

Udenrigsministeriet
Juridisk Tjeneste

København, den 4. januar 2023
Sagsnummer 2022 - 36878

Til
Den Europæiske Unions Domstol
Justitskontoret ved Domstolen

INDLÆG FRA DEN DANSKE REGERING

I DOMSTOLENS SAG NR.

C-601/22

Umweltverband WWF Österreich m.fl.

mod

Tiroler Landesregierung

1. Indledende bemærkninger

1. Den regionale forvaltningsdomstol i Tyrol, Østrig, (den forelæggende ret) har ved kendelse af 19. september 2022 forelagt EU-Domstolen fire præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af artikel 12, stk. 1, sammenholdt med bilag IV, og artikel 16, stk. 1, i habitatdirektivet¹ samt artikel 4, stk. 2, i EU-traktaten, i forhold til beskyttelsen af ulve.
2. Den danske regering (regeringen) vil i dette indlæg fokusere på det andet, tredje og fjerde forelagte spørgsmål, som omhandler fortolkningen af betingelserne for at fravige den strenge beskyttelsesordning for bl.a. ulve, jf. habitatdirektivets artikel 16, stk. 1.

2. Regeringens interesse i sagen

3. Ved udarbejdelsen og vedtagelsen af habitatdirektivet var der ingen ulvebestand i Danmark. Ulven er dog siden december 2012 konstateret genindvandret til Danmark fra Tyskland, og bestanden er siden vokset støt, herunder med ynglende par. Der sker desuden en løbende udveksling af ulve mellem Danmark og Tyskland, og det vurderes, at ulvepopulationen vil fortsætte med at stige i Danmark i de kommende år.
4. Den voksende ulvebestand har forårsaget en række angreb på danske husdyr, hvilket har skabt lokal utryghed over ulvens tilstedeværelse og bekymring for ulvenes færden og adfærd i de berørte områder. Spørgsmålet om mulighederne for at regulere ulvebestanden er dermed også blevet relevant i Danmark.
5. Regeringen har på denne baggrund en interesse i, at EU-reguleringen fortolkes således, at der – også på sigt – er mulighed for at kunne begrænse eller forvalte ulvebestanden, herunder i tilfælde af en eventuel yderligere stigning i ulvebestanden og dermed i risikoen for skader på husdyr, utryghed i befolkede områder og såkaldte »problemulve«, der udviser atypisk problem-skabende adfærd.

3. Faktiske omstændigheder

6. Sagen vedrører en afgørelse truffet af delstatsregeringen i Tyrol (som jagtmyndighed), der fastslår, at en bestemt ulv undtages fra forbuddet mod ulvejagt i en begrænset periode og i et konkret afgrænset område. Forud for afgørelsen havde delstatsregeringen i Tyrol udstedt et dekret

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

om, at den pågældende ulv udgør en direkte fare for græssende dyr, landbrugsafgrøder og be-
drifter.

7. Fem miljøorganisationer har efterfølgende anlagt sag ved den forelæggende ret om lovligheden af den tyrolske delstatsregerings afgørelse. Miljøorganisationerne har gjort gældende, at afgørelsen ikke opfylder kravene i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1.

4. Retsgrundlaget

8. Habitatdirektivets hovedformål er at fremme opretholdelsen af den biologiske diversitet under hensyntagen til økonomiske, sociale, kulturelle og regionale behov, samt at bidrage til en bæredygtig udvikling, jf. direktivets artikel 2, og 3. præambelbetragtning. Af præambelbetragtningen fremgår også, at det for at opretholde denne biologiske diversitet i visse tilfælde er nødvendigt at opretholde eller endog at fremme udfoldelsen af menneskelige aktiviteter.
9. I direktivets artikel 1, stk. 1, litra i), er en arts »bevaringsstatus« defineret 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 artikel 2«.
10. I medfør af artikel 12, stk. 1, litra a), skal medlemsstaterne indføre en streng beskyttelsesordning med forbud mod alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af de arter i naturen, som er nævnt i direktivets bilag IV, litra a).
11. Ulve er oplistet som en af de beskyttede dyrearter bilaget under det latinske navn *Canis lupus*.
12. Habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, fastsætter betingelserne for, hvornår der kan ske fravigelse af den strenge beskyttelsesordning i artikel 12, stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Artikel 16

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.» (understreget her).

5. Regeringens retlige stillingtagen

5.1. Det andet spørgsmål – »bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde«

13. Efter habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, må fravigelse af den strenge beskyttelsesordning i artikel 12, stk. 1, ikke hindre opretholdelsen af en arts »bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde«. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret svar på, hvordan dette skal vurderes i relation til ulve.

