Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 13 februari 2020[1]

Mål C-88/19

Asociația ”Alianța pentru combaterea abuzurilor”
mot
TM,
UN,
Asociația DMPA

(begäran om förhandsavgörande från Judecătoria Zărnești (förstainstansdomstolen i Zărnești, Rumänien))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Strikt skyddssystem för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a – Naturligt utbredningsområde – Fångande i naturen av exemplar av dessa arter – Varg (*Canis lupus*) – Exemplar som har lämnat sin livsmiljö – Undantag – Allmän säkerhet – Påföljder”

I. Inledning

1. Enligt livsmiljödirektivet[2] krävs att medlemsstaterna inför ett strikt skyddssystem för arter såsom varg (*Canis lupus*), vilka anges i bilaga 4 a till nämnda direktiv. Men krävs det även att detta skyddssystem tillämpas när en varg leker med hundar i en by? Dessa frågor ska domstolen besvara i förevarande mål.

2. Trots den konkreta form i vilken frågan har ställts kan den få större praktisk betydelse än man skulle kunna anta.[3] Den har emellertid framför allt avgörande betydelse för fastställandet huruvida det omfattande materiella skyddet av arter i livsmiljödirektivet i första hand påverkar naturliga och delvis naturliga områden, särskilt med avseende på aktiviteter som jord- och skogsbruk samt jakt, eller huruvida det utan inskränkning ska beaktas vid all mänsklig verksamhet, exempelvis vid vägdrift.

1 Originalspråk: tyska.

2 Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193).

3 Se, för ett liknande fall, Nick Jans, *A Wolf Called Romeo*, Mariner Books (2015) och Simon Worrall, ”How a Wolf Named Romeo Won Hearts in an Alaska Suburb”, *National Geographic* av den 22 mars 2015.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Internationell rätt

1. Konventionen om skydd av flyttande vilda djur

3. I artikel 1.1 i konventionen om skydd av flyttande vilda djur [4] definieras begreppen utbredningsområde och fångst på följande sätt:

”I denna konvention avses med

f) ’utbredningsområde’ samtliga land- eller vattenområden som en flyttande art bebor eller tillfälligt vistas i, passerar vid någon tidpunkt under sin normala flyttning, …

i) ’fångst’ fångst, jakt, fiske, infångande, förföljelse, avsiktligt dödande eller försök att medverka till sådan handling,

…”

2. Bernkonventionen

4. Artikel 6 i Bernkonventionen [5] innehåller även bestämmelser om artskydd, enligt följande:

”Varje avtalsslutande part skall vidtaga lämpliga och nödvändiga lagstiftande och administrativa åtgärder för att säkerställa särskilt skydd av de arter av vilda djur som anges i bilaga II. I fråga om dessa arter skall i synnerhet följande vara förbjudet:

a. alla former av avsiktlig fångst, kvarhållande i fångenskap samt avsiktligt dödande,

…”

5. I bilaga II i Bernkonventionen anges vargen (*Canis lupus*) som en strikt skyddad art.

B. Unionsrätt

1. Livsmiljödirektivet

6. I första meningen i skäl 15 i livsmiljödirektivet behandlas skydd av arter enligt följande:

”Det finns behov av att som komplement till [fågeldirektivet [6]] införa ett allmänt system för skydd av vissa arter av vilda djur och växter.”

4 Rådets beslut 82/461/EEG av den 24 juni 1982 om ingående av konventionen om skydd av flyttande vilda djur (EGT L 210, 1982, s. 10).

5 Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, undertecknad i Bern den 19 september 1979 (EGT L 38, 1982, s. 3), ratificerad på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 82/72/EEG av den 3 december 1981 (EGT L 38, 1982, s. 1: svensk specialutgåva, område 11, volym 10, s. 87).

6 Vid den tidpunkt som är avgörande för målet vid den nationella domstolen gällde Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193).

7. I artikel 1 b, f och i) i livsmiljödirektivet definieras vissa begrepp:

”…

b) *livsmiljöer*: land- eller vattenområden som kännetecknas av särskilda geografiska, abiotiska och biotiska egenskaper, oavsett om de är naturliga eller delvis naturliga.

…

f) *habitat*: en miljö som kännetecknas av särskilda abiotiska och biotiska faktorer, och där en art lever under något av stadierna i sin biologiska cykel.

