

IV

(Oplysninger)

OPLYSNINGER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER, ORGANER,
KONTORER OG AGENTURER

EUROPA-KOMMISSIONEN

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet

(2021/C 496/01)

INDHOLDSFORTEGNELSE

	<i>Side</i>
FORORD	3
1. BAGGRUND	4
2. ARTIKEL 12	5
2.1. Generelle juridiske betragtninger	6
2.2. Nødvendige foranstaltninger for en streng beskyttelsesordning	8
2.2.1. Foranstaltninger til at indføre og effektivt gennemføre en streng beskyttelsesordning	8
2.2.2. Foranstaltninger til at sikre en gunstig bevaringsstatus	10
2.2.3. Foranstaltninger vedrørende de situationer, der er omhandlet i artikel 12	11
2.2.4. Bestemmelserne i artikel 12, stk. 1, litra a)-d), vedrørende løbende aktiviteter	14
2.3. De specifikke beskyttelsesbestemmelser i artikel 12	19
2.3.1. Forsætlig indfangning eller drab af enheder af arter, der er nævnt i bilag IV, litra a)	19
2.3.2. Forsætlig forstyrrelse af arter, der er nævnt i bilag IV, litra a), i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer	21
2.3.3. Forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen	24
2.3.4. Beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder	24
2.3.5. Opbevaring, transport eller salg af eller bytte med og udbud til salg eller bytte af enheder, der er indsamlet i naturen	34
2.3.6. Tilsyn med uforsætlig indfangning og drab af arter, der er nævnt i bilag IV, litra a)	34
3. ARTIKEL 16	38
3.1. Generelle juridiske betragtninger	38
3.1.1. Forpligtelse til at sikre fuld, klar og præcis gennemførelse af artikel 16	38
3.1.2. Hensigtsmæssig generel anvendelse af fravigelser	40
3.2. En omhyggeligt kontrolleret ordning for indrømmelse af fravigelser: de tre kriterier	41
3.2.1. Påvisning af en af begrundelserne i henhold til artikel 16, stk. 1, litra a)-e) (kriterium 1)	43

3.2.2.	Fravær af en anden brugbar løsning (kriterium 2)	53
3.2.3.	Virkning af fravigelse med hensyn til bevaringsstatus (kriterium 3)	55
3.3.	Yderligere overvejelser	59
3.3.1.	Artshandlingsplanernes rolle	59
3.3.2.	Konsekvensanalyser med henblik på planer eller projekter og artsbeskyttelse	59
3.3.3.	Kompensationsforanstaltningernes rolle	61
3.3.4.	Fravigelser for flere arter	61
3.3.5.	»Midlertidig karakter«: håndtering af kolonisering af områder under udviklingsprojekter af arter nævnt i bilag IV	61
3.4.	Overvågning og rapportering af fravigelser	63
3.4.1.	Overvågning af virkningerne af fravigelser	63
3.4.2.	Rapporteringsforpligtelser i henhold til artikel 16, stk. 2 og 3	64
BILAG I.	HENVISNINGER TIL RETSSAGER	65
BILAG II.	LISTE OVER DYREARTER, DER ER OMFATTET AF BILAG II, IV OG V	67
BILAG III.	GENNEMFØRELSE AF HABITATDIREKTIVETS ARTIKEL 12 — EKSEMPEL MED ULVE	87

FORORD

Hvorfor er der behov for en ajourført vejledning om streng beskyttelse af dyrearter?

Den første vejledning om streng beskyttelse af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet ⁽¹⁾ blev offentliggjort i 2007. Dens formål var at give en bedre forståelse af bestemmelserne om artsbeskyttelse og de anvendte specifikke udtryk.

Efter kvalitetskontrollen af EU's naturdirektiver (2014-2016) vedtog Kommissionen *handlingsplanen for naturen, mennesket og økonomien* ⁽²⁾ for at fremme en bedre, mere intelligent og mere omkostningseffektiv gennemførelse af direktiverne. Aktion 1 i handlingsplanen omhandlede en ajourføring af denne vejledning. Dette blev anset for nødvendigt i lyset af de seneste afgørelser fra Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) og for at sikre bedre sammenhæng med bredere socioøkonomiske mål.

Denne vejledning er resultatet af denne revisionsproces. Den tager hensyn til de praktiske erfaringer fra gennemførelsen af habitatdirektivets bestemmelser om beskyttelse af arter i årene efter offentliggørelsen af den første udgave af vejledningen.

Vejledningens formål

I dette dokument fokuseres der på de forpligtelser, der følger af habitatdirektivets artikel 12 og 16. Ved disse bestemmelser indføres der en streng beskyttelsesordning for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), til direktivet, samtidig med at der gives mulighed for fravigelse af disse bestemmelser på nærmere fastlagte betingelser. Dokumentet er hovedsagelig baseret på EU-Domstolens relevante domme og eksempler på ordninger for beskyttelse af arter, der er indført i forskellige medlemsstater.

Dokumentet er rettet til nationale, regionale og lokale myndigheder, beskyttelsesorganer og andre organisationer, der er ansvarlige for eller involveret i gennemførelsen af habitatdirektivet, og interessenter. Det har til formål at hjælpe dem med at finde effektive og pragmatiske metoder til at gennemføre bestemmelserne, samtidig med at de retlige rammer respekteres fuldt ud. Medlemsstaterne og de vigtigste interessenter er blevet hørt om forskellige udkast til dokumentet, og deres bemærkninger er blevet taget i betragtning.

Vejledningens begrænsninger

Denne vejledning omhandler Kommissionens forståelse af de relevante bestemmelser i direktivet, men udgør ikke egentlig lovgivningsmæssig. Den fastsætter ikke nye regler, men giver vejledning i, hvordan de eksisterende regler skal anvendes. Det er kun EU-Domstolen, der har kompetence til at fortolke EU-lovgivningen autoritativt.

Vejledningen, som regelmæssig vil blive ajourført, bør læses i lyset af ny retspraksis på dette område og i lyset af erfaringer med gennemførelsen af artikel 12 og 16 i medlemsstaterne.

Dokumentets struktur

Dokumentet er inddelt i tre hovedkapitler. Kapitel 1 omhandler betydningen af artsbeskyttelse inden for habitatdirektivets overordnede rammer. I kapitel 2 gennemgås de relevante bestemmelser i direktivets artikel 12. Kapitel 3 omhandler mulighederne for fravigelser i artikel 16.

De vigtigste resultater af analyserne opsummeres (i kursiv) i begyndelsen af hvert afsnit. Udførlige henvisninger til de domstolssager, der er citeret i teksten, kan findes i bilag I. Bilag II indeholder en liste over dyrearter, der er omfattet af artsbeskyttelsesbestemmelserne. I bilag III gives der et eksempel fra sagen om ulven på, hvordan vejledningen kan anvendes.

⁽¹⁾ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, EUT L 206 af 22.7.1992, s. 7.

⁽²⁾ Flere oplysninger: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/index_en.htm.

1. BAGGRUND

1.1. Bevaring af arter i henhold til direktiv 92/43/EØF

(1-1) I artikel 2, stk. 1, fastsættes det overordnede formål med habitatdirektivet, som 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«.

I henhold til artikel 2, stk. 2, skal de foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv tage »sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning«. Disse foranstaltninger skal i henhold til artikel 2, stk. 3, tage »hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg«⁽³⁾.

Habitatdirektivets primære målsætning er derfor at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for alle naturtyper og arter af fællesskabsbetydning. I direktivets artikel 1, litra i), defineres betydningen af udtrykket »gunstig bevaringsstatus« for arter⁽⁴⁾.

(1-2) For at nå dette mål indeholder direktivet to hovedgrupper af bestemmelser. Den første gruppe vedrører bevaring af naturtyper og af levesteder for arter (artikel 3-11), og den anden vedrører beskyttelse af arter (artikel 12-16).

(1-3) Bestemmelserne om beskyttelse af arter (artikel 12-16) gælder for hele det naturlige udbredelsesområde for arter i medlemsstaterne, både i og uden for Natura 2000-lokaliteter. Disse bestemmelser supplerer de bestemmelser, der regulerer Natura 2000-lokaliteterne, som har fokus på at beskytte naturtyper og centrale levesteder for beskyttede arter, der er nævnt i bilag II til direktivet.

(1-4) Et direktiv er bindende med hensyn til de tilsigtede mål, mens det overlades til medlemsstaterne at bestemme form og midler for gennemførelsen. Ifølge fast retspraksis skal gennemførelsen være klar, præcis, loyal og have en uomtvistelig bindende karakter (se EU-Domstolens sag C-363/85, C-361/88, C-159/99 (præmis 32), C-415/01 (præmis 21), C-58/02, C-6/04 (præmis 21, 25 og 26) og C-508/04 (præmis 80)).

(1-5) Ved fortolkningen og anvendelsen af direktivets bestemmelser bør der også tage hensyn til **forsigtighedsprincippet**, som fastsat i artikel 191 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), som har til formål at sikre et højere miljøbeskyttelsesniveau gennem forebyggende beslutningstagning i tilfælde af risiko.

(1-6) Det er også vigtigt at understrege, at gennemførelsen af direktivets bestemmelser om beskyttelse af arter kræver en **artsbaseret tilgang**. Medlemsstaterne bør derfor altid overveje deres gennemførelsesforanstaltninger i lyset af det tilsigtede mål, de berørte arter og omstændighederne omkring hvert enkelt tilfælde.

(1-7) Disse begreber med fleksibilitet og proportionalitet bør ikke misforstås. De begrænser ikke medlemsstaternes forpligtelse til at handle på en effektiv måde, men giver i stedet myndighederne tilstrækkeligt råderum til at tilpasse deres gennemførelse til specifikke forhold (med hensyn til bevaringsstatus og i social, økonomisk og kulturel henseende).

⁽³⁾ Artikel 2, stk. 3, afspejles f.eks. i bestemmelserne i artikel 16, som omhandler en mulighed for fravigelse af den strenge beskyttelsesordning for arter, bl.a. af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art. I artikel 2, stk. 3, gives der dog ikke et yderligere retsgrundlag for at fravige direktivets obligatoriske bestemmelser. Vedrørende udvælgelse af Natura 2000-lokaliteter i henhold til artikel 4, stk. 1, se dom af 7.11.2000, sag C-371/98 — First Cooperate Shipping, præmis 25, ECLI:EU:C:2000:600.

⁽⁴⁾ Se også »Reporting under Article 17 of the Habitats Directive — Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013-2018«, s. 7, https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17.

(1-8) Domstolen har fastslået, at »habitatdirektivets artikel 12, 13 og 16 [udgør] et sammenhængende sæt af normer, der har til formål at sikre beskyttelsen af bestande af de omhandlede arter, således at enhver fravigelse, der er uforenelig med dette direktiv, udgør en tilsidesættelse af såvel de forbud, der er fastsat i direktivets artikel 12 og 13, som af reglen om, at der kan gives adgang til fravigelser i overensstemmelse med samme direktivs artikel 16«⁽⁵⁾. Domstolen har endvidere præciseret, at »direktivets artikel 12-14 og artikel 15, litra a) og b), udgør et sammenhængende sæt af normer, der pålægger medlemsstaterne at indføre strenge beskyttelsesordninger for de omhandlede dyre- og plantearter«⁽⁶⁾. Uanset hvilken fremgangsmåde der vælges med hensyn til gennemførelsen af disse bestemmelser, skal de respektere direktivets overordnede formål, dvs. at sikre biodiversiteten og opretholde eller genoprette en gunstig tilstand for naturtyper og arter af fællesskabsbetydning.

Arters og levesteders naturlige udbredelsesområder — et dynamisk koncept

(1-9) Det naturlige udbredelsesområde beskriver stort set de geografiske grænser, hvori naturtypen eller levestedet findes. Det er ikke identisk med de præcise lokaliteter (det område, der faktisk er dækket) eller det område, hvor et levested, en art eller en underart permanent forekommer. Sådanne faktiske lokaliteter eller områder kan være spredte eller usammenhængende (dvs. at levesteder og arter ikke altid er jævnt fordelt) inden for deres naturlige udbredelsesområde. Hvis årsagen til dette viser sig at være naturlig, dvs. forårsaget af økologiske faktorer, bør de isolerede lokaliteter ikke fortolkes som et kontinuerligt naturligt udbredelsesområde. For en alpeart kan området f.eks. være Alperne og Pyrenæerne, men ikke lavlandet mellem dem. Det naturlige udbredelsesområde omfatter imidlertid områder, der ikke anvendes permanent: For migrerende arter omfatter udbredelsesområdet f.eks. alle land- eller vandområder, som en migrerende art lever i, midlertidigt opholder sig i, krydser eller overflyver på ethvert tidspunkt på dens normale migrationsrute⁽⁷⁾.

(1-10) Et naturligt udbredelsesområde er ikke statisk, men dynamisk: Det kan blive mindre, og det kan blive større. Et naturligt udbredelsesområde kan udgøre et aspekt ved vurderingen af forholdene for et levested eller en art. Hvis det naturlige udbredelsesområde ikke er tilstrækkeligt stort til, at det pågældende levested eller den pågældende art kan eksistere på lang sigt, anmodes medlemsstaterne om at definere en referenceværdi for et område, der giver mulighed for gunstige forhold, og arbejde hen imod dette, f.eks. ved at fremme udvidelsen af det nuværende udbredelsesområde.

(1-11) Hvis en art eller et levested af sig selv spredes til et nyt område, eller hvis en art er blevet genindført i dens tidligere naturlige udbredelsesområde (i overensstemmelse med reglerne i habitatdirektivets artikel 22), skal dette område betragtes som en del af det naturlige udbredelsesområde. Genopretning eller genskabelse eller forvaltning af habitatområder og visse landbrugs- og skovbrugspraksisser kan ligeledes bidrage til at udvide det naturlige udbredelsesområde for et levested eller en art. Individier eller vildtlevende bestande af dyrearter, som mennesker forsætligt eller utilsigtet har indført på steder, hvor de aldrig er forekommet naturligt, eller hvor de ikke ville have spredt sig naturligt inden for en overskuelig fremtid, bør dog anses for at være uden for deres naturlige udbredelsesområde og er følgelig ikke omfattet af direktivet.

2. ARTIKEL 12

Ordlyden af artikel 12

Artikel 12

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:

- alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen
- forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer
- forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen
- 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.

3. Forbuddene i stk. 1, litra a) og b), samt stk. 2 gælder for alle livsstadier hos de dyr, der er omfattet af denne artikel.

4. Medlemsstaterne indfører en ordning med tilsyn med uforsætlig indfangning eller drab af de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a). På grundlag af de indhentede oplysninger gennemfører medlemsstaterne de yderligere undersøgelser eller træffer de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at uforsætlig indfangning eller drab ikke får en væsentlig negativ virkning for de pågældende dyrearter.

⁽⁵⁾ Dom af 20.10.2005, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626, præmis 112, og dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Tyskland, sag C-98/03, ECLI:EU:C:2006:3, præmis 66.

⁽⁶⁾ Dom af 10.5.2007, Kommissionen mod Republikken Østrig, sag C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274, præmis 109.

⁽⁷⁾ Se også artikel 1 i Bonnkonventionen.

(2-1) Artikel 12 omhandler beskyttelsen af de arter, der er nævnt i bilag IV, litra a). Artiklen finder anvendelse i arternes naturlige udbredelsesområde inden for EU og har til formål at imødegå deres direkte trusler frem for trusler mod deres levesteder, med undtagelse af artikel 12, stk. 1, litra d).

(2-2) Bilag IV, litra a), omfatter en lang række arter fra store hvirveldyr med store udbredelsesområder til små hvirvelløse dyr med meget små udbredelsesområder. Nogle arter er også nævnt i bilag II og er derfor også omfattet af foranstaltninger til fremme af bevaringen af deres levesteder inden for særlige bevaringsområder (artikel 3-10). Andre er imidlertid kun nævnt i bilag IV, litra a), hvilket betyder, at — for dem — er det kun artikel 12 (for dyrearter) og artikel 13 (for plantearter), der udgør de vigtigste bestemmelser med hensyn til at nå direktivets bevaringsformål som anført i artikel 2.

(2-3) Inden bestemmelserne i artikel 12 behandles i detaljer, fremhæves derfor nogle af EU-Domstolens generelle juridiske betragtninger.

2.1. Generelle juridiske betragtninger

Gennemførelse af artikel 12 skal være fuldstændig, klar og præcis. De nationale bestemmelser skal være tilstrækkeligt specifikke til at opfylde direktivets krav.

(2-4) Den effektiv gennemførelse af **habitatdirektivets artikel 12 kræver en fuldstændig, klar og præcis gennemførelse i medlemsstaterne**. Ifølge fast retspraksis skal direktivbestemmelser »gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkeligt specifikke, bestemte og klare til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet«⁽⁸⁾.

(2-5) Domstolen har fastslået, »at selv om det ikke er absolut nødvendigt for gennemførelsen af et direktiv i national ret, at direktivets indhold formelt og ordret gentages i udtrykkelige og specielle lovbestemmelser, og selv om det med hensyn til direktivets indhold kan være tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, er det på betingelse af, at denne retlige ramme giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde«⁽⁹⁾. Ifølge Domstolens faste praksis er det af hensyn til retssikkerheden særlig vigtigt, at de private retsstilling er klar og bestemt, så de sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald kan håndhæve rettighederne ved de nationale domstole⁽¹⁰⁾.

Forskellige typer restriktioner kan være fastsat i lovgivningen i forskellige former. Uanset hvilken form der anvendes, skal den være tilstrækkelig klar, præcis og streng. Det er f.eks. fastslået, at et forbud mod at anvende plantebeskyttelsesmidler, som sandsynligvis vil få skadelige virkninger på balancen i naturen, ikke tilstrækkelig klart, præcist og strengt gengiver de forbud mod at forvolde skade på beskyttede arters yngle- eller rasteområder som fastsat i artikel 12, stk. 1, litra d)⁽¹¹⁾.

(2-6) Alle bestemmelser om strenge beskyttelsesrammer bør specifikt omhandle bilag IV-arter og opfylde alle kravene i artikel 12. Domstolen⁽¹²⁾ fremhævede betydningen heraf i sagen *Caretta caretta* (havskildpadde). Da Domstolen opfordrede den græske regering til at præcisere de gældende bestemmelser i dens retsorden, som efter dens opfattelse opfylder kravene i artikel 12, »nøjedes [den] med at opregne en række love og administrative bestemmelser uden at nævne nogen særlig bestemmelse, der kan opfylde de nævnte krav«.

⁽⁸⁾ Se navnlig dom af 20.10.2005, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-6/04, præmis 27, men også følgende domme: dom af 30.5.1991, Kommissionen mod Tyskland, sag C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89, præmis 18 og 24, dom af 19.9.1996, Kommissionen mod Grækenland, sag C-236/95, ECLI:EU:C:1996:341, præmis 13, dom af 19.5.1999, Kommissionen mod Frankrig, sag C-225/97, ECLI:EU:C:1999:252, præmis 37, dom af 10.5.2001, Kommissionen mod Nederlandene, sag C-144/99, ECLI:EU:C:2001:257, præmis 21, og dom af 17.5.2001, Kommissionen mod Italien, sag C-159/99, ECLI:EU:C:2001:278, præmis 32.

⁽⁹⁾ Eksempelvis: Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-6/04, præmis 21.

⁽¹⁰⁾ Se i denne henseende sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, ECLI:EU:C:1985:229, præmis 23, sag 363/85, Kommissionen mod Italien, ECLI:EU:C:1987:196, præmis 7, og C-57/89, Kommissionen mod Tyskland, ECLI:EU:C:1991:225, præmis 18.

⁽¹¹⁾ Sag C-98/03, Kommissionen mod Tyskland, præmis 67-68.

⁽¹²⁾ Se dom af 30.1.2002, Kommissionen mod Grækenland, sag C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60, præmis 29.

I lyset af den særlige karakter af artikel 12 fastslog Domstolen, at love og administrative bestemmelser af generel karakter, f. eks. en ren gentagelse af ordlyden af artikel 12 i national lovgivning, ikke altid opfylder kravene om artsbeskyttelse eller garanterer effektiv gennemførelse af artikel 12. Den formelle gennemførelse af artikel 12 i national lovgivning er ikke i sig selv tilstrækkelig til at sikre dens effektivitet. Den skal suppleres af yderligere gennemførelsesbestemmelser for at sikre streng beskyttelse på grundlag af de særlige forhold og de specifikke problemer og trusler, som arter eller grupper af arter, der er nævnt i bilag IV, står overfor.

(2-7) Ved gennemførelsen af direktivet skal medlemsstaterne respektere betydningen af de udtryk og begreber, der anvendes i direktivet, med henblik på at sikre ensartethed i både fortolkning og anvendelse ⁽¹³⁾. Dette betyder også, at nationale gennemførelsesforanstaltninger bør garantere fuld anvendelse af direktivet uden at ændre dets vilkår, selektivt at anvende dets bestemmelser eller tilføje yderligere supplerende betingelser eller fravigelser, som ikke er fastsat i direktivet ⁽¹⁴⁾.

Som Domstolen har fastslået, »har en punktlig gennemførelse følgelig en særlig betydning i et tilfælde som det foreliggende, hvor forvaltningen af det fælles eje derved er betroet medlemsstaterne på deres respektive territorier... Det følger heraf, at medlemsstaterne inden for rammerne af habitatdirektivet, som opstiller komplicerede og tekniske regler på miljørettens område, er særligt forpligtede til at påse, at deres lovgivning til sikring af dette direktivs gennemførelse er klar og præcis« ⁽¹⁵⁾.

F.eks. anses gennemførelsen af artikel 12, stk. 1, litra d), som alene forbyder beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder, som er »tydelige« eller »kendt og identificeret som sådanne«, eller som alene forbyder forsætlig beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder ⁽¹⁶⁾, for at have ændret materialiteten af artikel 12, stk. 1, litra d), og for at begrænse bestemmelsens anvendelsesområde. Denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne at forbyde ødelæggelse af *alle* yngle- og rasteområder, uanset om det sker forsætligt eller ej — og ikke kun dem, der er velkendte. Bestemmelsen udelukker også fritagelsen af lovlige handlinger fra forbuddet i artikel 12, stk. 1, litra d). Denne type gennemførelse er derfor uforenelig med artikel 12, stk. 1, litra d), fordi den ikke forbyder ødelæggelse — forsætligt eller på anden måde — af *alle* yngle- og rasteområder.

(2-8) Domstolen har endvidere fastslået, at »en simpel administrativ praksis, der efter sin karakter kan ændres efter forvaltningens skøn [...], ikke kan anses som udtryk for en gyldig opfyldelse af den forpligtelse, der i henhold til Traktatens artikel 189 påhviler de medlemsstater, som et direktiv er rettet til« ⁽¹⁷⁾. Denne afgørelse underbygges af en anden retssag ⁽¹⁸⁾. Eksistensen af national retspraksis alene uden nogen specifik lovbestemmelse kan ikke anses for at være i overensstemmelse med forpligtelsen til fuldt ud at gennemføre et direktiv. Omvendt følger det, at »selv om den gældende nationale lovgivning i sig selv er forenelig med fællesskabsretten, kan et traktatbrud udspringe af en eksisterende administrativ praksis, som krænker fællesskabsretten« ⁽¹⁹⁾.

1 —EU-Domstolens retspraksis: Sagen *Caretta caretta* (havskildpadde) på Zakynthos

Sagen *Caretta caretta* (Kommissionen mod Grækenland, sag C-103/00) var den første dom vedrørende anvendelsen af habitatdirektivets artikel 12 på en bestemt art. Domstolen havde ikke fortolket dens anvendelse og anvendelsesområde inden denne dom.

Havskildpadden (*Caretta caretta*) er nævnt i bilag II og IV til habitatdirektivet som en art af fællesskabsbetydning med behov for streng beskyttelse. Laganasbugten på øen Zakynthos er det vigtigste yngleområde for denne skildpadde i Middelhavet og er også en Natura 2000-lokalitet.

I 1998 afslørede en række ikkestatslige organisationer de mange problemer, som arten står over for på Zakynthos. Dette omfattede ukontrolleret brug af øens strande og det omgivende hav til turismerelaterede aktiviteter, opførelsen af ulovlige bygninger, brugen af knallerter på strandene og andre aktiviteter med potentielt negative virkninger på disse skildpadder.

⁽¹³⁾ Eksempelvis dom af 28.3.1990, straffesag mod G. Vesso og G. Zanetti, forenede sager C-206 og 207/88, ECLI:EU:C:1990:145.

⁽¹⁴⁾ Dom af 13.2.2003, Kommissionen mod Luxembourg, sag C-75/01, ECLI:EU:C:2003:95, præmis 28.

⁽¹⁵⁾ Se f.eks. Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-6/04, præmis 25-26, og Kommissionen mod Tyskland, sag C-98/03, præmis 59-60.

⁽¹⁶⁾ Se også Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-6/04, præmis 79.

⁽¹⁷⁾ Eksempelvis: Dom af 23.2.1988, Kommissionen mod Italien, sag 429/85, ECLI:EU:C:1988:83, præmis 12, dom af 11.11.1999, Kommissionen mod Italien, sag C-315/98, ECLI:EU:C:1999:551, præmis 10, og dom af 13.2.2003, Kommissionen mod Luxembourg, sag C-75/01, præmis 28, ECLI:EU:C:2003:95.

⁽¹⁸⁾ Kommissionen mod Østrig, sag 508/04, præmis 80, og dom af 15.3.2012, Kommissionen mod Polen, sag 46/11, ECLI:EU:C:2012:146, præmis 28.

⁽¹⁹⁾ Dom af 14.6.2007, Kommissionen mod Finland, sag 342/05, ECLI:EU:C:2007:341, præmis 22.

Kommissionen opfordrede de græske myndigheder til at fremlægge oplysninger om de foranstaltninger, de havde truffet for at beskytte arten på denne ø. På grundlag af disse oplysninger og resultaterne af kontrolbesøg fra Kommissionens embedsmænd blev der indledt en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 i TEUF med den begrundelse, at Grækenland ikke havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d). Under den administrative procedure fastholdt de græske myndigheder, at alle fornødne foranstaltninger for at beskytte skildpadden var truffet eller var ved at blive vedtaget og gennemført.

Efter en ajourført vurdering af situationen i 1999 konstaterede Kommissionen, at den stadig var uhensigtsmæssig, og sagen blev indbragt for Domstolen. Kommissionen nedlagde mere specifikt påstand om, at Grækenland havde tilsidesat habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra b) og d), for det første ved ikke at indføre en retlig ramme med henblik på at sikre streng beskyttelse af *Caretta caretta* mod forsætlig forstyrrelse i dens yngletid og mod beskadigelse eller ødelæggelse af dens yngleområder og subsidiært ved ikke at træffe konkrete og effektive foranstaltninger på stedet for at undgå sådanne problemer.

Den 30. januar 2002 anerkendte Domstolen Kommissionens argumenter og dømte Grækenland for ikke at have indført og gennemført en effektiv streng beskyttelsesordning for havskildpadden *Caretta caretta* på Zakynthos. De græske myndigheder havde navnlig ikke truffet de nødvendige foranstaltninger for at undgå forstyrrelse af arten i yngletiden og for at forhindre aktiviteter, der kan medføre beskadigelse eller ødelæggelse af dens yngleområder.

Efter den anden afgørelse blev der oprettet et nyt forvaltningsorgan, der skulle føre tilsyn med redestrandene og samarbejde med lokale myndigheder (departementet, kommunen, politi, havnemyndighederne og den offentlige arealforvaltningsmyndighed). Adfærdskodekser blev også undertegnet med NGO'er, erhvervsdrivende og jordejere. Efter vurderingen af de nye foranstaltninger, der var truffet for at beskytte arten, fandt Kommissionen, at Grækenland overholdt Domstolens dom, og besluttede at lukke sagen den 27. juni 2007.

2.2. Nødvendige foranstaltninger for en streng beskyttelsesordning

(2-9) I henhold til artikel 12, stk. 1, skal medlemsstaterne træffe »de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning« i det naturlige udbredelsesområde for de arter, der er nævnt i bilag IV. Dette giver anledning til flere spørgsmål med hensyn til definitionen af visse anvendte. Forbuddene defineres klart i direktivet, men det defineres f.eks. ikke i detaljer, hvad der forstås ved »nødvendige« foranstaltninger eller en streng »beskyttelsesordning«.

(2-10) Det skal derfor erindres, at der ved fortolkningen og gennemførelsen af artikel 12, stk. 1, litra a)-d), skal tages hensyn til direktivets formål som fastsat i artikel 2. Direktivet giver således medlemsstaterne et vist råderum til at indføre en »streng beskyttelsesordning« for de arter, der er opført i bilag IV. Disse skønsmæssige beføjelser er imidlertid underlagt begrænsninger og skal overholde en række minimumskrav, som er beskrevet i det følgende.

2.2.1. Foranstaltninger til at indføre og effektivt gennemføre en streng beskyttelsesordning

Den fulde og effektive anvendelse af artikel 12 kræver: 1) etablering af en sammenhængende retlig ramme for den strenge beskyttelsesordning, 2) konkrete foranstaltninger på stedet til at håndhæve den effektivt og 3) anvendelse af en række sammenhængende og koordinerede forebyggende foranstaltninger.

(2-11) Den fulde og effektive **anvendelse af artikel 12 kræver** på den ene side, **at der etableres en sammenhængende retlig ramme**, dvs. at der vedtages specifikke love eller administrative foranstaltninger, der effektivt forbyder de aktiviteter, der er nævnt i artikel 12, **og** på den anden side, **at der anvendes konkrete foranstaltninger til at håndhæve disse bestemmelser** på stedet med henblik på at beskytte de arter, der er nævnt i bilag IV. Denne dobbelte beskyttelse er af grundlæggende betydning for anvendelsen af artikel 12.

Domstolen har bekræftet denne tilgang i sag C-103/00 (vedrørende beskyttelse af *Caretta caretta* på Zakynthos ⁽²⁰⁾), C-518/04 (vedrørende beskyttelse af *Vipera schweizeri* i Milos ⁽²¹⁾), C-183/05 (vedrørende beskyttelse af flere bilag IV-arter i Irland ⁽²²⁾), C-383/09 (vedrørende beskyttelse af *Cricetus cricetus* i Frankrig ⁽²³⁾) og C-504/14 (vedrørende beskyttelse af *Caretta caretta* i Kyparissia-området ⁽²⁴⁾).