14. EU-Domstolen har tidligere fastslået, at ved anvendelsen af fravigelsesbestemmelsen i habitatdirektivet skal der først ske en vurdering af bevaringsstatussen for bestandene af de pågældende arter og dernæst af den geografiske og demografiske virkning, som de påtænkte fravigelser vil have på denne status. Vurderingen skal ifølge Domstolen ske på: »[...] lokalt plan og i relation til denne medlemsstats område eller hvor det er relevant, i relation til det berørte biogeografiske område, når den pågældende medlemsstats grænser strækker sig over flere biogeografiske områder, eller hvis artens naturlige udbredelsesområde kræver det, og så vidt muligt på grænseoverskridende plan.«² (understreget her).

15. Det er regeringens opfattelse, at det andet forelagte spørgsmål skal besvares med, at ulvens bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde også skal vurderes ud fra den regionale bestand, som ulven måtte være en del af, og derimod ikke alene af bestanden inden for en given medlemsstats landegrænser. Baggrunden herfor er følgende:

² Dom af 10. oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:85, præmis 61.

16. I medfør af habitatdirektivets artikel 1, stk. 1, litra i), er en arts bevaringsstatus resultatet af alle de forhold, der har en indvirkning på arten.
17. Ulve er meget mobile og tilhører som udgangspunkt en større regional bestand, der som oftest går på tværs af landegrænser. Det gælder eksempelvis den alpine, den centraleuropæiske og den skandinaviske ulvebestand. Individer i disse bestande krydser ofte forskellige medlemsstaters landegrænser, hvorved vurderingen af ulvebestande ikke kan foretages ud fra en isoleret national betragtning.
18. Efter regeringens opfattelse vil det således ikke være retvisende, hvis ulvens naturlige udbredelsesområde alene betragtes som den lokale ulvebestand inden for en medlemsstats område, da dette ikke vil tage hensyn til ulvens høje mobilitet og den store regionale udveksling af ulve medlemsstaterne imellem. Regeringens forståelse har støtte i Domstolens praksis om, at artsbeskyttelsen i habitatdirektivet skal fortolkes artsspecifikt, således at fortolkningen af bestemmelsernes begreber relaterer sig til den specifikke art, som bestemmelsen anvendes på.³
19. Ulven bør derfor som udgangspunkt også betragtes som værende en del af en regional bestand, som kan dække et område, der geografisk går på tværs af flere medlemsstater.

5.2. Det tredje spørgsmål – »alvorlig skade«

20. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret svar på, om begrebet »alvorlig skade« i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra b), skal fortolkes således, at det omfatter en indirekte (fremtidig) samfundsøkonomisk skade, der ikke kan tilskrives en bestemt ulv.
21. Det er regeringens opfattelse, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende. Baggrunden herfor er følgende:
22. EU-Domstolen har tidligere fastslået, at en fravigelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, kun kan indrømmes, for så vidt angår konkrete enkelttilfælde, der repræsenterer klart afgrænsede behov og specielle situationer.⁴ EU-Domstolen har ligeledes fastslået, at bestemmelsen ikke kræver, at der skal være indtrådt alvorlig skade, før der træffes fravigelsesforanstaltninger.⁵

³ Dom af 10. oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 41, og dom af 20. oktober 2005, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-6/04, EU:C:2005:372, præmis 112.

⁴ Dom af 10. oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 41.

⁵ Dom af 14. juni 2007, Kommissionen mod Finland, C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 40.