…

i) *en arts bevarandestatus*: summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom det territorium som anges i artikel 2.

Bevarandestatusen anses ’gynnsam’ när

– uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, och

– artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom överskådlig framtid, och

– det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer skall bibehållas på lång sikt.

…”

8. I artikel 2.1 i livsmiljödirektivet beskrivs dess målsättning enligt följande:

”Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.”

9. I artikel 4.1 i livsmiljödirektivet regleras hur medlemsstaterna ska välja ut de områden som de föreslår för områdesskydd enligt följande:

”På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1) och relevant vetenskaplig information skall varje medlemsstat föreslå en lista över områden och ange vilka livsmiljötyper i bilaga 1 och vilka på dess territorium inhemska arter i bilaga 2 som finns inom dessa områden. Vad gäller djurarter som har stor utbredning skall områdena på listan motsvara de platser inom dessa arters naturliga utbredningsområde som innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. …”

10. I artikel 12 i livsmiljödirektivet anges grundläggande skyldigheter för skydd av arter enligt följande:

”1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot

a) att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,

b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödnings-, övervintrings- och flyttningsperioder,

c) att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen,

d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

2. För dessa arter skall medlemsstaterna förbjuda förvaring, transport och försäljning eller byte samt utbjudande till försäljning eller byte av exemplar som insamlats i naturen, med undantag av sådana som samlats på lagligt sätt före genomförandet av detta direktiv.

…”

11. I artikel 16.1 i livsmiljödirektivet föreskrivs undantag från artikel 12 enligt följande:

”Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, får medlemsstaterna göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 12–14 samt 15 a och b av följande anledningar:

a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.

b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.

c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.

d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.

e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.”

12. I bilaga IV a till livsmiljödirektivet anges bland annat vargen på följande sätt:

”*Canis lupus* (utom de grekiska populationerna norr om 39:e breddgraden, de estniska populationerna, de spanska populationerna norr om Duero, de bulgariska, lettiska, litauiska, polska och slovakiska populationerna samt de finska populationerna inom renskötselområden enligt 2 § i Finlands lag nr 848/90 av den 14 september 1990 om renskötsel)”.

2. Fågeldirektivet

13. I artikel 5 i fågeldirektivet regleras det generella systemet för skydd av fåglar enligt följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 7 och 9 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för skydd av samtliga de fågelarter som avses i artikel 1, där särskilt följande ska förbjudas:

a) Att avsiktligt döda eller fånga sådana fåglar oavsett vilken metod som används.

b) Att avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg eller bortföra deras bon.

c) Att samla in fågelägg i naturen och behålla dessa, även om de är tomma.

d) Att avsiktligt störa dessa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå syftet med detta direktiv.

e) Att förvara fåglar av sådana arter som inte får jagas eller fångas."

C. Nationell rätt

14. Artikel 4 punkt 14 i Ordonanța de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (lagdekret nr 57/2007 om reglerna för skyddade naturområden, om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) (nedan kallat dekret nr 57/2007) definieras begreppet "naturlig livsmiljö" på följande sätt:

"samtliga beståndsdelar, strukturer och fysisk-geografiska och biologiska processer och naturlig biocenos på land och i vatten, som skyddar liv och genererar egna nödvändiga resurser".

15. Genom artikel 33.1 i dekret nr 57/2007 införlivas artikel 12.1 i livsmiljödirektivet på följande sätt:

"Med avseende på de arter av vilda djur och plantor som lever på land, i vatten och under jord, och som föreskrivs i bilaga nr 4 A och 4 B, med undantag av de fågelarter som lever antingen i skyddade naturområden eller utanför dessa, är följande förbjudet:

a) Att plocka, fånga, döda, förstöra eller skada exemplar av dessa arter i deras naturliga miljö, oavsett hur detta görs, i alla stadier av deras livscykel.

b) Att avsiktligt störa dessa arter under deras parnings-, uppväxt-, övervintrings- och flyttningsperioder.

c) Att avsiktligt skada, förstöra och/eller samla in bon och/eller ägg i naturen.

d) Att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

e) Att plocka blommor och frukt, att samla in, skära av, dra upp med rötterna eller avsiktligt förstöra sådana plantor i deras livsmiljö, i alla stadier av deras livscykel.

f) Förvaring, transport, försäljning eller byte, oavsett syfte, samt utbjudande till försäljning eller byte av exemplar som insamlats i naturen, i alla stadier av deras livscykel."

