Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 13. februar 2020 [1]

Sag C-88/19

Asociația »Alianța pentru combaterea abuzurilor«
mod
TM,
UN,
Asociația DMPA

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Judecătoria Zărnești (retten i første instans i Zărnești, Rumænien))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – streng beskyttelsesordning for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a) – naturligt udbredelsesområde – indfangning af enheder af disse arter i naturen – ulv (*Canis lupus*) – enheder, der forlader deres naturlige levested – undtagelser – offentlig sikkerhed – sanktioner«

I. Indledning

1. I henhold til habitatdirektivet [2] skal der indføres en streng beskyttelsesordning for arter som ulven (*Canis lupus*), der er nævnt i bilag IV, litra a), til direktivet. Men skal denne beskyttelsesordning også anvendes, når en ulv leger med hunde i en landsby? Dette spørgsmål er forelagt Domstolen i den foreliggende sag.

2. Selv i sin konkrete form kan dette spørgsmål være af større praktisk betydning, end det umiddelbart forekommer [3]. Men det er først og fremmest afgørende for, om den indholdsmæssigt vidtgående beskyttelse af arter i habitatdirektivet primært har betydning for naturlige og delvis naturlige områder, altså navnlig for aktiviteter som landbrug og skovbrug samt jagt, eller om den uden begrænsninger skal tages i betragtning i forbindelse med alle menneskelige aktiviteter, f.eks. drift af veje.

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 – Om en lignende sag jf. N. Jans, *A Wolf Called Romeo*, Mariner Books (2015), og S. Worrall, »How a Wolf Named Romeo Won Hearts in an Alaska Suburb«, *National Geographic*, den 22.3.2015.

II. Retsforskrifter

A. Folkeretten

1. Konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr

3. Artikel 1, stk. 1, i konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr[4] definerer begreberne »udbredelse« og »fangst«:

»I denne konvention betyder […]

[…]

f) »[u]dbredelse«: alle land- eller vandområder, som en migrerende art lever i, midlertidigt opholder sig i, krydser eller overflyver på ethvert tidspunkt på dens normale migrationsrute, […]

i) »[f]angst«: fangst, jagt, fiskeri, indfangning, forstyrrelse, forsætlig ihjelslagning eller forsøg på sådanne aktiviteter

[…]«

2. Bernkonventionen

4. Bernkonventionens[5] artikel 6 indeholder ligeledes 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

[…]«

5. Ulven (*Canis lupus*) er opført i Appendix II til Bernkonventionen som en strengt beskyttet dyreart.

B. EU-retten

1. Habitatdirektivet

6. Første punktum i 15. betragtning til habitatdirektivet vedrører beskyttelsen af arter:

»[D]er er som supplement til [fuglebeskyttelsesdirektivet[6]] behov for en generel beskyttelsesordning for visse arter af planter og dyr.«

4 – Rådets afgørelse 82/461/EØF af 24.6.1982 om afslutning af konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr (EFT 1982, L 210, s. 10).

5 – Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, indgået den 19.9.1979 i Bern (EFT 1982, L 38, s. 3); ratificeret i Fællesskabets navn ved Rådets afgørelse 82/72/EØF af 3.12.1981 (EFT 1982, L 38, s. 1).

6 – På tidspunktet for hovedsagen gjaldt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30.11.2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13.5.2013 (EUT 2013, L 158, s. 193).

7. Habitatdirektivets artikel 1, litra b), f) og i), definerer forskellige begreber:

»[…]

b) naturtyper: land- eller vandområder, som er kendetegnet ved særlige geografiske, abiotiske eller biotiske træk, uanset om de er helt eller delvis naturlige

[…]

f) levested for en art: et miljø, der defineres af specifikke abiotiske og biotiske faktorer, og hvor arten lever på et af stadierne i sin livscyklus

[…]

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

[…]«

8. Habitatdirektivets artikel 2, stk. 1, beskriver dets formål:

»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.«

9. Habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, regulerer, hvordan medlemsstaterne udvælger de områder, som de foreslår til områdebeskyttelse:

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

10. Habitatdirektivets artikel 12 indeholder de grundlæggende forpligtelser vedrørende beskyttelsen af arter:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:

a) alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen

b) forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer

c) forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen

d) beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

2. For disse dyrearter forbyder medlemsstaterne opbevaring, transport eller salg af eller bytte med og udbud til salg eller bytte af enheder, der er indsamlet i naturen, med undtagelse af dem, der lovligt er indsamlet inden iværksættelsen af dette direktiv.

