Ronkainen, »Dispersal in an expanding wolf population in Finland«, *Journal of Mammalogy*, 87(2) (2006), s. 281-286.

³⁷ – Jf. mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Frankrig (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:23, punkt 62).

³⁸ – Jf. punkt 57 ovenfor.

³⁹ – Jf. punkt 75 ovenfor.

80. Det fremgår imidlertid ikke af habitatdirektivets artikel 1, litra i), andet punktum, at en bestands bevaringsstatus kan anses for gunstig alene af den grund, at yderligere beskyttelsesforanstaltninger for arten eller en større bestand ville kunne udløse konflikter med regionale eller lokale særpræg eller økonomiske, sociale og kulturelle behov. Hvis medlemsstaterne kunne gøre vurderingen af en arts bevaringsstatus afhængig af de økonomiske, sociale og kulturelle behov og af de regionale og lokale særpræg, ville de derimod bringe formålet om bevaring af arter i fare⁴⁰.

81. Som jeg i øvrigt allerede har påpeget i forbindelse med jagt på ulven i den selvstyrende region Castilla y León (Spanien), afhænger spørgsmålet om, hvilke konkrete foranstaltninger der er nødvendige som omhandlet i habitatdirektivets artikel 14, af, hvilke faktorer der påvirker bevaringsstatussen⁴¹. Hvis de økonomiske, sociale og kulturelle behov og de regionale og lokale særpræg kan bringe en gunstig bevaringsstatus i fare eller endda forhindre den, kan der således være behov for foranstaltninger, der er i strid med disse behov eller modvirker disse særpræg.

82. Såfremt disse behov og særpræg alligevel skal tilgodeses, kan dette ikke ske på grundlag af habitatdirektivets artikel 14, men kun ved en fravigelse i henhold til artikel 16. Også denne bestemmelse kræver imidlertid, at arten på trods af fravigelsen bevarer en gunstig bevaringsstatus, eller at en ugunstig bevaringsstatus i det mindste ikke forværres yderligere af fravigelsen, og at genetableringen i en gunstig bevaringsstatus ikke forhindres⁴².

83. Det fjerde spørgsmål bør derfor besvares således, at de økonomiske, sociale og kulturelle behov og de regionale og lokale særpræg er forhold, der som omhandlet i habitatdirektivets artikel 1, litra i), første punktum, på lang sigt kan få indflydelse på udbredelsen og taligheden af bestandene af beskyttede arter. Artikel 1, litra i), andet punktum, er imidlertid til hinder for, at en arts bevaringsstatus anses for gunstig på grundlag af disse behov og særpræg, såfremt de i denne bestemmelse nævnte betingelser ikke kan konstateres at være opfyldt.

C. Det tredje spørgsmål – ulvens status som truet efter Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutnings kriterier

84. Med det tredje spørgsmål ønsker Riigikohus (øverste domstol) oplyst, om den regionale bestand af en art kan have en gunstig bevaringsstatus som omhandlet i habitatdirektivets artikel 1, litra i), hvis denne bestand efter kriterierne for Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutnings rødliste er blevet klassificeret i trusselskategorien »truet« (VU).

85. Habitatdirektivet og navnlig definitionen af en gunstig bevaringsstatus i habitatdirektivets artikel 1, litra i), andet punktum, fastsætter ikke udtrykkeligt, at en vurdering ud fra Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutnings trusselskategorier skal være bestemmende for vurderingen af bevaringsstatussen.

⁴⁰ – Jf. i denne retning dom af 7.11.2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, præmis 23).

⁴¹ – Mit forslag til afgørelse ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punkt 99 og 100).

⁴² – Dom af 14.6.2007, Kommissionen mod Finland (Ulvejagt) (C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 29), og af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 68).

86. Imidlertid skal de bedste tilgængelige videnskabelige data og metoder anvendes ved denne vurdering⁴³. Såfremt bedømmelsen af en bestand ud fra Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutnings kriterier er en del af disse data eller hviler på dem, skal de således tages i betragtning ved vurderingen af bevaringsstatussen⁴⁴.

87. I øvrigt må det formodes, at fastlæggelsen af disse trusselskategorier og bedømmelsen af bevaringsstatussen forfølger formål, der ligner hinanden, og dermed bør føre til resultater, der ligner hinanden. De førnævnte vurderinger af den baltiske metabestand af ulven⁴⁵, som Tallinna Ringkonnakohus (appeldomstolen i Tallinn) har henvist til som begrundelse for en positiv vurdering af sin bestands bevaringsstatus, hviler således på Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutnings kriterier.