16. I artikel 38 i dekret nr 57/2007 regleras undantag från förbuden i artikel 33.1. Undantagen ska enligt artikel 38.2 fastställas genom beslut av chefen för den centrala miljö- och skogsskyddsmyndigheten, efter yttrande av Academia Română (Rumänska akademien).

17. Enligt artikel 52 d i dekret nr 57/2007 utgör ett åsidosättande av artikel 33.1 ett brott som bestraffas med böter eller fängelse i minst tre månader och högst ett år.

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

18. Den rumänska byn Șimon i kommunen Bran i förvaltningsområdet Brașov ligger ungefär en kilometer öster om gränsen till området Bucegi, vilket kommissionen efter förslag från Rumänien har upptagit på listan över områden av gemenskapsintresse med koden ROSCI0013.[7] Ett ytterligare sådant område, Munții Făgăraș, ROSCI0122, är beläget omkring åtta kilometer väster om byn.[8] I det standardiserade formuläret med upplysningar[9] anges förekomst av varg i båda områdena.

19. Den 6 november 2016 omkring klockan 19 begav sig anställda från föreningen Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor (Styrelsen för övervakning och skydd av djur) (nedan kallad DMPA), tillsammans med veterinären UN och under ledning av TM till Șimon. De planerade att fånga och omplacera en varg som sedan flera dagar hade uppehållit sig på en fastighet tillhörande en boende på orten, där den lekt och ätit med familjens hundar.

20. Vargen bedövades med en projektil som innehöll veterinärmedicinska narkotiska och psykotropa ämnen samt förföljdes därefter och lyftes upp från marken. Sedan bars den i svansen och i nackskinnet till ett fordon och placerades bedövad i en transportbur för hundar.

21. Därefter samordnade de anställda vid DMPA transporten av vargen till björnreservatet Libearty, i staden Zărnești (Rumänien) i provinsen Brașov, ett reservat som har ett inhägnat område avsett för vargar som räddats från djurparker som inte uppfyller kraven på djurskydd. Under färden lyckades vargen dock undkomma och gömma sig i skogarna i området.

22. Den 9 maj 2017 ingav föreningen Alianța pentru combaterea abuzurilor (sammanslutningen för bekämpning av missbruk) en anmälan mot

– motparten TM, som är verksam i DMPA,

– motparten UN (veterinär),

– den juridiska personen DMPA samt andra personer som är verksamma i nämnda förening.

23. Det framgår av anmälan att något godkännande för fångsten och transporten av vargen inte inhämtades.

24. Mot bakgrund av detta mål har Judecătoria Zărnești (förstainstansdomstolen i Zărnești, Rumänien) riktat följande fråga till domstolen:

”Ska artikel 16 i livsmiljödirektivet tolkas så, att medlemsstaterna åläggs att fastställa undantag från artiklarna 12–14 och 15 a och b även i de fall då djur som tillhör hotade arter lämnar sin livsmiljö och befinner sig i dess omedelbara närhet eller helt utanför denna livsmiljö?”

25. Föreningen Alianța pentru combaterea abuzurilor (nedan kallad APCA), Rumänien och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

7 Kommissionens beslut 2009/91/EG av den 12 december 2008 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en andra uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den alpina biogeografiska regionen (EUT L 43, 2009, s. 21).

8 Byns läge framgår av 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. Rättslig bedömning

26. Enligt begäran om förhandsavgörande har tolkningsfrågan i syfte att klargöra huruvida ett avsiktligt infångande av vilda vargar är tillåtet utan något undantag enligt artikel 16 i livsmiljödirektivet om djuret påträffas vid en orts- eller kommungräns. Ett sådant undantag skulle enbart krävas om skyddsbestämmelserna i princip är tillämpliga i en sådan situation.

27. Den konkreta frågan från Judecătoria Zărnești (domstolen i Zărnești) baseras på ett missförstånd som grundas på det rumänska införlivandet av livsmiljödirektivet. Den ger emellertid uttryck för en berättigad frågeställning som förtjänar en närmare granskning.