(2-12) I henhold til artikel 12, stk. 1, skal der således både etableres og gennemføres en streng beskyttelsesordning, som effektivt forbyder de aktiviteter, der er nævnt deri. En hensigtsmæssig streng beskyttelsesordning for bilag IV-arter kræver derfor også **en række sammenhængende og koordinerede forebyggende foranstaltninger**. Hvis det er relevant, bør dette også finde anvendelse på grænseoverskridende koordinering mellem nabomedlemsstater, dvs. når de deler den samme bestand af en beskyttet art.

I *Cricetus cricetus*-sagen (C-383/09) fastslog Domstolen, at gennemførelsen af bestemmelsen i artikel 12, stk. 1, litra d), ikke kun kræver, at medlemsstaterne indfører en fuldstændig lovramme, men også, at de iværksætter konkrete, specifikke beskyttelsesforanstaltninger ⁽²⁵⁾ (se også sag C-518/04 ⁽²⁶⁾ og sag C-183/05 ⁽²⁷⁾). En sådan streng beskyttelsesordning skal således gøre det muligt effektivt at undgå beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder for en dyreart, der er nævnt i bilag IV, litra a), til habitatdirektivet (se sag C-103/00 ⁽²⁸⁾).

I *Skydda Skogen*-sagen (C-473/19 og C-474/19) bekræftede Domstolen, at det med henblik på virkeliggørelsen af habitatdirektivets formål er nødvendigt, at de kompetente myndigheder er i stand til at forudse, hvilke aktiviteter der kan skade de ved dette direktiv beskyttede arter, uanset om formålet med den omhandlede aktivitet er at dræbe eller forstyrre disse arter ⁽²⁹⁾.

(2-13) Dette følger direkte af udtrykket »streng beskyttelsesordning« og tager også hensyn til behovet for at etablere en forbindelse mellem de vedtagne foranstaltninger og formålene med artikel 12 og direktivet generelt. **Disse foranstaltninger skal bidrage til målet om at bevare arten på lang sigt eller genoprette dens bestand i dens levested og skal håndhæves effektivt.**

Denne fortolkning bekræftes af 3. ⁽³⁰⁾ og 15. ⁽³¹⁾ betragtning til direktivet, som henviser til fremme udfoldelsen af menneskelige aktiviteter og forvaltningsforanstaltninger som nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for arter. Betragtningerne har ikke i sig selv nogen bindende retsvirkning og kan aldrig tilsidesætte direktivets materielle bestemmelser, men de giver et klart fingerpeg om hensigten. Selv om Domstolen ikke anvender betragtningerne som direkte begrundelse for en dom, anvendes de ofte som støtte ved fortolkningen af de materielle bestemmelser i den afledte ret ⁽³²⁾.

(2-14) Behovet for konkrete, sammenhængende og koordinerede forebyggende foranstaltninger for at gennemføre kravet om streng beskyttelse af bilag IV-arter indebærer ikke nødvendigvis, at der skal etableres nye strukturer eller godkendelsesprocedurer på nationalt plan. For så vidt angår projekter, der kan påvirke en bilag IV-art, kan medlemsstaterne tilpasse eksisterende planlægningsprocedurer for at opfylde kravene i artikel 12. Dette betyder, at vurderingen af indvirkningen på arter og deres yngle- og rasteområder kan indarbejdes i eksisterende beslutningsprocesser på forskellige niveauer i en medlemsstat, herunder f.eks. beslutninger om fysisk planlægning eller procedurer for miljøkonsekvensvurdering for planer og projekter.

⁽²⁰⁾ Kommissionen mod Grækenland, sag C-103/00. Se også dom af 17.1.1991, Kommissionen mod Italien, C-157/89, ECLI:EU:C:1991:22, præmis 14, som vedrører artikel 7 i fugledirektivet (direktiv 2009/147/EF).

⁽²¹⁾ Dom af 16.3.2006, Kommissionen mod Grækenland, sag C-518/04, ECLI:EU:C:2006:183.

⁽²²⁾ Dom af 11.1.2007, Kommissionen mod Irland, sag C-183/05, ECLI:EU:C:2007:14.

⁽²³⁾ Dom af 9.6.2011, Kommissionen mod Frankrig, sag C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369.

⁽²⁴⁾ Dom af 10. november 2016, Kommissionen mod Grækenland, sag C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847.

⁽²⁵⁾ Kommissionen mod Frankrig, sag C-383/09, præmis 19 og 20.

⁽²⁶⁾ Kommissionen mod Grækenland, sag C-518/04, præmis 16.

⁽²⁷⁾ Kommissionen mod Irland, sag C-183/05, præmis 29 og 30.

⁽²⁸⁾ Kommissionen mod Grækenland, sag C-103/00, præmis 39.

⁽²⁹⁾ Sag C-473/19 og C-474/19, præmis 76.

⁽³⁰⁾ »For at opretholde denne biologiske diversitet er det i visse tilfælde nødvendigt at opretholde eller endog at fremme udfoldelsen af menneskelige aktiviteter«.

⁽³¹⁾ »Der er som supplement til direktiv 79/409/EØF behov for en generel beskyttelsesordning for visse arter af planter og dyr; der må fastsættes forvaltningsforanstaltninger for visse arter, hvis deres bevaringsstatus gør det berettiget, herunder indførelse af forbud mod visse fangst- og drabsmetoder samtidig med, at der tages højde for muligheden for fravigelser på visse betingelser«.

⁽³²⁾ F.eks. Kommissionen mod Tyskland, sag C-57/89.

Med hensyn til løbende aktiviteter kan medlemsstaterne anvende planlægningsprocedurer, forskrifter eller kodekser for bedste praksis (som skal være tilstrækkeligt detaljerede og klare) som værktøjer til at gennemføre bestemmelserne i artikel 12. Som forklaret i afsnit 2.3.4. er sådanne tilgange og værktøjer et supplement til den formelle retsbeskyttelse og ikke en erstatning herfor.

2 —Eksempel på god praksis: Fransk miljøgodkendelse af projekter, konsekvensanalyse og streng beskyttelse af arter

Siden 2017 har den franske miljølov (artikel L181-1) omfattet en bestemmelse om en miljøgodkendelse, der skal indhentes i forbindelse med projekter, som kan have indvirkning på miljøet (de berørte typer projekter er anført i nomenklaturen). Formålet med denne godkendelse er at sikre, at projekterne overholder de relevante miljøforskrifter (vand, miljörisici, biodiversitet, landskab osv.), herunder bestemmelserne om streng beskyttelse af arter i henhold til habitatdirektivet.

Inden for disse rammer skal der foretages en risikovurdering baseret på økologiske undersøgelser, hvilket igen kan bidrage til at fastlægge de foranstaltninger, der er nødvendige for at undgå og reducere virkningerne på beskyttede arter. Det første mål er at overholde forbuddene vedrørende beskyttede arter. Hvis dette ikke er muligt, og der derfor er behov for en fravigelse af den strenge beskyttelsesordning, skal der gennemføres en grundig undersøgelse, som dokumenterer, at betingelserne for at indrømme en fravigelse er opfyldt. Sagen vurderes af det nationale råd for naturbeskyttelse (conseil national de la protection de la nature). Miljøgodkendelsen kan kun gives, hvis projektet er i fuld overensstemmelse med alle relevante miljøforskrifter.

Når et projekt er godkendt, underkastes det feltkontrol og administrativ kontrol for at sikre, at betingelserne i godkendelsen overholdes.

2.2.2. Foranstaltninger til at sikre en gunstig bevaringsstatus

De strenge beskyttelsesforanstaltninger, som vedtages i henhold til artikel 12, skal bidrage til at opfylde direktivets hovedformål, dvs. at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus.

(2-15) Ved fortolkningen af artikel 12 skal der tages hensyn til formålet med habitatdirektivet som fastsat i artikel 2, som uden forskel finder anvendelse på naturtyper og arter, der er opført i alle bilagene. Følgelig **bør strenge beskyttelsesforanstaltninger, der vedtages i henhold til artikel 12, sikre eller bidrage til opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for bilag IV-arter af fællesskabsbetydning.**

(2-16) Artikel 12 skal desuden fortolkes i lyset af artikel 1, litra i), som definerer en arts gunstige bevaringsstatus. Dette betyder, at de foranstaltninger, der træffes, skal vælges på grundlag af de særlige omstændigheder i hver situation og under hensyntagen til de særlige forhold, der gælder for hver art. En arts karakteristika, f.eks. dens bevaringsstatus, kan f.eks. lægges til grund for mere specifikke eller intense beskyttelsesforanstaltninger.

I *Cricetus cricetus*-sagen (C-383/09, præmis 37 og 25) anførte Domstolen, at de gennemførte foranstaltninger »ikke var tilstrækkelige til faktisk at undgå beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområderne for den europæiske hamster«. Domstolen anførte, at »[t]rods anvendelsen af de foranstaltninger, der er anført i planen for genopretning af [den europæiske hamster] (2007-2011) og de omhandlede parters respektive engagementer i artens bevaring, er de til dato opnåede biologiske resultater utilstrækkelige med henblik på at bevare denne art i Frankrig«. Det er derfor »afgørende, at planen for den europæiske hamster forbedres hurtigt og ordentligt, således at der på kort sigt kan opnås biologiske resultater, der er bevis for artens genopretning«. Dette betyder, at den strenge beskyttelsesordning skal tilpasses artens behov og bevaringsstatus.

3 —Yderligere vejledning: EU's artshandlingsplaner for udvalgte arter

Siden 2008 har Europa-Kommissionen støttet udviklingen af en række EU-artshandlingsplaner for udvalgte arter, der er opført i habitatdirektivet. Planerne skal anvendes som et redskab til at identificere og prioritere foranstaltninger til genopretning af bestandene af disse arter i hele deres udbredelsesområde inden for EU. De indeholder oplysninger om status, økologi, trusler og nuværende bevaringsforanstaltninger for hver art og angiver de vigtigste tiltag, der er nødvendige for at forbedre deres bevaringsstatus i EU's medlemsstater og overholde anden relevant EU-lovgivning. Hver plan er resultatet af en omfattende høring af individuelle eksperter i EU.

- handlingsplan for bevaring af *Alytes obstetricans* i EU
- handlingsplan for bevaring af *Colias myrmidone* i EU
- handlingsplan for bevaring af *Spermophilus citellus* i EU
- EU-handlingsplan for bevaring af alle flagermusarter i EU (2018-2024)
- fælleseuropæisk handlingsplan for stør.

Disse planer har til formål at hjælpe medlemsstaterne i deres indsats for at bevare disse arter, men de er ikke retligt bindende dokumenter, og de inddrager ikke medlemsstaterne ud over deres eksisterende retlige forpligtelser i henhold til direktivet.

De udarbejdede handlingsplaner findes på engelsk på: http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/action_plans/index_en.htm.

4 —God praksis: Bevaring af den kantabriske brune bjørn i Spanien

I Spanien er der tre store rovdyr: den spanske los (*Lynx pardinus*), den brune bjørn (*Ursus arctos*) og ulven (*Canis lupus*). Som i andre europæiske lande er to sidstnævnte arter blevet jaget gennem århundreder.

I midten af det tyvende århundrede bestod bjørnebestanden i de kantabriske bjerge af kun 60-70 individer, som var opdelt i to delbestande. Der fandtes en anden mindre bestand på 20-30 individer i Pyrenæerne. Den spanske strategi for bevaring af den kantabriske brune bjørn blev vedtaget i 1999 og ajourført i 2019. Strategien for bjørnebestandene i Pyrenæerne (genindført i de franske Pyrenæer, hvor der også blev udsat enkelte individer på den spanske side) blev godkendt i 2007. Disse strategier omfatter bl.a. foranstaltninger til gennemførelse af habitatdirektivets artikel 12.

I 1992 blev det første LIFE-projekt godkendt med det formål at genoprette de to delbestande i de kantabriske bjerge. Siden da er der blevet gennemført 26 projekter med direkte eller indirekte fokus på bjørne i hele udbredelsesområdet i den nordlige del af Den Iberiske Halvø. Disse projekter blev primært gennemført i de kantabriske bjerge og Galicien, og enkelte blev gennemført i Pyrenæerne. Målet var at forbedre levestedet, sætte en stopper for krybskytteri, opnå støtte og inddragelse af lokalbefolkninger og aktører gennem bevidstgørelse, forbedre forbindelserne mellem bestandene, bekæmpe forgiftning og tilskynde til udvidelse af bestandene.

Takket være støtte fra nationale og regionale myndigheder og NGO'er har projekterne i de kantabriske bjerge haft betydelig succes. Befolkningen holdning til bjørnen er også blevet bedre, og krybskytteri er nu næsten helt forsvundet. Den nuværende bestand anslås til 270-310 bjørne ⁽³³⁾, og den er i vækst.

2.2.3. Foranstaltninger vedrørende de situationer, der er omhandlet i artikel 12

Foranstaltninger, der skal træffes i henhold til artikel 12, er begrænset af indholdet af forbuddene og de øvrige forpligtelser i denne artikel. Dette kan omfatte vedtagelse og gennemførelse af forebyggende foranstaltninger, der imødegår og omhandler de trusler og risici, som en art kan blive udsat for.

⁽³³⁾ Yderligere oplysninger kan findes på adresserne:

National strategi for bevaring af den brune bjørn i de kantabriske bjerge: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/publicaciones/pbl-fauna-flora-estrategias-oso-cantabrico.aspx>.

National strategi for bevaring af den brune bjørn i Pyrenæerne: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-proteccion-especial/ce-proteccion-estr-oso-pirineos.aspx>.

(2-17) Omfanget og typen af de foranstaltninger, der træffes for at indføre en streng beskyttelsesordning, er afgrænset af listen over forbud og andre forpligtelser i artikel 12 (se også afsnit 2.3 nedenfor). De trufne foranstaltninger skal derfor vedrøre handlinger, der truer selve arterne (artikel 12, stk. 1, litra a)-c), artikel 12, stk. 2, 3 og 4) eller bestemte elementer af deres levesteder (artikel 12, stk. 1, litra d)). Artikel 12, stk. 1, forpligter ikke i sig selv eller sammenholdt med artikel 2 medlemsstaterne til at træffe proaktive foranstaltninger til forvaltning af levesteder ⁽³⁴⁾. Den kræver alene foranstaltninger til effektivt at forbyde alle de aktiviteter, der er nævnt i artikel 12, stk. 1. I henhold til artikel 12, stk. 4, »gennemfører medlemsstaterne de yderligere undersøgelser eller træffer de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at uforsættlig indfangning eller drab ikke får en væsentlig negativ virkning for de pågældende dyrearter«.

(2-18) Der kan være behov for forskellige typer foranstaltninger for forskellige arter, der er opført i bilag IV, og for forskellige situationer. Dette kan variere afhængigt af de forskellige arters økologiske behov og de specifikke problemer og trusler, som arterne eller grupperne af arter står overfor. **Det påhviler de nationale myndigheder at fastlægge de foranstaltninger, der er nødvendige for effektivt at gennemføre forbuddene i artikel 12, stk. 1, og at sikre streng beskyttelse af arter.**

(2-19) Medlemsstaterne har derfor pligt til både at indføre et forbud i lovgivningen (i overensstemmelse med artikel 12, stk. 1) og effektivt at håndhæve og gennemføre dette forbud, hvilket omfatter forebyggende foranstaltninger (f.eks. bevidstgørelse om de eksisterende forbud, overvågning osv.). Det fremgår også af ordlyden af artikel 12 og artikel 1, litra i), og af målet om at »opretholde« en gunstig bevaringsstatus, at medlemsstaterne er bundet af deres forpligtelser i henhold til artikel 12, allerede inden en reduktion af en art er blevet bekræftet, eller inden risikoen for, at en beskyttet art forsvinder, er blevet en realitet ⁽³⁵⁾. Selv om en art har en gunstig bevaringsstatus og sandsynligvis vil have dette inden for en overskuelig fremtid, **bør medlemsstaterne også træffe forebyggende foranstaltninger for at beskytte arten** mod de aktiviteter, der er anført i artikel 12.

EU-Domstolen har netop præciseret, at »gennemførelsen af den beskyttelsesordning, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a)-c), ikke er undergivet en betingelse om, at der skal foreligge en risiko for, at den berørte dyrearts bevaringsstatus påvirkes negativt af en bestemt aktivitet« ⁽³⁶⁾, og at »den beskyttelse, som den nævnte bestemmelse giver, ikke ophører med at finde anvendelse på de arter, der har opnået en gunstig bevaringsstatus« ⁽³⁷⁾. Endvidere har Domstolen fastslået »at eftersom gennemførelsen af den beskyttelsesordning, der er fastsat i dette direktivs artikel 12, stk. 1, litra d), ikke er afhængig af, hvor mange enheder af den berørte art der findes, kan det (...) ikke kræves, at der foreligger en risiko for, at denne arts bevaringsstatus påvirkes negativt« ⁽³⁸⁾.

(2-20) Dette synspunkt støttes af sag C-103/00, C-518/04, C-183/05 og C-383/09, hvor Domstolen understregede betydningen af den forebyggende karakter af de trufne foranstaltninger ⁽³⁹⁾. Domstolen forkastede den græske regerings argument om, der skal foreligge bevis for et fald i antallet af reder for at godtgøre, at der ikke er indført streng beskyttelse af *Caretta caretta*. Domstolen anførte, at det »forhold, at antallet af artens reder ikke synes at være formindsket i løbet af de sidste 15 år, kan ikke i sig selv ændre noget herved«, dvs. manglen på en streng beskyttelsesordning for *Caretta caretta*.

Domstolen har fastslået, at gennemførelsen af artikel 12 ikke kun kræver, at medlemsstaterne indfører en fuldstændig lovramme, men også, at de iværksætter konkrete, specifikke beskyttelsesforanstaltninger i denne henseende, og at den strenge beskyttelsesordning forudsætter, at der vedtages sammenhængende og koordinerede forebyggende foranstaltninger ⁽⁴⁰⁾. En sådan streng beskyttelsesordning skal derfor gøre det muligt effektivt at undgå beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), til habitatdirektivet (se i denne forbindelse sag C-103/00, Kommissionen mod Grækenland, Samling af afgørelser fra Domstolen og Retten 2002, I-1147, præmis 39).

(2-21) En sådan tilgang er også baseret på artikel 191 i TEUF, hvorefter »Unionens politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau« og er baseret på forsigtighedsprincippet og princippet om, at der skal træffes forebyggende foranstaltninger. Med forebyggende foranstaltninger imødegås og håndteres trusler og risici for en art. Følgelig bør de forebyggende foranstaltninger for visse arter også udgøre en del af de »nødvendige foranstaltninger« til at indføre en streng beskyttelsesordning.

⁽³⁴⁾ Der kan imidlertid være behov for aktive forvaltningsforanstaltninger i en bestemt Natura 2000-lokalitet, hvis den berørte art også er opført i bilag II til direktivet i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1.

⁽³⁵⁾ Se navnlig punkt 43 i generaladvokatens forslag til afgørelse og præmis 31 i *Caretta caretta*-dommen i sag C-504/14 samt præmis 21 i *Vipera schweizeri*-dommen i sag C-518/04.

⁽³⁶⁾ Sag C-473/19 og C-474/19, præmis 57.

⁽³⁷⁾ Sag C-473/19 og C-474/19, præmis 78.

⁽³⁸⁾ Sag C-473/19 og C-474/19, præmis 84.

⁽³⁹⁾ Denne løsning var allerede blevet anvendt i dom af 2.8.1993, Kommissionen mod Spanien, sag C-355/90, ECLI:EU:C:1993:331, præmis 15.

⁽⁴⁰⁾ Dom af 15.3.2012, Kommissionen mod Cypren, C-340/10, EU:C:2012:143, præmis 60 og 61.

5 —Yderligere vejledning: Eksempler på forebyggende foranstaltninger, der støtter en effektiv gennemførelse »på stedet« af forbuddene i artikel 12

- Oplysningskampagner, der har til formål at øge bevidstheden generelt eller hos en bestemt målgruppe (f.eks. jordejere) om beskyttelseskravene for visse arter og deres levesteder samt deres yngle- og rasteområders beliggenhed.
- Foranstaltninger til at sikre, at der tages hensyn til artsbeskyttelse i forbindelse med relevante økonomiske aktiviteter (f.eks. landbrug, skovbrug eller fiskeri), der kan have indvirkning på bilag IV-arter, for at undgå de negative virkninger af visse former for anvendelse på land eller til havs. Dette kan omfatte uddannelse, adfærdskodekser, vejledninger, tilpasning af skov- eller landbrugsplaner samt bedste praksis eller administrative procedurer.
- Aktiv forebyggelse af sandsynlige forstyrrelser (f.eks. begrænsning af adgangen til flagermusgrotter i følsomme perioder for at undgå forstyrrelser eller hærverk, ændring eller begrænsning af landbrugs-, skovbrugs- eller fiskeripraksis osv.).
- Udpegning af særligt skadelige aktiviteter, som kræver særlige tilladelser eller lokal kontrol.
- Udpegning af potentielt skadelige aktiviteter, der skal overvåges.
- Integration af krav til vurdering af projekters og planers indvirkning på bilag IV-arter og deres yngle- og rasteområder i procedurer for miljøkonsekvensvurdering og strategisk miljøvurdering.
- Inspektioner og brug af naturvejledere til overvågning.
- Udarbejdelse af nationale bevaringsplaner, der f.eks. indeholder detaljerede beskrivelser af ovennævnte foranstaltninger og praktisk vejledning til lokale/regionale myndigheder, berørte interessegrupper osv. om effektiv gennemførelse af disse bestemmelser for bestemte arter.

6 —Eksempel på god praksis: National bevaringsplan for spækhugger i Spanien

I 2017 vedtog Spanien en bevaringsplan for spækhugger (*Orcinus orca*) for Gibraltarstrædet og Cádizbugten, de to steder, hvor arten forekommer i spansk farvand. Dette er den første bevaringsplan for marine arter, der er godkendt i Spanien. Status for bestanden af spækhugger i Gibraltarstrædet og Cádizbugten beskrives som »sårbar« i den spanske fortegnelse over truede arter (CEEa), men blev vurderet som gunstig af Spanien i landets seneste artikel 17-rapport. Denne plan omfatter foranstaltninger til at mindske truslerne mod spækhuggere i området med det formål at sikre en gunstig bevaringsstatus.

De største trusler er fald i antallet af byttedyr som følge af overfiskning, interaktion med fartøjer samt akustisk og kemisk forurening. Planen indeholder derfor foranstaltninger som f.eks. forbud mod olie- og gasefterforskning ved brug af seismiske undersøgelser i visse områder, regulering af hvalovervågning, reduktion af fiskeriindsatsen for at sikre tilstrækkelige føderessourcer til hvalbestanden, bekæmpelse af forureningen i området og overvågning af bestanden.

Der er vedtaget andre retsakter om beskyttelse af hvaler. Ved kongeligt dekret nr. 1727/2007 fastsættes der foranstaltninger til beskyttelse hvaler, som bl.a. omfatter hvalovervågning. Ved kongeligt dekret nr. 699/2018 udpeges hvalens migrationskorridor i Middelhavet som et beskyttet havområde. Derved godkendes der også en forebyggende beskyttelsesordning, og det antages, at migrationskorridoren vil blive medtaget på listen over særligt beskyttede områder af betydning for Middelhavet inden for rammerne af Barcelonakonventionen.

Der findes også målrettede projekter, f.eks. LIFE IP INTEMARES-projektet, som gennemfører bevaringsforanstaltninger for hvaler, f.eks. analyse af skibstrafikken og hvalfordelingen, for at reducere dødeligheden for hvaler som følge af kollision i farvandet omkring De Baleariske Øer og De Kanariske Øer. Der er endvidere tiltag, der har til formål at regulere rekreative aktiviteter, der involverer hvaler, og foranstaltninger til bekæmpelse af støj på havet ⁽⁴¹⁾.

⁽⁴¹⁾ Yderligere oplysninger kan findes på adresserne:

Estrategias marinas [havstrategier].

<http://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/estrategias-marinas/>

LIFE IP INTEMARES: <https://fundacion-biodiversidad.es/es/biodiversidad-marina-y-litoral/proyectos-propios/life-ip-paf-intemares>
Sociedad Española de cetáceos. [den spanske forening for beskyttelse af hvaler] <https://cetaceos.com/>.

7 —God praksis: Beskyttelse af flagermus i Rumænien

Bjergene Pădurea Craiului, Bi-hor og Trascău i Rumænien er fyldt med spektakulære underjordiske grotter af forskellige størrelser. De er hjemsted for vigtige kolonier af forskellige flagermusarter, som er beskyttet i henhold til habitatdirektivet. Flagermus er meget sårbare over for enhver form for forstyrrelse, især i deres raste- og overvintringsperioder.

For at beskytte de eksisterende rastepladser mod forstyrrelse fra turister blev der i 2010 iværksat et LIFE-projekt ⁽⁴²⁾, der havde til formål at lukke indgangene til 15 grotter med vigtige rastepladser for flagermus (100 000 flagermus alene i Huda lui Păpăra). Dette skete ved at anbringe et særligt udformet gitter eller hegn ved indgangen til grotterne for at kontrollere menneskers adgang, samtidig med at flagermusene stadig kunne få uhindret adgang.

Der kan stadig gennemføres guidede rundvisninger i disse grotter for små grupper, men de skal følge en adfærdskodeks for at sikre, at de ikke forstyrre flagermusene. Der er opsat oplysningsplancher ved indgangen til grotterne, hvor det forklares, hvorfor de er blevet lukket, og hvilken flagermusart der beskyttes.

2.2.4. Bestemmelserne i artikel 12, stk. 1, litra a)-d), og artikel 12, stk. 4, vedrørende løbende aktiviteter

For løbende aktiviteter, f.eks. landbrug, skovbrug eller fiskeri, består udfordringen i at anvende bestemmelserne om beskyttelse af arter i artikel 12 på en måde, der allerede fra starten foregriber eventuelle konflikter. Anvendelsen af værktøjer, f.eks. planlægningsinstrumenter, adfærdskodekser og praktiske oplysninger og vejledninger, kan potentielt opfylde bevaringsbehov og samtidig tage hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle krav. Disse værktøjer skal dog ledsages af en retlig ramme, der sikrer, at de regulerende myndigheder håndhæver reglerne korrekt i tilfælde af manglende overholdelse. Med hensyn til utilsigtet forstyrrelse eller drab på individer under løbende aktiviteter skal dette behandles i henhold til artikel 12, stk. 4).

(2-22) Mens anvendelsen af beskyttelsesbestemmelser klart kan knyttes til procedurer for projektkodkendelse (f.eks. i forbindelse med bygge- og infrastrukturprojekter), kan deres anvendelse i tilfælde af tilbagevendende og vidtstrakte aktiviteter, f.eks. **landbrug, skovbrug eller fiskeri** ⁽⁴³⁾, udgøre et mere komplekst problem.

Direktivet finder dog også anvendelse på disse aktiviteter. EU-Domstolen har netop præciseret, at forbuddene i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a)-c), kan finde anvendelse på en aktivitet som skovbrug eller arealanvendelse, hvis formålet åbenbart er et andet end at indfange, at dræbe eller at forstyrre dyrearter eller forsætligt at ødelægge eller indsamle æg ⁽⁴⁴⁾. Det samme gælder tilsvarende for forbuddet i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d).

Medlemsstaterne skal derfor sikre, at de opfylder deres forpligtelser til at beskytte arterne i bilag IV, når der er tale om løbende aktiviteter. Dette betyder ikke nødvendigvis, at der skal indføres nye strukturer eller godkendelsesprocedurer på nationalt plan. Medlemsstaterne har sandsynligvis allerede indført planlægningsprocedurer, forskrifter eller kodekser for bedste praksis, der kan tilpasses til at omfatte bestemmelserne i artikel 12. Uanset hvilken tilgang medlemsstaterne benytter til at anvende kravene i artikel 12 på løbende aktiviteter (etablering af en ny mekanisme eller tilpasning af eksisterende mekanismer), skal de imidlertid sikre, at kravene vedrørende streng beskyttelse opfyldes i tilstrækkelig grad. Eftersom der på dette punkt er stor forskel mellem landbrug, skovbrug og fiskeri, behandles de hver især særskilt nedenfor.

⁽⁴²⁾ <http://www.batlife.ro/>.

⁽⁴³⁾ Som meget vidtstrakte aktiviteter behandles landbrug, skovbrug og fiskeri nærmere i dette kapitel. Graden af tilsynskontrol med de løbende aktiviteter kan variere, men de principper, der beskrives i dette kapitel, finder også generel anvendelse på andre løbende aktiviteter (f.eks. vedligeholdelse af færdslusser, akvakultur, råstofudvinding, turisme, vedligeholdelsesaktiviteter osv.).

⁽⁴⁴⁾ Sag C-473/19 og C-474/19, præmis 53.

(2-23) Med hensyn til **landbruget** ⁽⁴⁵⁾ har en række medlemsstater vedtaget forebyggende foranstaltninger for at sikre overholdelsen af artikel 12. Dette kan f.eks. omfatte udvikling af **retningslinjer og adfærdskodekser** (selv om de ikke er juridisk bindende)), som er tilstrækkeligt detaljerede og klare. Det skal bemærkes, at grundlæggende regler for landbrugspraksis ofte omfatter beskyttelse af visse landskabstræk — f.eks. levende hegn, damme osv. — som også kan være levesteder for de arter, der er opført i bilag IV. Spektret af berørte arter er imidlertid meget bredt, og medlemsstaterne har i nogle tilfælde vurderet, at der var hensigtsmæssigt at udarbejde mere detaljerede artsspecifikke retningslinjer.

I henhold til direktivet skal **sådanne tilgange og værktøjer imidlertid supplere og ikke erstatte formel retsbeskyttelse**. Hvis disse værktøjer (f.eks. adfærdskodekser og bedste praksis) ignoreres eller ikke gennemføres korrekt, skal der derfor være indført retlige procedurer, som kan sikre effektiv håndhævelse af ordningen for streng beskyttelse af arter som omhandlet i artikel 12.

(2-24) I denne sammenhæng bør det understreges, at forekomsten af beskyttede arter på landbrugsarealer ofte er et resultat af traditionel arealanvendelse og landbrugspraksis, normalt af ekstensiv karakter. Hvis arealanvendelsen klart støtter bevaringsstatussen for en bestemt art, bør en fortsættelse af denne praksis naturligvis fremmes. Ud over kravene i artikel 12, stk. 1, skal utilsigtet indfangning eller drab af beskyttede dyrearter i forbindelse med sådanne løbende aktiviteter overvåges og evalueres i overensstemmelse med artikel 12, stk. 4.