88. Ud fra denne synsvinkel synes kvalificeringen af en bestand som »truet« (VU) at være i strid med antagelsen om en gunstig bevaringsstatus. Denne trusselskategori indebærer nemlig i henhold til Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutnings definition, at der er stor risiko for, at arten uddør i naturen⁴⁶. Hvis der foreligger en sådan risiko, er det tvivlsomt, om arten som omhandlet i habitatdirektivets artikel 1, litra i), andet punktum, første led, på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af sine naturlige levesteder. Derimod vil der være risiko for tilbagegang i det naturlige udbredelsesområde (andet led).

89. Det er dog muligt at gendrive en sådan vurdering på grundlag af bedre videnskabelig viden⁴⁷, f.eks. nyere eller mere fuldstændige data eller konceptuelle problemer. Således blev Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutnings kriterier for placering i en trusselskategori udviklet med henblik på den globale vurdering af arter⁴⁸. Som Estland har gjort gældende, kan bestemte tærskelværdier derfor ikke uden videre overføres på enkelte stater, som kun er hjemsted for delbestande af arten. Kommissionen har som modargument påpeget, at Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutning har offentliggjort retningslinjer for anvendelsen af sine kriterier på regionalt og nationalt plan⁴⁹, som har til formål at muliggøre en hensigtsmæssig håndtering af dette konceptuelle problem.

90. Forpligtelsen til at anvende de bedste tilgængelige videnskabelige data og metoder er desuden ikke så omfattende, at medlemsstaterne skal overtage vurderinger, der støttes på rent hypotetiske overvejelser⁵⁰. Der er muligvis tale om sådanne hypotetiske overvejelser i den foreliggende sag, eftersom vurderingen af den estiske ulvebestand som »truet« (VU) bl.a. hviler på frykten for, at Estland som følge af politiske overvejelser i fremtiden kunne beslutte at nedbringe antallet af ulve. For så vidt som vurderingen støttes på opførelsen af grænsehegn, er der derimod tale om en objektiv kendsgerning, hvis betydning for relationerne til bestandene i Rusland og Belarus allerede er blevet drøftet⁵¹.

⁴³ – Dom af 29.7.2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, præmis 65).

⁴⁴ – Jf. dom af 23.4.2020, Kommissionen mod Finland (Forårsjagt på hanedderfugle) (C-217/19, EU:C:2020:291, præmis 71, 72 og 82).

⁴⁵ – Jf. punkt 22 og 52 ovenfor.

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

⁴⁷ – Jf. i denne retning dom af 28.6.2007, Kommissionen mod Spanien (C-235/04, EU:C:2007:386, præmis 26-28, 35 og 39).

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

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

⁵⁰ – Jf. i denne retning dom af 9.9.2003, Monsanto Agricoltura Italia m.fl. (C-236/01, EU:C:2003:431, præmis 106), af 28.1.2010, Kommissionen mod Frankrig (C-333/08, EU:C:2010:44, præmis 91), og af 19.1.2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, præmis 60).

⁵¹ – Jf. punkt 60 ovenfor.

91. Det tredje spørgsmål bør dermed besvares således, at medlemsstaterne skal inddrage en vurdering af bestanden af en art på sit område som »truet« (VU) i henhold til Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutnings kriterier som en del af de bedste tilgængelige videnskabelige data og metoder ved vurderingen af bevaringsstatussen i henhold til habitatdirektivets artikel 14. De kan dog gendrive resultaterne med bedre videnskabelig viden eller på grundlag af begrebsmæssige problemer og er ikke forpligtet til at overtage rent hypotetiske overvejelser.

D. Afsluttende bemærkning vedrørende Bernkonventionen

92. Afslutningsvis minder jeg i lighed med Domstolen i WWF Österreich-dommen om, at klassificeringen af ulven er blevet opretholdt på listen over arter, der er omfattet af appendiks II til Bernkonventionen, og som er genstand for en streng beskyttelse i henhold til denne konvention. Unionen er part i denne konvention og er dermed bundet af den i henhold til folkeretten⁵².

93. I henhold til konventionens artikel 6, litra a), skal medlemsstaterne forbyde alle former for forsætlig ihjelslagning, altså navnlig jagt. Konventionens artikel 9 tillader kun undtagelser fra dette forbud af bestemte grunde, som er opregnet udtømmende, hvis der ikke findes andre tilfredsstillende løsninger, og hvis undtagelsen ikke er til skade for den berørte bestands overlevelse. Denne beskyttelsesstandard svarer i vidt omfang til den strenge beskyttelse i henhold til habitatdirektivets artikel 12 og 16.