28. Missförståndet består i att artskyddet endast skulle vara tillämpligt om de skyddade arterna befinner sig i sin naturliga livsmiljö. Detta överensstämmer med lydelsen i artikel 33.1 a i det rumänska dekretet nr 57/2007. Någon grund för detta kan emellertid varken härledas från livsmiljödirektivets ordalydelse – inbegripet den rumänska språkversionen – eller dess syfte.

29. Naturliga livsmiljöer definieras i artikel 1 b i livsmiljödirektivet. Enligt artiklarna 3–6 ska de skyddas inom ramen för bevarandeområdena i nätverket Natura 2000. Samtidigt omfattar detta nätverk emellertid de habitat för arter enligt bilaga II som definieras separat i artikel 1 f. Eftersom vargen anges i denna bilaga ska det finns särskilda bevarandeområden för denna art. Den situation som ligger till grund för förevarande mål utspelade sig exempelvis i en by som är belägen mellan två stora bevarandeområden där även vargen är skyddad.

30. I förevarande mål är det emellertid inte frågan om skyddet av varg inom ramen för områdesskyddet, utan om artskyddet enligt artikel 12.1 i livsmiljödirektivet. Enligt nämnda bestämmelse ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, det vill säga även för vargen. Enligt artikel 12.1 a är det enligt detta system förbjudet att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs.

31. För att ge Judecătoria Zărnești (domstolen i Zărnești) ett användbart svar ska det således undersökas huruvida mänsklig bebyggelse utgör del av vargens *naturliga utbredningsområde* i den mening som avses i artikel 12.1 i livsmiljödirektivet. Med utgångspunkt i det nationella målet ska jag även bedöma huruvida bedövningen av en varg på fastigheten till en bostad och dess transport i en bur kan anses utgöra fångande av ett exemplar *i naturen* i den mening som avses i artikel 12.1 a. Vidare är det ändamålsenligt att kortfattat behandla möjligheten till undantag enligt artikel 16 samt de unionsrättsliga gränserna för en eventuell sanktion på grund av åsidosättande av det strikta skyddssystemet i artikel 12.

A. Det naturliga utbredningsområdet i den mening som avses i artikel 12 i livsmiljödirektivet

32. Den biologiska fackterm som används i artikel 12 i livsmiljödirektivet, nämligen naturligt utbredningsområde – *”natural range”* i den engelska språkversionen och *”aire de répartition naturelle”* i den franska –, definieras inte i direktivet.

33. På grund av användningen av begreppet ”naturligt” skulle man kunna dra slutsatsen att vargen i målet vid den nationella domstolen har uppehållit sig utanför sitt naturliga utbredningsområde. Mänsklig bebyggelse utgör nämligen inte i sig något naturligt område. Dessutom utgör mänsklig bebyggelse i vart fall enligt allmän uppfattning inte någon naturlig hemvist för vilda vargar.

34. För denna allmänna uppfattning krävs emellertid vetenskapliga belägg innan det kan fastställas att bestämmelserna om artskydd är tillämpliga.[10] Eftersom sådana vetenskapliga belägg är av faktisk natur ska de fastställas av den nationella domstolen genom ett samarbete inom ramen för begäran om förhandsavgörande. Det ska emellertid påpekas att vissa arter som är skyddade enligt unionsrätten såsom vissa fladdermöss, läderbaggen (*Osmoderma eremita*) eller rödfalken (*Falco naumanni*)[11] utan tvekan nyttjar livsmiljöer inom mänsklig bebyggelse. Ur ett vetenskapligt perspektiv finns det belägg för att även vargar visserligen inte särskilt ofta men regelbundet uppehåller sig inom mänsklig bebyggelse.[12]

35. Oaktat denna vetenskapliga fråga skulle det vara förenligt med syftet med bestämmelserna om artskydd, men inte med deras ordalydelse och sammanhang, om mänsklig bebyggelse undantogs från deras tillämpningsområde.

36. Vad gäller syftet med skyddsbestämmelsen i artikel 12 i livsmiljödirektivet ska det framhållas att det består i införandet av ett *strikt* skyddssystem. Ett sådant skyddssystem ska således faktiskt kunna förhindra att nämnda djurarter påverkas negativt som föreskrivs i artikel 12.1.[13] Med detta är inte förenligt att (automatiskt[14]) undandra skyddet för exemplar av dessa skyddade arter när deras livsmiljö befinner sig inom mänsklig bebyggelse eller de tillfälligt förirrar sig in i bebyggelse.