(2-25) Anvendelsen af artikel 12 på **skovbrug** er i nogle henseender mere kompleks, idet det er mere sandsynligt, at de træer, der skal høstes, også selv er levested (yngle- eller rasteområde) for de pågældende bilag IV-arter. Sektorens særlige karakteristika, dvs. de lange produktionscyklusser og dermed behovet langsigtet planlægning, øger de særlige udfordringer, der er forbundet med bevaring af arter i skove.

I bestræbelserne på at finde frem til bæredygtige skovforvaltningspraksisser, som er i overensstemmelse med bevaringskravene, er der blevet udviklet en række forskellige tilgange i de forskellige medlemsstater for at løse problemet. De eksisterende tilgange varierer fra detaljeret skovbrugsplanlægning og forudgående godkendelse af skovforvaltningsplaner eller generelle adfærdskodekser til forhåndsanmeldelse af fældningsforslag for at give miljømyndighederne mulighed for at gribe ind, hvis kendte bestande af beskyttede arter kan blive berørt.

Som i tilfældet med landbrugspraksis kan disse forebyggende tilgange sikre, at de pågældende arter beskyttes, såfremt de formidles effektivt og gennemføres med god vilje og tilstrækkelige ressourcer. Økonomiske incitamenter kan hjælpe med at fremme accepten af en sådan tilgang, som det er tilfældet med skovcertificeringsordninger, som f.eks. kan indeholde krav om overholdelse af visse bestemmelser om miljøbeskyttelse, herunder beskyttelse af biodiversitet og arter. Det kan naturligvis være nødvendigt at tilpasse tilgangene for at opfylde beskyttelseskravene for bilag IV-arter. Sådanne tilgange giver imidlertid ikke en absolut garanti, medmindre en fuldstændig forudgående godkendelse af skovforvaltningsplaner er obligatorisk, og de skal derfor (som anført ovenfor) understøttes af en retlig beskyttelsesordning, der kan håndhæves

(2-26) **Skovbrugsforanstaltninger er også i overensstemmelse med artikel 12, hvis de planlægges, så de situationer, der nævnes i artikel 12, slet ikke opstår.** En passende forebyggende tilgang undgår konflikter med forbuddene i artikel 12, hvis den udelukker skadelige skovbrugspraksisser, når arten er mest sårbar, f.eks. i yngletiden. Uden for ynglesæsonen bør de foranstaltninger, der kræves i henhold til artikel 12, fastlægges fra sag til sag på grundlag af arternes økologiske behov, helst inden for rammerne af skovforvaltningsplaner ⁽⁴⁶⁾, og de bør sigte mod at undgå beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

⁽⁴⁵⁾ Med hensyn til forholdet mellem landbruget og miljøbeskyttelse er reformen af den fælles landbrugspolitik fra 2003 vigtig i to centrale henseender. For det første brød reformen forbindelsen mellem EU-støtte og landbrugsjordens produktivitet. Siden da har de fleste landbrugere modtaget enkelt betaling pr. bedrift, som ikke længere er knyttet til deres produktivitet. Incitamentet for landbrugerne til at øge produktiviteten er alene baseret på økonomiske hensyn, der afgøres af markedspriserne. For det andet er det en betingelse for at modtage enkeltbetalinger og anden støtte under den fælles landbrugspolitik, at en række lovgivningsbestemte forvaltningskrav overholdes. Dette omfatter EU's regler for folke-, dyre- og plantesundhed, dyrevelfærd og miljøet, og det omfatter overholdelse af en række grundlæggende regler om landbrugspraksis (gode landbrugsmæssige og miljømæssige forhold — GLM'er). Ifølge en af disse regler — GLM 7 — skal landbrugerne sikre, at visse landskabstræk som f.eks. stensætninger, levende hegn, bredder, vandløb og træer, som har store fordele for biodiversiteten, bevares (se https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy_en). Se også Kommissionens evaluering af den grønne omstilling, som blev offentliggjort i december 2017 (https://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/greening-of-direct-payments_en) og Revisionsrettens særberetning *Forgrønning: en mere kompleks indkomststøtteordning, som endnu ikke er miljømæssigt effektiv*, som blev offentliggjort i december 2017 (<https://www.eca.europa.eu/da/Pages/NewsItem.aspx?nid=9338>).

⁽⁴⁶⁾ Forenede sager C-473/19 og C-474/19 — *Föreningen Skydda Skogen* — vedrørende anvendelsen af artikel 12 på skovbrugsforanstaltninger.

EU-Domstolen har præciseret, at skovbrugsaktiviteter bør baseres på en forebyggende tilgang, der tager hensyn til bevaringsbehovet for de berørte arter, og om de planlægges og gennemføres på en sådan måde, at de ikke er i strid med de forbud, der fremgår af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a)-c), samtidig med, at der, som det fremgår af dette direktivs artikel 2, stk. 3, skal tages hensyn til de økonomiske, sociale, kulturelle, regionale og lokale behov ⁽⁴⁷⁾. Det samme gælder tilsvarende for forbuddet i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d).

8 —Eksempel på god praksis: Bevaring af flagermus i skove, Tyskland

I 2000 gennemførte den tyske sammenslutning for landskabspleje (en paraplyorganisation, hvor jordbrugere såsom landbrugere og skovbrugere samt miljøforkæmpere og lokale politikere samarbejder) et forsknings- og udviklingsprojekt med fokus på økologien for flagermus i skove med deltagelse af 50 eksperter fra hele landet. Resultaterne af projektet blev overført til en række anbefalinger for skovforvaltere, som blev offentliggjort af den tyske naturbeskyttelsesmyndighed. En af anbefalingerne vedrører f.eks. behovet for at sikre et tilstrækkeligt antal rasteplasser til et naturligt samfund af flagermusarter. Hertil anbefales det, at en 120 år gammel kommerciel skovbevoksning permanent skal rumme 25-30 træhuller pr. hektar træbevoksning. Dette svarer til en gennemsnitlig tæthed på 7-10 rastetræer pr. hektar.

Siden da har flere delstater (Bayern, Berlin, Saarland og Schleswig-Holstein) også anbefalet, at der som god praksis bevares op til 10 gamle træer pr. hektar.

9 —Eksempel på god praksis: Beskyttelse af flagermus i Castilla y León, Spanien

Den regionale regering i Castilla y León gennemførte et LIFE-projekt med det formål at beskytte en række flagermusarter i perioden 1997-2000 (LIFE96 NAT/E/003081). De vigtigste resultater var en fortegnelse og et kort over fordelingen af flagermus i regionen samt vellykket etablering af 5 000 kunstige rasteplasser til skovflagermus og integrationen af flagermusbevaring i andre socioøkonomiske aktiviteter. Som opfølgning på dette projekt udarbejdede den regionale regering to håndbøger: en, der omhandlede bevaring af individuelle arter, og en anden, der omhandlede de foranstaltninger, der skal anvendes for at sikre, at skovforvaltningen er forenelig med beskyttelsen af fugle og flagermus i skovene. I 2011 blev der vedtaget en anden metodevejledning om skovplanlægning i Natura 2000-områder.

Håndbogen om »forenelig forvaltning« indeholder foranstaltninger som f.eks.:

1. I skove, der anvendes som tilflugtssted af skovflagermus, skal der være et beskyttet område på mindst 15 ha. Dette skal omfatte den gruppe træer, som er udvalgt af de flagermus, der derefter er beskyttet.
2. I områder, hvor der er tegn på forekomst af disse arter, skal træer, der kan være eller blive potentielle rasteplasser for flagermus, overvåges, mærkes og bevares.
3. Forekomsten af individer af skovflagermus skal bekræftes, inden mærkningen finder sted.
4. Mønstret af skove og tilknyttede habitater skal bevares på landskabsniveau, idet skov med primært løvtræer er bedst egnet til bevaring af flagermus sammen med grupper af modne træer på 10-15 ha.

I 2015 blev der vedtaget en bekendtgørelse (ORDER FYM/775/2015) med godkendelse af bevaringsplanerne for alle Natura 2000-lokaliteterne og planer for deres naturtyper og arter, herunder individuelle planer for hver flagermusart ⁽⁴⁸⁾.

10 —EU-Domstolens retspraksis: Skydda Skogen-sagen — træfældning

Forenede sager C-473/19 og C-474/19

⁽⁴⁷⁾ Sag C-473/19 og C-474/19, præmis 77.

⁽⁴⁸⁾ LIFE-projekt. Quirópteros/Castilla León — Priority actions to protect bats in Castilla y León Community interesting zones (LIFE96 NAT/E/003081)
http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=424.

Der blev indgivet en fældningsanmeldelse vedrørende et skovområde i Härryda kommune til den svenske skovstyrelse. Det skovområde, der er genstand for den omhandlede anmeldelse, er det naturlige levested for flere beskyttede arter, herunder flere fugle og den spidssnude frø, *Rana arvalis* (arter, der er nævnt i bilag IV, litra a), til habitatdirektivet). De planlagte skovbrugsaktiviteter i dette område ville imidlertid medføre, at enheder af disse beskyttede arter ville blive forstyrret eller dræbt.

Styrelsen fandt, at aktiviteten ikke ville være i strid med forbuddene i habitatdirektivets artikel 12, som gennemført i den svenske anordning om beskyttelse af arter, såfremt de anbefalede sikkerhedsforanstaltninger blev overholdt. Tre naturbeskyttelsesforeninger anmodede forgæves regionsforvaltningen om at gribe ind over for fældningsanmeldelsen og skovstyrelsens udtalelse og anlagde derefter sag ved den nationale ret.

Den nationale ret besluttede at udsætte sagen og forelagde sagen for EU-Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse om spørgsmål vedrørende fortolkningen af fugledirektivet og habitatdirektivet, navnlig habitatdirektivets artikel 12:

- Det blev i det væsentlige spurgt, om begreberne »forsætligt at dræbe/forstyrre/ødelægge« i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a)-c), fortolkes således, at — hvis formålet med foranstaltningen åbenbart er et andet end at dræbe eller forstyrre arter (eksempelvis skovbrugsforanstaltninger eller arealanvendelse) — forbuddene i artikel 12 kun finder anvendelse, såfremt der foreligger en risiko for, at de berørte arters bevaringsstatus påvirkes negativt.
- Et andet spørgsmål var i det væsentlige, om begrebet »ødelægge/forringe« for så vidt angår dyrenes forplantningsområde som omhandlet i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), skal fortolkes således, at forbuddet kun finder anvendelse, hvis den berørte arts bevaringsstatus eller statussen for dens lokale berørte bestand risikerer at forringes.

Den nationale ret spurgte desuden, om direktivernes strenge beskyttelse ophører med at finde anvendelse i forhold til arter, for hvilke habitatdirektivets mål (gunstig bevaringsstatus) er blevet nået.

Med hensyn til fortolkningen af habitatdirektivets artikel 12 svarede EU-Domstolen, at:

- forbuddene i artikel 12, stk. 1, litra a)-c), finder anvendelse på alle foranstaltninger, herunder foranstaltninger, hvis formål åbenbart er et andet end at dræbe eller forstyrre dyrearter
- disse forbud gælder for individuelle enheder og er ikke undergivet en betingelse om, at der skal foreligge en risiko for, at den berørte dyrearts bevaringsstatus påvirkes negativt af en bestemt aktivitet
- bestemmelsen i artikel 12, stk. 1, litra d), som forbyder beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder, finder anvendelse, uanset hvor mange enheder af den berørte art der findes i det pågældende område, og kan ikke gøres betinget af, at der foreligger en risiko for, at den berørte dyrearts bevaringsstatus påvirkes negativt
- den strenge artsbeskyttelse omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra a)-c), finder anvendelse på alle bilag IV-arter, uanset om de har opnået en gunstig bevaringsstatus eller ej.

(2-27) Et andet eksempel på tilbagevendende aktiviteter er **vedligeholdelse af offentlig infrastruktur**. Vedligeholdelsesforanstaltninger kan udformes, så de bidrager til at bevare og forbinde levesteder for strengt beskyttede arter, f.eks. markfirben (*Lacerta agilis*) på jernbanelinjer (f.eks. omhyggelig vedligeholdelse af grøftekanter, jernbaneballast og vegetation ved vandløb). Medlemsstaterne kan udarbejde retningslinjer for god praksis for sådanne vedligeholdelsesforanstaltninger for at hjælpe med at sikre, at habitatdirektivet overholdes.

(2-28) Medlemsstaterne **kan også anvende frivillige foranstaltninger**, f.eks. kontrakter om miljø- og klimavenligt skovbrug og skovbevaring under den fælles landbrugspolitik, for at bidrage til gennemførelsen af bestemmelserne i artikel 12. Sådanne foranstaltninger kan potentielt bidrage til at kombinere den forebyggende tilgang med (frivillig) proaktiv forvaltning af levesteder. **Disse foranstaltninger kan dog kun supplere og ikke erstatte formel retlig beskyttelse.**

(2-29) Anvendelsen af artikel 12 på **fiskeri** kræver, at fiskeriaktiviteter reguleres for at forebygge negative virkninger på strengt beskyttede arter, f.eks. beskadigelse af deres yngle- eller rasteområder, forsætlig indfangning eller drab af disse arter eller bifangst af disse arter i fiskeredskaber. De nødvendige forebyggende foranstaltninger kan gennemføres ved hjælp af planlægningsværktøjer, f.eks. fiskeriforvaltningsplaner eller fiskerilicenser, der indeholder specifikke krav. For at sikre en passende og effektiv beskyttelse bør de baseres på et godt kendskab til de risici, der er forbundet med visse typer fiskeredskaber. Specifik opmærksomhed bør desuden rettes mod områder, hvor der er risiko for interaktion, der fører til utilsigtet fangst.

Da bevaringen af havets biologiske ressourcer er omfattet af Den Europæiske Unions enekompetence i henhold til den fælles fiskeripolitik, skal de nødvendige foranstaltninger gennemføres inden for denne politiske ramme. De grundlæggende regler, der finder anvendelse, er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 ⁽⁴⁹⁾, som anvender en økosystembaseret tilgang til fiskeriforvaltningen med det formål at begrænse miljøvirkningerne og sikre sammenhæng med miljølovgivningen. Der kan anvendes forskellige fiskeriforvaltningsværktøjer til at gennemføre de nødvendige forebyggende foranstaltninger, f.eks. foranstaltningerne i »forordningen om tekniske foranstaltninger« (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1241 ⁽⁵⁰⁾).

Inden for rammerne af regionaliseringsprocessen som omhandlet i nævnte forordning skal medlemsstaterne forelægge fælles henstillinger for Kommissionen med henblik på vedtagelse af delegerede retsakter, der indeholder de nødvendige foranstaltninger. Generelt kan medlemsstaterne anvende de nødvendige regler og forebyggende foranstaltninger på fiskerflåder, der fører deres eget flag. For andre flåder, der fisker på medlemsstaternes havområder, skal foranstaltningerne gennemføres ved hjælp af Kommissionens delegerede retsakter. I henhold til forordning (EU) nr. 1380/2013 kan medlemsstaterne vedtage hasteforanstaltninger for alle fartøjer på visse betingelser for at mindske en alvorlig trussel mod arter. En medlemsstat kan også træffe ikke-diskriminerende foranstaltninger inden for 12 sømil fra sine basislinjer, som gælder for alle fartøjer på visse betingelser.

Eftersom bifangst er et af de største pres på beskyttede marine arter, navnlig hvaler, skildpadder og havfugle ifølge den nuværende viden, er det meget vigtigt, at effektive forebyggende foranstaltninger vedtages og gennemføres over for relevante fiskeriaktiviteter. De mekanismer, der er til rådighed under den fælles fiskeripolitik og mere specifikt forordningen om tekniske foranstaltninger (forordning (EU) 2019/1241), bør anvendes til dette formål. Forebyggende foranstaltninger kan f.eks. omfatte ændringer af eller restriktioner for visse typer fiskeredskaber, geografisk/tidsmæssig regulering af fiskeriet (f.eks. totalt forbud mod anvendelse af visse fiskeredskaber i et område, hvor sådanne redskaber udgør en trussel mod arternes bevaringsstatus i det pågældende område, eller en trussel mod deres levesteder) eller udvikling af alternative redskaber.

11 —Yderligere vejledning: Forordning (EU) 2019/1241

Forordning (EU) 2019/1241 (»forordningen om tekniske foranstaltninger«), som trådte i kraft i 2019, indeholder bl.a. bestemmelser om vedtagelse af tekniske foranstaltninger for at forebygge eller begrænse fiskeredskabers indvirkning på arter, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet, og på deres levesteder. Forordningen indeholder navnlig:

- forbud mod visse typer fiskeredskaber og anvendelser, f.eks. drivgarn med en længde på over 2,5 km, som ikke er selektive og derfor kan skade livet i havet
- forbud mod at fange, bevare om bord, omlade eller lande de arter af fisk og skaldyr, der er nævnt i bilag IV til habitatdirektivet, medmindre der er indrømmet undtagelser i henhold til nævnte direktivs artikel 16. Hvis individer fanges utilsigtet, må de ikke skades, og de skal straks genudsættes, undtagen med henblik på videnskabelig forskning af individer, der dræbes på utilsigtet vis, såfremt dette er tilladt i henhold til direktivets artikel 16
- forbud mod at fange, bevare om bord, omlade eller lande de havpattedyr og havkrybdyr, der er nævnt i bilag II og IV til habitatdirektivet, og de arter af havfugle, der er omfattet af fugledirektivet. Hvis individer fanges, må de ikke skades, og de skal straks genudsættes.

En medlemsstat kan desuden på grundlag af den bedste foreliggende videnskabelige rådgivning for fartøjer, der fører dens flag, indføre skadebegrænsende foranstaltninger eller restriktioner for anvendelse af visse redskaber. Sådanne foranstaltninger skal minimere og så vidt muligt eliminere fangster af EU-beskyttede arter. Medlemsstaterne underretter af kontrollensyn de øvrige berørte medlemsstater om bestemmelser, der vedtages i henhold til nærværende artikels stk. 4. De gør ligeledes relevante oplysninger vedrørende sådanne foranstaltninger offentligt tilgængelige.

⁽⁴⁹⁾ uropa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik, ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1954/2003 og (EF) nr. 1224/2009 og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 og (EF) nr. 639/2004 samt Rådets afgørelse 2004/585/EF (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 22).

⁽⁵⁰⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1241 af 20. juni 2019 om bevarelse af fiskeressourcerne og beskyttelse af marine økosystemer ved hjælp af tekniske foranstaltninger, om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2019/2006 og (EF) nr. 1224/2009 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 og (EU) 2019/1022 og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 894/97, (EF) nr. 850/98, (EF) nr. 2549/2000, (EF) nr. 254/2002, (EF) nr. 812/2004 og (EF) nr. 2187/2005 (EUT L 198 af 25.7.2019, s. 105).

Bilag XIII indeholder en liste over de gældende skadebegrænsende foranstaltninger, herunder obligatorisk brug af aktive akustiske alarmer for fartøjer med en længde overalt på 12 m og derover i bestemte områder som angivet i bilaget. I sådanne tilfælde skal medlemsstaterne tage de nødvendige skridt til ved hjælp af videnskabelige undersøgelser eller pilotprojekter at overvåge og vurdere de langsigtede virkninger af anvendelse af akustiske alarmer i de pågældende fiskerier og områder. Medlemsstater, der har en direkte forvaltningsmæssig interesse, kan forelægge eventuelle fælles henstillinger, som indeholder nødvendige foranstaltninger, der ændrer, supplerer, ophæver eller fraviger foranstaltningerne i bilag XIII, og som Kommissionen vedtager som delegerede retsakter.

Med hensyn til levestederne for beskyttede arter er flere områder anført i bilag II til forordningen lukket for visse fiskerier. Hvis den bedste foreliggende videnskabelige rådgivning anbefaler en ændring af denne liste, har Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med forordningens regler.

(2-30) Af dette afsnit kan det generelt konkluderes, at løbende aktiviteter ideelt set bør gennemføres på en sådan måde, at konflikter med bestemmelserne om beskyttelse af arter i første omgang undgås. En sådan tilgang har også den fordel, at den potentielt beskytter den person, der udøver en aktivitet (dvs. mod retsforfølgning), så længe personen overholder disse foranstaltninger. Værktøjer såsom planlægningsinstrumenter, krav om forudgående samtykke, adfærdskodekser og praktiske oplysninger kan anvendes til dette formål. Sådanne foranstaltninger bør:

- a) indgå i de »nødvendige foranstaltninger« omhandlet i artikel 12 til at »indføre og effektivt gennemføre en streng beskyttelsesordning«
- b) indeholde de strenge beskyttelseskrav
- c) sikre, at der ved eventuelle skadelige foranstaltninger fuldt ud tages hensyn til den pågældende arts eller bestands bevaringsbehov, ligesom de pågældende foranstaltninger bør ledsages af en retlig ramme for streng beskyttelse, der sikrer, at de regulerende myndigheder håndhæver reglerne korrekt i tilfælde af manglende overholdelse (aspekterne vedrørende retssikkerhed er opfyldt), og
- d) bidrage til at fastlægge passende overvågningsniveauer (som krævet i henhold til direktivets artikel 11) og finansieringen af disse.

2.3. De specifikke beskyttelsesbestemmelser i artikel 12

2.3.1. Forsætlig indfangning eller drab af enheder af arter, der er nævnt i bilag IV, litra a)

I henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), er alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen forbudt. Der skal gennemføres klare, effektive og velovervågede foranstaltninger for at forhindre forsætlig indfangning eller drab. God information og vejledning fra de kompetente myndigheder bidrager til at gennemføre disse bestemmelser i praksis. Domstolen har fortolket udtrykket »forsætlig« således, at det går videre end »direkte hensigt«. »Forsætlige« handlinger skal forstås som handlinger foretaget af en person eller et organ, som ved, at vedkommendes handling sandsynligvis vil føre til en lovovertrædelse mod en art, men som har til hensigt at begå denne lovovertrædelse alligevel, eller som i det mindste bevidst accepterer de forventede resultater af sine handlinger.

(2-31) I henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), er alle former for forsætlig indfangning eller drab ⁽⁵¹⁾ af enheder af de arter, der er anført i bilag IV, litra a), i naturen forbudt. I henhold til artikel 12, stk. 3, finder gælder dette forbud for alle dyrenes livsstadier. I henhold til artikel 1, litra m), forstås ved »enhed« ethvert dyr eller enhver plante, levende eller død, af de arter, der er nævnt i bilag IV og bilag V, enhver del eller ethvert produkt heraf samt enhver anden vare, hvis det af et ledsagedokument, emballagen, et mærke, en etiket eller på anden måde fremgår, at der er tale om dele eller produkter af disse dyre- eller plantearter.

⁽⁵¹⁾ I sin dom af 18.5.2006 (Kommissionen mod Spanien, sag C-221/04, ECLI:EU:C:2006:329, præmis 69) præciserede Domstolen, at det af de forskellige sprogversioner fremgår, at forsættet både vedrører indfangning og drab af de beskyttede dyrearter.

(2-32) I *Caretta caretta*-sagen (C-103/00) (præmis 37) henviste Domstolen til begrebet »hensigt« og bemærkede: »at det var forbudt at køre på knallert på strandene, hvor skildpadderne yngler, [...] og at der var opstillet skilte, der gjorde opmærksom på skildpaddereder på disse strande. Med hensyn til havområdet ved Gerakas og Dafni var dette område blevet klassificeret som absolut beskyttelsesområde og var blevet afmærket på en særlig måde«. Ifølge Domstolen udgjorde den omstændighed, at knallerter blev anvendt af personer på stranden, og der var vandcykler og småbåde i havområdet ⁽⁵²⁾, en forsætlig forstyrrelse af skildpadderne i deres yngleperiode som omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra b). Domstolen fortolker således øjensynligt udtrykket »forsætligt« »som en bevidst accept af følgerne« ⁽⁵³⁾.

(2-33) I sag C-221/04 ⁽⁵⁴⁾ var Domstolens ræsonnement mere præcist. Kommissionen indbragte denne sag for Domstolen, fordi Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), med hensyn til beskyttelsen af odderen (*Lutra lutra*), idet myndighederne i Castilla y León i forskellige private jagtdistrikter havde tilladt opsætning af vildtsnarer med bremse. Domstolen mindede om konklusionerne i *Caretta caretta*-sagen og fastslog følgende: **»For at betingelsen om forsæt i direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), er opfyldt, skal det godtgøres, at gerningsmanden har villet indfange eller dræbe en enhed af en beskyttet dyreart eller i det mindste har accepteret muligheden for en sådan indfangning eller drab«** ⁽⁵⁵⁾.

Dette blev anvendt som et »nødvendigt element« af Domstolen, som — i denne sag — fandt, at en omtvistede tilladelse vedrørte rævejagt og derfor ikke i sig selv havde til formål at give adgang til indfangning af odderen. Domstolen understregede endvidere, at tilstedeværelsen af odderen i det omhandlede distrikt ikke var formelig godtgjort, hvorfor det heller ikke var godtgjort, at de spanske myndigheder, ved at udstede den omtvistede tilladelse til rævejagt, var vidende om, at de risikerede at bringe odderen i fare. Domstolen konkluderede derfor, at de elementer, der er nødvendige for at opfylde betingelsen om forsæt til indfangning eller drab af en enhed af en beskyttet dyreart, ikke forelå i den pågældende sag ⁽⁵⁶⁾.

I sag C-340/10 fastslog Domstolen, at Cypern havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 1, ved at have tolereret aktiviteter, som udgør en alvorlig fare for Paralimni-søens økologiske kendetegn, ved ikke at have vedtaget de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger til opretholdelse af bestanden af arten *Natrix natrix cypriaca* (den cypriotiske græsslange), og ved ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at indføre og anvende en streng beskyttelsesordning for denne art.

(2-34) På grundlag af Domstolens tilgang i sag C-103/00 og C-221/04 skal »forsætlige« handlinger forstås som handlinger, der udføres af en person, som er bevidst om, at disse handlinger vil føre til indfangning eller drab af en art, der er anført i bilag IV, eller som bevidst accepterer muligheden for en sådan overtrædelse.

Bestemmelsen finder med andre ord ikke kun anvendelse på en person, der til fulde har til hensigt at indfange eller dræbe en enhed af en beskyttet art, men også på en person, som er tilstrækkeligt informeret og bevidst om de følger, som vedkommendes handling sandsynligt vil have, og alligevel stadig udfører den handling, der fører til indfangning eller drab af enheder (f.eks. som en uønsket, men accepteret bivirkning) (betinget hensigt).

De nationale myndigheder bør med alle passende midler proaktivt formidle oplysninger om forekomsten af beskyttede arter og om eventuelle eksisterende regler for deres beskyttelse. Skiltene på strandene om forekomsten af skildpaddereder på strandene i *Caretta caretta*-sagen er et eksempel på dette.

(2-35) Dette behov for oplysninger er også yderst relevant for arter, der fanges utilsigtet i forbindelse med fiskeriaktiviteter, der foregår i strid med fiskerireglerne. EU har vedtaget visse regler for at beskytte hvaler mod fangst og drab i fiskeredskeer. I henhold til forordning (EU) 2019/1241 må visse fartøjer ikke anvende bestemte typer fiskeredskeer i bestemte områder, hvis de ikke samtidig anvender aktive akustiske alarmer, som kan forhindre, at marsvin indfiltres i fiskenet (se også afsnit 2.3.6). I sådanne tilfælde skal medlemsstaterne ikke kun sikre, at brugen af akustiske alarmer kontrolleres og håndhæves effektivt, men også at fiskerne informeres fuldt ud om denne forpligtelse.

⁽⁵²⁾ Eftersom Domstolen fremhævede den omstændighed, at både knallertkørslen og tilstedeværelsen af småbåde ikke var enkeltstående handlinger, var overtrædelseernes gentagne karakter tilsyneladende afgørende for konstateringen af forsætlig forstyrrelse.

⁽⁵³⁾ Se punkt 118 i generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-6/04.

⁽⁵⁴⁾ Kommissionen mod Spanien, sag C-221/04.

⁽⁵⁵⁾ Kommissionen mod Spanien, sag C-221/04, præmis 71.

⁽⁵⁶⁾ Kommissionen mod Spanien, sag C-221/04, præmis 72-74.

12 —Eksempel på god praksis: Samarbejde med fiskere om genopretning af *Monachus monachus* i Grækenland

Munkesælen (*Monachus monachus*) er en prioriteret art i henhold til habitatdirektivet og er opført i både bilag II og IV. Grækenland har haft et bevaringsprogram for arten i de seneste årtier. Programmet omfatter foranstaltninger vedrørende redning og rehabilitering af tilskadekomne individer, etablering af beskyttede områder og forvaltning samt vedrørende overvågning, oplysning af offentligheden, miljøuddannelse og etablering af en passende retlig ramme. Et centralt element i denne bevaringsindsats har været samarbejdet med fiskerne.

Den græske forening for undersøgelse og beskyttelse af munkesæler (MOM) har iværksat en række foranstaltninger med det formål at forbedre det ofte konfliktfyldte forhold mellem fiskere og munkesæler. I 2009 udarbejdede en *handlingsplan for afbødning af samspillet mellem munkesæler og fiskeriet i Grækenland*, hvor den udpeger en lang række lovgivningsmæssige, forvaltningsmæssige og tekniske foranstaltninger, der begrænser risiciene for arten og beskytter dens fødekilde. Som et vigtigt element begrænser disse foranstaltninger også den økonomiske byrde, som fiskerne pålægges som følge af skader på deres fiskeredskaber og deres fangst af fisk.

Munkesælens fødepræferencer har været genstand for omfattende forskning, ligesom der er udpeget hotspots (dvs. områder med betydelig forekomst af munkesæler) med hensyn til fiskerfartøjernes tonnage og tæthed, brug af fiskeredskaber og indvirkningen på fiskeriet. Fiskerivirksomheder og andre interessenter, f.eks. havnepoliti, fiskeridepartementet og dambrugere, har været direkte involveret i forskningsaktiviteter. Fiskere er også blevet undervist i, hvordan de skal handle, hvis munkesæler filtreres ind i deres net, og forsøgsfiskerimetoder er blevet testet i samarbejde med dem. En skræddersyet oplysningskampagne har også været rettet mod fiskerisektoren⁽⁵⁷⁾. Alt dette har ført til et betydeligt fald i antallet af munkesæler, der utilsigtet fanges eller dræbes af fiskere, og en støt genopretning af bestanden af munkesæler i Grækenland.