23. Det følger således allerede af Domstolens praksis, at »alvorlig skade« skal vurderes ud fra det konkrete tilfælde, og at bestemmelsen kan anvendes i forhold til skader af en vis størrelse, som ikke er indtruffet endnu.
24. Af EU-Domstolens faste praksis følger desuden, at en fællesskabsbestemmelses rækkevidde skal vurderes ud fra sit indhold, sin kontekst og sine målsætninger.⁶
25. Ifølge ordlyden af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra b), kan der ske fravigelse af den strenge beskyttelsesordning for at »forhindre alvorlig skade« på navnlig afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom. Ordlyden giver ikke et entydigt svar på, hvad der ligger i at *forhindre alvorlig skade*, og begrebet er ikke defineret i habitatdirektivet.
26. Efter regeringens opfattelse tilsiger en naturlig forståelse af begrebet »forhindre alvorlig skade«, at adgangen til at fravige beskyttelsen omfatter tilfælde, hvor risikoen for en skade afhjælpes. Af samme grund må også en endnu ikke indtruffen skade være omfattet af bestemmelsen, hvilket som nævnt også følger af EU-Domstolens praksis.
27. Af ordet »forhindre« kan det efter regeringens opfattelse desuden udledes, at grænsen for, hvilke skader der er omfattet af bestemmelsen, må bero på kausaliteten mellem fravigelsen og den potentielle skade. Det afgørende må således være, om der er kausalitet mellem fravigelsen af beskyttelsen og den potentielle skade - altså om der er en tilstrækkelig grad af sandsynlighed for, at de ulve, som fravigelsen anvendes på, kan forårsage den potentielle skade. Det forhold, at EU-Domstolen tidligere har fastslået, at fravigelser efter artikel 16, stk. 1, kun kan indrømmes, for så vidt angår konkrete enkelttilfælde, der repræsenterer klart afgrænsede behov og specielle situationer,⁷ tilsiger efter regeringens opfattelse ikke, at skade, der ikke kan tilskrives en bestemt ulv, er udelukket fra bestemmelsen i artikel 16, stk. 1, litra b).
28. Artikel 16, stk. 1, litra b), skal endvidere vurderes ud fra direktivets formål og derfor fortolkes på en måde, som er bedst egnet til at sikre opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og vilde dyre- og plantearter, samt respektere medlemsstaternes økonomiske, sociale og kulturelle behov og regionale og lokale særpræg, jf. direktivets artikel 2. Efter regeringens opfattelse er det i overensstemmelse med habitatdirektivets formål, at »alvorlig skade« omfatter økonomisk skade, herunder samfundsøkonomisk skade. Denne forståelse

⁶ Se bl.a. dom af 8. december 2005 i sag C-280/04, Jyske Finans A/S mod Skatteministeriet, EU:C:2005:753, præmis 34 (og henvisningerne heri).

⁷ Dom af 10. oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 41.

understøttes desuden af EU-Kommissionens »Vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet«.⁸

5.3. Det fjerde spørgsmål – »anden brugbar løsning«

29. Det er en betingelse for at fravige forpligtelserne i habitatdirektivets artikel 12, at der ikke findes »nogen anden brugbar løsning«, jf. artikel 16, stk. 1. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret svar på, hvordan dette krav skal fortolkes, herunder om det skal vurderes ud fra, hvilke løsninger der faktisk kan gennemføres eller på grundlag af økonomiske kriterier.
30. Det er regeringens opfattelse at vurderingen af, om der findes en anden brugbar løsning, skal foretages ud fra en proportionalitetsafvejning. Denne kan blandt andet tage udgangspunkt i de økonomiske omkostninger, som den mulige indsats medfører, over for det formål, der ønskes opnået. Regeringen mener derfor også, at løsninger, der teoretisk set er mulige, kan afvises, hvis de ikke er proportionale. Baggrunden herfor er følgende:
31. EU-Domstolen har tidligere fastslået, at medlemsstaterne ved fravigelser fra habitatdirektivet skal angive en klar og tilstrækkelig begrundelse for, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning, der gør det muligt at nå de ønskede formål.⁹ Domstolen har dog ikke forholdt sig til, hvordan det nærmere bestemt vurderes, om der findes nogen anden brugbar løsning.
32. Ordlyden af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, giver ikke et entydigt svar på, hvad der skal forstås ved en »anden brugbar løsning«, og begrebet er ikke defineret i habitatdirektivet.
33. Efter regeringens opfattelse må en naturlig forståelse af henvisningen til en »anden brugbar løsning« indbefatte, at løsningen er egnet og står i rimeligt forhold til det formål, den skal opfylde. En løsning er således »brugbar«, når den ikke blot løser problemet, men også egner sig til at nå formålet i den konkrete situation. Dermed indeholder begrebet efter sin naturlige forståelse en proportionalitetsafvejning, som er overladt til medlemsstaterne. Heri ligger også, at en sådan vurdering ikke omfatter alle løsninger, der faktisk kan gennemføres.

⁸ C (2021) 7301 final, afsnit 3-21: »Den anden begrundelse for at indrømme en fravigelse er at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom. Med denne fravigelse tages der hensyn til økonomiske interesser, og den skade, der skal forebygges, skal — som anført — være alvorlig. Listen er imidlertid ikke udtømmende. Den kan omfatte andre former for ejendom. Alvorlig skade vedrører specifikke interesser, dvs. den fører eller kan føre til bl.a. direkte eller indirekte økonomisk og/eller finansielt tab, tab af ejendomsværdi eller tab af produktionsmateriale.«

⁹ Dom af 14. juni 2007, Kommissionen mod Finland, C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 30-31.