[…]«

11. Habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, indeholder undtagelser fra artikel 12:

»Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, kan medlemsstaterne fravige bestemmelserne i artikel 12, 13, 14 og 15, litra a) og b):

a) for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne

b) for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom

c) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet

d) med henblik på forskning og undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter

e) for under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade indsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, i et antal, der er begrænset og specificeret af de kompetente nationale myndigheder.«

12. Bilag IV, litra a), til habitatdirektivet nævner bl.a. ulven:

»*Canis lupus* (undtagen de græske populationer nord for 39. breddegrad; de estiske populationer, de spanske populationer nord for Duero; de bulgarske, lettiske, litauiske, polske, slovakiske populationer og de finske populationer i rensdyrforvaltningsområdet som defineret i paragraf 2 i den finske lov nr. 848/90 af 14. september 1990 om rensdyrforvaltning)«.

2. Fuglebeskyttelsesdirektivet

13. Fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 5 indeholder den generelle beskyttelsesordning for fugle:

»Med forbehold af artikel 7 og 9 træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at indføre en generel ordning til beskyttelse af alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter, herunder især forbud mod:

a) forsætligt at dræbe eller indfange dem, uanset hvilken metode der anvendes

b) forsætligt at ødelægge eller beskadige deres reder og æg samt fjerne deres reder

c) at indsamle deres æg i naturen og opbevare disse, også selv om de er tomme

d) forsætligt at forstyrre fuglene navnlig i yngletiden, i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med dette direktiv

e) at være i besiddelse af fugle af arter, som det ikke er tilladt at jage og indfange.«

C. Nationale retsforskrifter

14. Artikel 4, nr. 14, i Ordonanța de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (hastedekret nr. 57/2007 om regulering af naturbeskyttelsesområder og om bevaring af naturtyper og vilde dyr og planter; herefter »hastedekret nr. 57/2007«) definerer begrebet »naturtype« således:

»alle de naturlige fysisk-geografiske, biologiske og biogenetiske forhold, strukturer og processer til vands og på land, som opretholder livet og skaber de nødvendige ressourcer«.

15. Artikel 33, stk. 1, i hastedekret nr. 57/2007 gennemfører habitatdirektivets artikel 12, stk. 1:

»I relation til terrestriske, akvatiske eller underjordiske vilde dyre- og plantearter, der er nævnt i bilag 4 A og 4 B, med undtagelse af fuglearter, der lever både i og uden for beskyttede naturområder, er følgende forbudt:

a) alle former for indsamling, indfangning, drab, ødelæggelse eller beskadigelse af enheder i deres naturtype, uanset stadiet i deres livscyklus

b) forsætlig forstyrrelse i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer

c) forsætlig beskadigelse, ødelæggelse og/eller indsamling af reder og/eller æg i naturen

d) beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder

e) plukning af blomster og frugter, plukning, afskæring, oprivning med rod eller forsætlig ødelæggelse af disse planter i deres naturtype, uanset livsstadium

f) opbevaring, transport, salg af eller bytte – uanset formål – med og udbud til bytte eller salg af enheder af disse arter, der er indsamlet i deres naturtype, uanset livsstadium.«

16. Artikel 38 i hastedekret nr. 57/2007 fastsætter undtagelser fra forbuddene i artikel 33, stk. 1. De gives i henhold til artikel 38, stk. 2, ved afgørelse fra lederen af den centrale miljø- og skovbeskyttelsesmyndighed efter udtalelse fra Academia Română (det rumænske akademi).

17. I henhold til artikel 52, litra d), i hastedekret nr. 57/2007 udgør en overtrædelse af bestemmelsen i artikel 33, stk. 1, en strafbar handling, som straffes med frihedsstraf på mellem tre måneder og et år eller med bøde.