37. Närmare bestämt kan inte heller betydelsen av begreppet naturligt utbredningsområde anses utgöra hinder mot att inkludera mänsklig bebyggelse. Begreppet hänför sig nämligen till det område i vilket den aktuella arten befinner sig eller brer ut sig inom ramen för sitt naturliga beteende. Om det enbart hade omfattat ”naturliga” livsmiljöer, i vilka arterna befinner sig, skulle kvalificeringen genom adjektivet ”naturligt” ha placerats på ett annat ställe, exempelvis i den formen att förbuden endast gäller i de naturliga områden där arten är utbredd.

38. En liknande betydelse framkommer av definitionen i artikel 1 f i konventionen om skydd av flyttande vilda djur, till vilken kommissionen hänvisar. Enligt denna konvention omfattar utbredningsområdet samtliga land- eller vattenområden som en flyttande art bebor eller tillfälligt vistas i eller passerar vid någon tidpunkt under sin normala flyttning. Det saknas en begränsning till ett naturligt område. Tvärtom omfattar artens utbredningsområde uttryckligen passage genom alla slags områden.

39. Denna definition är emellertid inte direkt avgörande i förevarande mål, eftersom det inte är frågan om en tillämpning av konventionen, men det illustrerar emellertid den vetenskapliga tolkningen av den aktuella biologiska facktermen. Därför ska den beaktas vid tolkningen av begreppet, vilket även framgår av ett dokument från kommissionen som denna har utarbetat för att samordna tillämpningen av livsmiljödirektivet inom ramen för en arbetsgrupp med representanter från medlemsstaterna,[15] samt senare i sina riktlinjer om artskydd som diskuterats med medlemsstaterna.[16]

10 Se dom av den 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punkterna 45, 51, 66 och 71), och se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juni 2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, punkterna 27 och 28).

11 Dom av den 28 juni 2007, kommissionen/Spanien (fågelskyddsområden) (C-235/04, EU:C:2007:386).

12 Se Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe* (Council of Europe, T-PVS (2000) 23, s. 15–16), Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), *Management of bold wolves* (1 mars 2019, s. 2), samt Reinhardt m.fl., *Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten*, BfN-Skripten 502 (2018), s. 11–12.

13 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2011, kommissionen/Frankrike (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:369, punkt 21), dom av den 15 mars 2012, kommissionen/Cypern (*Natrix n. cypriaca*) (C-340/10, EU:C:2012:143, punkt 62), och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 231).

14 Vad gäller möjliga undantag, se nedan punkt 56 och följande punkter.

15 Europeiska kommissionen, Note to the Habitats Committee av den 15 mars 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), bilaga F.

16 Europeiska kommissionen, *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC*, s. 11–12.

40. I rättsligt hänseende har en annan konvention större betydelse, nämligen Bernkonventionen. Artikel 6 a jämförd med bilaga II i nämnda konvention har införlivats genom artikel 12 i livsmiljödirektivet.[17] Enligt Bernkonventionen ska särskilt varje form av avsiktligt fångande av vargar förbjudas. I konventionen saknas territoriella begränsningar. Tvärtom talar utvidgningen till *varje* form av avsiktligt fångande för en långtgående tillämpning av förbudet.

41. I samma riktning pekar femtonde skälet i livsmiljödirektivet, enligt vilket artskyddet i livsmiljödirektivet ska komplettera fågeldirektivet. Hänvisningen till fågeldirektivet hänför sig till förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet som till stor del överensstämmer med artikel 12 i livsmiljödirektivet. Dessa förbud omfattar inte heller någon territoriell begränsning. Mot denna bakgrund har domstolen kritiserat att en medlemsstat generellt undantagit gråhäger (*Ardea cinerea*) och storskarv (*Phalacrocorax carbo*) inom områden som avsatts för dammar för fiskodling.[18]

42. Bestämmelserna i livsmiljödirektivet om artskydd visar dessutom att artskyddet inte kan begränsas till bevarandeområdena. Dessa bevarandeområden har nämligen inte avgränsats i syfte att fullständigt täcka vargarnas livsmiljö. Vargen är en djurart som har stor utbredning.[19] När det gäller sådana arter föreskrivs i artikel 4.1 andra meningen i livsmiljödirektivet att bevarandeområdena ska begränsas till de platser inom dessa arters naturliga utbredningsområde som innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. Genom denna bestämmelse erkänns således att det naturliga utbredningsområdet för dessa arter även omfattar områden som ligger utanför bevarandeområdena. I detta sammanhang ska det erinras om att byn Șimon är belägen mellan två stora bevarandeområden där det även förekommer varg, vilket innebär att vargarna kan förväntas vandra mellan områdena.