2.3.2. Forsætlig forstyrrelse af arter, der er nævnt i bilag IV, litra a), i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer

(2-36) I henhold til artikel 12, stk. 1, litra b), er forsætlig forstyrrelse af bilag IV-arter forbudt, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer, og hvor de er mest sårbare⁽⁵⁸⁾. I henhold til artikel 12, stk. 3, gælder dette forbud i alle de berørte arters livsstadier.

2.3.2.a) Forsætlig forstyrrelse

Enhver forsætlig forstyrrelse, der forringer en beskyttet arts overlevelseschancer, formering eller reproduktionsevne, eller som medfører beskadigelse af udbredelsesområdet eller fortrængning af arten, bør anses for en »forstyrrelse« som omhandlet i artikel 12.

(2-37) Hverken habitatdirektivets artikel 12 eller artikel 1 indeholder en definition af begrebet »forstyrrelse«⁽⁵⁹⁾. Bestemmelsen er ikke udtrykkeligt begrænset til »betydelige« forstyrrelser, som det er tilfældet i henhold til direktivets artikel 6, stk. 2, men bestemmelsens anvendelsesområde skal fortolkes i lyset af direktivets overordnede formål.

⁽⁵⁷⁾ LIFE MOFI:

<https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/project/details/2592>

— gå til »Read more« nederst på siden og tryk på »Layman report (EN)« *Handlingsplan for afbødning af de negative konsekvenser af interaktionen mellem munkesæler og fiskeriet i Grækenland — sammenfattende på engelsk* (<https://www.monachus-guardian.org/library/mom09a.pdf>).

National strategi og handlingsplan for bevaring af Middelhavsmunkesælen i Grækenland, 2009-2015

(<https://www.monachus-guardian.org/library/notarb09b.pdf> www.mom.gr).

⁽⁵⁸⁾ I sagen Kommissionen mod Luxembourg, sag C-75/01, præmis 53-54, fastslog Domstolen, at Luxembourg ikke havde sikret fuld og fuldstændig gennemførelse af artikel 12, stk. 1, litra b), idet forsætlig forstyrrelse af arterne ikke var forbudt i den periode, hvor dyrene vandrer.

⁽⁵⁹⁾ Retningslinjerne vedrørende artikel 6 indeholder dog nyttige oplysninger om udtrykket i forbindelse med naturtyper. Se *Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter — Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF* (https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_.nov_2018_endocx.pdf).

Det er allerede nævnt, at gennemførelsen af den beskyttelsesordning, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a)-d), er som nævnt ovenfor »ikke er undergivet en betingelse om, at der skal foreligge en risiko for, at den berørte dyrearts bevaringsstatus påvirkes negativt af en bestemt aktivitet« ⁽⁶⁰⁾, og at »den beskyttelse, som den nævnte bestemmelse giver, ikke ophører med at finde anvendelse på de arter, der har opnået en gunstig bevaringsstatus« ⁽⁶¹⁾.

Det er klart, at **en aktivitet, der forsætligt forstyrrer en art i et sådant omfang, at det kan påvirke dens overlevelseschancer, formering eller reproduktionsevne, eller som medfører beskadigelse af udbredelsesområdet eller fortrængning af arten, bør anses for en »forstyrrelse« som omhandlet i artikel 12.**

(2-38) I medfør af visse dyrs specifikke livshistorik (navnlig deres reproduktionsstrategi eller mobilitet) og de ofte komplekse sociale interaktioner kan forstyrrelse af individer have betydning på bestandsniveau. Dette er f.eks. tilfældet, hvis en drægtig hun forstyrres, eller en mor adskilles fra sin kalv, når der er tale om store og meget mobile med lang levetid og lav frugtbarhed, f.eks. havpattedyr.

(2-39) Generelt er intensiteten, varigheden og hyppigheden af gentagelser af forstyrrelser vigtige parametre ved vurderingen af deres indvirkning på en art. Forskellige arter har forskellige følsomheder eller reaktioner på den samme type forstyrrelser, hvilket skal tages i betragtning. Faktorer, der forårsager forstyrrelser for en art, skaber måske ikke forstyrrelser for en anden. Følsomheden for et enkelt individ af en bestemt art kan også være forskellig afhængigt af årstiden eller visse perioder i individets livscyklus (f.eks. yngleperioden).

Der tages højde for denne mulighed i artikel 12, stk. 1, litra b), idet det understreges, at forsætlige forstyrrelser bør forbydes, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer. Det skal også tages i betragtning, at forstyrrelser (f.eks. støj eller lys) ikke nødvendigvis altid påvirker en arts fysiske integritet direkte. Forstyrrelser kan også have en indirekte negativ indvirkning på arter (f.eks. ved at tvinge dem til at bruge energi på at undvige. Flagermus, der forstyrres under overvintring, opvarmes og flygter, og har derfor ringere chancer for at overleve om vinteren på grund af et stort tab af energiressourcer).

(2-40) **Der er derfor behov for en individuel tilgang.** De kompetente myndigheder skal nøje overveje omfanget af de forstyrrelser, der skal betragtes som skadelige, under hensyntagen til de pågældende arters særlige karakteristika og situationen som forklaret ovenfor. Gentagen forstyrrelse af hvaler forårsaget af hvalovervågningsbåde kan f.eks. have betydelig indvirkning på individer og negative konsekvenser for den lokale bestand. Sporadiske forstyrrelser uden nogen sandsynlig negativ indvirkning på det enkelte dyr eller den lokale bestand, f.eks. hvis en ulv skræmmes væk fra en færefold forhindrer skader, bør på den anden side ikke betragtes som forstyrrelser som omhandlet i artikel 12.

(2-41) Forstyrrelsen skal også være »forsætlig« for at være omfattet af anvendelsesområdet for artikel 12, stk. 1, litra b) (vedrørende definitionen »forsætlig«, se afsnit 2.3.1). I *Caretta caretta*-sagen (C-103/00) analyserede Domstolen hver af de forskellige aktiviteter på de strande, hvor skildpadderne yngler, for at fastslå en årsagssammenhæng mellem disse aktiviteter og forstyrrelsen af arten. Domstolen fandt først og fremmest, at knallertkørsel på en strand, hvor *Caretta caretta* yngler, på grund af støj kan forstyrre arten under æglægning, udrugning og udklækning og under skildpaddeungernes vandring ned mod havet. Tilstedeværelsen af både i nærheden af strandene, hvor skildpadderne yngler, udgjorde også en fare for dyrenes liv og fysiske integritet. Efter Domstolens opfattelse udgjorde dette forsætlig forstyrrelse af den pågældende art i dens yngleperiode som omhandlet artikel 12, stk. 1, litra b).

⁽⁶⁰⁾ Sag C-473/19 og C-474/19, præmis 57 og 84.

⁽⁶¹⁾ Sag C-473/19 og C-474/19, præmis 78.

13 —EU-Domstolens retspraksis: Forstyrrelse af havskildpadden (*Caretta caretta*) i Kyparissia-området

Havskildpadden (*Caretta caretta*) er opført i bilag II og IV til habitatdirektivet og har derfor behov for streng beskyttelse. Middelhavet er opvækstområde for unge skildpadder og et populært sted for voksne individer i forårs- og sommermånederne. Grækenland er det mest populære redebygningssted i Middelhavet med mere end 3 000 reder om året. Laganasbugten på øen Zakynthos er det største redebygningsområde i Middelhavet efterfulgt af Kyparissiabugten (en Natura 2000-lokalitet (GR2550005)), som har et velbevaret klitområde og en kystskov, som er truet af ukontrolleret udvikling.

Anvendelsen af artikel 12, stk. 1, litra b) og d), har været genstand for to retssager (C-103/00 og C-504/14) med det formål at indføre en streng beskyttelsesordning for havskildpadden i disse områder. Domstolen konkluderede, at Grækenland havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet ved ikke at gennemføre passende foranstaltninger for at undgå forstyrrelse af arten i dens yngleperiode og beskadigelse eller ødelæggelse af dens yngleområder.

Idet der ikke var indført en integreret og sammenhængende national lovgivningsramme, herunder en godkendt forvaltningsplan, fastslog Domstolen, at streng beskyttelse af havskildpadden og dens yngleområder ikke kan sikres. Det er ikke tilstrækkeligt, at der ved en streng beskyttelsesordning fastsættes en række isolerede foranstaltninger, som vedrører miljøbeskyttelse generelt, men ikke har til formål med specifikke midler at forebygge enhver forsætlig forstyrrelse af den pågældende art i yngleperioden og alle aktiviteter, der med sandsynlighed kan forårsage beskadigelse eller ødelæggelse af dens yngleområder ⁽⁶²⁾.

14 —Yderligere vejledning: Håndtering af virkningerne af menneskeskabt undervandsstøj på hvaler

Aktiviteter, der kan forårsage forstyrrelse af strengt beskyttede marine arter, f.eks. hvaler, omfatter skibsfart eller havvindmølleparker gennem vedvarende støj og anlæg, olie- og gas efterforskning eller aktiviteter gennem impulsstøj. Konsekvenserne for hvaler spænder fra forstyrrelse og maskering af den lyd, de anvender til kommunikation, til kort- og langvarigt høretab, fysiske skader og endda dødsfald. Kombineret med de yderligere virkninger af stress, forvirring og panik kan dette være ødelæggende for de enkelte dyr og for hele bestande.

Med hensyn til skibsfart kan medlemsstaterne benytte en lang række forebyggende foranstaltninger, herunder sænkning af fartøjernes hastighed eller omdirigering af trafikken. Med hensyn til seismiske undersøgelser, hvor der anvendes airguns, eller offshoreanlæg ved brug af pæleramning, kræver disse aktiviteter normalt tilladelse. For sådanne planer og projekter kan de nødvendige forebyggende foranstaltninger derfor foreslås i forbindelse med miljøkonsekvensvurderinger i henhold til direktivet om strategisk miljøvurdering og direktivet om vurdering af virkningerne på miljøet.

Udfordringerne i forbindelse med fastlæggelsen af passende afbødende foranstaltninger er blevet anerkendt på internationalt plan, og der er vedtaget relevante metodologiske retningslinjer, f.eks. af ACCOBAMS ⁽⁶³⁾ og ASCOBANS ⁽⁶⁴⁾, med fokus på hvaler, og inden for rammerne af konvention om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr er der udarbejdet retningslinjer for miljøkonsekvensvurdering af støjende aktiviteter til havs. Disse vejledninger udgør en særdeles nyttig ramme for arbejdet med at sikre, at habitatdirektivets regler overholdes. Ved anvendelsen af dem bør der dog altid tages hensyn til den seneste videnskabelige viden og ekspertviden på området, og der bør tages udgangspunkt i en detaljeret undersøgelse af hver enkelt aktivitet og dens virkninger på bestemte arter.

⁽⁶²⁾ Kilder: <https://rm.coe.int/threats-to-marine-turtles-in-thines-kyparissias-greece-complainant-rep/168073e91b>. Domstolens dom af 10.11.2016, Kommissionen mod Grækenland (C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847): <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=da&num=C-504/14>.

⁽⁶³⁾ <https://accobams.org/>.

⁽⁶⁴⁾ <https://www.ascobans.org/>.

15 —Yderligere vejledning om seismisk efterforskning og dens potentielle indvirkning på havpattedyr, Irland

Irland har udviklet en robust regulerings- og forvaltningsordning for seismisk efterforskning for at undgå potentielt betydelige indvirkninger på alle havpattedyrarter både i og uden for Natura 2000-lokaliteter. I 2014 offentliggjorde Department of Arts, Heritage and the Gaeltacht en omfattende vejledning om forvaltning af risikoen for havpattedyr fra menneskeskabte lydkilder i irske farvande (Manage the Risk to Marine Mammals from Man-made Sound Sources in Irish Waters) ⁽⁶⁵⁾. Denne vejledning omhandler de risici, der kan opstå (f.eks. som følge af opmudring, boring, pæleramning, geofysiske akustiske undersøgelser og sprængning), og det forklares med støtte fra udarbejdede eksempler, hvordan man foretager en risikovurdering. Derefter beskrives de mulige myndighedssvar (f.eks. ingen tilladelse, betinget tilladelse osv.).

2.3.2.b) Perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer

De perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer, anses for særligt følsomme perioder, når der er tale om forstyrrelser. Disse perioder kan kun defineres ved hjælp af en artsbaseret tilgang som følge af de økologiske, biologiske og adfærdsmæssige forskelle mellem arterne.

(2-42) De perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer, anses for **særligt følsomme perioder for en art, når der er tale om forstyrrelser**. Disse udtryk er imidlertid ikke defineret i habitatdirektivet. Da bilag IV, litra a), til direktivet omfatter en lang række arter, som er meget forskellige i økologisk, biologisk og adfærdsmæssig henseende, skal der igen anvendes en »artsbaseret« tilgang ved fastlæggelsen af de perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer (såfremt disse perioder overhovedet er relevante).

(2-43) Med henblik på artikel 12 bør følgende definitioner anvendes:

- *Periode, hvor dyrene yngler og udviser yngelpleje:* Denne periode kan (hvor det er relevant) omfatte parringsleg, parring, redebygning eller udvælgelse af æglægnings- eller fødselssted, eller produktion af afkom, hvis reproduktionen er aseksuel, ægudvikling og ægrugning samt yngelpleje.
- *Periode, hvor dyrene overvintrer:* Vinterdvale er en periode, hvor et dyr bliver inaktivt og forbliver i dvaletilstand, torpidtilstand eller hviletilstand, normalt om vinteren. Sædvanligvis ledsages en sådan tilstand af en nedsat kropstemperatur og langsommere hjerteslag og vejtrækning. Vinterdvale gør det muligt for et dyr at overleve barske vilkår ved at bruge mindre energi, end hvis det var aktivt (f.eks. visse flagermus, gnavere, padder eller krybdyr).
- *Periode, hvor dyrene vandrer:* Vandring er individets periodiske bevægelse fra et område til et andet som en naturlig del af deres livscyklus, sædvanligvis som reaktion på sæsonbestemte ændringer eller ændringer i fødeforsyningen.

2.3.3. Forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen

(2-44) I henhold til artikel 12, stk. 1, litra c), er forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen forbudt.

2.3.4. Beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder

(2-45) Artikel 12, stk. 1, litra d), er en selvstændig bestemmelse. I modsætning til de øvrige forbud i artikel 12 vedrører den ikke individerne direkte, men har i stedet til formål at beskytte vigtige elementer af deres levesteder, idet den forbyder beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder. I artikel 12, stk. 1, litra a, b) og c), anvendes desuden udtrykket »forsætlig«, men dette er ikke tilfældet i litra d).

⁽⁶⁵⁾ https://www.npws.ie/sites/default/files/general/Underwater%20sound%20guidance_Jan%202014.pdf.

2.3.4.a) Konsekvenserne af, at ordet »forsætlig« ikke er medtaget i artikel 12, stk. 1, litra d)

Den omstændighed, at ordet »forsætlig« ikke anvendes i artikel 12, stk. 1, litra d), understreger betydningen af forebyggende foranstaltninger fra medlemsstaternes side for at undgå, at mennesker beskadiger eller ødelægger yngle- eller rasteområder. Beskadigelse eller ødelæggelse, der har naturlige årsager (dvs. som ikke direkte er en følge af menneskelige aktiviteter, f.eks. naturkatastrofer), eller som skyldes uforudsete begivenheder, er ikke omfattet af anvendelsesområdet for artikel 12, stk. 1, litra d).

(2-46) I henhold til artikel 12, stk. 1, litra a)-c), er kun forsætlige handlinger forbudt og skal forebygges, mens der i henhold til litra d) ikke kræves en forsætlig handling som en nødvendig forudsætning ⁽⁶⁶⁾. **I henhold til artikel 12, stk. 1, litra d), er alle handlinger, der fører til beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder, forbudt, uanset om de er forsætlige eller ej ⁽⁶⁷⁾.**

Domstolen bekræftede endvidere, at ved »ikke at begrænse forbuddet i direktivets artikel 12, stk. 1, litra d), til forsætlige handlinger, i modsætning til, hvad der gælder for de handlinger, der er genstand for bestemmelsens litra a)-c), har fællesskabslovgiver vist sin vilje til at tillægge yngle- eller rasteområder en højere grad af beskyttelse mod handlinger, der forårsager, at disse områder beskadiges eller ødelægges. Henset til det vigtige formål om at beskytte den biologiske diversitet, som tilstræbes ved direktivet, er det på ingen måde i strid med proportionalitetsprincippet, at forbuddet i artikel 12, stk. 1, litra d), ikke er begrænset til forsætlige handlinger« ⁽⁶⁸⁾.

(2-47) I strafferetten sondres der mellem forsætlige handlinger og uforsætlige handlinger. »Forsætlig« omfatter også situationer, hvor resultatet ikke er direkte tilsigtet, men hvor personen burde have taget højde for mulige konsekvenser af handlingen. Dette viser klart, at hensigten med at udelade ordet »forsætlig« fra litra d) var også at medtage uforsætlige handlinger, der fører til beskadigelse eller ødelæggelse, i anvendelsesområdet for denne bestemmelse. Dette tilfører denne bestemmelse en særlig kvalitet: Enhver beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder skal reelt forbydes, dvs. undgås.

(2-48) Dette betyder imidlertid ikke, at der kræves proaktive foranstaltninger til forvaltning af levesteder i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, litra d) (f.eks. aktiv forvaltning af en eng til sommerfugle). For at beskytte yngle- eller rasteområder mod beskadigelse eller ødelæggelse er et simpelt forbud i en retsakt imidlertid ikke tilstrækkeligt, idet det skal understøttes af en hensigtsmæssig håndhævelsesmekanisme, der omfatter forebyggende foranstaltninger. Under en streng beskyttelsesordning **bør medlemsstaterne imødegå de trusler, som lokaliteterne kan blive udsat for som følge af menneskelige aktiviteter**, og træffe foranstaltninger til at sikre, at personer, som med sandsynligvis vil begå en overtrædelse (forsætligt eller ej), har kendskab til det gældende forbud og handler i overensstemmelse hermed.

(2-49) I den første *Caretta caretta*-sag ⁽⁶⁹⁾ fastslog Domstolen, at installationer på en strand, hvor skildpadderne yngler, kunne medføre en beskadigelse eller en ødelæggelse af yngleområdet, som anført i direktivets artikel 12, stk. 1, litra d) ⁽⁷⁰⁾. Det skal bemærkes, at Domstolen ikke krævede, at disse installationer var »ulovlige«. Alene den omstændighed, at installationerne var opført dér og kunne forårsage beskadigelse og ødelæggelse, var det afgørende argument for Domstolen. Opførelsen af installationer på en stand, der er klassificeret som »absolut beskyttelsesområde« og endvidere var blevet afmærket på en særlig måde, er nok til at udgøre en overtrædelse af artikel 12, stk. 1, litra d).

⁽⁶⁶⁾ Det skal bemærkes, at dette litra er en af forskellene mellem habitatdirektivet og Bernkonventionen. Denne specifikke del af artikel 12 indeholder ikke ordet »forsætlig«, men det er medtaget i den tilsvarende ordlyd af Bernkonventionens artikel 6.

⁽⁶⁷⁾ I sin dom af 20.10.2005 (Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-6/04, Sml. s. 9017, præmis 79), konstaterede Domstolen, »at de bestemmelser, der er gældende i Gibraltar, ikke opfylder kravene i artikel 12, stk. 1, litra d), da de alene forbyder forsætlig beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder for de omhandlede arter«. Domstolen benyttede det samme ræsonnement i sin dom af 11.1.2007 (Kommissionen mod Irland, sag C-183/05, ECLI:EU:C:2007:14, præmis 47): »at da det ifølge section 23(7)(b) i Wildlife Act ikke udgør en overtrædelse at foretage utilsigtede handlinger, som forstyrrer eller ødelægger vilde arters yngle- eller rasteområder, overholder denne bestemmelse ikke kravene i artikel 12, stk. 1, litra d), i direktiv 92/43, der forbyder sådanne handlinger, uanset om de er forsætlige eller ej«.

⁽⁶⁸⁾ Se dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Tyskland, sag C-98/03, Sml. s. 53, præmis 55.

⁽⁶⁹⁾ Kommissionen mod Grækenland, sag C-103/00.

⁽⁷⁰⁾ Ifølge dommens præmis 38 »er der ikke tvivl om, at det forhold, at der er installationer på en strand, hvor skildpadderne yngler, som stranden Dafni, kan medføre en beskadigelse eller en ødelæggelse af yngleområdet, som anført i direktivets artikel 12, stk. 1, litra d)«.

(2-50) Domstolen præciserede også i sag C-441/17 (vedrørende beskyttelse af visse saprofytiske billearter anført i bilag IV — *Buprestis splendens*, *Cucujus cinnaberinus*, *Phryganophilus ruficollis* og *Pytho kolwensis* — i Białowieża-skoven, Polen) ⁽⁷¹⁾, at forbuddene i habitatdirektivets artikel 12 finder anvendelse, uanset hvor mange enheder der findes af de arter, der er omfattet af den strenge beskyttelse. Domstolen har for nylig gentaget, at »gennemførelsen af den beskyttelsesordning, der er fastsat i dette direktivs artikel 12, stk. 1, litra d), ikke er afhængig af, hvor mange enheder af den berørte art der findes« ⁽⁷²⁾. Det forhold, at en art har en stærk tilstedeværelse på et sted, og at dens overlevelse i området ikke er truet, mindsker med andre ord ikke forpligtelsen til streng beskyttelse af arten. Sådanne forhold bør i stedet tages i betragtning i fravigelsesprocessen. Det modsatte er også tilfældet, dvs. at det forhold, at et område udgør et yngle- eller rasteområde for kun én eller enkelte enheder af en art, der er nævnt i bilag IV, litra a), ikke mindsker forpligtelsen til at beskytte dette område mod handlinger, der kan beskadige eller ødelægge det.

(2-51) Der vil på den anden side være tilfælde, hvor beskadigelsen af naturtyper sker naturligt (herunder gennem naturlige skift efter ophør af en bestemt arealanvendelse, f.eks. landbrug) eller skyldes uforudsete begivenheder, således at naturtypen ikke længere er et egnet yngle- eller rasteområde for bestemte arter. I dette tilfælde, hvor der ikke er begået en handling, der har fremkaldt beskadigelsen eller ødelæggelsen af yngle- eller rasteområder, men hvor dette er sket af naturlige årsager, finder artikel 12, stk. 1, litra d), ikke anvendelse ⁽⁷³⁾.

16 —EU-Domstolens retspraksis: Manglende garanti for streng beskyttelse af visse saprofytiske biller

Natura 2000-lokaliteten Puszcza Białowieska (PLC 200004 Białowieża-skoven) omfatter nationalparken Białowieża og forvaltede skove i tre skovdistrikter (Białowieża, Browsk og Hajnówka). Det er en af de bedst bevarede naturlige løvskove og blandede skove i Europa, som er kendetegnet ved store mængder gamle træer og en høj volumen af dødt ved. Det er et enestående hotspot for biodiversitet og en vigtig kilde til videnskabelig viden, navnlig for økologiske processer.

Som følge af det konstante angreb af typografbille (der bl.a. skyldes ændrede klimaforhold) godkendte den polske miljøminister i 2016 en ændring af skovforvaltningsplanen fra 2012. Derved godkendte man en næsten tredobling af skovhugsten for perioden 2012-2021 alene i skovdistriktet Białowieża og gennemførelsen af visse skovaktiviteter i områder, der var lukket for økonomiske aktiviteter, f.eks. oprydningshugst eller kunstig regenerering. Følgelig vedtog generaldirektøren for statens skovkontor i 2017 en afgørelse om fældning og fjernelse af træer, der er ramt af typografbillen, af sikkerhedshensyn og for at reducere risikoen for brand i alle skovaldersklasser for de tre skovdistrikter Białowieża, Browsk og Hajnówka. Man indledte derfor arbejdet med at fjerne dødt ved og træer, der var angrebet af typografbillen, fra disse tre skovdistrikter i det område, der strakte sig over ca. 34 000 ha, mens det i Natura 2000-lokaliteten Puszcza Białowieska strakte sig over 63 147 ha.

Kommissionen fandt, at de polske myndigheder ikke havde forvisset sig om, at disse skovforvaltningsforanstaltninger ikke kunne påvirke integriteten af Natura 2000-lokaliteten Puszcza Białowieska negativt. Kommissionen anlagde derfor sag ved Domstolen i juli 2017 med påstand om, at Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og artikel 12, stk. 1, litra a) og d). I sin afgørelse af 17. april 2018 ⁽⁷⁴⁾ konstaterede Domstolen, at der ikke var foretaget en »passende vurdering«, og at den polske regering havde tilsidesat sine forpligtelser til at beskytte Białowieża-skoven. Domstolen fremhævede endvidere, at der er videnskabelig uenighed med hensyn til de mest hensigtsmæssige foranstaltninger til at standse spredningen af typografbillen. De polske myndigheder burde derfor ikke have øget skovhugsten, da der ikke er videnskabelig sikkerhed for, at foranstaltningerne til aktiv skovforvaltning ikke ville have varige negative virkninger på Białowieża-skoven og på de beskyttede arter (bl.a. saprofytiske billearter).

⁽⁷¹⁾ Dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen, sag C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

⁽⁷²⁾ Sag C-473/19 og C-474/19, præmis 84.

⁽⁷³⁾ Det hensigtsmæssige instrument til at håndtere beskadigelse af naturlige årsager eller som følge af uforudsete begivenheder er habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, som dog kun gælder for Natura 2000-lokaliteter. I sin dom af 20.10.2005 (Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-6/04, Sml. s. 9017, præmis 34), anførte Domstolen, »at det for gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, kan være nødvendigt at træffe såvel foranstaltninger, der tilsigter at imødegå udefrakommende menneskeskabte skader eller forstyrrelser, som foranstaltninger, der har til formål at bremse den naturlige udvikling, der kan forringe bevaringsstatus for de forskellige arter og naturtyper i SBO'erne«.

⁽⁷⁴⁾ Dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen, sag C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

Domstolen præciserede også, at forbuddene i habitatdirektivets artikel 12 finder anvendelse, uanset hvor mange enheder der findes af de arter, der er omfattet af den strenge beskyttelse. Det forhold, at en art har en stærk tilstedeværelse på et sted, og at dens overlevelse i området ikke er truet, mindsker med andre ord ikke forpligtelsen til streng beskyttelse af arten. Dette bør i stedet tages i betragtning i fravigelsesprocessen.

17 —Eksempel på god praksis: Risikokort for fugle og flagermus i forbindelse med vindmølleparker i Flandern (Belgien)

Risikokort for vilde dyr og planter er et effektivt redskab til at identificere områder, hvor udviklingen af vedvarende energi kan påvirke følsomme vilde dyr og planter, og som derfor bør undgås. Disse kort kan bruges til på et tidligt trin i planlægningen at udpege områder med økologiske samfund, der er følsomme over vindenergianlæg. Risikokort for vilde dyr og planter bruges typisk i forbindelse med strategiske planlægningsbeslutninger ved den indledende udvælgelse af placeringen og skal derfor bruges på landskabsniveau, ofte med regional, national eller multinational dækning.

Risikokortet for fugle og flagermus i forbindelse med vindmølleparker i Flandern viser de områder, hvor placeringen af vindmøller kan indebære en risiko for fugle eller flagermus. Det er tænkt som informationsgrundlag og vejledning til brug for lokalitetsspecifikke vurderinger og strategisk planlægning. Det er et eksempel på et risikokort for flere arter og viser, hvordan forskellige grupper kan vurderes med et redskab.

Kortet opdeler regionen i fire kategorier: høj, mellemhøj og mulig risiko samt lav risiko/ingen data. Det omfatter et GIS-baseret risikokort for fugle, der består af en række komponentkort med oplysninger om vigtige fugleområder og trækruter. Risikokortene og de ledsagende retningslinjer anvendes ofte i forbindelse med beslutninger om placering i Flandern. Projektbygherrer og konsulentvirksomheder bruger dem til strategisk planlægning og som udgangspunkt for mere detaljerede projektvurderinger. Lokale og regionale myndigheder anvender dem til samme formål og til at kontrollere, om projektbygherrer og konsulentvirksomheder har udført deres arbejde på tilfredsstillende vis.

Kortet indeholder også oplysninger om flagermus, men adskiller sig fra de tematiske kort, i det er baseret på udpegningen af et egnet levested (ved hjælp af luftfotos og arealfortegnelsen), som blev anvendt som et tegn på flagermusforekomst. Det skal dog bemærkes, at der foreligger langt færre data om flagermus end om fugle. Følgelig skal der udvises større forsigtighed ved fortolkningen af følsomhedsprognoserne for flagermus.

Kilde: Wildlife Sensitivity Manual <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/wildlife%20manual%20final.pdf>.

2.3.4.b) Udpegning af »yngle- og rasteområder«

Yngle- og rasteområder skal beskyttes strengt, fordi de er afgørende for dyrenes livscyklus og er afgørende for en arts samlede levested. Artikel 12, stk. 1, litra d), bør derfor forstås som en målsætning om at sikre sådanne områders økologiske funktion og sikre, at de fortsat leverer alle de elementer, som dyrene skal bruge for at raste eller yngle. Beskyttelsen gælder hele året, hvis disse områder anvendes regelmæssigt.

(2-52) I lyset af direktivets mål skal yngle- og rasteområder beskyttes strengt, fordi de er afgørende for dyrenes livscyklus og er afgørende for en arts samlede levested⁽⁷⁵⁾, som er nødvendigt for dens overlevelse. Deres beskyttelse hænger direkte sammen med en arts bevaringsstatus. **Bestemmelsen i artikel 12, stk. 1, litra d), bør derfor forstås som en målsætning om at yngle- og rasteområders økologiske funktion.** I henhold til artikel 12, stk. 1, litra d), må sådanne områder ikke beskadiges eller ødelægges af menneskelige aktiviteter, så de fortsat kan levere alt, hvad der er nødvendigt for, at et bestemt dyr kan raste eller yngle.

⁽⁷⁵⁾ I henhold til artikel 1, litra f), forstås ved »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«.

(2-53) I sag C-383/09 fortolkede generaladvokat Kokott »yngle- og rasteområderne« således, at de ikke kun omfattede jordhulerne, men også de omgivende levesteder. Domstolen fandt, at både den direkte ødelæggelse af jordhuler og urbanisering og udviklingen i landbrugsmetoder i bredere områder var i strid med artikel 12, stk. 1, litra d) ⁽⁷⁶⁾.