III. Faktiske omstændigheder og den præjudicielle anmodning

18. Den rumænske landsby Șimon i kommunen Bran, Brașov-distriktet, ligger ca. en kilometer øst for grænsen til lokaliteten »Bucegi«, som Europa-Kommissionen på Rumæniens forslag har opført i kategori ROSCI0013 på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning [7]. En yderligere sådan lokalitet, »Munții Făgăraș«, ROSCI0122, befinder sig ca. otte kilometer vest for landsbyen [8]. For begge lokaliteters vedkommende er forekomsten af ulve anført i standardoplysningsformularerne [9].

19. Den 6. november 2016 omkring kl. 19.00 rejste medarbejdere ved foreningen »Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor« (direktorat for observation og beskyttelse af dyr; herefter »DMPA«) sammen med dyrlægen UN under ledelse af TM til Șimon. De påtænkte at indfange og genbosætte en ulv, som i nogle dage havde opholdt sig på en lokal beboers grund, hvor den havde leget og ædt med familiens hunde.

20. Ulven blev bedøvet ved hjælp af et projektil med veterinærmedicinske narkotiserende og psykotropiske substanser og herefter eftersat og løftet op fra jorden. Den blev båret i halen og nakken til et køretøj og lagt ind i et hundetransportbur i sederet tilstand.

21. Herpå foranledigede medarbejderne ved DMPA, at den blev transporteret til bjørnereservatet Libearty tilhørende byen Zărnești (Rumænien) i Brașov-distriktet, som råder over et indhegnet areal, hvor der lever ulve, som er reddet ud af uegnede dyreparker. Imidlertid undslap ulven under transporten og skjulte sig i de omkringliggende skove.

22. Den 9. maj 2017 anmeldte foreningen »Alianța pentru combaterea abuzurilor« (forbund til bekæmpelse af misbrug):

– den tiltalte TM, som er aktiv i DMPA

– den tiltalte dyrlæge UN

– den juridiske person DMPA samt yderligere personer, som er aktive deri.

23. Det fremgår af anmeldelsen, at der ikke er indhentet tilladelse til indfangning eller transport af ulven.

24. Som led i denne sag har Judecătoria Zărnești (retten i første instans i Zărnești, Rumænien) forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal habitatdirektivets artikel 16 fortolkes således, at den også forpligter medlemsstaterne til at vedtage undtagelser fra artikel 12, 13 og 14 og artikel 15, litra a) og b), i tilfælde, hvor dyr, som tilhører de truede arter, forlader deres naturtype og opholder sig enten umiddelbart i nærheden af den eller fuldstændig uden for den?«

25. Foreningen »Alianța pentru combaterea abuzurilor« (herefter »APCA«), Rumænien og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

7 – Kommissionens beslutning 2009/91/EF af 12.12.2008 om vedtagelse af anden ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det alpine biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT 2009, L 43, s. 21).

8 – Landsbyens beliggenhed fremgår af Natura 2000 Network Viewer, https://natura2000.eea.europa.eu/

9 – Bucegi: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0013; Munții Făgăraș: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0122

IV. Bedømmelse

26. Det præjudicielle spørgsmål vedrører i henhold til anmodningen om præjudiciel afgørelse spørgsmålet om, hvorvidt forsætlig indfangning af vilde ulve uden undtagelse kan ske i henhold til habitatdirektivets artikel 16, hvis dyret antræffes på grænsen til en landsby eller bevæger sig ind på en lokal forvaltnings område. En sådan undtagelse vil kun være nødvendig, såfremt beskyttelsesbestemmelserne principielt finder anvendelse i disse tilfælde.

27. Det konkrete spørgsmål fra Judecătoria Zărnești (retten i første instans i Zărnești) beror imidlertid på en misforståelse, som skyldes den rumænske gennemførelse af habitatdirektivet. Det gør dog opmærksom på en relevant problemstilling, som bør behandles grundigt.

28. Misforståelsen består i, at beskyttelsen af arter kun skulle finde anvendelse, når de beskyttede arter opholder sig i deres naturtyper. Dette er i overensstemmelse med ordlyden af artikel 33, stk. 1, litra a), i det rumænske hastedekret nr. 57/2007. Der er imidlertid ikke noget grundlag herfor hverken i habitatdirektivets ordlyd – herunder i rumænske udgave heraf – eller i dets formål.