34. Det bemærkes i denne forbindelse, at formuleringen i artikel 16, stk. 1, i den danske sprogversion af habitatdirektivet skal fortolket i lyset af de andre sprogversioner.¹⁰
35. I den danske sprogversion anvendes ordet »brugbar«. Den engelske sprogversion anvender ordet »satisfactory«. Den tyske sprogversion anvender ordet »zufriedenstellende«. Den franske sprogversion anvender ordet »satisfaisante«. Den spanske sprogversion anvender ordet »satisfactoria«. Den estiske sprogversion anvender ordet »rahuldavat«. Den italienske sprogversion anvender ordet »valida«. Den svenske sprogversion anvender ordet »lämplig«.
36. Formuleringerne i de øvrige sprogversioner kan oversættes til »tilfredsstillende«, »gyldig« og »passende«, der umiddelbart indikerer en bredere skønsmargin for medlemsstaten end det danske ord »brugbar«. Formuleringerne i de øvrige sprogversioner lægger dermed efter regeringens opfattelse op til en højere grad af subjektivitet i vurderingen af, om der findes en alternativ løsning end den danske. Efter regeringens opfattelse støtter de andre sprogversioner derfor regeringens forståelse af bestemmelsen.
37. Denne forståelse støttes endvidere af, at proportionalitetsprincippet udgør en af EU-retten almindelige grundsætninger, hvorefter enhver foranstaltning skal være egnet, nødvendig og stå i rimeligt forhold til det formål, der søges opnået med foranstaltningen.
38. Det er regeringens opfattelse, at det er i overensstemmelse med direktivets formål, at der ved vurderingen af, om der findes nogen anden brugbar løsning efter artikel 16, stk. 1, lægges vægt på økonomiske hensyn, i tillæg til sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.
39. I Danmark bruges ulvesikre hegn som udgangspunkt som afværgeforanstaltninger, men disse kan ikke bruges i alle situationer. Eksempelvis kan der være tale om meget store græsningsområder, hvor det ikke er hensigtsmæssigt at opsætte hegn, og hvor der kan være uforholdsmæssigt store økonomiske udgifter forbundet med både opsætning og løbende vedligeholdelse af hegnene. Af disse grunde bør »anden brugbar løsning« ud fra en generel proportionalitetsbetragtning fortolkes således, at løsninger, der teoretisk set er mulige, kan afvises, herunder hvis økonomiske udgifter ikke er proportionale i forhold til formålet.

¹⁰ Se bl.a. dom af 20. december 2017, Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, præmis 34.

40. Regeringens forståelse finder støtte i EU-Kommissionens »Vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet«.¹¹

6. Konklusion

41. På baggrund af ovenstående foreslår regeringen, at EU-Domstolen besvarer det andet, tredje og fjerde forelagte spørgsmål således:

2) Artikel 16, stk. 1, i habitatdirektivet, skal fortolkes således, at ulvens »bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde« også skal vurderes ud fra den regionale bestand, som ulven måtte være en del af.

3) Artikel 16, stk. 1, litra b), i habitatdirektivet, skal fortolkes således, at »alvorlig skade« kan omfatte indirekte fremtidig samfundsøkonomisk skade, der ikke kan tilskrives en bestemt ulv.

4) Artikel 16, stk. 1, i habitatdirektivet, skal fortolkes således, at hvorvidt der findes en »anden brugbar løsning« skal vurderes ud fra en konkret proportionalitetsafvejning, som blandt andet kan bero på økonomiske hensyn.

København den 4. januar 2023

Christel Ann-Sophie Maertens
Den danske regerings agent ved EU-Domstolen

Josefine Farver Kronborg
Den danske regerings agent ved EU-Domstolen

¹¹ C (2021) 7301 final, afsnit 3-56: »Hvis en foranstaltning til dels er brugbar, selv om den ikke i tilstrækkelig grad løser problemet, men den stadig kan mindske eller afbøde problemet, bør den imidlertid gennemføres først. [...]

Ved vurderingen kan der også tages hensyn til proportionaliteten for så vidt angår omkostninger. Økonomiske omkostninger kan imidlertid ikke være den eneste afgørende faktor ved analysen af alternative løsninger. Brugbare alternative løsninger kan navnlig ikke afvises fra starten med den begrundelse, at de ville være for dyre.«.