(2-54) Det følger således af artikel 12, stk. 1, litra d), at sådanne yngle- og rasteområder også skal beskyttes, selv om de kun benyttes lejlighedsvis eller endda er opgivet ⁽⁷⁷⁾, hvis der er rimelig stor sandsynlighed for, at den pågældende art vil vende tilbage til disse områder. Hvis f.eks. en bestemt grotte bruges hvert år af et antal flagermus til overvintring (fordi arten sædvanligvis vender tilbage til samme vinterhi hvert år), bør denne grottes funktion som overvintringssted også beskyttes om sommeren, så flagermus kan bruge det igen om vinteren.

(2-55) Det er vanskeligt at fastlægge generelle kriterier for yngle- og rasteområder, fordi der i bilag IV, litra a), anføres arter fra mange taxa med mange forskellige strategier for livshistorik. Det er ikke muligt at opstille en streng definition af »yngleområde« og »rasteområde«, som kan gælde for alle taxa. Enhver fortolkning af begreberne »yngleområde« og »rasteområde« skal derfor tage hensyn til disse forskelle og afspejle de forskellige fremherskende forhold. Følgende generelle definitioner er tænkt som retningslinjer i denne henseende, og de er baseret på den antagelse, at de pågældende områder kan udpeges og afgrænses i en rimelig grad. De kan anvendes som en tjekliste over elementer, der skal tages i betragtning, idet ikke alle disse elementer vil finde anvendelse på alle arter. Der kan også konstateres huller i den foreliggende viden om bestemte arter. De to definitioner nedenfor er beskrevet i særskilte afsnit, selv om de i praksis ofte er forbundet indbyrdes og overlapper hinanden og derfor kunne behandles under ét.

(2-56) Med henblik på artikel 12 bør følgende definitioner anvendes.

— Yngleområder

At yngle defineres her som parring, fødsel af unger (herunder æglægning) eller produktion af afkom, hvis reproduktionen er asekuel. Et yngleområde defineres her som de områder, der skal bruges til parring og fødsel og dækker også området i nærheden af rede- eller fødselsstedet, hvis afkommet er afhængigt af sådanne områder. For nogle arter omfatter et yngleområde også tilknyttede strukturer, der er nødvendige for territorial definition og forsvar. For arter, der reproducerer aseksuelt, defineres et yngleområde som det område, der er nødvendigt for at producere afkom. Yngleområder, der anvendes regelmæssigt, i løbet af et år eller over flere år, skal beskyttes, selv om de ikke benyttes.

Yngleområdet kan derfor omfatte områder, der benyttes til:

1. parringsleg
2. parring
3. redebygning eller udvælgelse af æglægnings- eller fødselssted
4. æglægning eller fødsel eller produktion af afkom, hvis reproduktionen er asekuel
5. ægudvikling og ægrugning
6. rede- eller fødselssteder, hvis de benyttes af unger, som er afhængige af det pågældende sted, og
7. bredere levesteder, der understøtter reproduktion, herunder foderområder.

— Rasteområder

Rasteområder defineres her som de områder, der benyttes af et dyr eller en gruppe af dyr, når de ikke er aktive. For arter, der har et fastsiddende stadie, defineres rasteområdet som fastgørelsesstedet. Rasteområder omfatter strukturer, som dyr etablerer som rasteområder, f.eks. reder, huler eller skjulesteder. Rasteområder, der anvendes regelmæssigt, i løbet af et år eller over flere år, skal beskyttes, selv om de ikke benyttes.

⁽⁷⁶⁾ Dom af 9.6.2011, Kommissionen mod Frankrig, sag C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369.

⁽⁷⁷⁾ I den verserende sag C-477/19 skal Domstolen træffe afgørelse om, hvorvidt udtrykket »rasteområde« som omhandlet i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), skal fortolkes således, at det også omfatter tidligere rasteområder, der siden er blevet forladt.

Rasteområder, der er afgørende for overlevelse, kan omfatte en eller flere strukturer og naturtyper, der er nødvendige for:

1. termoreguleringsadfærd, f.eks. *Lacerta agilis* (markfirben)
2. hvile, søvn eller rekuperation, f.eks. *Nyctalus leisleri*-reder
3. skjul, beskyttelse eller tilflugt, f.eks. *Macrothele calpeiana*-huler, og
4. overvintring, f.eks. flagermushuler og *Muscardinus avellanarius*-huller (hasselmus).

(2-57) **Korrekt gennemførelse af artikel 12, stk. 1, litra d), kræver et godt kendskab til artens økologi** (biologi, levesteder, bestandsstørrelse, udbredelse og dynamik) og adfærd (livscyklus, organisation og interaktion inden for og mellem arter).

Eksempler på yngle- og rasteområder

	Yngleområde	Rasteområde
<i>Triturus cristatus</i> (stor salamander)	Det vandhul, der bruges til parring, har individuelle hanterritorier, hvor parringsleg og parring finder sted. Æg lægges enkeltvis på planter og modnes over en periode på 12-18 dage. Unge larver udklækkes og svømmer frit. Vandhullet er derfor yngleområdet.	I den terrestriske livsfase anvender <i>T. cristatus</i> tilflugtssteder som f.eks. sten, trærødder og stammer, hvor den skjuler sig om dagen. Lignende tilflugtssteder anvendes som overvintringssted (i kolde regioner) eller til hvile om sommeren (i varme regioner). I den akvatiske livsfase anvender voksne og larver vegetation under og over vandet som tilflugtssted. <i>T. cristatus</i> spreder sig til tilstødende vandhuller. Sunde bestande af <i>T. cristatus</i> anvender en række vandhuller og bevæger sig mellem dem og spreder sig over et egnet sammenhængende terrestrisk levested. Individuer kan bevæge sig ca. 1 km væk fra deres fødevandhul. Rasteområderne for <i>T. cristatus</i> er derfor de vandhuller, de befinder sig i, og det tilstødende terrestriske levested, der understøtter dem i deres terrestriske livsfase.
<i>Nyctalus leisleri</i> (Leislers flagermus)	Hanner lever adskilt fra hunner i yngletiden. Hanner etablerer parringsområder i træhuller om efteråret. Parring finder sted sent om efteråret, og hunnerne udskyder fertiliseringen indtil foråret. Unger fødes i en moderrede og er afhængige af deres mor, indtil de er fravænnede i løbet af sommeren. Yngleområder og moderreder er derfor yngleområder. Denne strenge anvendelse af definitionen omfatter ikke overvintringsreder, som er omfattet af »rasteområder« i artikel 12, stk. 1, litra d).	Til overvintring <i>N. leisleri</i> er lever primært i træer og går i vinterdvale. De går i vinterdvale i træhuller, bygninger og nogle gange grotter og tunneler med et passende mikroklima. De anvender også kunstige redekasser. Der er fundet træreder i parker og byområder samt i løv- og nåleskove. Disse reder skal være placeret på forholdsvis uforstyrrede steder, da flagermus, der vækkes fra dvale, bruger værdifuld energi, som ikke kan erstattes om vinteren. I deres aktive periode (om foråret) er dagreder også vigtige for alle flagermusarter, som kræver et relativt uforstyrret område i dagtimerne, igen i revner og hulninger i gamle træer og bygninger. Afhængigt af området kan en koloni bruge flere sommerreder på skift, hvor de største kan anvendes som moderreder, mens hannerne lever alene eller i små grupper.

	Yngleområde	Rasteområde
		Under migration <i>N. leisleri</i> migrerer i visse dele af dens europæiske udbredelsesområde: Der er fundet individer, der er ringmærket i Tyskland, og som har overvintret i Frankrig og Schweiz (national rapport fra 2003 ⁽⁷⁸⁾). De præcise migrationsmønstre kendes ikke. Andre bestande er tilsyneladende mere sedentære med moder- og vinterreder i samme område. Reder, der anvendes <i>N. leisleri</i> som hvilesteder om dagen og til vinterdvale, er rasteområder.

	Yngleområde	Rasteområde
Maculinea arion (sortpletet blåfugl)	<i>M. arion</i> kræver et område, der rummer værtsplante (<i>Thymus</i>-arter) og dens larves værts- og foderkilde (<i>Myrmica</i>-myreboer), for at fuldende sin udvikling. Æg lægges i timianblomstens knop, hvor de fodrer og udvikler sig. På et bestemt stadie falder larven fra planten og tiltrækker en myre, der samler den op og fører den til myreboet. Larven fortsætter med at udvikle sig i boet, hvor den lever som parasit af myrernes yngel. Den forpupper sig i myreboet, og den voksne sommerfugl udklækkes tidligt om sommeren. Yngleområdet for <i>M. arion</i> er området, hvor der er timianplanter i nærheden af det sted, hvor den voksne sommerfugl udklækkes, og det myrebo, hvor larverne og pupperne udvikler sig.	Denne art har ingen andre klart definerede rasteområder end dem, der bruges til larveudvikling og forpupning. Disse livsstadier er omfattet af definitionen af yngleområde til venstre.
Osmo-derma eremita (erimit)	Rasteområde og yngleområde er i realiteten det samme for <i>O. eremita</i>. Denne saprofytiske art tilbringer størstedelen af sin levetid i rådfyldte hulrum i modne løvtræer, sædvanligvis af arten <i>Quercus</i>. En stor del af individerne forlader aldrig fødetræet. Parring finder sted inde i substratet, og æggene deponeres dybt i substratet. Udviklingen fra æg til bille tager flere år. Pupper udvikles om efteråret, voksne udklækkes sidst på foråret eller i begyndelsen af sommeren. En række modne og i det væsentlige hule løvtræer, sædvanligvis af arten <i>Quercus</i>, med kerneråd, der anvendes af arten, er rasteområde for <i>O. eremita</i>.	

(2-58) Eksemplet med *Triturus cristatus* (se boksen ovenfor) viser, at yngle- og rasteområder kan overlappe for visse arter, som har **små udbredelsesområder**. I sådanne tilfælde er det vigtigt at beskytte et funktionelt levedygtigt og sammenhængende område for arten, som indeholder både dens raste- og yngleområder og andre områder, der anses for nødvendige for at opretholde den økologiske funktionalitet for yngle- og/eller rasteområdet. For at definere et sådant område kan det være en hjælp at fastlægge den »lokale« bestand af en sådan art.

⁽⁷⁸⁾ http://www.eurobats.org/sites/default/files/documents/pdf/National_Reports/Inf.MoP7_.20-National%20Implementation%20Report%20of%20Germany.pdf.

(2-59) Det skal også overvejes, hvordan **arter med stor aktionsradius** håndteres inden for rammerne af artikel 12. Det særlige problem med arter med stor aktionsradius anerkendes i direktivets artikel 4, stk. 1. Her kan det være tilrådeligt at begrænse definitionen af yngle- og rasteområde til et område, der klart kan afgrænses: f.eks. reder til flagermus, overvintringshuler til bjørne eller bo til oddere, eller andre områder, der klart kan udpeges som vigtige yngle- eller rasteområder.

(2-60) I *Caretta caretta*-sagen gav Domstolen ikke en definition af yngle- og rasteområder for arter, men anvendte en sags- og artsspecifik tilgang. I den pågældende sag fremhævede Domstolen betydningen af Laganasbugten som »et vigtigt område som yngleplads for den beskyttede art *Caretta caretta*«⁽⁷⁹⁾. Dette område havde de fysiske og biologiske elementer, der var nødvendige for artens reproduktion (havområde og redestrande). Det er vanskeligt at fastlægge en generel definition af »yngleområder« og »rasteområder« som følge af de store forskelle i arternes økologiske karakteristika. Der skal tages hensyn til den aktuelle viden om artens økologi og adfærd.

2.3.4.c) Begrebet »beskadigelse«

Beskadigelse kan defineres som fysisk nedbrydning, der påvirker et yngle- eller rasteområde. I modsætning til ødelæggelse kan beskadigelse faktisk ske langsomt og gradvist og dermed forringe områdets funktionalitet. Artikel 12, stk. 1, litra d), finder anvendelse, hvis der kan fastslås en klar årsagssammenhæng mellem en eller flere menneskeskabte aktiviteter og beskadigelsen af et yngle- eller rasteområde.

(2-61) Hverken habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), eller artikel 1 indeholder en definition af begrebet »beskadigelse«, selv om dette udtryk også anvendes i andre bestemmelser i direktivet (f.eks. artikel 6, stk. 2).

(2-62) Generelt kan beskadigelse kan defineres som fysisk nedbrydning, der påvirker et levested (her et yngle- eller rasteområde). I modsætning til ødelæggelse kan **beskadigelse ske langsomt og gradvist og dermed forringe områdets funktionalitet**. Beskadigelse fører derfor ikke altid til umiddelbart tab af et områdes funktionalitet. Det vil imidlertid have en negativ indvirkning på funktionaliteten med hensyn til kvaliteten eller kvantiteten af de eksisterende økologiske elementer og kan over en vis periode føre til et fuldstændigt tab heraf. På grund af de mange forskellige arter, der er opført i bilag IV, litra a), skal vurderingen af beskadigelse af et bestemt yngle- eller rasteområde foretages fra sag til sag.

(2-63) Når man forsøger at identificere og undgå de årsager, der fører til beskadigelse eller endda tab af yngle- eller rastefunktioner, er det vigtigt at fastslå en klar **årsagssammenhæng** mellem en eller flere menneskeskabte aktiviteter og beskadigelsen eller ødelæggelsen af et yngle- eller rasteområde. Årsagerne til beskadigelse kan naturligvis findes i eller uden for og muligvis endda i en vis afstand fra det pågældende yngle- eller rasteområde. Sådanne årsager og aktiviteter skal derefter kontrolleres på en sådan måde, at beskadigelse og ødelæggelse kan undgås. Kun et klart overblik over årsagerne vil sætte myndighederne i stand til at handle i overensstemmelse hermed og undgå yderligere eller fremtidig beskadigelse eller ødelæggelse.

(2-64) Accepten af aktiviteter, der kan direkte eller indirekte forringe eller beskadige beskyttede arters levesteder, kan derfor udgøre en tilsidesættelse af artikel 12, stk. 1, som anerkendt af Domstolen i sag C-340/10. I denne sag konkluderede Domstolen, at den uforholdsmæssigt store vandindvinding og andre skadelige aktiviteter i nærheden af Paralimni-søen kunne have en betydelig negativ indvirkning på den cypriotiske græsslanges levested og på bevaringen af denne art, især i tørkeperioder. Ved at tolerere sådanne aktiviteter har Cypern tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 1.

(2-65) Med henblik på at definere grænserne for, hvad der kan betragtes som »beskadigelse«, skal der foretages en analyse af artikel 12, stk. 1, litra d), som helhed. Formålet med artikel 12 er et indføre en streng beskyttelsesordning for arter, der er nævnt i bilag IV, litra a). Den udtrykkelige beskyttelse af yngle- og rasteområder ud over beskyttelsen af arten som sådan, uden betegnelsen »forsætlig«, viser den betydning, der tillægges disse områder i direktivet. Denne specifikke beskyttelse mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder er naturligvis forbundet med disse områders væsentlige funktion, nemlig fortsat at levere alle de elementer, som et bestemt dyr (eller en bestemt gruppe af dyr) kræver for at yngle eller raste.

⁽⁷⁹⁾ Kommissionen mod Grækenland, C-103/00, præmis 27.

(2-66) Eksempler på aktiviteter, der kan føre til **beskadigelse** som omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra d):

- **opfyldning** af dele af **gydepladser** til stor salamander (*Triturus cristatus*) eller andre strengt beskyttede padder, så deres funktion som yngleområde (samlet set) reduceres
- **forringelse** af dele af et **hamsterhuls** funktion som yngle- og rasteområde som følge af pløjning
- **anlægsarbejder** langs en **flod**, der er raste- og yngleområde for almindelig stør (*Acipenser sturio*) eller andre strengt beskyttede fisk
- **afvanding af jord** eller andre aktiviteter, der forårsager ændringer i hydrologi, som i alvorlig grad bringer levestedernes økologiske karakteristika i fare og påvirker bestanden af *Natrix cypriaca* (cypriotisk græsslange, se afsnit 2.33)
- **fældning/fjernelse af døde eller døende træer**, som udgør vigtige levesteder for visse strengt beskyttede saprofytiske billearter opført i bilag IV ⁽⁸⁰⁾ (*Buprestis splendens*, *Cucujus cinnaberinus*, *Phryganophilus ruficollis* og *Pytho kohwensis*)
- anlæg af boliger, resorts, veje og andre **infrastruktur** samt **lysforurening** eller **fiskeriaktiviteter** i eller tæt på havskildpaddens (*Caretta caretta*) yngleområder ⁽⁸¹⁾.

18 —Eksempel på god praksis: Et strategisk program for stør i Donau

Stør er en vigtig del af naturarven i Donaus afvandsingsområde og Sortehavet. De er en **fremragende indikator for god vand- og habitatkvalitet**. I dag er fire ud af de seks arter i alvorlig fare, én anses for sårbar, og én er udryddet. Alle er **nu beskyttet i henhold til EU's habitatdirektiv**.

Et af målene i EU-strategien for Donauområdet fra juni 2011 (målet PA6) er »at sikre en levedygtig bestand af størarter i Donau og andre hjemmehørende fiskearter inden 2020«. Det blev nedsat en **taskforce for størarter i Donau** i januar 2012 for at fastlægge, hvordan man skulle samarbejde for at nå dette mål. Taskforcen samlede støreksperter, delegerede fra NGO'er og repræsentanter for den internationale kommission for beskyttelse af Donau, Donaustrategien og nationale regeringer.

En af taskforcens første tiltag var at udarbejde programmet »Sturgeon 2020« som ramme for den samordnede indsats. Gennemførelsen af programmet krævede tilslutning fra og komplekst samarbejde mellem regeringer, beslutningstagere, lokalsamfund, interessenter, forskere og NGO'er.

Et indlysende middel til at videreføre de foranstaltninger, der foreslås under Sturgeon 2020-programmet, er vandområdeplanen for Donau (DRBMP) og det fælles indsatsprogram i tilknytning hertil. Det andet udkast til DRBMP, som blev ajourført i 2015, indeholder som en af sine visioner og forvaltningsmål, »at menneskeskabte barrierer og underskud af levesteder ikke længere hindrer fiskenes vandring og gydning — størarter og andre fastsatte vandrende arter kan få adgang til Donau-floden og relevante bifloder. Størarter og andre vandrende arter er til stede med selvopretholdende bestande i DRBD i overensstemmelse med deres historiske udbredelse«.

Følgende er identificeret blandt de foranstaltninger, der skal gennemføres for at nå dette forvaltningsmål:

- fastsættelse af antal og placering af anordninger til fremme af fiskevandring og andre foranstaltninger til at opnå/forbedre vandløbets kontinuitet, som hvert land skal have gennemført i 2021
- fastsættelse af placeringen og omfanget af foranstaltninger til forbedring af vandløbets morfologi ved hjælp af genopretning, bevaring og forbedringer, som hvert land skal have gennemført i 2021
- undgåelse af nye hindringer for fiskenes vandring som følge af nye infrastrukturprojekter; uundgåelige nye hindringer skal allerede ved projektets udformning omfatte de nødvendige afhjælpende foranstaltninger såsom anordninger til fremme af fiskenes vandring eller andre egnede foranstaltninger

⁽⁸⁰⁾ Dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen, sag C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255, præmis 233-236.

⁽⁸¹⁾ Dom af 10.11.2016, Kommissionen mod Grækenland, sag C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847, præmis 160 og 114.

- lukning af hullerne i vidensgrundlaget om muligheden for, at stør og andre angivne vandrende arter kan vandre opstrøms og nedstrøms via Iron Gate I & II-dæmninger, herunder habitatundersøgelser
- hvis resultaterne af disse undersøgelser er positive, bør de relevante foranstaltninger gennemføres, og der bør foretages en gennemførlighedsundersøgelse for Gabčíkovo-dæmningen og den øvre del af Donau.

Ifølge DRBMP vil der i 2021 være anlagt **140 anordninger til fremme af fiskevandring** i vandløbsoplandet (120 er allerede blevet opført siden den første DRBMP). Disse forventes at sikre vandringen for alle fiskearter, herunder stør, og aldersgrupper under anvendelse af den bedste tilgængelige teknik. **Yderligere ca. 330 foranstaltninger til genopretning af afbrydelser af vandløbets kontinuitet** planlægges gennemført efter 2021 (vandrammedirektivets artikel 4, stk. 4). <http://www.dstf.eu>

2.3.4.d) Foranstaltninger til sikring af yngle- eller rasteområders fortsatte økologiske funktionalitet

Foranstaltninger, der sikrer et yngle- eller rasteområdes fortsatte økologiske funktionelt i tilfælde af projekter og aktiviteter med en mulig indvirkning på sådanne områder, skal udformes som afhjælpende foranstaltninger (dvs. foranstaltninger, der minimerer eller endda fjerner de negative virkninger). De kan også omfatte foranstaltninger, der aktivt forbedrer eller forvalter et bestemt yngle- eller rasteområde på en sådan måde, at det ikke — på noget tidspunkt — udsættes for en reduktion eller tab af økologisk funktionalitet. Så længe denne forudsætning er opfyldt, og sådanne processer kontrolleres og overvåges af de kompetente myndigheder, er der ikke behov for at anvende artikel 16.

(2-67) **Foranstaltninger, der anvendes til at sikre fortsat økologisk funktionalitet** (»foranstaltninger til sikring af økologisk funktionalitet«), **er forebyggende foranstaltninger, der har til formål at minimere eller endog fjerne en aktivtets negative indvirkning på beskyttede arters yngle- eller rasteområder.** De kan imidlertid også gå videre end dette og omfatte tiltag, der **aktivt forbedrer** et bestemt yngle- eller rasteområde på en sådan måde, at det ikke — på noget tidspunkt — udsættes for en reduktion eller tab af økologisk funktionalitet. Dette kan f.eks. omfatte udvidelse af området eller etablering af nye levesteder i eller i direkte funktionel forbindelse med et yngle- eller rasteområde for at opretholde dets funktionalitet. Det skal naturligvis klart påvises, at sådanne foranstaltninger effektivt medvirker til at opretholde eller forbedre den økologiske funktionalitet for de pågældende arter.

(2-68) Sådanne foranstaltninger kan kun anvendes i situationer, hvor der findes en tilladelses- eller planlægningsordning med formelle procedurer, og hvor de kompetente myndigheder kan vurdere, om de foranstaltninger, der træffes for at bevare et områdes »ynglefunktion« eller »rastefunktion«, er tilstrækkelige. Foranstaltninger til sikring af økologisk funktionalitet kan være en mulighed, når en aktivitet kun kan berøre dele af et yngle- eller rasteområde. Hvis yngle- eller rasteområdet som følge af foranstaltninger til sikring af økologisk funktionalitet mindst bevarer den samme størrelse (eller udvides) og bevarer den samme (eller bedre) kvalitet for de pågældende arter, vil der ikke ske nogen forringelse af områdets funktion, kvalitet eller integritet. Det er afgørende, at områdets fortsatte økologiske funktionalitet bevares eller forbedres. Det er derfor vigtigt at overvåge effektiviteten af foranstaltningerne til sikring af økologisk funktionalitet.

(2-69) I overensstemmelse med forsigtighedsprincippet bør de foreslåede foranstaltninger (f.eks. foranstaltninger foreslået af projektudvikleren i forbindelse med et projekt) ikke anses for at være i overensstemmelse med artikel 12, stk. 1, litra d), hvis de ikke garanterer et områdes fortsatte økologiske funktionalitet. For at artikel 12, stk. 1, litra d), er overholdt, **skal der være en høj grad af sikkerhed for, at foranstaltningerne er tilstrækkelige til at undgå enhver beskadigelse eller ødelæggelse**, og foranstaltningerne bør være indført i rette tid og i passende form for at undgå enhver beskadigelse eller ødelæggelse. Vurderingen af sandsynligheden for succes skal foretages på grundlag af objektive oplysninger og i lyset af det pågældende områdes karakteristika og specifikke miljøforhold.

(2-70) Hensigtsmæssige foranstaltninger til sikring af økologisk funktionalitet, som sikrer, at der ikke sker nogen forringelse af områdets funktion, kvalitet eller integritet, vil generelt have en positiv indvirkning på beskyttelsen af de pågældende arter.

(2-71) Foranstaltninger til sikring af økologisk funktionalitet kan være en integreret del af specifikationer for en aktivitet eller et projekt. De kan også indgå i forebyggende foranstaltninger under en streng beskyttelsesordning for at overholde artikel 12, stk. 1, litra d).

(2-72) På grundlag af definitionen af yngle- og rasteområder (se afsnit 2.3.4.b) vil ovennævnte tilgang især være relevant i forbindelse med dyr med en lille aktionsradius, hvor yngle- eller rasteområder er afgrænset som »funktionelle enheder« (dvs. den bredere tilgang anvendes). Det bør herunder understreges, at en medlemsstat skal være konsekvent i sin definition af yngle- og rasteområder for en bestemt art og dermed sørge for dens beskyttelse på hele sit område.

(2-73) **Foranstaltninger til sikring af økologisk funktionalitet adskiller sig fra kompensationsforanstaltninger i snæver forstand** (herunder kompensationsforanstaltninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4). Kompensationsforanstaltninger har til formål at kompensere for specifikke negative virkninger på en art og indebærer således, at der sker eller er sket en beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområde. Dette er ikke tilfældet for foranstaltninger til sikring af økologisk funktionalitet, som sikrer, at yngle- eller rasteområdets økologiske funktionalitet forbliver fuldstændig intakt (kvantitativt og kvalitativt), når aktiviteten har fundet sted. Hvis der er tale om beskadigelse eller ødelæggelse af et yngle- eller rasteområde, er der altid behov for en fravigelse i henhold til artikel 16, når de deri fastsatte betingelser er opfyldt. Afsnit 3.2.3.b omhandler anvendelsen af kompensationsforanstaltninger i henhold til artikel 16.

2.3.5. Opbevaring, transport eller salg af eller bytte med og udbud af enheder, der er indsamlet i naturen

Forbuddene i artikel 12, stk. 2, gælder for alle livsstadier hos arter, der er nævnt i bilag IV, litra a).

(2-74) For arter, der er nævnt i bilag IV, litra a), er følgende fastsat i artikel 12, stk. 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.« I henhold til artikel 12, stk. 3, gælder forbuddene i artikel 12, stk. 1, litra a) og b), og artikel 12, stk. 2, for alle livsstadier hos de arter, der er nævnt i bilag IV, litra a).

2.3.6. Ordning med tilsyn med uforsætlig indfangning eller drab af arter, der er nævnt i bilag IV, litra a)

I henhold til artikel 12, stk. 4, skal medlemsstaterne indføre en ordning med tilsyn med uforsætlig indfangning eller drab, og de skal gennemføre de yderligere undersøgelser eller træffe de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at uforsætlig indfangning eller drab ikke får en væsentlig negativ virkning for de pågældende dyrearter.

(2-75) I henhold til artikel 12, stk. 4, skal medlemsstaterne indføre en ordning med tilsyn med uforsætlig indfangning eller drab af de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a). **Ordningen med tilsyn skal være så robust, at der kan indhentes pålidelige data om virkningerne af alle aktiviteter, der kan indebære en risiko for uforsætlig indfangning og drab for de pågældende arter.** De indsamlede oplysninger skal kunne danne grundlag for et pålideligt skøn over uforsætlig indfangning eller drab, som i kombination med resultaterne af overvågningen af deres bevaringsstatus kan føre til en informeret beslutning om, hvorvidt der er behov for bevaringsforanstaltninger for at sikre, at der ikke sker nogen væsentlig negativ indvirkning på de pågældende arter.

Eksempler omfatter overvågning af bifangsten af hvaler eller havskildpadder i fiskeredskaber eller af drab af disse arter som følge af sammenstød med skibe, overvågning af dræbte flagermus omkring vindmøller eller overvågning af vejdrab (f.eks. padder under forårsvandring). I sag C-308/08 behandlede Domstolen spørgsmålet om gennemførelsen af artikel 12, stk. 4, i forbindelse med den iberiske los (*Lynx pardinus*) i Andalusien og bemærkede, at der var indført en ordning for tilsyn med uforsættligt drab på iberisk los i forbindelse med vejtrafik (se boksen nedenfor).

19 —Eksempel på god praksis: Opgradering af vej på tværs af den iberiske los' territorium

Den iberiske los (*Lynx pardinus*) er verdens mest truede katteart. Den lever næsten udelukkende af kaniner, hvilket gør arten endnu mere sårbar på grund af dens snævre økologiske behov. Den iberiske los er truet på grund af en kombination af trusler: faldende fødegrundlag (epidemier som f.eks. myxomatose og hæmorrhagisk sygdom har i årenes løb påvirket kaninbestandene), sammenstød med køretøjer (på grund af opsplitning af deres levesteder af mange landeveje), tab og forringelse af levesteder (yderligere udvikling af infrastruktur som f.eks. veje, dæmninger, jernbaner og andre menneskelige aktiviteter) og ulovlige drab (arten blev historisk betragtet som både et attraktivt jagtbytte og et skadedyr). Ved begyndelsen af det 21. århundrede var den iberiske los på randen af udryddelse, idet der kun var ca. 100 overlevende individer i to isolerede delbestande i Andalusien (Spanien) og i dele af Portugal. I 2019 var dette tal steget til mere end 600 modne individer i otte delbestande og med øget konnektivitet blandt dem.

Under LIFE-programmet har EU ydet betydelig støtte til genopretningen af denne art, hvis bestand er blevet væsentligt forbedret i løbet af det seneste årti. Under projektet LIFE Iberlince⁽⁸²⁾ har de spanske myndigheder udviklet en trække tiltag, der har til formål at forbedre konnektiviteten mellem de forskellige kerner af bestanden og reducere dødeligheden for iberisk los som følge af sammenstød med køretøjer med 30 %. De tiltag, der er gennemført i denne forbindelse, omfatter anlæg og tilpasning af faunapassager, målrettet indhegning, skiltning og fastsættelse af hastighedsbegrænsninger. Det spanske ministerium for offentlige arbejder og transport, som er den kompetente myndighed for vejsikkerhed, er associeret modtager under dette LIFE-projekt for at fremme gennemførelsen af tiltag, der kan reducere risikoen for sammenstød. Der kan være behov for yderligere tiltag og foranstaltninger for at sikre, at der tages fat om uforsætlige drab forårsaget af trafiksammenstød og andre årsager til ikke-naturlig dødelighed, og at væsentlige indvirkninger på bestanden af iberisk los undgås.

20 —Eksempel på god praksis: Projektet LIFE SAFE Crossing — Forebyggelse af sammenstød mellem dyr og køretøjer

Projektet LIFE SAFE-CROSSING har til formål at gennemføre tiltag, der kan reducere indvirkningen af veje på visse prioriterede arter i fire europæiske lande: marsikansk brun bjørn (*Ursus arctos marsicanus*) og ulv (*Canis lupus*) i Italien, iberisk los (*Lynx pardinus*) i Spanien og brun bjørn (*Ursus arctos*) i Grækenland og Rumænien.