29. Naturtyper defineres i habitatdirektivets artikel 1, litra b). De skal i henhold til artikel 3-6 beskyttes som sådan inden for rammerne af bevaringsområderne i netværket Natura 2000. Desuden omfatter dette netværk imidlertid levestederne, som er særskilt defineret i artikel 1, litra f), for de i bilag II nævnte arter. Eftersom ulven er opført i dette bilag, skal der være særlige bevaringsområder for denne art. Således fandt de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for den foreliggende sag, sted i en landsby, som ligger mellem to store bevaringsområder, hvori også ulven er beskyttet.

30. Denne sag vedrører imidlertid ikke beskyttelsen af ulven inden for rammerne af områdebeskyttelsen, men derimod beskyttelsen af arter i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1. Herefter træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), altså også for ulven. I henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), indebærer denne ordning et forbud mod alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen.

31. For at kunne give Judecătoria Zărnești (retten i første instans i Zărnești) et relevant svar, skal det derfor undersøges, om menneskelige bosættelser er en del af ulvens *naturlige udbredelsesområde* i den forstand, hvori udtrykket anvendes i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1. Desuden skal det på baggrund af hovedsagen undersøges, om det skal anses for indfangning af en enhed *i naturen* som omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra a), at bedøve en ulv på en husgrund og transportere den i et bur. Endelig forekommer det rimeligt kort at behandle muligheden for en undtagelse i henhold til artikel 16 og de EU-retlige grænser for en eventuel sanktion for tilsidesættelse af den strenge beskyttelsesordning i artikel 12.

A. Det naturlige udbredelsesområde som omhandlet i habitatdirektivets artikel 12

32. Det biologiske fagudtryk naturligt udbredelsesområde, som anvendes i habitatdirektivets artikel 12, i den engelske udgave »natural range«, i den franske udgave »aire de répartition naturelle«, defineres ikke i direktivet.

33. Det kan muligvis udledes af anvendelsen af begrebet »naturlig«, at ulven i hovedsagen opholdt sig uden for sit naturlige udbredelsesområde. En menneskelig bosættelse er *prima facie* nemlig ikke noget naturligt område. Desuden er menneskelige bosættelser i det mindste efter almindelig erfaring ikke et naturligt opholdssted for vilde ulve.

34. Det vil dog være nødvendigt at bekræfte denne almindelige erfaring videnskabeligt, før den kan afgøre, hvordan bestemmelserne om beskyttelse af arter skal anvendes [10]. Eftersom sådanne videnskabelige oplysninger har faktuel karakter, skal de i samarbejdsforholdet i forbindelse med en anmodning om præjudiciel afgørelse indhentes af den nationale ret. Det bemærkes desuden, at visse EU-retligt beskyttede arter såsom visse flagermus, eremit (*Osmoderma eremita*) eller lille tårnfalk (*Falco naumanni*) [11] uden tvivl benytter naturtyper inden for menneskelige bosættelser. Og fra et videnskabeligt synspunkt er der grundlag for at hævde, at også ulve ganske vist sjældent, men dog regelmæssigt, opholder sig inden for menneskelige bosættelser [12].

35. Uafhængigt af dette videnskabelige spørgsmål vil det være uforeneligt med formålet med bestemmelserne om beskyttelse af arter og også med deres ordlyd og opbygning at udelukke menneskelige bosættelser fra deres anvendelsesområde.

36. Hvad angår formålet med habitatdirektivets artikel 12 skal det i første omgang fremhæves, at der i henhold hertil skal indføres en *streng* beskyttelsesordning. En sådan beskyttelsesordning skal således gøre det faktisk muligt at undgå de i artikel 12, stk. 1, anførte beskadigelser af de nævnte dyrearter [13]. Det vil ikke være foreneligt hermed (automatisk [14]) at fratage enheder af de beskyttede arter deres beskyttelse, hvis deres naturlige levesteder befinder sig inden for menneskelige bosættelser eller hvis de tilfældigt bevæger sig ind på bosættelser.

37. Ved nærmere eftersyn er betydningen af begrebet »naturligt udbredelsesområde« heller ikke til hinder for at inddrage menneskelige bosættelser. Begrebet refererer nemlig til det område, hvor den pågældende art opholder sig eller udbreder sig som led i sin naturlige adfærd. Hvis det kun omfattede »naturlige« levesteder, hvor arterne opholder sig, ville bestemmelsen ved adjektivet »naturlig« være placeret et andet sted, f.eks. formuleret således, at forbuddene kun gælder i de naturlige områder, hvor arten er udbredt.