43. För en geografisk avgränsning av skyddet används för övrigt en annan lagstiftningsteknik i livsmiljödirektivet. Såsom framgår av uppgifterna om vargar i förteckningen i bilaga 4 a anges de områden som inte omfattas av skyddet tydligt, såsom vissa medlemsstater, Grekland norr om 39:e breddgraden, Spanien norr om Duero och renskötselområdet i Finland.

44. Parterna gör således en riktig bedömning när de vill undanta områden med bebyggelse från skyddet i artikel 12 i livsmiljödirektivet.

45. Därmed kan det konstateras att vargens naturliga utbredningsområde och således det geografiska tillämpningsområdet för artikel 12 i livsmiljödirektivet med avseende på denna art kan omfatta mänsklig bebyggelse.

B. Artikel 12.1 a i livsmiljödirektivet: ”i naturen”

46. Det ska vidare undersökas huruvida fångst av varg inom mänsklig bebyggelse omfattas av förbudet i artikel 12.1 a i livsmiljödirektivet. Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna särskilt förbjuda att avsiktligt fånga exemplar av skyddade arter, det vill säga även vargar, i naturen, oavsett hur detta görs.

17 Rapport 1997–1998 (artikel 9.2) angående Konventionen om bevarandet av vilda djur och växter och av den naturliga miljön i Europa (framlagd av Europeiska kommissionen) (SEK(2001) 515 slutlig). Se även resolution utfärdad av Europeiska gemenskapernas råd och företrädare för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, av den 19 oktober 1987 om fortsättning och genomförande av en miljöpolitik och ett aktionsprogram för miljöskydd inom Europeiska gemenskaperna (1987–1992) (EGT C 328, 1987, s. 1, punkt 5.1.6). Dom av den 13 februari 2003, kommissionen/Luxemburg (C-75/01, EU:C:2003:95, punkt 57), utgör inte hinder mot ett beaktande av nämnda konvention, eftersom domstolen däri endast förklarade att anpassningen av den nationella rätten till nämnda konvention inte var tillräcklig för att den ska kunna anses utgöra en anpassning till direktivet om livsmiljöer, eftersom bestämmelserna i konventionen är mindre restriktiva än dem i direktivet.

18 Dom av den 26 januari 2012, kommissionen/Polen (C-192/11, ej publicerad, EU:C:2012:44, punkt 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. Användningen av begreppet ”Entnahme aus der Natur” (insamlande i naturen) i den tyska språkversionen kan i detta avseende antas vara en felöversättning. Det kan inte anses ändamålsenligt att tala om fångst av exemplar som insamlats i naturen, eftersom insamling även omfattar att fånga. [20] Dessutom rör de flesta [21] ursprungliga språkversioner en fångst i naturen, exempelvis uttryckligen i den franska språkversionen (dans la nature), respektive i det fria (in the wild) i den engelska språkversionen.

48. Oberoende av detta översättningsproblem skulle det kunna hävdas att fångandet av en varg inom mänsklig bebyggelse inte kan anses utgöra fångst i naturen respektive i det fria.

49. Mot detta talar emellertid övervägandena avseende bestämmelsens sammanhang och syftet med artskyddet, vilket jag redan har beaktat i samband med tolkningen av begreppet naturligt utbredningsområde. [22]

50. Vidare är den nederländska språkversionen av bestämmelsen belysande. Där talas det om exemplar som lever ute i det fria, ”in het wild levende”. I vart fall enligt denna språkversion ska hänvisningen till naturen, respektive till det fria, inte beteckna platsen för fångsten utan djurets härkomst.

51. En sådan tolkning är lämplig för att säkerställa att syftet med förbudet att döda eller fånga strikt skyddade arter i artikel 12.1 a i livsmiljödirektivet uppnås. Syftet är inte att skydda dessa arter på särskilda platser, utan att skydda de exemplar som lever i naturen, respektive ute i det fria, och således fyller en funktion i naturliga ekosystem.