Disse arter er alvorligt truet af vejinfrastrukturer, både af direkte dødelighed og af deres barrierevirkning. For at afbøde disse virkninger udnyttes erfaringerne fra det tidligere LIFE-projekt »LIFE STRADE«, hvor et innovativt værktøj til forebyggelse af sammenstød mellem dyr og køretøjer blev installeret 17 steder i det centrale Italien. Det blev i den forbindelse konstateret, at et af hovedårsagerne til vejdrab er førernes ringe bevidsthed om og opmærksomhed på risikoen for sammenstød med vilde dyr.

Projektet LIFE SAFE-CROSSING har derfor til formål at nå følgende mål:

- demonstrere brugen af de innovative systemer til forebyggelse af sammenstød med dyr (AVC PS)
- mindske risikoen for sammenstød i trafikken med målartern
- forbedre konnektiviteten og støtte målbestandenes bevægelse
- øge førernes opmærksomhed i projektområderne om risikoen for sammenstød med målarterne.

Projektet involverer 13 partnere: NGO'er, private virksomheder og offentlige organer. Terni-provinsens deltagelse vil sikre, at ekspertisen fra LIFE STRADE-projektet overføres til de nye områder.

⁽⁸²⁾ <http://www.iberlince.eu/index.php/esp/>.

Projektområdet for SAFE-CROSSING omfatter 29 Natura 2000-lokaliteter (lokaliteter af fællesskabsbetydning). Ved at reducere den direkte dødelighed og den opsplitning, som vejene medfører, vil projektet bidrage til at forbedre biodiversiteten i Natura 2000-lokaliteterne og konnektiviteten mellem lokaliteterne. Standardiseringen af metoder og praksis og formidlingsaktiviteterne vil fremme udbredelsen af bedste praksis til andre områder. Endelig vil den intensive bevidstgørelsesindsats i løbet af projektet øge lokalsamfundenes og turisternes kendskab til Natura 2000-nettet.

<https://life.safe-crossing.eu/>

(<http://www.lifestrade.it/index.php/en/>) (LIFE11BIO/IT/072).

(2-76) **Systematisk tilsyn med og indsamling af pålidelige data** om uforsætlig indfangning og drab er en afgørende forudsætning for gennemførelsen af effektive bevaringsforanstaltninger. For bifangster i fiskeredskaber kan et overvågningssystem f.eks. bygge på data indsamlet af medlemsstaterne inden for EU's ramme for indsamling af fiskeridata. Ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1004 ⁽⁸³⁾ fastsættes der regler for indsamling, forvaltning og anvendelse af biologiske, miljømæssige, tekniske og socioøkonomiske data vedrørende fiskerisektoren med henblik på at bidrage til at nå den fælles fiskeripolitik og miljølovgivningens mål. Moderne kontrolteknologier, f.eks. elektroniske fjernovervågningssystemer (REM), der omfatter videoovervågningssystemer og sensorer, har et stort potentiale. Den seneste udvikling inden for kunstig intelligens kan lette den automatiske gennemgang af store mængder REM-data. Sådanne kontrolværktøjer giver myndighederne et omkostningseffektivt og brugbart middel til at overvåge og redegøre for utilsigtede fangster af følsomme arter. Sådanne REM-værktøjer anvendes i stigende grad i hele verden som en løsning på forskellige fiskerikontrolproblemer i situationer, hvor der er behov for omkostningseffektiv løbende overvågning for at indsamle data og for at håndhæve reglerne.

Medlemsstaterne skal udarbejde nationale arbejdsplaner i overensstemmelse med det flerårige EU-program for dataindsamling. Et sådant program for 2020-2021 blev vedtaget ved Kommissionens delegerede afgørelse (EU) 2019/910 ⁽⁸⁴⁾ og Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/909 ⁽⁸⁵⁾. Programmet omfatter en forpligtelse til at indsamle data om utilsigtede fangster af alle fugle, pattedyr, krybdyr og fisk, der er beskyttet i henhold til EU-lovgivningen og internationale aftaler. Data skal indsamles data for alle typer fiskeri og fartøjer, under videnskabelige observatørens ture på fiskerfartøjer eller af fiskerne selv i logbøger.

Hvis de data, der indsamles under observatørture, ikke giver tilstrækkelige oplysninger om utilsigtede fangster til at imødekomme slutbrugernes behov, skal medlemsstaterne anvende andre metoder, f.eks. elektroniske fjernovervågningssystemer (REM) med kameraer på fartøjer, som registrerer indhalingen af redskaber og fangst. Dataindsamlingsmetoderne og -kvaliteten skal kunne bruges til de tilsigtede formål og bør være i overensstemmelse med bedste praksis og relevante metoder, som relevante videnskabelige organer foreslår. De bør dække en tilstrækkelig del af flåden for at give et pålideligt skøn over bifangsterne. Indsamlingen af data om utilsigtede fangster af beskyttede og følsomme arter i henhold til relevante forordninger og direktiver og gennemførelsen af passende bevaringsforanstaltninger kræver et tæt tværsektorielt og interinstitutionelt samarbejde, håndhævelse af reglerne og passende støtte til og fra fiskerne.

⁽⁸³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1004 af 17. maj 2017 om fastlæggelse af en EU-ramme for indsamling, forvaltning og anvendelse af data i fiskerisektoren samt støtte til videnskabelig rådgivning vedrørende den fælles fiskeripolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 199/2008 (EUT L 157 af 20.6.2017, s. 1) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2017.157.01.0001.01.DAN&toc=OJ%3AL%3A2017%3A157%3ATOC).

⁽⁸⁴⁾ Kommissionens delegerede afgørelse (EU) 2019/910 af 13. marts 2019 om fastlæggelse af et flerårigt EU-program for indsamling, forvaltning og anvendelse af biologiske, miljømæssige, tekniske og socioøkonomiske data inden for fiskeri og akvakultur (EUT L 145 af 4.6.2019, s. 27).

⁽⁸⁵⁾ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/909 af 18. februar 2019 om oprettelse af en liste over obligatoriske forskningsundersøgelser og grænser til brug for det flerårige EU-program for indsamling og forvaltning af data inden for fiskeri- og akvakultur (EUT L 145 af 4.6.2019, s. 21).

(2-77) For arter med stor aktionsradius som f.eks. hvaler, der bevæger sig på tværs af medlemsstaternes farvande, er samarbejdet med andre lande i arternes naturlige udbredelsesområde afgørende, fordi overvågningen og foranstaltningerne vedrører fiskerfartøjer fra forskellige lande. Det bør derfor understreges, at forpligtelserne i henhold til artikel 12 er medlemsstaterne fælles ansvar. Denne opfattelse støttes af ordlyden af de nævnte bestemmelser og direktivets overnationale formål, nemlig at beskytte arter eller naturtyper af fællesskabsbetydning på tværs af deres naturlige udbredelsesområde, og af forpligtelsen til loyalt samarbejde som fastsat i traktaten. Selv om det primære ansvar for at gennemføre artikel 12 påhviler den medlemsstat, der er vært for arterne, skal andre medlemsstater derfor samarbejde, hvis et sådant samarbejde er nødvendigt for at opfylde deres retlige forpligtelser. Dette gælder for både overvågning og gennemførelse af bevaringsforanstaltninger.

(2-78) På grundlag af de indhentede oplysninger skal medlemsstaterne gennemføre de yderligere undersøgelser eller træffe de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at **uforsætlig indfangning eller drab ikke får en væsentlig negativ virkning for de pågældende dyrearter**. Det er derfor også vigtigt at have pålidelige oplysninger om arternes bestande, udbredelsesområde og bevaringsstatus, hvilket kræver fuld overvågning, som det også er fastsat i direktivets artikel 11.

(2-79) Selv om artikel 12, stk. 4, ikke indeholder en definition af »væsentlig negativ virkning«⁽⁸⁶⁾, kan begrebet forstås således, at det indebærer en detaljeret undersøgelse af virkningen af uforsætlig indfangning og drab på statussen for delbestande og bestande af arter og på opnåelsen eller opretholdelsen af arternes gunstige bevaringsstatus. Virkningens betydning skal vurderes fra sag til sag under hensyntagen til artens livshistorie, den negative virknings omfang og varighed og bevaringsstatus og -udvikling for den pågældende art. Virkningen kan f.eks. anses for at være væsentlig, hvis en art har en ugunstig bevaringsstatus, og der sker et yderligere fald i antallet som følge af uforsætlig indfangning og drab, navnlig hvis det påvirker udsigterne til fremtidig genopretning. Virkningen bør også vurderes som væsentlig, hvis et stort antal dyr regelmæssigt indfanges og dræbes uforsætligt, og det kan påvirke en delbestand eller lokal bestand af den berørte art. **Hvis der ikke foreligger data om bevaringsstatus og/eller det faktiske niveau af uforsætlig indfangning og drab, bør forsigtighedsprincippet finde anvendelse.**

(2-80) En anden aktivitet, der kan forårsage uforsætligt drab på strengt beskyttede marine arter, er skibsfarten, især som følge af sammenstød mellem dyr og skibe. Medlemsstaterne kan benytte en lang række forebyggende foranstaltninger, herunder sænkning af fartøjernes hastighed eller omdirigering af trafikken. Disse foranstaltninger skal normalt gennemføres i henhold til Den Internationale Søfartsorganisations (IMO's) regler. Afhængigt af anvendelsesområdet for de foreslåede foranstaltninger og deres indvirkning på den normale skibstrafik og i henhold til direktiv 2002/59/EF⁽⁸⁷⁾ kan dette gennem en EU-forelæggelse for IMO.

(2-81) Visse militære aktiviteter, navnlig anvendelse af aktive sonarer i havmiljøet eller dumpning eller destruktion af ueksploderet ammunition, kan forårsage drab på følsomme arter, f.eks. hvaler. Militære aktiviteter er ikke undtaget fra bestemmelserne i artikel 12, og forskellige medlemsstaters flåder har derfor udviklet politiske initiativer vedrørende brugen af militære sonarer, som tager hensyn til behovet for at minimere potentielle miljøvirkninger. Der kan f.eks. udpeges beskyttelseszoner med restriktioner for disse sonaraktiviteter. Dette bør ske under overholdelse af gældende international lovgivning, navnlig FN's havretskonvention, herunder de specifikke bestemmelser om krigsskibes særlige rettigheder og forpligtelser.

⁽⁸⁶⁾ Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, omhandler »væsentlige« virkninger. Vejledning om dette findes i dokumentet https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/EN_art_6_guide_jun_2019.pdf.

⁽⁸⁷⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/59/EF af 27. juni 2002 om oprettelse af et trafikovervågnings- og trafikinformationssystem for skibsfarten i Fællesskabet og om ophævelse af Rådets direktiv 93/75/EØF (EFT L 208 af 5.8.2002, s. 10).

3. ARTIKEL 16

Ordlyden af artikel 16

1. 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.

2. Medlemsstaterne sender hvert år en rapport til Kommissionen efter den model, som udvalget fastlægger, om fravigelserne efter stk. 1. Kommissionen udtaler sig om fravigelserne inden for højst tolv måneder efter modtagelsen af rapporten og underretter udvalget.

3. Rapporterne skal indeholde oplysninger om: a) de arter, der er omfattet af fravigelserne, og begrundelsen herfor, bl.a. risikoens art, med angivelse i givet fald af afviste alternative løsninger og anvendte videnskabelige oplysninger b) de midler, ordninger eller metoder, der er tilladt i forbindelse med indfangning eller drab af dyrearter, og begrundelsen for anvendelsen heraf c) de omstændigheder med hensyn til tid og sted, hvorunder disse fravigelser tillades den myndighed, der er bemyndiget til at erklære og kontrollere, at disse betingelser er opfyldt, og til at træffe beslutning om, hvilke midler, ordninger eller metoder der må anvendes, inden for hvilke grænser og af hvilke tjenester samt hvilke personer der har ansvaret for gennemførelsen e) de kontrolforanstaltninger, der iværksættes, og resultaterne heraf.

(3-1) Direktivets artikel 16 giver mulighed for fravigelser, herunder den strenge beskyttelsesordning for dyrearter, der er indført ved artikel 12.

(3-2) Der fastsættes i artikel 16 begrænsede muligheder for at fravige restriktionerne og forbuddene i artikel 12. Fravigelser skal ikke kun begrundes i forhold til direktivets overordnede mål, men er også underlagt tre specifikke betingelser (se afsnit 3.2).

(3-3) Hvis en af disse betingelser ikke er opfyldt, er fravigelsen ugyldig. Medlemsstaternes myndigheder skal derfor nøje undersøge alle generelle og specifikke krav, **inden** de indrømmer en fravigelse.

3.1. Generelle juridiske betragtninger**3.1.1. Forpligtelse til at sikre fuld, klar og præcis gennemførelse af artikel 16**

Artikel 16 skal gennemføres fuldt ud og formelt med uomtvistelig bindende virkning. De kriterier, der skal være opfyldt, inden en fravigelse indrømmes, skal gengives i specifikke nationale bestemmelser. De nationale gennemførelsesforanstaltninger skal garantere fuld anvendelse af artikel 16 uden at ændre bestemmelsens vilkår, selektivt at anvende dens bestemmelser eller tilføje yderligere supplerende betingelser eller fravigelser, som ikke er fastsat i direktivet. Administrative bestemmelser alene er ikke tilstrækkelige.

(3-4) Ved gennemførelsen af artikel 16 i national ret skal det sikres, at de kompetente myndigheder gennemfører bestemmelserne om fravigelse. Et direktiv er bindende med hensyn til de tilsigtede mål, mens det overlades til medlemsstaterne at bestemme, hvordan dette resultat opnås. Domstolen har imidlertid fastsat grænser for dette råderum. Den nationale gennemførelse af fravigelsesordningen i artikel 16 skal derfor være i overensstemmelse med alle de grundlæggende EU-retlige principper og en række krav, som forklares i det følgende.

(3-5) Ifølge Domstolens faste praksis ⁽⁸⁸⁾ er det ikke »noget krav for gennemførelsen af et direktiv i national ret, at direktivbestemmelserne gentages formelt og ordret i udtrykkelige, specielle lovbestemmelser, men tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, såfremt denne faktisk **sikrer en fuldstændig og tilstrækkeligt klar og præcis anvendelse af direktivet**«. Administrative bestemmelser alene, som i sagens natur kan ændres af myndighederne, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, kan ikke anses for en gyldig opfyldelse af en medlemsstats forpligtelser i henhold til traktaten og direktivet ⁽⁸⁹⁾.

(3-6) Følgelig træder anvendelsen af kravene i artikel 16 i praksis ikke i stedet for en formel gennemførelse. I sag C-46/11 bekræftede Domstolen, at korrekt gennemførelse af et direktivs bestemmelser ikke i sig selv kan sikre den klarhed og præcision, der kræves for at opfylde princippet om retssikkerhed. **Administrativ praksis alene kan endvidere ikke anses for en gennemførelse af medlemsstaternes forpligtelser til at gennemføre direktivet ⁽⁹⁰⁾ i national ret.**

(3-7) Direktivbestemmelser skal desuden gennemføres ved **bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkeligt specifikke**, bestemte og klare til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet ⁽⁹¹⁾. Domstolen var mere udtrykkelig i sag C-339/87, hvor den fastslog, at »de kriterier, i henhold til hvilke medlemsstaterne kan gøre undtagelse fra de i direktivet fastlagte forbud, [skal] angives i præcise nationale bestemmelser, idet en præcis gennemførelse har en særlig betydning i et tilfælde, hvor ansvaret for forvaltningen af det fælles eje påhviler hver enkelt medlemsstat på dens område«. I sin dom af 20. oktober 2005 anvendte Domstolen denne retspraksis på habitatdirektivet og anførte, »at medlemsstaterne inden for rammerne af habitatdirektivet, som opstiller komplicerede og tekniske regler på miljørettens område, er særligt forpligtede til at påse, at deres lovgivning til sikring af dette direktivs gennemførelse er klar og præcis« ⁽⁹²⁾.

(3-8) Som Domstolen har fastslået med hensyn til habitatdirektivets artikel 16, skal de kriterier, i henhold til hvilke medlemsstaterne kan gøre undtagelse fra de i direktivet fastsatte forbud, angives i præcise nationale bestemmelser. I den forbindelse skal habitatdirektivets artikel 16 fortolkes restriktivt, da den præcist fastlægger de betingelser, hvorunder medlemsstaterne kan fravige direktivets artikel 12-15 ⁽⁹³⁾. Domstolen gentog dette synspunkt i sag C-46/11 ⁽⁹⁴⁾.

(3-9) Ved gennemførelsen af artikel 16 skal medlemsstaterne respektere betydningen af de udtryk og begreber, der anvendes i direktivet, med henblik på at sikre ensartethed i både fortolkning og anvendelse ⁽⁹⁵⁾. Dette betyder også, at nationale gennemførelsesforanstaltninger **skal sikre fuld anvendelse af direktivet uden at ændre dets vilkår og uden at tilføje yderligere supplerende betingelser eller fravigelser**, som ikke er fastsat i direktivet ⁽⁹⁶⁾. I sag C-6/04 ⁽⁹⁷⁾ fandt Domstolen f.eks., at en fravigelse, der tillader handlinger, der fører til drab af beskyttede arter og beskadigelse eller ødelæggelse af deres yngle- og rasteområder, såfremt disse handlinger er lovlige og ikke med rimelighed kan undgås, »er følgelig i strid med såvel ånden og formålet med habitatdirektivet som med ordlyden af direktivets artikel 16«.

I sag C-183/05 ⁽⁹⁸⁾ fandt Domstolen, at fravigelsesordningen i irsk lovgivning (section 23(7)(b) i Wildlife Act) var uforenelig med direktivets artikel 12 og 16. I henhold til irsk lovgivning udgør utilsigtede handlinger, som forstyrrer eller ødelægger vilde arters yngle- eller rasteområder, ikke en overtrædelse. Domstolen konstaterer, at denne bestemmelse ikke blot tilsidesætter kravene i direktivets artikel 12, stk. 1, litra d), som forbyder sådanne handlinger, uanset om de er forsætlige eller ej, men den går ud over, hvad der er fastsat i direktivets artikel 16, idet direktivet på udtømmende vis fastsætter betingelserne for at fravige direktivets artikel 12.

⁽⁸⁸⁾ Se dom af 28.2.1991, Kommissionen mod Tyskland, sag 131/88, ECLI:EU:C:1991:87.

⁽⁸⁹⁾ Se eksempelvis Kommissionen mod Italien, sag C-315/98, præmis 10.

⁽⁹⁰⁾ Dom af 15.3.2012, Kommissionen mod Polen, sag C-46/11, ECLI:EU:C:2012:146, præmis 28 og 56.

Se også generaladvokatens forslag til afgørelse af 11.1.2007 i sag C-508/04, punkt 31.

⁽⁹¹⁾ Se navnlig følgende domme: Kommissionen mod Tyskland, sag C-59/89, præmis 18 og 24, Kommissionen mod Frankrig, sag C-225/97, præmis 37, 17.5.2001, Kommissionen mod Italien, sag C-159/99, præmis 32, Kommissionen mod Luxembourg, sag C-75/01, præmis 28 og præmis 87-88, og Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-6/04, præmis 27.

⁽⁹²⁾ Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-6/04, præmis 25-26.

⁽⁹³⁾ Kommissionen mod Østrig, sag C-508/04, præmis 110.

Generaladvokatens forslag til afgørelse af 11.1.2007 i sag C-508/04, punkt 53.

⁽⁹⁴⁾ Kommissionen mod Polen, sag C-46/11, præmis 29.

⁽⁹⁵⁾ Eksempelvis forenede sager C-206 og 207/88 — Vessoso og G. Zanetti.

⁽⁹⁶⁾ Kommissionen mod Luxembourg, sag C-75/01, præmis 28.

⁽⁹⁷⁾ Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-6/04, præmis 109-113.

⁽⁹⁸⁾ Kommissionen mod Irland, sag C-183/05, præmis 47-49.

(3-10) **De nationale bestemmelser skal sikre, at alle betingelserne i artikel 16 gennemføres strengt og præcist uden selektivt at anvende visse bestemmelser.** I sag C-98/03 ⁽⁹⁹⁾ fandt Domstolen, at tysk ret (§ 43(4) i den tyske naturbeskyttelseslov) ikke var forenelig med artikel 16, da den ikke respekterede alle betingelserne for fravigelser i denne artikel.

I sag C-508/04 ⁽¹⁰⁰⁾ præciserede Domstolen, at »nationale bestemmelser, som ikke kræver samtlige de i artikel 16 fastsatte kriterier og betingelser overholdt, før der meddeles dispensation fra forbuddene i direktivets artikel 12-14 og artikel 15, litra a) og b), men blot kræver en del af disse overholdt, ikke er en ordning, der er forenelig med denne artikel«. I sag C-46/11 fandt Domstolen, at polsk ret ikke er forenelig med artikel 16, da den ikke respekterer alle kriterierne og betingelserne for fravigelser i denne artikel.

3.1.2. Hensigtsmæssig generel anvendelse af fravigelser

Artikel 16-fravigelser skal anvendes som en sidste udvej. Bestemmelserne om fravigelse skal fortolkes snævert: De skal dække præcise krav og specifikke situationer. Det er op til medlemsstaterne at sikre, at den kombinerede virkning af alle fravigelser, der meddeles på deres område, ikke har virkninger, som er i strid med direktivets formål.

(3-11) Artikel 16-fravigelser skal anvendes som en sidste udvej ⁽¹⁰¹⁾. De nationale myndigheder, der er ansvarlige for at udstede fravigelser, skal tage hensyn til, at **fravigelser skal fortolkes og gennemføres restriktivt med henblik på at undgå at undergrave direktivets overordnede formål og centrale bestemmelser** ⁽¹⁰²⁾. I sag C-6/04 præciserede Domstolen, at dette princip også finder anvendelse i forbindelse med artikel 16 ⁽¹⁰³⁾. I sag C-674/17 fastslog, at »en fravigelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, kan nemlig kun indrømmes for så vidt angår konkrete enkelttilfælde, der repræsenterer klart afgrænsede behov og specielle situationer« ⁽¹⁰⁴⁾.

(3-12) Med hensyn til foranstaltninger, der skal træffes i henhold til habitatdirektivets artikel 12, er nødvendigheden af at gennemføre passende og effektive foranstaltninger på en tilstrækkelig og kontrollerbar måde blevet understreget. Den samme tilgang kan benyttes på ordningen for fravigelser. Hvis ordningen anvendes korrekt, vil indrømmelse af fravigelser ikke være i strid med direktivets formål ⁽¹⁰⁵⁾. I sag C-6/04 anførte Domstolen, at »habitatdirektivets artikel 12, 13 og 16 [udgør] et sammenhængende sæt af normer, der har til formål at sikre beskyttelsen af bestande af de omhandlede arter, således at enhver fravigelse, der er uforenelig med dette direktiv, udgør en tilsidesættelse af såvel de forbud, der er fastsat i direktivets artikel 12 og 13, som af reglen om, at der kan gives adgang til fravigelser i overensstemmelse med samme direktivs artikel 16«.

Generelt vil alvoren af betingelserne eller kriterierne øges med alvoren af en fravigelses virkning på en art eller en bestand.

(3-13) For at indrømme en fravigelse skal de nationale kompetente myndigheder have forvisset sig om, at alle betingelserne i artikel 16 er opfyldt. **Medlemsstaterne skal også sikre, at de kumulative virkninger af fravigelser ikke får virkninger, der strider mod målene i artikel 12 og direktivet som helhed** ⁽¹⁰⁶⁾.

⁽⁹⁹⁾ Kommissionen mod Tyskland, sag C-98/03, præmis 57-62.

⁽¹⁰⁰⁾ Kommissionen mod Østrig, sag C-508/04, præmis 111.

⁽¹⁰¹⁾ Se punkt 33 i generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-10/96.

⁽¹⁰²⁾ Se følgende domme afsagt af Domstolen vedrørende fravigelser i henhold til fugledirektivet: dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Italien, sag 262/85, ECLI:EU:C:1987:340, dom af 7.3.1996, WWF Italien mod Regione Veneto, sag C-118/94, ECLI:EU:C:1996:86, og dom af 12.12.1996, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux og Société d'études ornithologiques mod Région Wallonne, sag C-10/96, ECLI:EU:C:1996:504.

⁽¹⁰³⁾ Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-6/04, præmis 111.

Se også Kommissionen mod Østrig, sag C-508/04, præmis 110, vedrørende den tilsvarende bestemmelse om fravigelser i artikel 9 i fugledirektivet (direktiv 2009/147/EF).

⁽¹⁰⁴⁾ Dom af 10.10.2019, sag C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, præmis 41.

⁽¹⁰⁵⁾ Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-6/04, præmis 112.

⁽¹⁰⁶⁾ Sag 674/17, præmis 59.

(3-14) Anvendelsen af fravigelser forvaltes derfor oftest bedst inden for en national bevaringsramme, som kan sikre, at de kumulative virkninger af fravigelser på en bestemt art ikke er til skade for opretholdelsen af artens gunstige bevaringsstatus på nationalt og/eller biogeografisk plan i en medlemsstat. Medlemsstaterne skal under alle omstændigheder **have en fortegnelse og føre tilsyn med anvendelsen af fravigelser** på nationalt plan (og om nødvendigt også en fortegnelse, der strækker sig ud over grænserne for grænseoverskridende bestande). Dette kan — afhængigt af den organisatoriske struktur i en medlemsstat — kræve, at de regionale eller lokale myndigheder undersøger virkningerne af fravigelser uden for deres egne områder.

Et eksempel på, hvordan den nationale myndighed kan udforme anvendelsen af fravigelser meddelt inden for dens område, kan findes i sag C-342/05. I denne sag præciserede Domstolen følgende: »Den omstændighed, at afgørelserne om udstedelse af tilladelser til ulvejagt også er undergivet en regional kvote for enheder, der kan dræbes i de enkelte jagtdistrikter, kan ikke anses for at være i strid med habitatdirektivets artikel 16, stk. 1. Denne kvote, der er fastsat ud fra den mængde enheder, som kan nedlægges, uden at den berørte art trues, udgør [...] kun de rammer, inden for hvilke jagtdistrikterne kan udstede jagttilladelser, **når de betingelser, der er anført i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, i øvrigt er opfyldt**«. ⁽¹⁰⁷⁾ Der kan med andre ord fastsættes en kvote for enheder, der kan dræbes (for at undgå negative virkninger på bevaringsstatussen), men dette fjerner ikke kravet om, at hver fravigelse skal opfylde alle betingelserne i artikel 16, stk. 1.

3.2. En omhyggeligt kontrolleret ordning for indrømmelse af fravigelser: de tre kriterier

(3-15) I artikel 16 opstilles der **tre kriterier, som alle skal være opfyldt**, inden en fravigelse indrømmes:

- 1) påvisning af en eller flere af de begrundelser, der er nævnt i artikel 16, stk. 1, litra a)-d), 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 (litra e))
- 2) der findes ikke en anden brugbar løsning, og
- 3) der er garanti for, at en fravigelse ikke er til skade for opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for bestande.

Det tredje kriterium afspejler habitatdirektivets overordnede formål, nemlig at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter (artikel 2, stk. 1). De foranstaltninger, der træffes, skal have til formål at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for beskyttede naturtyper og vilde dyre- og plantearter. De skal også tage hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg. (artikel 2, stk. 2 og 3).

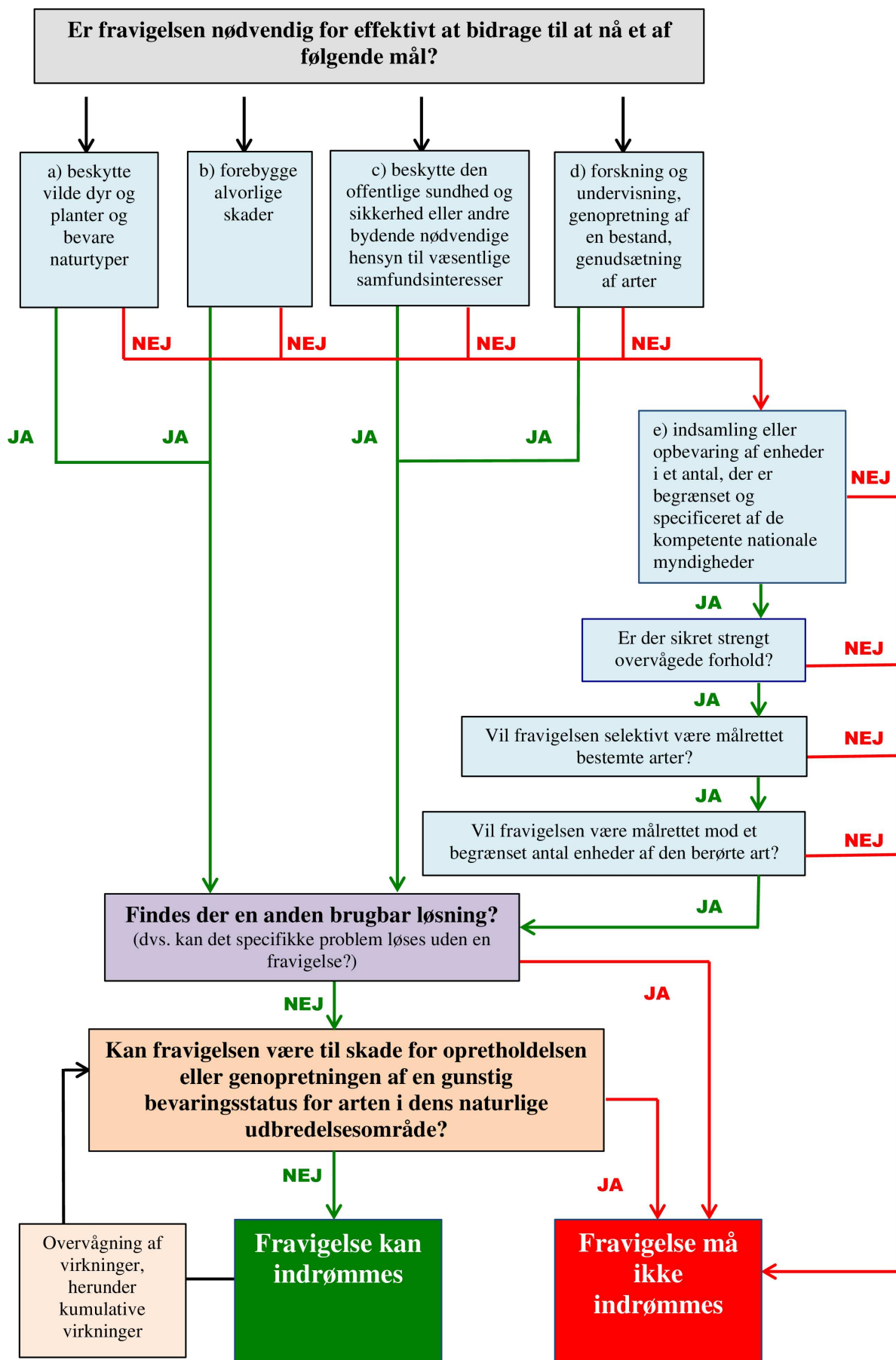
Inden det andet og tredje kriterium kan undersøges, skal ansøgningen opfylde det første kriterium. I praksis er der ingen grund til at undersøge spørgsmålet om brugbare alternativer og indvirkningen på bevaringsstatus, hvis foranstaltningen ikke opfylder artikel 16, stk. 1, litra a)-e).