38. En lignende betydning fremgår af definitionen i artikel 1, stk. 1, litra f), i konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr, som Kommissionen har henvist til. Herefter omfatter udbredelsen alle land- eller vandområder, som en migrerende art lever i, midlertidigt opholder sig i, krydser eller overflyver på ethvert tidspunkt på dens normale migrationsrute. En begrænsning til naturlige områder fremgår ikke. Tværtimod inddrages krydsningen af ethvert område udtrykkeligt i en arts udbredelse.

39. Denne definition er ganske vist ikke direkte afgørende for den foreliggende sag, eftersom den ikke vedrører anvendelsen af konventionen, men den illustrerer den videnskabelige forståelse af det relevante biologiske fagudtryk. Derfor skal den tages i betragtning ved fortolkningen af dette udtryk, hvilket også fremgår af et dokument fra Kommissionen, som den har udarbejdet med henblik på koordineringen af habitatdirektivets anvendelse inden for rammerne af en arbejdsgruppe med repræsentanter for medlemsstaterne [15], samt senere i dens retningslinjer for beskyttelse af arter, som er udarbejdet med medlemsstaterne [16].

10 – Jf. dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 45, 51, 66 og 71), og i denne retning af 8.6.2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 27 og 28).

11 – Dom af 28.6.2007, Kommissionen mod Spanien (Særligt beskyttede områder for vilde fugle) (C-235/04, EU:C:2007:386).

12 – Jf. Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe* (Council of Europe, T-PVS (2000) 23, s. 15 og 16), Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), *Management of bold wolves* (1.3.2019, s. 2), og Reinhardt m.fl., *Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten*, BfN-Skripten 502 (2018), s. 11 og 12.

13 – Jf. i denne retning dom af 9.6.2011, Kommissionen mod Frankrig (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:369, præmis 21), af 15.3.2012, Kommissionen mod Cypern (*Natrix n. cypriaca*) (C-340/10, EU:C:2012:143, præmis 62), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 231).

14 – Om mulige undtagelser jf. punkt 56 ff.

15 – Europa-Kommissionen, Note to the Habitats Committee af 15.3.2005, *Assessment, monitoring and reporting of conservation status* – Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive (DocHab-04-03/03 rev.3), Annex F.

16 – Europa-Kommissionen, *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the »Habitats« Directive 92/43/EEC*, s. 11 og 12.

40. Af større retlig betydning er en anden konvention, nemlig Bernkonventionen, hvis artikel 6, litra a), sammenholdt med bilag II, gennemføres i habitatdirektivets artikel 12[17]. Herefter skal navnlig alle former for forsætlig indfangning af ulve forbydes. Geografiske begrænsninger fremgår ikke. Tværtimod taler det forhold, at *alle* former for forsætlig indfangning er omfattet, for en vidtgående anvendelse af forbuddet.

41. Dette er i overensstemmelse med 15. betragtning til habitatdirektivet, hvorefter beskyttelsen af arter i henhold til habitatdirektivet skal supplere fuglebeskyttelsesdirektivet. Henvisningen til fuglebeskyttelsesdirektivet vedrører forbuddene i fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 5, som i vidt omfang stemmer overens med habitatdirektivets artikel 12. Disse forbud er heller ikke geografisk begrænset. På denne baggrund har Domstolen kritiseret, at en medlemsstat fuldstændig undtog fiskehejre (*Ardea cinerea*) og skarv (*Phalacrocorax carbo*) fra beskyttelsen i henhold til artikel 5[18].

42. Habitatdirektivets bestemmelser om områdebeskyttelse viser desuden, at beskyttelsen af arter på ikke kan begrænses til bevaringsområderne. Disse bevaringsområder er nemlig ikke blevet afgrænset med det formål at dække hele ulvens naturtype. Ulve er dyrearter, der lever inden for store områder[19]. For disse bestemmer habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, andet punktum, at bevaringsområderne skal begrænses til steder inden for disse arters naturlige udbredelsesområde, som frembyder de fysiske eller biologiske elementer, der er væsentlige for deres liv og reproduktion. Denne bestemmelse anerkender således, at disse arters naturlige udbredelsesområde også omfatter lokaliteter, der befinder sig uden for bevaringsområderne. I denne sammenhæng henvises til, at landsbyen Șimon ligger mellem to store bevaringsområder, der også har ulveforekomster, og at migrationer af ulve mellem de to lokaliteter må forventes.