94. Habitatdirektivets artikel 14 gennemfører derimod konventionens artikel 7, der af en række kontraherende stater er blevet påberåbt med hensyn til ulven på grundlag af forbehold.

95. Estland tiltrådte konventionen i 1992, altså allerede før tiltrædelsen af Unionen, og har i modsætning til f.eks. Spanien⁵³ ikke taget nogen forbehold angående beskyttelsen af ulven.

96. Eftersom konventionen som en del af EU-retten er bindende for medlemsstaterne i henhold til artikel 216, stk. 2, TEUF⁵⁴, er Estland således i såvel folkeretlig som EU-retlig henseende forpligtet ved konventionen til at gøre ulven til genstand for streng beskyttelse.

97. Habitatdirektivets bestemmelser, der i Estland kun fastsætter den – set i forhold hertil – svagere beskyttelse af ulven i henhold til artikel 14, ændrer ikke denne konklusion. De har navnlig ikke forrang for konventionens krav som *lex specialis* eller *lex posterior*. For det første er der ikke nogen modsætning mellem konventionens artikel 6 og habitatdirektivets artikel 14. Estland kan uden problemer opfylde den ene forpligtelse uden at tilsidesætte den anden. Henset til deres beskyttelsesformål om at sikre en gunstig bevaringsstatus for arten supplerer forpligtelserne endda hinanden. For det andet kan det ikke hævdes, at Unionen eller Estland med habitatdirektivet har haft til hensigt at tilsidesætte deres folkeretlige forpligtelser i henhold til konventionen.

⁵² – Dom af 11.7.2024, Umweltverband WWF Österreich m.fl. (C-601/22, EU:C:2024:595, præmis 43).

⁵³ – Jf. mit forslag til afgørelse ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punkt 46).

⁵⁴ – Jf. dom af 15.7.2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, præmis 39).

98. De foreliggende betragtninger vedrørende fortolkningen af habitatdirektivets artikel 14 er derfor begrænset til denne bestemmelse. De begrundet derimod ikke, at de strengere beskyttelsesbestemmelser i Bernkonventionen fraviges. Disse beskyttelsesbestemmelser vil dog blive afsvækket, hvis den efter Unionens forslag besluttede ændring af ulvens beskyttelsesstatus⁵⁵ i forbindelse med konventionen får virkning.

V. Forslag til afgørelse

99. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den besvarer anmodningen om præjudiciel afgørelse således:

- »1) Det første og det andet spørgsmål skal besvares således, at enhver medlemsstat er forpligtet til ved anvendelsen af artikel 14 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter på sit eget område at sikre en gunstig bevaringsstatus for de af de i bilag V nævnte arter, hvis naturlige udbredelsesområde udstrækker sig til dette område. Ved vurderingen af disse arters bevaringsstatus skal medlemsstaten imidlertid tage hensyn til udvekslingen mellem sin bestand og bestande i andre stater. Den vægt, der skal lægges på denne udveksling ved den prognosebaserede vurdering af bevaringsstatussen, afhænger bl.a. af, om disse andre bestande er beskyttet, og i hvilket omfang medlemsstaten og den stat, hvor en anden bestand befinder sig, samarbejder om beskyttelsen af arten.
- 2) Det tredje spørgsmål skal besvares således, at medlemsstaterne skal inddrage en vurdering af bestanden af en art på sit område som »truet« (VU) i henhold til Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutnings kriterier som en del af de bedste tilgængelige videnskabelige data og metoder ved vurderingen af bevaringsstatussen i henhold til artikel 14 i direktiv 92/43. De kan dog gendrive resultaterne med bedre videnskabelig viden eller på grundlag af begrebsmæssige problemer og er ikke forpligtet til at overtage rent hypotetiske overvejelser.
- 3) Det fjerde spørgsmål skal besvares således, at de økonomiske, sociale og kulturelle behov og de regionale og lokale særpræg er forhold, der som omhandlet i artikel 1, litra i), første punktum, i direktiv 92/43 på lang sigt kan få indflydelse på udbredelsen og talrigheden af bestandene af beskyttede arter. Artikel 1, litra i), andet punktum, er imidlertid til hinder for, at en arts bevaringsstatus anses for gunstig på grundlag af disse behov og særpræg, såfremt de i denne bestemmelse nævnte betingelser ikke kan konstateres at være opfyldt.«

⁵⁵ – Jf. den i fodnote 4 citerede afgørelse fra Den Stående Komité under Bernkonventionen.