(3-16) **Medlemsstaterne skal dog sikre, at alle tre kriterier er opfyldt.** Bevisbyrden ligger hos de kompetente myndigheder, som skal påvise, at hver fravigelse opfylder alle kriterier, som Domstolen har forklaret i sag C-342/05: »Da artikel 16, stk. 1, fastsætter en undtagelsesordning, som skal fortolkes strengt og pålægge den myndighed, som træffer beslutningen, bevisbyrden for, at de krævede betingelser foreligger for hver fravigelse, skal medlemsstaterne sikre, at enhver handling, der påvirker de beskyttede arter, kun tillades ved beslutninger, som indeholder en præcis og tilstrækkelig begrundelse, som henviser til begrundelser, betingelser og krav i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1« ⁽¹⁰⁸⁾.

⁽¹⁰⁷⁾ Dom af 14.6.2007, Kommissionen mod Finland, sag C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341, præmis 45.

⁽¹⁰⁸⁾ Kommissionen mod Finland, sag C-342/05, præmis 25.

Medlemsstaterne skal dog sikre, at alle tre kriterier er opfyldt. 1



- 3.2.1. **KRITERIUM 1:** Påvisning af en af de begrundelser, der er nævnt i artikel 16, stk. 1, litra a)-d), 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 (artikel 16, stk. 1, litra e))

Når de nationale myndigheder behandler en fravigelse, skal de vurdere, om den er berettiget af en af de grunde, der er anført i artikel 16, stk. 1, litra a)-d) eller e). Begrundelsens art og vægt skal også ses i forhold til den beskyttede arts betydning under de specifikke omstændigheder, når det afgøres, om fravigelsen er berettiget.

(3-17) Fravigelser indrømmes, fordi der er et specifikt problem eller en specifik situation, der skal imødegås. **Fravigelser skal baseres på mindst én af de muligheder, der er nævnt i artikel 16, stk. 1, litra a), b), c), d) og e).** Specifikke fravigelser, der ikke er begrundet i nogen af disse begrundelser/muligheder, er i strid med såvel ånden og formålet med habitatdirektivet som med ordlyden af direktivets artikel 16 ⁽¹⁰⁹⁾.

I sag C-508/04 ⁽¹¹⁰⁾ fandt Domstolen, at den østrigske lovgivning ikke var i overensstemmelse med direktivets artikel 16, stk. 1, til dels fordi begrundelsen for fravigelsen i østrigsk lovgivning (dvs. erhvervsmæssig udnyttelse ved landbrugs- eller skovbrugsdrift, fremstilling af drikkevarer og konstruktion af anlæg) ikke faldt ind under nogle af de begrundelser, der er udtømmende angivet i direktivets artikel 16, stk. 1.

(3-18) Når en fravigelse indrømmes, **skal det formål, som forfølges, være klart og præcist underbygget, og den nationale myndighed skal på grundlag af strengt videnskabelige oplysninger godtgøre, at disse fravigelser er egnede til at opfylde dette formål**, begrunde valget af begrundelse/mulighed i henhold til artikel 16, stk. 1, litra a)-e), og bekræfte, at de specifikke betingelser er opfyldt ⁽¹¹¹⁾.

a) **For at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne**

(3-19) Den første begrundelse for at indrømme en fravigelse er beskyttelse vilde dyr og planter og bevaring af naturtyperne. I artikel 16, stk. 1, litra a), angives hverken den type fauna, flora eller naturtyper, der er omfattet, eller typen af trusler. I lyset af direktivets generelle er det mere sandsynligt, **at sårbare, sjældne, truede eller endemiske arter og naturtyper** (f.eks. dem, der er opført i bilagene til habitatdirektivet) falder ind under denne begrundelse, som i realiteten har til formål at mindske en arts negative virkning på dem. Det ville være usædvanligt at prioritere betydningen af en art, der er almindelig og velfungerende, frem for en art, der opfylder kriterierne i direktivets artikel 1, litra g).

(3-20) De kompetente myndigheder bør nøje fra sag til sag undersøge, hvorvidt ønsket om at beskytte et levested eller en art af fællesskabsbetydning kan berettige, at en anden art af fællesskabsbetydning påvirkes, f.eks. hvis en bytteart kan blive truet lokalt af en kødædende art ⁽¹¹²⁾. Inden myndigheden overvejer at indrømme en fravigelse for at beskytte en bytteart, bør den vurdere og imødegå alle andre mulige trusler (f.eks. beskadigelse af levesteder, overjagt, forstyrrelse eller konkurrence fra husdyr). Vurderingen bør omfatte bevaringsstatus for de arter, der er omfattet af den mulige fravigelse, i forhold til bevaringsstatus for de pågældende typer »fauna, flora eller naturtyper«, den langsigtede indvirkning på de berørte bestande, den langsigtede betydning med hensyn til at mindske truslen osv. Vurderingen bør overholde proportionalitetsprincippet: De forårsagede ulemper må ikke stå i misforhold til de forfulgte mål.

⁽¹⁰⁹⁾ Se også Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-6/04, præmis 109-113.

⁽¹¹⁰⁾ Kommissionen mod Østrig, sag C-508/04, præmis 120 og 128.

⁽¹¹¹⁾ Dom af 10.10.2019, sag C-674/17.

⁽¹¹²⁾ Kojola, I., Huitu, O., Toppinen, K., Heikura, K., Heikkinen, S. og Ronkainen, S. (2004). Predation on European forest reindeer (*Rangifer tarandus*) by wolves (*Canis lupus*) in Finland. *Journal of Zoology*, London 263(3): 229-236.

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

(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.

(3-22) Som Domstolen fremhævede i sin dom i sag C-46/11, **giver artikel 16, stk. 1, litra b), ikke myndighederne mulighed for at fravige forbuddene i artikel 12 alene med den begrundelse, at overholdelse af sådanne forbud kræver en ændring i landbrugs-, skovbrugs- eller fiskebrugsaktiviteter.** I sag C-46/11 fastslog Domstolen, at artikel 16, stk. 1, litra b), ikke gør det muligt at fravige forbuddet i artikel 12 med den begrundelse, at overholdelsen af disse forbud ikke vil gøre det muligt at anvende teknologier, der sædvanligvis anvendes inden for landbrug, skovbrug eller fiskebrug ⁽¹¹³⁾.

(3-23) Med hensyn til den tilsvarende fravigelsesprocedure omhandlet i fugledirektivets artikel 9 (direktiv 2009/147/EF) bemærkede Domstolen, at direktivet ikke har til formål at forebygge faren for mindre skader, men kun faren for alvorlige skader, dvs. skader af et vist større omfang ⁽¹¹⁴⁾. Følgelig kan gener og normale forretningsmæssige risici ikke udgøre legitime grunde til at indrømme fravigelser. Hvad der betragtes som alvorlig skade, bør vurderes **fra sag til sag, når problemet opstår.**

(3-24) Domstolen anførte, at »habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, ikke kræver, at der skal være indtrådt alvorlig skade, før der træffes fravigelsesforanstaltninger« ⁽¹¹⁵⁾. Da denne bestemmelse har til formål at forebygge alvorlig skade, kræves det ikke, at selve den alvorlige skade allerede er indtrådt. Sandsynligheden for, at der opstår alvorlig skade, er tilstrækkelig. **Den blotte mulighed for, at der opstår skade, er imidlertid ikke tilstrækkelig. Sandsynligheden for, at der vil opstå skade, skal være stor, og det samme gælder skadens omfang.** Den store sandsynlighed for, at der opstår alvorlig skade, skal påvises med tilstrækkelig dokumentation. Der skal også være tilstrækkelig dokumentation for, at risikoen for alvorlig skade i vid udstrækning kan tilskrives de arter, som undtagelsen vedrører, og at der skal være stor sandsynlighed for, at der vil opstå alvorlig skade, hvis der ikke gribes ind. Tidligere erfaringer bør bekræfte en stor sandsynlighed for, at der vil opstå skade.

(3-25) Når medlemsstaterne indrømmer fravigelser, **skal de kunne påvise, at eventuelle kontrolmetoder, der anvendes ifølge fravigelsen, er effektiv og holdbar med hensyn til at forebygge eller begrænse den alvorlige skade,** f.eks. specifikt rettet mod det sted og det tidspunkt, hvor skade opstår eller sandsynligvis vil opstå, mod de skadevoldende individer osv. I sag C-342/05 ⁽¹¹⁶⁾ fandt Domstolen, at Finland havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, og artikel 16, stk. 1, litra b), ved at udstede forebyggende tilladelser til ulvejagt, uden at der er ført bevis for, at jagten ville forebygge alvorlig skade som omhandlet i artikel 16, stk. 1, litra b). Det følger heraf, at fravigelser bør **målrettes tilstrækkeligt præcist**, endda mod en enkelt enhed (f.eks. en enkelt problematisk bjørn).

(3-26) Fravigelser med henblik på at forebygge alvorlig skade meddeles hovedsagelig for arter, der har en betydelig indvirkning på forskellige sektorer, f.eks. store rovdyr, *Castor fiber* og i mindre grad *Lutra lutra*. Disse er aktuelle eksempler på arter, hvis tilstedeværelse og øgede udbredelse kan føre til en række konflikter med menneskelige interesser i forskellige medlemsstater. For at afbøde disse konflikter kan det være nødvendigt at udvikle omfattende bevaringsstrategier og så vidt muligt at tilpasse menneskelig praksis, der giver anledning til konflikter, så sameksistens bliver mulig. Det kan også kræve, at der udvikles planer, som lokalt er tilpasset artens og de påvirkede aktiviteter karakteristika, hvilket kan omfatte fravigelser i overensstemmelse med artikel 16, stk. 1, litra b).

⁽¹¹³⁾ Kommissionen mod Polen, sag C-46/11, præmis 31.

⁽¹¹⁴⁾ Dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Belgien, sag C-247/85, ECLI:EU:C:1987:339, præmis 56. »I den forbindelse bemærkes, at nævnte bestemmelse i direktivet ikke har til formål at forebygge faren for mindre skader. Netop den omstændighed, at denne fravigelse fra den generelle beskyttelsesordning forudsætter, at der foreligger skader af et vist større omfang, er i overensstemmelse med den ved direktivet tilsigtede beskyttelse.«

⁽¹¹⁵⁾ Kommissionen mod Finland, sag C-342/05, præmis 40.

⁽¹¹⁶⁾ Kommissionen mod Finland, sag C-342/05, præmis 41-44 og præmis 47.

(3.27) Kommissionen har støttet flere LIFE-projekter og -initiativer, hvor man har udviklet retningslinjer for god praksis for håndtering af konflikter med beskyttede arter (f.eks. *EU's platform for sameksistensen mellem mennesker og store rovdyr* ⁽¹¹⁷⁾), som er beskrevet i boksen nedenfor). Der er blevet udarbejdet artsspecifikke retningslinjer på nationalt eller regionalt plan i flere medlemsstater ⁽¹¹⁸⁾. Hvis der er planer om at ansøge om en fravigelse, bør de foranstaltninger, praksisser og instrumenter, der foreslås i disse retningslinjer, eller som er anvendt andre steder, undersøges med henblik på at finde de bedste lokalt tilpassede løsninger, som kan mindske skader og konflikter i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

21 —Eksempel på god praksis: EU's platform for sameksistensen mellem mennesker og store rovdyr

Fire store kødædende arter, brun bjørn (*Ursus arctos*), ulv (*Canis lupus*), europæisk los (*Lynx lynx*) og jærv (*Gulo gulo*), er bevaringsmæssigt blandt de mest udfordrende artsgrupper på EU-plan. Dette skyldes, at de har en stor aktionsradius, der krydser regionale og nationale grænser, og at de kan komme i konflikt med menneskelige økonomiske aktiviteter, f.eks. landbrug. Situationen kompliceres yderligere af den omstændighed, at forskellige bestande har forskellige bevaringsstatusser og er omfattet af forskellige beskyttelses- og forvaltningsordninger og forskellige socioøkonomiske forhold.

EU's platform for sameksistensen mellem mennesker og store rovdyr, som Kommissionen har støttet siden dens lancering i 2014, samler organisationer, der repræsenterer forskellige interessegrupper, som er blevet enige om en fælles mission: »at fremme måder og midler til at minimere, og hvor det er muligt, at finde løsninger på konflikter mellem menneskelige interesser og tilstedeværelsen af store kødædende arter, ved at udveksle viden og ved at arbejde sammen på en åben, konstruktiv og gensidigt respektfuld måde«. Repræsentanter for forskellige interessegrupper deltager i møderne, herunder jægere, jordejere, rensdyravlere og ikkestatslige naturbeskyttelsesorganisationer.

Platformen samler information og god praksis fra forskellige medlemsstater og fremmer resultaterne på sit websted og via forskellige informationskanaler. Fremme af og støtte til vedtagelsen af forebyggelse af skader gennem EU's midler til udvikling af landdistrikterne og indsamling og evaluering af casestudier har længe været dele af platformens arbejde.

I platformens kommunikationsplan beskrives de hidtidige erfaringer. Fælles aktiviteter er mest vellykkede, da det er lettere at gå i dialog med forskellige interessenter, hvis de føler, at deres interesser er repræsenteret. Deltagelsen af internationale repræsentanter fra platformen og Kommissionen i regionale arrangementer støtter arbejdet, både med hensyn til de emner, der behandles, og med hensyn til at få deltagerne til at føle, at en bredere gruppe lytter til deres bekymringer. Fælles erklæringer vedtages normalt efter arrangementer, hvor der fastsættes en markør for fremtidige arrangementer, som da kan bygge videre på tidligere aktiviteter ⁽¹¹⁹⁾.

22 —Eksempel på god praksis: Forvaltning af den europæiske bæver i Frankrig

I Frankrig er den europæiske bæver en strengt beskyttet art, og dens bevaringsstatus er ved at blive forbedret. I nogle områder forvolder bæverne imidlertid skader på skovbruget, fordi de gnaver sig ind i skovbevoksninger og oversvømmede skovbevoksede områder, når de opbygger deres dæmninger.

⁽¹¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm.

⁽¹¹⁸⁾ Se f.eks. retningslinjerne for forvaltning af bæveren i Bayern udviklet af Bayerns miljøministerium: Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, 2016. »Richtlinien zum Bibermanagement«. https://www.stmuv.bayern.de/service/recht/naturschutz/doc/bibermanagement_2016/richtlinien_bibermanagement_2016.pdf.

⁽¹¹⁹⁾ Yderligere oplysninger kan findes på:

EU Platform (2014), Aftale om deltagelse i EU's platform for sameksistensen mellem mennesker og store rovdyr: https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/DA_Agreement.pdf.

EU Platform (2018a) Communication Plan, Version 2:

https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/2014_LC%20Platform%20Communication%20Plan%20v2.pdf.

Websted for EU Platform (2018b).

https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm.

Efter en regelmæssig gentagelse af sådanne skader anmodede de berørte personer og organisationer de nationale myndigheder om en fravigelse af den strenge beskyttelse af arten. En fortsat konflikt kunne øge ulovlige drab på enheder eller ukontrollerede indgreb på artens levesteder (ødelæggelse af dæmninger), hvilket kunne påvirke opretholdelsen af bestande i visse områder. For at finde en tilfredsstillende løsning, der var i overensstemmelse med artens bevaringsstatus og symbolske betydning, er der blevet indrømmet fravigelser med henblik på at flytte enheder til andre områder, når det er nødvendigt, og når andre foranstaltninger, der er truffet for at fremme sameksistens med arten, ikke har været tilstrækkelige. Det er imidlertid ikke nemt at gennemføre denne operation, og det kræver accept fra interessenter i det nye område, som måske også frygter artens fremtidige virkninger.

I denne situation har den nationale jagt- og vildtstyrelse (ONCFS — *Office national de la chasse et de la faune sauvage*) oprettet et teknisk bævernetværk med deltagelse af eksperter, som skal samle viden om arten og yde bistand i marken til personer, der rammes af skader forårsaget af bævere. Erfaringerne er ved at blive samlet i retningslinjer for god praksis med det formål at forebygge skader på træplantager og forene opretholdelsen af den økologiske funktionalitet på artens levesteder med forebyggelse af oversvømmelser.

Foranstaltninger, der har til formål at mindske konflikter, udvikles gradvist, og deres effektivitet skal derfor vurderes på lang sigt. Disse foranstaltninger er forskelligartede og omfatter tekniske løsninger som f.eks. etablering af rørsystemer, der forhindrer bæverne i at grave, bæverrør, anordninger til styring af bæverstrømme, mekanisk beskyttelse af træer og afgrøder ved hjælp af muffer, gitre eller elektriske hegn samt anvendelse af fravigelser med henblik på at fjerne, flytte eller ophugge dæmninger osv. Disse foranstaltninger vedtages fra sag til sag.

I større målestok udarbejdes der lokale forvaltningsplaner med differentierede indsatsområder afhængigt af risikoen og de dermed forbundne forebyggelses-, afbødnings- og kompensationsforanstaltninger. Dette kan omfatte etablering af naturområder, hvor genopretning af levesteder for bævere og bæverdæmninger kan skabe vådområder. Forvaltningsforanstaltninger omfatter også overvågning af arten og dens indvirkning samt kommunikations- og informationsaktiviteter.

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***

(3-28) Den tredje mulige begrundelse for at indrømme en fravigelse er »af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser«. Dette begreb er ikke defineret i direktivet, men i stykket nævnes hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed. Begrebet omfatter også andre ikke-specificerede hensyn, f.eks. sociale eller økonomiske hensyn, årsager, der kan have væsentlige gavnlige virkninger på miljøet osv. (listen er ikke udtømmende).

(3-29) På andre områder af EU-retten, hvor lignende begreber forekommer, f.eks. den frie bevægelighed for varer, har Domstolen fastslået, at væsentlige krav eller samfundsinteresser kan begrunde nationale foranstaltninger, der begrænser princippet om fri bevægelighed. I denne sammenhæng har Domstolen anerkendt folkesundheden, miljøbeskyttelse og forfølgelsen af legitime mål for den økonomiske politik og social- og arbejdsmarkedspolitikken som sådanne tvingende hensyn.

(3-30) Det samme begreb findes også i direktivets artikel 6, stk. 4. Indtil videre har Domstolen ikke afsagt domme om, hvordan dette specifikke begreb skal fortolkes, men det kan antages, at påvisning af de overordnede hensyn, der gør sig gældende for en plan eller et projekt, finder tilsvarende anvendelse på fravigelser. Kommissionens analyse i dens vejledning om artikel 6 ⁽¹²⁰⁾ kan hjælpe med at forklare dette begreb.

(3-31) Det fremgår for det første klart af ordlyden, at **kun samfundsinteresser**, der forsvares af offentlige eller private organer, **kan afvejes over for direktivets bevaringsmålsætninger**. Projekter, der alene tjener virksomheders eller privates interesser, anses derfor typisk ikke for at tjene sådanne samfundsinteresser.

⁽¹²⁰⁾ Kommissionens meddelelse C(2018) 7621 final, Bruxelles, 21.11.2018, Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter — Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)).

(3-32) For det andet skal den »væsentlige« karakter af denne samfundsinteresse understreges. Dette indebærer, at ikke enhver form for samfundsinteresse af social eller økonomisk karakter er tilstrækkelig, navnlig ikke når de afvejes mod de interesser, der beskyttes ved direktivet. Der er her behov for en omhyggelig afvejning af interesser. Det er også rimeligt at antage, at **samfundsinteressen i de fleste tilfælde kun vil være væsentlig, hvis der er tale om en langsigtet interesse**: kortsigtede interesser, der kun giver kortsigtede fordele, vil ikke være tilstrækkelige til at opveje den langsigtede betydning af bevaringen af en art.

(3-33) De kompetente myndigheder skal derfor grundigt undersøge den »væsentlige« karakter af samfundsinteressen fra sag til sag og finde en passende balance i forhold til den overordnede samfundsinteresse i at nå direktivets mål. Som for artikel 16, stk. 1, litra b), forekommer det rimeligt at antage, at anvendelsen af fravigelser i henhold til artikel 16, stk. 1, litra c), ikke kræver skader på menneskers sundhed eller sikkerhed som begrundelse for en fravigelse. Når medlemsstaterne anvender denne fravigelse, skal de imidlertid med tilstrækkelig dokumentation kunne påvise en sammenhæng mellem fravigelsen og de påberåbte nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

(3-34) Der kan være behov for fravigelser af hensyn til væsentlige samfundsinteresser for planer eller projekter, der påvirker Natura 2000-lokaliteter, i henhold til kravene i artikel 6, stk. 3-4. De forebyggelses-, afbødnings- og kompensationsforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 6, bør derfor også tage hensyn til de arter, der er omfattet af fravigelserne. For at sikre overensstemmelse og strømline artikel 16 -procedurerne med artikel 6-vurderingerne bør kontrollen af betingelserne for fravigelsen (mangel på tilfredsstillende alternative løsninger og skadelige virkninger på arten) også strømlines i forbindelse med den passende vurdering, hvor det er relevant.

23 — God praksis i forbindelse med indrømmelse af fravigelser i henhold til artikel 16, stk. 1, litra c)

Ifølge en oversigt over medlemsstaternes rapporter om fravigelser er begrundelsen i artikel 16, stk. 1, litra c), »af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser«, en af de oftest anvendte begrundelser for at meddele en fravigelse i mange lande. Disse fravigelser er normalt forbundet med anlægsarbejder, ofte i forbindelse med udviklingsprojekter eller -planer. De tilladte aktiviteter medfører ofte forstyrrelser af arter, beskadigelse eller ødelæggelse af raste- eller yngleområder og nogle gange drab af individer. Disse fravigelser gælder i de fleste tilfælde flere arter og påvirker ofte flagermus, padder og krybdyr samt insekter og andre pattedyr.

Medlemsstaterne har fastsat forskellige foranstaltninger, der skal gennemføres, inden disse fravigelser indrømmes, både under og efter gennemførelsen. Disse foranstaltninger omfatter:

- en gennemførlighedsundersøgelse af alle alternative løsninger med en afvejning af virkningen på andre arter eller levesteder samt andre økologiske/sociale/økonomiske aspekter
- en vurdering af aktivitetens indvirkning på arterne, både under og efter arbejdet
- ordninger for at minimere de negative virkninger (arbejdstidspunkt, miljøtilsyn osv.)
- foranstaltninger til at øge lokalitetens tiltrækningskraft og tilgængelighed efter arbejdet
- tilvejebringelse af midlertidig beskyttelse, hvis levestedet midlertidigt ikke er tilgængeligt
- kompensationsforanstaltninger, f.eks. etablering af en erstatningslokalitet i nærheden af projektområdet, inden arbejdet påbegyndes, eller inden for den nye udvikling efter arbejdets afslutning
- overvågning af ændringer i anvendelsen af området og den påvirkede bestands reaktion på de trufne foranstaltninger
- et kontrolsystem til overvågning af gennemførelsen af fravigelsen for at sikre, at alle betingelser er opfyldt
- en undersøgelse af bevaringsstatus for de berørte arter i deres naturlige udbredelsesområde
- anvendelse af procedurer i specifikke retningslinjer for udførelse af anlægsarbejder.

Nogle af disse foranstaltninger er nødvendige for at sikre, at fravigelserne ikke er til skade for bevaringsstatus for bestandene af de berørte arter. Andre går videre end kravene, da de også aktivt kan forbedre de oprindelige forhold i området eller skabe nye, bredere eller mere egnede levesteder.

Disse foranstaltninger svarer til dem, der er omhandlet i vurderingsprocedurerne i artikel 6, stk. 3 og 4. Når fravigelserne i artikel 16, stk. 1, litra c), er knyttet til projekter eller planer omfattet af artikel 6 (f.eks. ødelæggelse af levesteder for bilag II/IV-arter inden for en Natura 2000-lokalitet), kan vurderingen foretages i forhold til kriterierne i artikel 16, og yderligere foranstaltninger kan fastsættes inden for rammerne af den passende vurdering. Denne tilgang sparer tid, og omkostningerne til en dobbeltvurdering undgås, samtidig med at der sikres sammenhæng i opfyldelsen af kravene i både artikel 6 og artikel 16, og der opnås et mere omfattende resultat med hensyn til opfyldelsen af bevaringsmålsætningerne.

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***

(3-35) Sådanne fravigelser kan f.eks. omfatte mærkning af visse individer af en art til forskningsformål (f.eks. radiohalsbånd) for at opnå en bedre forståelse af deres adfærd eller bevaringsprojekter, der har til formål at genindføre arter. I forskningsprojekter skal der naturligvis også tages hensyn til alternative metoder. Hvis et forskningsprojekt f.eks. omfatter aflivning af et individ, bør der tilskyndes til at anvende slagtekroppe eller prøver fra individer, der er aflivet af andre årsager ⁽¹²¹⁾. Det skal også påvises, at formålet med den pågældende forskning tilsidesætter hensynet til en streng beskyttelse af arten.

(3-36) Indsamling af æg, indfangning og opdræt i fangenskab, flytning osv. kan tillades med det formål at genoprette udryddede bestande, øge deres genetiske diversitet eller genindføre en art. Selv om formålet med disse fravigelser er at bevare arten, kan de imidlertid have flere potentielle negative virkninger, herunder i forhold til økologiske, sociale og økonomiske aspekter samt dyrevelfærdshensyn. Når der indrømmes fravigelser af denne type, bør de bedste tilgængelige data, mekanismer, værktøjer (IUCN *Guidelines for Reintroductions and Other Conservation Translocations* ⁽¹²²⁾) og relevante artsspecifikke erfaringer udnyttes til at øge chancen for succes og forebygge eventuelle risici for de genindførte arter eller andre arter.

Når den art, der skal genudsættes eller genindføres, er anført i både bilag IV og bilag II til habitatdirektivet, og destinationsområderne ligger uden for Natura 2000, bør myndighederne også vurdere muligheden/behovet for at udpege de centrale forplantnings- og fodringsområder for bestanden af den genudsatte eller genindførte art som en Natura 2000-lokalitet, især for prioriterede arter. Desuden skal mulige alternativer til genindførelse eller flytning tidligere være blevet vurderet som mindre effektive eller have vist sig ikke kunne nå de specifikke og klart definerede bevaringsmålsætninger.

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***

(3-37) Den femte og sidste begrundelse for at meddele en fravigelse er at indsamle eller opbevare enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, under strengt kontrollerede betingelser, selektivt og i begrænset omfang.

(3-38) I modsætning til bestemmelserne i artikel 16, stk. 1, litra a)-d), angives der i artikel 16, stk. 1, litra e), ikke et mål, der skal følges, når denne fravigelse anvendes. **Der skal dog stadig angives et mål, når artikel 16, stk. 1, litra e), anvendes, og det skal begrundes udførligt.** Målet skal også være i overensstemmelse med direktivets overordnede formål. Domstolen præciserede i sag C-674/17, at »de formål, der påberåbes til støtte for en fravigelse, skal defineres på en klar, præcis og underbygget måde i afgørelsen om fravigelse«. Ifølge Domstolen »kan en fravigelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, nemlig kun indrømmes for så vidt angår konkrete enkelttilfælde, der repræsenterer klart afgrænsede behov og specielle situationer« ⁽¹²³⁾. Det er derfor klart, at der skal være et specifikt formål, inden en fravigelse kan indrømmes.

⁽¹²¹⁾ Se også Linnell J., V. Salvatori & L. Boitani (2008). Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe. Rapport under »Large Carnivore Initiative for Europe« udarbejdet for Europa-Kommissionen.

⁽¹²²⁾ Se: <https://portals.iucn.org/library/e/files/documents/2013-009.pdf>.

⁽¹²³⁾ Sag C-674/17, præmis 41.

(3-39) I sag C-674/17 ⁽¹²⁴⁾ fastslog Domstolen, at »[f]ormålet med en fravigelse på grundlag af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), må derfor principielt ikke forveksles med formålene med fravigelserne på grundlag af dette direktivs artikel 16, stk. 1, litra a)-d), således at førstnævnte bestemmelse kun kan tjene som grundlag for vedtagelse af en fravigelse i de tilfælde, hvor sidstnævnte bestemmelser ikke er relevante«, og at habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), ikke kan »udgøre et generelt retsgrundlag for indrømmelse af fravigelser af dette direktivs artikel 12, stk. 1, idet de andre tilfælde i artikel 16, stk. 1, og den nævnte strenge beskyttelsesordning i så fald ville blive frataget deres effektive virkning«.

Artikel 16, stk. 1, litra e), er derfor ikke et generelt retsgrundlag for indrømmelse af fravigelser, men kan kun anvendes, hvis fravigelsens formål ikke er omfattet af artikel 16, stk. 1, litra a)-d). Ellers ville bestemmelserne i artikel 16, stk. 1, litra a)-d), og den strenge beskyttelsesordning blive frataget deres effektive virkning. I den nævnte sag behandlede Domstolen udtrykkeligt problemet med krybskytteri mod en beskyttet art, som den anerkender som en stor udfordring for bevaringen af truede arter. Domstolen anerkendte, at bekæmpelse af krybskytteri i princippet kan påberåbes som en metode, der bidrager til at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for den pågældende art og følgelig som et formål, som er omfattet af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e) ⁽¹²⁵⁾.

(3-40) Det fremgår af dommen i sag C-674/17, at artikel 16, stk. 1, litra e), ikke begrænser den række formål, der legitimt kan forfølges med en fravigelse. Ud over bekæmpelse af krybskytteri kan andre grunde lægges til grund for anvendelsen af artikel 16, stk. 1, litra e), såfremt formålet med fravigelsen er i overensstemmelse med direktivets overordnede mål om at opretholde og genoprette den gunstige bevaringsstatus for de pågældende arter.