43. Med henblik på at afgrænse beskyttelsen geografisk anvender habitatdirektivet i øvrigt en anden lovgivningsteknik: Som det fremgår af punktet vedrørende ulven i bilag IV, litra a), er de lokaliteter, som er undtaget fra beskyttelsen, dvs. visse medlemsstater, nemlig Grækenland nord for 39. breddegrad, Spanien nord for Duero og rensdyrforvaltningsområdet i Finland, udtrykkeligt nævnt.

44. Parterne har derfor med rette afvist at undtage bosættelsesområder fra beskyttelsen i henhold til habitatdirektivets artikel 12.

45. Dermed kan det fastslås, at ulvens naturlige udbredelsesområde og dermed det geografiske anvendelsesområde for habitatdirektivets artikel 12 for så vidt angår denne art kan omfatte menneskelige bosættelser.

B. Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a): »i naturen«

46. Desuden skal det undersøges, om indfangning af en ulv inden for menneskelige bosættelser falder ind under forbuddet i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a). Herefter skal medlemsstaterne navnlig indføre forbud mod alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af de beskyttede arter i naturen, altså også ulven.

17 – Beretning om konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (1997-1998) (artikel 9, stk. 2) (fremlagt af Europa-Kommissionen), SEK(2001) 515 endelig. Jf. også på et tidligt tidspunkt resolution vedtaget af Rådet for De Europæiske Fællesskaber og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 19.10.1987 om videreførelse og gennemførelse af en politik og et handlingsprogram for De Europæiske Fællesskaber på miljøområdet (1987-1992) (EFT 1987, C 328, s. 1, punkt 5.1.6). Dom af 13.2.2003, Kommissionen mod Luxembourg (C-75/01, EU:C:2003:95, præmis 57), er heller ikke til hinder for at inddrage denne konvention, da Domstolen i nævnte dom blot konstaterede, at en gennemførelse af denne konvention ikke er tilstrækkelig til at gennemføre habitatdirektivet, for så vidt som konventionen ikke går så vidt som direktivet.

18 – Dom af 26.1.2012, Kommissionen mod Polen (C-192/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:44, præmis 63).

19 – Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe* (Council of Europe, T-PVS (2000) 23, s. 16).

47. Anvendelsen af begrebet Entnahme aus der Natur (indsamling i naturen) i den tyske udgave synes at være en oversættelsesfejl. For det første giver det ikke mening at tale om indfangning af enheder, som er indsamlet i naturen, eftersom indsamlingen omfatter indfangningen [20]. Og for det andet taler de fleste oprindelige [21] sprogudgaver om indfangning i naturen, således udtrykkeligt i den franske udgave (»dans la nature«) og i den engelske udgave vildt (»in the wild«).

48. Uafhængigt af dette oversættelsesproblem i den tyske udgave af bestemmelsen kan der argumenteres for, at indfangning af en ulv inden for menneskelige bosættelser ikke skal anses for indfangning i naturen eller vildt.

49. De overvejelser over lovgivningens opbygning og beskyttelsesformålet med beskyttelsen af arter, som jeg allerede har redegjort for i forbindelse med fortolkningen af begrebet »naturligt udbredelsesområde«, taler imidlertid imod dette [22].

50. Den nederlandske udgave af bestemmelsen er til gengæld oplysende. Heri tales der om indfangning af vildtlevende enheder, »in het wild levende«. I det mindste i denne sprogudgave betegner henvisningen til naturen eller vildt ikke stedet for indfangningen, men derimod dyrets oprindelse.

51. Denne forståelse er egnet til at realisere målsætningen om at indføre et forbud mod drab eller indfangning af strengt beskyttede arter i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a). Hensigten er ikke, at disse arter kun skal beskyttes på bestemte steder, men derimod at beskytte de enheder, som lever i naturen eller er vildtlevende og dermed har en funktion i det naturlige økosystem.

