

NOTAT



Miljøministeriet
Departementet

Jura
J.nr.: 2022-12404
Ref. BKETU
Den 2. januar 2023

Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens præjudicielle sag C-601/22, WWF Österreich m.fl

1. Indledning

En østrigsk domstol har forelagt EU-Domstolen fire præjudicielle spørgsmål, der vedrører fortolkningen af artikel 12, stk. 1, sammenholdt med bilag IV, og artikel 16, stk. 1, i habitatdirektivet,¹ samt artikel 4, stk. 2, i EU-traktaten, i forhold til beskyttelsen af ulve.

Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, fastlægger en streng beskyttelse af de arter, der er opført i direktivets bilag IV, herunder ulve. Bestemmelsen indeholder bl.a. et forbud mod at dræbe, indfange og forstyrre arterne, samt mod at beskadige eller ødelægge arternes yngle- eller rasteområder.

Beskyttelsen kan fraviges i særlige tilfælde, hvis det ikke er til hinder for, at den pågældende artsbestand opnår gunstig bevaringsstatus i sit naturlige udbredelsesområde, og at der ikke findes anden brugbar løsning, samt hvis ét eller flere nærmere opførte hensyn i direktivets artikel 16, stk. 1, litra a)-e), er opfyldt.

Det første spørgsmål vedrører, om det er foreneligt med »princippet om medlemsstaternes lighed« i artikel 4, stk. 2, i EU-traktaten, at der er indrømmet nogle medlemsstater en generel undtagelse fra habitatdirektivets strenge beskyttelsesordning, når denne ikke gælder for alle medlemsstater, herunder Østrig, der aktuelt befinder sig i samme eller en lignende situation.

Med det andet, tredje og fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret svar på, hvordan dele af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, der fastslår betingelserne for fravigelse af den strenge beskyttelsesordning for bl.a. ulve, skal fortolkes.

Regeringens indlæg vil fokusere på besvarelsen af det andet, tredje og fjerde spørgsmål.

2. Sagens faktiske omstændigheder og juridiske problemstillinger

Den østrigske sag 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, som fastslår, at den pågældende ulv udgør en direkte fare for græssende dyr, landbrugsafgrøder og bedrifter.

Dekretet blev udstedt på grundlag af en sagkyndige udtalelse, som bl.a. fastslog, at ulven havde dræbt omtrent 20 får i perioden fra den 10. juni 2022 til den 2. juli 2022 i et begrænset geografisk område. Yderligere 17 fåredrab, der skete i dagene efter, kunne sandsynligvis ligeledes tilskrives ulven.

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

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, herunder at det ville have været muligt at anvende andre brugbare løsninger, at ulvens ugunstige bevaringsstatus muligvis forværres yderligere, og at eventuelle konsekvenser i den henseende ikke er blevet analyseret i overensstemmelse med betingelserne i habitatdirektivet.

Den tyrolske delstatsregering har gjort gældende, at betingelserne for at fravige jagtforbuddet er opfyldt og i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, som bl.a. beskrevet i Kommissionens vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet.

3. Regeringens interesse i sagen

Regeringen afgiver indlæg i sagen for at sikre størst mulig fleksibilitet i administrationen af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, så beskyttelseshensynet kan varetages, samtidig med at mulighederne for at fravige beskyttelsen af ulve reelt sikres.

Hvis EU-Domstolen anlægger en anden tolkning end dén, som den tyrolske delstatsregering giver udtryk for i forelæggelseskendelsen, er der risiko for, at mulighederne for at regulere ulve i Danmark vil skulle fortolkes mere indskrænkende end hidtil.

Danmark har ikke på nuværende tidspunkt anvendt reguleringstilladelser på ulve. I takt med at antallet af ulve i Danmark stiger, vurderes det imidlertid, at det er et spørgsmål om tid, før der kan opstå en situation, hvor en ulv udviser sådanne adfærdsproblemer eller på anden måde udgør en sådan risiko, at det kan blive nødvendigt at benytte fravigelsesbestemmelsen.

Der bør ifølge regeringen generelt argumenteres for, at selvom Domstolen tidligere har fastslået, at fravigelsesbestemmelsen i artikel 16, stk. 1, skal fortolkes strengt,² skal undtagelsesordningen samtidig bl.a. fortolkes i lyset af, at de foranstaltninger, der træffes efter direktivet, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov, som er anført i direktivets artikel 2, stk. 3. Desuden bør der argumenteres for, at anvendelsen af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, afhænger af den specifikt omhandlende art, i dette tilfælde ulv, og den konkrete situation.

For så vidt angår det andet spørgsmål bør der argumenteres for, at artikel 16, stk. 1, skal fortolkes således, at ulvens »bevaringsstatus« i dens »naturlige udbredelsesområde« vurderes både ud fra de lokale forhold og ud fra den regionale bestand, som ulven måtte være en del af. EU-Domstolen har fastslået, at artsbeskyttelsen i habitatdirektivet skal fortolkes artsspecifikt, således at tolkningen af bestemmelsernes begreber relaterer sig til den art, som bestemmelsen anvendes på.³ Da ulven er meget mobil, bør dens naturlige udbredelsesområde som udgangspunkt vurderes ud fra denne større bestand og ikke blot de ulve, som befinder sig i medlemsstaten. Hvis bestanden af ulve alene vurderes ud fra de ulve, som befinder sig i landet, vil enhver regulering af ulv i Danmark 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.

² Dom af 14. juni 2007, Kommissionens mod Finland, C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 25.

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 Forende Kongerige, C-6/04, EU:C:2005:372, præmis 112.

For så vidt angår det tredje spørgsmål bør der argumenteres for, at »alvorlig skade« i artikel 16, stk. 1, litra b), skal fortolkes således, at det også omfatter indirekte (fremtidig) samfundsøkonomisk skade, der ikke kan tilskrives en bestemt ulv. En sådan fortolkning er i overensstemmelse med direktivets artikel 2, stk. 3, om, at foranstaltninger, der træffes efter direktivet, skal tage hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov. Forekomsten af ulve kan have betydning i et lokalområde, hvor der kan sprede sig en frygt for, at ulven udgør en risiko – reel eller ej. Det kan fx resultere i, at landbrug lukker, eller at områder oplever affolkning som en direkte følge af ulvens tilstedeværelse. Hvis det ikke er muligt at anvende andre afværgeforanstaltninger, vil fortolkningen i sådanne tilfælde muliggøre fravigelse af ulvens strenge beskyttelse og dermed give adgang til eksempelvis at indfange og flytte eller i sidste ende at regulere ulv, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt.

For så vidt angår det fjerde spørgsmål bør der argumenteres for, at artikel 16, stk. 1, skal fortolkes således, at hvorvidt der findes en »anden brugbar løsning« skal vurderes ud fra en proportionalitetsafvejning, som blandt andet kan bero på økonomiske kriterier. I Danmark bruges ulvesikre hegn som udgangspunkt som afværgeforanstaltninger, men disse kan ikke bruges i alle situationer. Fx vil det være en udfordring at opsætte sådanne strømførende hegn ved Vadehavet, ligesom der kan være tale om store græsningsområder, hvor det ikke er hensigtsmæssigt at opsætte hegn, og hvor der kan være større 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, hvis de økonomiske udgifter ikke er proportionale i forhold til formålet.