52. Parallellen till artikel 12.2 i livsmiljödirektivet, enligt vilken förvaring, transport och försäljning eller byte samt utbjudande till försäljning eller byte av exemplar som insamlats i naturen ska förbjudas, bekräftar detta. Detta förbud gäller inte för exemplar som insamlats i naturen på lagligt sätt före genomförandet av detta direktiv.

53. I praktiskt hänseende skulle ett sådant förbud knappast vara genomförbart om det först måste prövas på vilken plats ett djur ”insamlats”. Det kan redan anses tillräckligt svårt att fastställa tidpunkten för insamlingen. Dessutom skulle det strida mot syftet med det strikta skyddssystemet om dessa handlingar skulle kunna vidtas på exemplar från strikt skyddade arter om dessa har ”insamlats” medan de tillfälligt har lämnat naturen.

54. Även om förbuden mot att fånga och döda enligt artikel 12.1 a i livsmiljödirektivet begränsades till naturen och bebyggda områden således var undantagna, är detta inte möjligt vad gäller förbudet mot störning enligt artikel 12.1 b, eftersom att avsiktligt störa de strikt skyddade arterna ska vara förbjuden enligt nämnda bestämmelse utan någon geografisk begränsning. Fångande och än mer dödande av exemplar av dessa arter skulle emellertid i vart fall alltid anses utgöra en störning.

55. Såsom även kommissionen har påpekat ska hänvisningen till naturen i artikel 12.1 a i livsmiljödirektivet följaktligen tolkas så, att skyddet inte enbart är tillämpligt på vissa platser, utan omfattar alla exemplar av de skyddade arterna som lever i naturen, respektive ute i det fria, och således fyller en funktion i de naturliga ekosystemen. De får inte fångas, dödas, förvaras, transporteras, säljas eller bytas. För exemplar som föds upp i fångenskap är dessa begränsningar däremot inte nödvändigtvis tillämpliga.

20 Dom av den 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punkt 32).

21 Endast de grekiska och portugisiska språkversionerna förefaller likna den tyska språkversionen.

22 Punkt 36 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande.

C. Undantagen i artikel 16 i livsmiljödirektivet

56. Detta innebär emellertid inte att det i samtliga situationer måste accepteras att strikt skyddade arter uppsöker samhällen och uppehåller sig där. I synnerhet när det gäller djurarter som till sin natur är farliga, eller som medför vissa risker, föreskrivs i stället ett handlingsutrymme för att avvärja faror i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet.

57. Enligt artikel 16.1 b och c i livsmiljödirektivet är det exempelvis tillåtet med åtgärder för att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda och boskap (led b) eller av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär (led c).

58. Beslut om sådana undantag ska grundas på rigorösa vetenskapliga uppgifter [23] respektive de mest tillförlitliga vetenskapliga rönen. [24]

59. Vad gäller vargar kan en sådan risk inte uteslutas vid första påseendet och detta förefaller till exempel ännu tydligare när det gäller björnen (*Ursus arctos*) som även den åtnjuter strikt skydd och även händelsevis tycks förirra sig in i bebyggda områden i Rumänien. [25]

60. APCA anser visserligen att det inte är motiverat att bevilja ett undantag, eftersom den aktuella vargen inte hade orsakat några skador. Det krävs emellertid inte att en skada inväntas om det på grundval av de bästa tillgängliga vetenskapliga rönen kan antas föreligga en tillräcklig risk för tillräckligt allvarliga skador.

61. En sådan risk ska fastställas av de behöriga nationella myndigheterna och måste vid en tvist prövas av de nationella domstolarna. Samtidigt kan det inte utan vidare avvisas om en varg upprepade gången i flera dagar närmar sig människor med ett avstånd på mindre än 30 meter. [26] Eftersom den här aktuella vargen under flera dagar uppehållit sig vid en fastighet tillhörande en boende på orten och lekte och åt med familjens hundar kan en sådan situation inte uteslutas i det nationella målet.

62. Således skulle avvikelser från artikel 12.1 i livsmiljödirektivet i princip kunna vara motiverade enligt artikel 16.1 b och c. I denna bestämmelse förutsätts utöver nämnda grunder för undantag uttryckligen att det inte finns någon annan tillfredsställande lösning som inte har någon negativ påverkan och att populationen av den aktuella arten bibehåller en gynnsam bevarandestatus i dess naturliga utbredningsområde.