52. Parallellen til habitatdirektivets artikel 12, stk. 2, hvorefter opbevaring, transport eller salg af eller bytte med og udbud til salg eller bytte af enheder, der er indsamlet i naturen, forbydes, bekræfter dette. Dette forbud gælder ikke for enheder, der lovligt er indsamlet i naturen inden iværksættelsen af dette direktiv.

53. I praksis vil et sådant forbud være vanskeligt at gennemføre, hvis det først skal undersøges, på hvilket sted et dyr er »indsamlet«. Det vil være svært alene at bestemme tidspunktet for indsamlingen. Desuden vil det være i strid med formålet om at indføre en streng beskyttelsesordning, hvis disse handlinger kan foretages med enheder af strengt beskyttede arter, såfremt de pågældende enheder er »indsamlet«, mens de midlertidigt havde forladt naturen.

54. Selv hvis forbuddene mod indfangning og drab i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a), begrænses til naturen og bosættelsesområder dermed undtages, vil dette imidlertid ikke være muligt for så vidt angår forbuddet mod forstyrrelse i henhold til artikel 12, stk. 1, litra b), eftersom *enhver* forsætlig forstyrrelse af de strengt beskyttede arter i henhold hertil skal forbydes uden nogen geografisk begrænsning. Imidlertid vil indfangning og i særdeleshed drab af en enhed af disse arter altid i det mindste også skulle anses for en forstyrrelse.

55. Som Kommissionen har anført, skal henvisningen til naturen i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a), forstås således, at den deri fastsatte beskyttelse ikke kun finder anvendelse på bestemte steder, men omfatter alle enheder af de beskyttede arter, der lever i naturen eller er vildtlevende og dermed har en funktion i det naturlige økosystem. De skal ikke indfanges, dræbes, opbevares, transporteres, sælges eller byttes. For enheder, som er opdrættet i fangenskab, gælder disse begrænsninger derimod ikke nødvendigvis.

20 – Dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 32).

21 – Kun den græske og den portugisiske udgave synes at ligne den tyske udgave.

22 – Punkt 36 ff. i dette forslag til afgørelse.

C. Undtagelserne i henhold til habitatdirektivets artikel 16

56. Denne konklusion betyder dog ikke, at det i ethvert tilfælde skal accepteres, at strengt beskyttede arter opsøger byer og opholder sig der. Navnlig hvad angår dyrearter, som i kraft af deres natur er farlige eller forbundet med særlige risici, giver habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, tværtimod handlingsmuligheder med henblik på afværgelse af farer.

57. Således tillader habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra b) og c), foranstaltninger med henblik på at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder og besætning [litra b)] eller af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art [litra c)].

58. Afgørelsen om sådanne foranstaltninger skal træffes på grundlag af strengt videnskabelige oplysninger [23] eller de bedste eller strengt videnskabelige data [24].

59. Hvad angår ulven kan en sådan risiko ikke udelukkes uden videre, og den synes at være endnu tydeligere i forbindelse med de ligeledes strengt beskyttede bjørne (*Ursus arctos*), som i Rumænien tilsyneladende også lejlighedsvis bevæger sig ind i bosættelsesområder [25].

60. APCA har ganske vist gjort gældende, at der ikke er grundlag for at gøre en undtagelse, eftersom den pågældende ulv ikke har forårsaget nogen skader. Det er imidlertid ikke påkrævet at afvente, at en skade indtræffer, hvis der på grundlag af de bedste tilgængelige videnskabelige oplysninger kan antages at foreligge en tilstrækkelig risiko for tilstrækkeligt vigtige skader.

61. En sådan risiko skal konstateres af de kompetente nationale organer og i tilfælde af tvist undersøges af de nationale retter. Dog kan den ikke uden videre afvises, når en ulv over flere dage gentagne gange nærmer sig mennesker og kommer tættere på end 30 meter [26]. Eftersom den omtvistede ulv i flere dage opholdt sig på en lokal beboers grund og angiveligt legede og åd med familiens hunde, kan det ikke udelukkes, at der i hovedsagen forelå en sådan situation.

62. Dermed kan det principielt være begrundet at fravige de i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, fastsatte forbud i henhold til artikel 16, stk. 1, litra b) og c). Dog kræver denne bestemmelse ud over de nævnte undtagelsesgrunde udtrykkeligt, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde.

63. For så vidt angår en anden brugbar løsning skal det først og fremmest tilstræbes at fjerne de faktorer, der kan tiltrække ulven, f.eks. foder eller fritgående hunde [27], hvilket ikke vil kræve en undtagelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16 og derfor bør foretrækkes [28]. Kun hvis ulven alligevel opsøger menneskers nærhed, kommer den såkaldte »bortskræmning« i betragtning, en afskrækkelse, f.eks. ved beskydning med gummikugler. Disse metoders effektivitet er dog usikker [29].

64. Domstolen har ikke kendskab til, hvordan de tiltrækkende faktorer kan fjernes. I praksis synes indfangningen af ulven og dens efterfølgende flugt at have virket som en bortskræmning.

23 – Dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 45 og 71), og i denne retning af 8.6.2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 27 og 28).

24 – Dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 51 og 66).

25 – DMPA beskæftiger sig også med sådanne tilfælde: https://dpmpa-bv.com/home/english-home/blog-translated/shooting-the-bear-cub-in-sibiu/

26 – LCIE (fodnote 12, s. 2 og 3) og Reinhardt m.fl. (fodnote 12, s. 18 ff. og 23).

27 – Reinhardt m.fl. (fodnote 12, navnlig s. 13, 24 og 27) og LCIE (fodnote 12, s. 5).

28 – Jf. dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 48).

29 – Reinhardt m.fl. (fodnote 12, s. 29 ff.) og LCIE (fodnote 12, s. 1 og 5).

65. Imidlertid forekommer det tvivlsomt, om den planlagte anbringelse i et særligt område ville kunne anerkendes som en brugbar løsning. Det fremgår heller ikke, at der er taget hensyn til denne fremgangsmådes konsekvenser for ulvepopulationen.

D. Forholdsmæssigheden af sanktionen

66. I hovedsagen kan der imidlertid argumenteres for, at Judecătoria Zărnești (retten i første instans i Zărnești) ikke behøver at undersøge forudsætningerne for en undtagelse allerede af den grund, at de kompetente organer ifølge de foreliggende oplysninger ikke havde givet tilladelse til handlingen. Som APCA har anført, var de anklagede i hovedsagen også bekendt med dette forhold. Dermed kan det ikke udelukkes, at forudsætningerne for en sanktion i henhold til den rumænske gennemførelse af habitatdirektivet er opfyldt.

67. Hertil kan siges, at denne sanktion i henhold til chartrets artikel 49, stk. 3, skal være forholdsmæssig, altså navnlig stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen [30]. Således skal strengheden af den pålagte sanktion svare til den pågældende overtrædelses grovhed, og der skal tages tilstrækkeligt hensyn til de konkrete omstændigheder i sagen [31].

68. Henset hertil skal det i den foreliggende sag tages i betragtning, at den anrettede skade tilsyneladende var meget lille, såfremt den pågældende ulv faktisk kom fri igen.

69. Desuden giver den rumænske lovgivning ifølge de foreliggende oplysninger ikke mulighed for at reagere på den pågældende ulvs adfærd inden for kort tid og dermed minimere de dermed forbundne risici rettidigt. Der findes tilsyneladende heller ikke nogen videnskabeligt funderede bestemmelser eller retningslinjer i Rumænien for, hvordan en sådan reaktion skal ske.

70. Disse forhold taler mod en streng sanktion. Imidlertid gælder det samtidig, at det påhviler den nationale ret at undersøge disse forhold og tage alle relevante forhold i betragtning.

V. Forslag til afgørelse

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

»1) Ulvens (*Canis lupus*) naturlige udbredelsesområde og dermed det geografiske anvendelsesområde for artikel 12 i direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter for så vidt angår denne art kan omfatte menneskelige bosættelser.

2) Henvisningen til naturen i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 92/43 skal fortolkes således, at den deri fastsatte beskyttelse ikke kun finder anvendelse på bestemte steder, men omfatter alle enheder af de beskyttede arter, der lever i naturen eller er vildtlevende og dermed har en funktion i det naturlige økosystem.«

30 – Dom af 4.10.2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, præmis 41).

31 – Dom af 4.10.2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, præmis 42 og 45).