63. Vad gäller andra tillfredsställande lösningar skulle det framför allt kunna bli aktuellt att avlägsna incitamenten för vargen, exempelvis foder eller lössprингande hundar, [27] vilket inte kräver något undantag enligt artikel 16 i livsmiljödirektivet och därför är att föredra. [28] Endast om vargen trots detta söker människors närhet kan det bli aktuellt att skrämma bort den, till exempel genom att beskjuta den med gummikulor. Det är emellertid osäkert om sådana metoder är verksamma. [29]

64. Domstolen har inte erhållit några uppgifter när det gäller avlägsnande av incitament. I praktiken förefaller infångandet tillsammans med vargens efterföljande flykt ha haft samma verkan som ett försök att skrämma iväg den.

23 Dom av den 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punkt 45 och 71), och, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juni 2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, punkterna 27 och 28).

24 Dom av den 10 oktober 2019. Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punkterna 51 och 66).

25 DMPA hanterar förmodligen även sådana situationer: https://dpmpa-bv.com/home/english-home/blog-translated/shooting-the-bear-cub-in-sibiu/.

26 LCIE (fotnot 12, s. 2–3) samt Reinhardt m.fl. (fotnot 12, s. 18 och följande sidor och 23).

27 Reinhardt m.fl. (fotnot 12, särskilt s. 13, 24 och 27) samt LCIE, (fotnot 12, s. 5).

28 Se dom av den 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punkt 48).

29 Reinhardt m.fl. (fotnot 12, s. 29 och följande sidor) samt LCIE, (fotnot 12, s. 1 och 5).

65. Det är emellertid osäkert huruvida det planerade placerandet i en inhägnad hade kunnat godtas som en tillfredsställande lösning. Det framgår inte heller att det har beaktats vilka konsekvenser detta tillvägagångssätt får för vargpopulationens bevarandestatus.

D. Sanktionens proportionalitet

66. I målet vid den nationella domstolen finns det emellertid omständigheter som talar för att Judecătoria Zărnești (domstolen i Zărnești) inte har någon skyldighet att pröva förutsättningarna för ett undantag redan av den anledningen att tillvägagångssättet enligt den tillgängliga informationen inte hade godkänts av de behöriga myndigheterna. Såsom APCA har uppgett var de tilltalade i det nationella målet även medvetna om denna omständighet. Det kan således inte uteslutas att villkoren för en sanktion är uppfyllda enligt den rumänska lagstiftningen för att införliva livsmiljödirektivet.

67. I detta hänseende ska det påpekas att det enligt artikel 49.3 i stadgan krävs att en sådan sanktion är proportionerlig.[30] Överträdelsens allvar och omständigheterna i det enskilda fallet ska beaktas fullt ut.[31]

68. I förevarande mål har det i detta hänseende betydelse att den åsamkade skadan förefaller mycket liten om den berörda vargen faktiskt lyckades rymma.

69. Enligt den tillgängliga informationen finns det inte någon möjlighet enligt rumänsk rätt att snabbt vidta åtgärder som är proportionerliga i förhållande till den aktuella vargens beteende och tidigt minimera de därmed sammanhängande riskerna. Det framgår inte heller att det finns några bestämmelser eller riktlinjer som grundas på vetenskap för hur sådana åtgärder skulle kunna vara utformade.

70. Dessa omständigheter talar mot stränga sanktioner. Emellertid gäller även i detta hänseende att det ankommer på den nationella domstolen att pröva sanktionerna samt beakta alla relevanta omständigheter.

V. Förslag till avgörande

71. Jag föreslår därför att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande på följande sätt:

1) Det naturliga utbredningsområdet för vargen (*Canis lupus*) och således det territoriella tillämpningsområdet för artikel 12 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter kan med avseende på denna art omfatta mänsklig bebyggelse.

2) Hänvisningen till naturen i artikel 12.1 a i direktiv 92/43 ska förstås så, att skyddet inte enbart är tillämpligt på särskilda platser, utan att alla exemplar av den skyddade arten som lever i naturen, respektive i det fria, omfattas och således fyller en funktion i de naturliga ekosystemen.

30 Dom av den 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punkt 41).

31 Dom av den 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punkterna 42 och 45).