I sag C-674/17 fastslog Domstolen imidlertid også, at det påhviler »den nationale myndighed **på grundlag af strengt videnskabelige oplysninger** — og herunder, hvor det er relevant, sammenlignende data vedrørende den bestandsplejende jagts konsekvenser for ulvens bevaringsstatus — at underbygge påstanden om, at en tilladelse til bestandsplejende jagt faktisk kan mindske den ulovlige jagt, og dette i et sådant omfang, at det vil have en positiv nettovirkning på ulvebestandens bevaringsstatus, idet der herved tages hensyn til antallet af påtænkte dispensationer og de seneste skøn over antallet af ulovlige nedlæggelser« ⁽¹²⁶⁾.

Domstolen understregede også, »at den omstændighed i sig selv, at der findes en ulovlig aktivitet som krybskytteri, eller vanskelighederne i forbindelse med at gennemføre kontrollen hermed ikke er tilstrækkeligt til at fritage en medlemsstat for dens forpligtelse til at sikre beskyttelsen af de arter, som er beskyttet i henhold til bilag IV til habitatdirektivet. I en sådan situation påhviler det tværtimod medlemsstaten at prioritere dels en streng og effektiv kontrol med denne ulovlige aktivitet, dels anvendelse af midler, som ikke indebærer, at forbuddene i henhold til dette direktivs artikel 12-14 og artikel 15, litra a) og b), overtrædes« ⁽¹²⁷⁾.

(3-41) Selv om det er blevet påvist, at en fravigelse er baseret på et legitimt formål, **kan den kun indrømmes, hvis den også opfylder en række andre kriterier.** Den må således kun vedrøre et begrænset antal enheder af arten, den skal anvendes selektivt og i begrænset omfang og gennemføres under strengt kontrollerede betingelser ⁽¹²⁸⁾. Hvert af disse kriterier gennemgås nedenfor.

— Begrænset antal

(3-42) Dette er et relativt kriterium, som skal sammenlignes med størrelsen af bestanden af en art, dens årlige formering og dødelighed, og er direkte forbundet med dens bevaringsstatus ⁽¹²⁹⁾. Det er derfor vigtigt at fastsætte en tærskel for det antal enheder, der kan indsamles eller opbevares. I sag C-674/17 præciserede Domstolen, at **dette antal afhænger af bestandens størrelse (antallet af enheder), dens bevaringsstatus og dens biologiske træk.** Det »begrænsede antal« skal fastlægges under den kompetente nationale myndigheds ansvar på grundlag af strengt

⁽¹²⁴⁾ Se sag C-674/17, præmis 34-37.

⁽¹²⁵⁾ C-674/17, præmis 43.

⁽¹²⁶⁾ C-674/17, præmis 45.

⁽¹²⁷⁾ C-674/17, præmis 48.

⁽¹²⁸⁾ Se sag C-674/17, præmis 35.

⁽¹²⁹⁾ I en sag vedrørende den tilsvarende bestemmelse i artikel 9 i fugledirektivet (direktiv 2009/147/EF) (dom af 27.4.1988, Kommissionen mod Frankrig, sag C-252/85, ECLI:EU:C:1988:202) anførte Domstolen følgende: »Af direktivets artikel 2, sammenholdt med 11. betragtning til direktivet, fremgår endvidere, at kriteriet »mindre mængder« ikke er absolut og skal benyttes med udgangspunkt i opretholdelse af den samlede bestand af vedkommende fugleart og dennes reproduktionsevne.«

videnskabelige oplysninger, som vedrører geografiske, klimatiske, miljømæssige og biologiske forhold, og i lyset af oplysninger om den pågældende arts formering og samlede årlige dødelighed af naturlige årsager, men også tab som følge af andre årsager, f.eks. ulykker, andre fravigelser (f.eks. i henhold til artikel 16, stk. 1, litra b)) og enheder, der »mangler«.

Antallet af nedlæggelser skal også fastlægges, **så det ikke medfører risiko for en betydelig negativ indvirkning på den pågældende bestands struktur, også selv om det ikke i sig selv hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde** ⁽¹³⁰⁾. Det »begrænsede antal« skal klart angives i afgørelsen om fravigelsen ⁽¹³¹⁾. Denne grænse skal fastsættes på bestandsniveau. Dette kræver koordinering mellem alle forvaltningsenheder, der deler den pågældende bestand. For hvirveldyr med stor aktionsradius og grænseoverskridende bestande, f.eks. store rovdyr, skal de medlemsstater, der deler en bestand, koordinere fastlæggelsen af en fælles holdning med hensyn til, hvad der kan betragtes som et begrænset antal ved indrømmelsen af fravigelser.

(3-43) Fravigelser bør ikke indrømmes, hvis der er risiko for, at fravigelsen kan have en væsentlig negativ virkning på den berørte lokale bestands bevaringsstatus i kvantitativ eller kvalitativ (f.eks. på bestandsstrukturen) henseende (se også kapitel 3.2.3). Eftersom alle undtagelser under alle omstændigheder skal opfylde den præcise betingelse i artikel 16, stk. 1, om ikke at hindre »opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde«, viser den udtrykkelige henvisning i artikel 16, stk. 1, litra e), til »et antal, der er begrænset«, at lovgiver har ønsket et højere niveau af restriktioner.

(3-44) **Begrebet »begrænset antal« for strengt beskyttede arter er langt mere restriktivt end den »maksimale bæredygtige kvote« eller det »optimale bæredygtige udbytte« for arter, der er omfattet af jagtforvaltning og er anført i bilag V til direktivet.** Betingelsen om »begrænset antal« er i overensstemmelse med den grad af beskyttelse, der tilstræbes med direktivet for arter, der ikke kan udnyttes. Betingelsen er mere restriktiv end den generelle betingelse for fravigelse, dvs. at sikre opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus for bestandene af de berørte arter. Den er derfor mere restriktiv end den »bæredygtige« anvendelse, der kræves for bilag V-arter i henhold til artikel 14, som sikrer, at udnyttelsen af dem er forenelig med opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for arten ⁽¹³²⁾.

(3-45) Tærsklen for »begrænset antal« bør fastsættes på grundlag af specifikke kriterier for hver art, da den afhænger af de enkelte arters økologiske behov. Disse kan omfatte den geografiske fordeling, opsplitning af levesteder og landskaber, tilgængeligheden af byttedyr, artens sociale organisering, trusselsmønstre og -niveauer, herunder sygdomme, forurening og forurenende stoffer, ulovlig og utilsigtet dødelighed og klimaændringer. Under alle omstændigheder skal loftet for det »begrænsede antal« **være fastsat på grundlag af strengt videnskabelige oplysninger** ⁽¹³³⁾.

— Under strengt kontrollerede betingelser, selektivt og i begrænset omfang

(3-46) Dette kriterium viser klart, at EU-lovgiveren havde til hensigt at fastsætte væsentlige begrænsninger. Princippet med strengt kontrollerede betingelser peger også i retning af, at enhver anvendelse af denne type fravigelse skal omfatte klart definerede tilladelser, som tager sigte på bestemte individer eller grupper af individer, steder, tidsrum og mængder. Udtrykket »i begrænset omfang« underbygger denne fortolkning. Det indebærer også behovet for strenge territoriale, tidsmæssige og personlige kontrolforanstaltninger for at håndhæve fravigelserne og sikre, at bestemmelserne overholdes.

⁽¹³⁰⁾ C-674/17, præmis 72. Se også dom af 8.6.2006, WWF Italia m.fl., C-60/05, EU:C:2006:378, præmis 25 og 29, og dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, præmis 62, vedrørende fugledirektivets artikel 9.

⁽¹³¹⁾ C-674/17, præmis 70-72.

⁽¹³²⁾ Dette er også i overensstemmelse med retningslinjerne i vejledningen om jagt i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle vedrørende definitionen af »mindre mængder«. Ifølge vejledningen skal »mindre mængder« være et tal, der er langt lavere end de tal, der er kendetegnende for nedlæggelse af fugle i henhold til artikel 7 og endnu lavere for arter, som ikke må jages.

⁽¹³³⁾ Dom af 8.6.2006, WWF Italia m.fl., sag C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378.

(3-47) Til gengæld betyder princippet om **selektivitet, at den pågældende aktivitet skal være meget specifik med hensyn til dens virkning** og være rettet mod visse individer af én art eller endda ét køn eller en aldersklasse af den pågældende art (f.eks. kun modne hanner), således at alle andre udelukkes. Denne tilgang underbygges af bestemmelsen i artikel 16, stk. 1, litra e), om, at indsamling eller opbevaring skal være tilladt i »begrænset omfang«. Det indebærer også, at det via visse tekniske aspekter ved den anvendte metode skal kunne dokumenteres, at den er selektiv.

I sag C-674/17 understregede Domstolen dette med følgende afgørelse: »Hvad dernæst angår betingelserne om, at indsamlingen eller opbevaringen af enheder af arterne skal ske selektivt og i begrænset omfang, må det lægges til grund, at de indebærer et krav om, at fravigelsen vedrører et antal enheder, som er fastsat så snævert, specifikt og hensigtsmæssigt som muligt under hensyntagen til det formål, som forfølges med den omhandlede fravigelse. Henset til størrelsen af bestanden af den pågældende art, dens bevaringsstatus og dens biologiske træk kan det således være nødvendigt, at fravigelsen ikke alene begrænses til den berørte art eller typer eller grupper af enheder af denne art, men også til individuelt udpegede enheder«⁽¹³⁴⁾.

I samme dom præciseres det, at udtrykket »omhyggeligt kontrollerede betingelser« skal forstås som: »..., navnlig, at disse betingelser og den måde, hvorpå det sikres, at de overholdes, skal gøre det muligt at sikre, at indsamlingen eller opbevaringen af enhederne af de pågældende arter er selektiv og begrænset. Den kompetente nationale myndighed skal således i forhold til enhver fravigelse på grundlag af denne bestemmelse sikre sig, at de deri fastsatte betingelser er overholdt, før fravigelsen vedtages, **og efterfølgende overvåge virkningen af denne**. Den nationale lovgivning skal nemlig **sikre**, at der foretages en effektiv og rettidig kontrol med lovligheden af afgørelserne om indrømmelse af fravigelser efter denne bestemmelse og måden, hvorpå disse afgørelser anvendes, herunder med hensyn til **overholdelse af de betingelser, som er knyttet til fravigelserne, vedrørende bl.a. steder, datoer, mængder og typer af de omhandlede enheder**«⁽¹³⁵⁾.

(3-48) Betingelsen »selektivt« afspejler forbuddet i artikel 15, litra a), mod anvendelse af ikke-selektive midler til indfangning og drab anført i bilag VI, litra a), til nedlæggelse, indfangning eller drab i henhold til fravigelser af arter, der er anført i bilag IV, litra a). Den metode, der anvendes til indfangning eller fældefangst, skal være selektiv, når fravigelser omhandlet i artikel 16, stk. 1, litra e), anvendes.

24 —EU-Domstolens retspraksis: Tapiola-sagen. Brugen af fravigelser til at jage ulve med henblik på bestandsforvaltning — sag C-674/17

Baggrund:

I 2015 vedtog det finske land- og skovbrugsministerium en ny forvaltningsplan for ulvebestanden i Finland, hvis formål at opnå og opretholde en gunstig bevaringsstatus for ulvebestanden. Ifølge oplysninger i planen var der stigende accept i samfundet af ulovlig jagt på ulve under visse omstændigheder, og de pegede også på en mulig sammenhæng mellem krybskytteri og betydelige variationer i antallet af ulve i den senere tid.

Det fremgik ligeledes af planen, at dens formål ikke kunne opfyldes, hvis der ikke tages hensyn til behovene hos de mennesker, der bor og arbejder i ulveflokkenes leveområder. Planen indeholdt derfor forslag om dispensationer til at gribe ind over for de individer, der forårsager gener, og således forebygge ulovlig nedlæggelse af ulve. Disse dispensationer skulle vedrøre områder med et stort antal ulve og kunne ikke overstige det maksimale antal ulveindivider, som myndighederne havde fastsat (53 individer om året i perioden 2016-2018, uden for rensdyrforvaltningsområdet).

I december 2015 indrømmede den finske myndighed for vilde dyr to dispensationer til nedlæggelse af op til syv ulve i Pohjois-Savo-regionen, idet den anbefalede dispensationsmodtagerne at rette jagten mod unge individer eller individer, der forårsagede gener, og ikke alfahanner. Tapiola, en finsk miljøbeskyttelsesforening, anfægtede denne afgørelse og indbragte sagen for Finlands øverste forvaltningsdomstol. Sidstnævnte besluttede at udsætte sagen og anmode EU-Domstolen om retningslinjer for fortolkningen af artikel 16, stk. 1, litra e).

Spørgsmål 1: Kan det henset til ordlyden af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), tillades, at der på grundlag af ansøgninger fra enkelte jægere udstedes regionalt begrænsede dispensationer til såkaldt bestandsplejende jagt?

⁽¹³⁴⁾ Sag C-674/17, præmis 73.

⁽¹³⁵⁾ Sag C-674/17, præmis 74.

Domstolen minder om, at brugen af artikel 16, stk. 1, udgør en fravigelse af direktivets artsbeskyttelsesordning, som derfor skal fortolkes restriktivt. Fravigelser kan kun indrømmes, hvis det er blevet påvist, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og at fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde.

Artikel 16, stk. 1, litra e), kan kun anvendes, hvis begrundelserne for at indrømme en fravigelse i henhold til artikel 16, stk. 1, litra a)-d), ikke er relevante. I denne sag bemærkede Domstolen, at det fremgik af indholdet af afgørelserne om dispensation og ulveforvaltningsplanen, at krybskytteri udgjorde en stor udfordring for opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for ulven i dens naturlige udbredelsesområde. Domstolen konkluderede derfor, at dette kunne anses for et relevant formål omhandlet i artikel 16, stk. 1, litra e), hvis det kunne påvises, at disse dispensationer netop ville hjælpe med at bekæmpe krybskytteri.

Inden den nationale myndighed indrømmer en fravigelse i henhold til artikel 16, stk. 1, litra e), skal den — på grundlag af strengt videnskabelige oplysninger — påvise, at sådanne fravigelser faktisk kan mindske den ulovlige jagt, og dette i et sådant omfang, at det vil have en positiv nettovirkning på ulvebestandens bevaringsstatus. I denne sag var der ikke fremlagt sådanne videnskabelige beviser.

De kompetente nationale myndigheder skal desuden under hensyn til bl.a. den bedste relevante videnskabelige og tekniske viden og i lyset af omstændighederne vedrørende den specifikke omhandlede situation godtgøre, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning, som gør det muligt at opfylde det tilstræbte formål. Den finske myndighed for vilde dyr havde ikke godtgjort dette.

Endelig understregede Domstolen, at den omstændighed i sig selv, at der findes en ulovlig aktivitet som krybskytteri, eller vanskelighederne i forbindelse med at gennemføre kontrollen hermed, ikke er tilstrækkeligt til at fritage en medlemsstat for dens forpligtelse til at beskytte arten. I en sådan situation påhviler det tværtimod medlemsstaten at prioritere en streng og effektiv kontrol med denne ulovlige aktivitet og anvende midler, som sikrer, at forbuddene i artikel 12-14 respekteres.

Spørgsmål 2: Hvordan skal den i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, nævnte betingelse vedrørende den pågældende bestands bevaringsstatus vurderes i forbindelse med [indrømmelse] af regionalt begrænsede dispensationer?

Domstolen bemærkede, at det er nødvendigt at foretage en vurdering af, hvilken indvirkning en fravigelse vil have på det område, hvor en lokal bestand lever, for at afgøre dens indvirkning på bevaringsstatussen for den omhandlede bestand i større målestok. Bevaringsstatussen for en bestand inden for et nationalt eller biogeografisk område afhænger ligeledes af den samlede virkning af de forskellige fravigelser, der påvirker de lokale områder. En sådan fravigelse kan følgelig ikke vedtages, uden at bevaringsstatussen for bestandene af den pågældende art og den indvirkning, som den påtænkte fravigelse kan have på denne, er blevet vurderet på lokalt plan og i relation til denne medlemsstats område eller, hvor det er relevant, i relation til det berørte biogeografiske område og så vidt muligt på grænseoverskridende plan.

En forvaltningsplan, som fastsætter det maksimale antal individer, der kan nedlægges i et givet jagtår på det nationale område, kan i princippet sikre, at den samlede årlige virkning af de individuelle dispensationer ikke bringer opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for bestandene af den pågældende art i fare. Hvis antallet imidlertid er sat for højt, er denne betingelse tydeligvis ikke overholdt.

I denne sag blev over 14 % af den samlede ulvebestand i Finland, herunder mange ynglende individer (43 eller 44 individer ud af 275-310 ulve), dræbt i jagtåret 2015-2016 på grundlag af dispensationer. Dette antal skal lægges til de ca. 30 ulve, der hvert dræbes ulovligt (som anslået i forvaltningsplanen). Endelig medførte dispensationerne tilsyneladende en stigning i det samlede antal drab på ulve, så de således havde en negativ nettovirkning på ulvebestanden.

Hvad angår betydningen af en arts ugunstige bevaringsstatus for muligheden for at tillade fravigelser i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, bemærkede Domstolen, at indrømmelse af sådanne fravigelser fortsat *undtagelsesvis* er mulig, når det er behørigt bevist, at de ikke kan forværre de pågældende bestandes ugunstige bevaringsstatus eller forhindre deres genetablering i en gunstig bevaringsstatus. Sådanne fravigelser skal derfor være neutrale for den pågældende art. (Kommissionen mod Finland, C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 29).

Som Domstolen påpegede, følger det af forsigtighedsprincippet, at såfremt en undersøgelse af de bedste videnskabelige data, der er til rådighed, giver anledning til usikkerhed med hensyn til, om en fravigelse vil hindre eller ikke hindre opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en udryddelsestruet art, bør medlemsstaten afholde sig fra at vedtage eller gennemføre den pågældende fravigelse.

3.2.2. KRITERIUM 2: Fravær af en anden brugbar løsning

Det andet kriterium er, hvorvidt der findes en anden brugbar løsning end fravigelsen, dvs. om det problem, som myndigheden står overfor, kan løses på en måde, der ikke indebærer en fravigelse.

(3-49) I henhold til artikel 16, stk. 1, skal medlemsstaterne være sikre på, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning, inden de indrømmer en fravigelse. Dette er en overordnet betingelse, der gælder for alle fravigelser. Det er de kompetente nationale myndigheder, der skal foretage de nødvendige sammenligninger og vurdere alternative løsninger. Denne skønsmæssige beføjelse er dog **underlagt flere begrænsninger**.

(3-50) Ifølge Domstolens retspraksis vedrørende den tilsvarende bestemmelse i fugledirektivets artikel 9 ⁽¹³⁶⁾, navnlig sag C-10/96, består analysen af, om der ikke findes »nogen anden brugbar løsning«, af tre dele: **Hvilket problem eller hvilken særlig situation skal der sættes ind over for? Findes der andre løsninger?** Hvis det er tilfældet, kan de så afhjælpe det problem eller den situation, som fravigelsen gælder? Følgende bemærkninger er baseret Domstolens retspraksis vedrørende den tilsvarende bestemmelse om fravigelser i fugledirektivets artikel 9 og kan anvendes analogt på artikel 16.

(3-51) Analysen af, hvorvidt »der ikke findes nogen anden brugbar løsning«, forudsætter, at der foreligger et specifikt problem eller en specifik situation, som skal afhjælpes. De kompetente nationale myndigheder opfordres til at afhjælpe dette problem eller denne situation ved blandt de mulige alternativer at vælge den mest hensigtsmæssige løsning, som vil sikre den bedst mulige beskyttelse af arten, og som samtidig vil afhjælpe problemet/situationen. For at sikre streng beskyttelse af en art skal alternativerne vurderes i forhold til forbuddene i artikel 12. De kan f.eks. omfatte alternative placeringer af projekter, forskellige udviklingsniveauer eller -udformninger eller alternative aktiviteter, processer eller metoder.

Når det f.eks. vurderes, om der findes andre brugbare løsninger end foranstaltningerne omhandlet i artikel 16, stk. 1, litra b), som har til formål at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom, skal forebyggende ikkedødelige midler, der er forenelige med artikel 12, først gennemføres eller i det mindste undersøges grundigt. I de fleste tilfælde kan **foranstaltninger til forebyggelse** af skader på afgrøder eller besætning (f.eks. hensigtsmæssige hegn, alarmer til bortskræmning af vilde dyr, hyrdehunde, fårevogtning eller ændringer i husdyrforvaltningspraksis samt fremme af forbedring af levesteder eller bestande af byttedyr for de berørte arter) være et tilfredsstillende alternativ til anvendelsen af fravigelserne omhandlet i artikel 16, stk. 1, litra b). Andre forebyggende foranstaltninger, f.eks. udbredelsen af videnskabeligt baserede oplysninger med henblik på at mindske konflikter (f.eks. opdrætsmetoder eller menneskelig adfærd), kan være en del af de tilfredsstillende alternativer til anvendelse af aflivning under fravigelser i henhold til både artikel 16, stk. 1, litra b), og artikel 16, stk. 1, litra c).

(3-52) Ved vurderingen af, om der findes en anden brugbar løsning i en specifik situation, bør der tages hensyn til alle økologiske, økonomiske og sociale fordele og ulemper med henblik på at finde det optimale alternativ i det konkrete tilfælde. Denne **analyse af fordele og ulemper** bør omfatte de potentielle negative virkninger af de mulige løsninger og mulighederne for og værktøjerne til at ophæve eller minimere eventuelle negative virkninger. Med hensyn til at løse problemet og samtidig undgå eller minimere sekundære virkninger bør nettoresultatet derefter vejes op mod virkningerne af en fravigelse under hensyntagen til direktivets overordnede formål.

⁽¹³⁶⁾ Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL og Société d'études ornithologiques AVES ASBL mod Région Wallonne, sag C-10/96, dom af 16.10.2003, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl. mod Premier ministre og Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, sag C-182/02, ECLI:EU:C:2003:558.

(3-53) Når de kompetente nationale myndigheder indrømmer fravigelser, skal de igen godtgøre, at der ikke under hensyn til bl.a. den bedste relevante videnskabelige og tekniske viden og i lyset af omstændighederne vedrørende den specifikke omhandlede situation findes nogen anden brugbar løsning, som gør det muligt at opfylde det tilstræbte formål under overholdelse af de forbud, som er fastsat i habitatdirektivet ⁽¹³⁷⁾.

(3-54) I eksempelvis sag C-674/17 fandt Domstolen, at den omstændighed i sig selv, at der findes en ulovlig aktivitet, eller vanskelighederne i forbindelse med at gennemføre kontrollen med denne ikke er tilstrækkelig til at fritage en medlemsstat fra dens forpligtelse til at beskytte arten i overensstemmelse med bilag IV til habitatdirektivet. I en sådan situation påhviler det tværtimod medlemsstaten at prioritere en streng og effektiv kontrol med denne ulovlige aktivitet og at vedtage foranstaltninger, som er i overensstemmelse med forbuddene i henhold til nævnte direktivs artikel 12-14 og artikel 15, litra a) og b) ⁽¹³⁸⁾.

(3-55) Kun hvis det er tilstrækkeligt påvist, at der ikke findes andre brugbare løsninger, enten fordi de ikke kan løse det specifikke problem, eller fordi de ikke er teknisk gennemførlige, og hvis de øvrige betingelser også er opfyldt, kan anvendelsen af fravigelsen anses for begrundet.

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. Fravigelser med henblik på aflivning kan kun begrundes i forhold til det resterende problem, hvis der ikke findes andre metoder, men de skal stå i et rimeligt forhold til det resterende problem, efter at der er truffet foranstaltninger, som ikke medfører aflivning.

(3-56) Processen med at undersøge, om en anden løsning ikke er brugbar, skal baseres på en veldokumenteret vurdering af alle tilgængelige muligheder, herunder med hensyn til deres effektivitet, baseret på de bedste foreliggende faktiske oplysninger og data. Vurderingen af brugbare løsninger skal afvejes i lyset af det overordnede mål om at opretholde eller genoprette den gunstige bevaringsstatus for de pågældende arter af fællesskabsbetydning (der skal derfor tages hensyn til bevaringsstatus, virkningen af yderligere uforsætlig eller ulovlig fjernelse af enheder og udsigterne for den pågældende bestand). 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 ⁽¹³⁹⁾.

(3-57) **Artikel 16-fravigelser skal under alle omstændigheder anvendes som en sidste udvej** ⁽¹⁴⁰⁾. Det væsentlige fælles træk ved enhver fravigelsesordning er, at fravigelsen skal vige for alle andre krav fastsat i direktivet vedrørende beskyttelse.

(3-58) Den samme tilgang gælder for fortolkningen af begrebet »brugbar« eller »tilfredsstillende«. Når der henses til fravigelsesordningens ekstraordinære karakter og medlemsstaternes forpligtelse i henhold til artikel 4, stk. 3, til at hjælpe EU med at udføre dens opgaver, kan en fravigelse kun begrundes, hvis det objektivt påvises, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende eller brugbar løsning ⁽¹⁴¹⁾.

(3-59) I sag C-342/05 præciserede generaladvokaten proportionalitetsprincippet, hvorefter ⁽¹⁴²⁾ en foranstaltning »ikke (må) gennemføres, hvis dens formål kan opnås ved mindre indgribende midler, altså ved en anden brugbar løsning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 16, stk. 1«. »En anden løsning er imidlertid ikke kun brugbar, hvis den ville opnå formålene med undtagelsen lige så godt, men også, hvis de ved undtagelsen forårsagede ulemper ville stå i et uforholdsmæssigt forhold til de tilstræbte formål, og den anden løsning ville sikre et passende forhold«.

⁽¹³⁷⁾ C-674/17, præmis 51.

⁽¹³⁸⁾ C-674/17, præmis 48.

⁽¹³⁹⁾ Vedrørende proportionalitetsprincippet i forbindelse med artikel 6, se Kommissionens meddelelse C(2018) 7621 final, Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter — Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF, s. 55.
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07)).

⁽¹⁴⁰⁾ Se punkt 33 i generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-10/96.

⁽¹⁴¹⁾ Ifølge generaladvokaten i sag C-10/96 kan dette udtryk »fortolkes som gældende for en løsning, hvorigennem det særlige problem, som de nationale myndigheder er ude for, kan løses under videst mulig hensyntagen til direktivets forbudsbestemmelser; en undtagelse kan kun tillades, når der ikke kan vedtages nogen anden løsning overhovedet, der ikke indebærer, at disse forbud tilsidesættes«.

⁽¹⁴²⁾ Se punkt 24-27 i generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-342/05.

(3-60) **Afgørelsen af, om en alternativ løsning er brugbar i en bestemt situation, skal baseres på forhold, der objektivt kan kontrolleres for f.eks. videnskabelige og tekniske oplysninger.** Når henses til fravigelsesordningens ekstraordinære karakter, er en undtagelse kun begrundet under sådanne omstændigheder, såfremt de grunde, der er til, at andre — som det umiddelbart synes — tilfredsstillende løsninger ikke kan vælges, objektivt er godtgjort ⁽¹⁴³⁾. Kravet om grundigt at overveje andre alternativer er således af afgørende betydning. Medlemsstaterne har begrænsede skønsbeføjelser, og hvis der findes en anden løsning, skal eventuelle argumenter for, at den ikke er tilfredsstillende eller brugbar, være overbevisende. Dommen i sag C-182/02 illustrerer Domstolens strenge tilgang til undtagelser i henhold til fugledirektivet. For at afgøre, om der fandtes en tilfredsstillende løsning, vurderede Domstolen både »behovet« for og »formålet« med undtagelsen ⁽¹⁴⁴⁾.

Denne dom bekræfter betydningen af at påvise, at der foreligger en tvingende begrundelse for en fravigelse ⁽¹⁴⁵⁾. **En anden løsning kan ikke anses for at være utilfredsstillende, alene fordi den ville medføre større gener for eller kræve en adfærdsendring** hos de personer, der er omfattet af fravigelsen. I denne henseende blev argumenter baseret på »en dybt forankret tradition« eller »historisk og kulturel tradition« for jagt anset for utilstrækkelige til at begrunde behovet for en undtagelse fra fugledirektivet ⁽¹⁴⁶⁾. Den samme logik gælder for fravigelser i henhold til habitatdirektivet.

(3-61) Den løsning, der i sidste ende vælges, skal, selv om den indebærer en fravigelse, objektivt være begrænset til det omfang, der er nødvendigt for at afhjælpe det specifikke problem eller den konkrete situation ⁽¹⁴⁷⁾. Dette betyder, at **fravigelser skal være begrænset med hensyn til tid, sted, antal** involverede enheder, specifikke involverede enheder, bemyndigede personer osv. Behovet for at begrænse en fravigelse til det omfang, der er nødvendigt for at løse problemet, blev igen bekræftet i sag C-10/96 om den tilsvarende bestemmelse i fugledirektivets artikel 9 ⁽¹⁴⁸⁾. Ifølge Domstolen skal antallet af enheder, der er omfattet af undtagelsen »fastsættes til, hvad der måtte være objektivt nødvendigt for at afhjælpe disse ulemper«. Denne grænse adskiller sig fra det »begrænsede antal« i artikel 16, stk. 1, litra e), som er et generelt »loft«, der gælder for anvendelsen af denne særlige fravigelse ⁽¹⁴⁹⁾.

3.2.3. KRITERIUM 3: Virkning af fravigelse med hensyn til bevaringsstatus

I overensstemmelse med den harmoniserede rapporteringsramme, der er vedtaget for direktivets artikel 17, evalueres den samlede bevaringsstatus for en art i en medlemsstat på biogeografisk niveau i hver medlemsstat. For at vurdere virkningen af en specifik fravigelse skal dette dog ske på et lavere niveau (f.eks. på område- eller bestandsniveau), for at det kan give mening i forbindelse med den specifikke fravigelse.

(3-62) I henhold til artikel 16, stk. 1, må fravigelser ikke hindre opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde. Gennemførelsen af denne bestemmelse kræver en vurdering i to trin: Først vurderes bevaringsstatussen for de specifikke bestandene af en art i dens naturlige udbredelsesområde i den pågældende medlemsstat (og eventuelt ud over de nationale grænser, hvis bestandene deles med nabolande), og dernæst vurderes

⁽¹⁴³⁾ Se også præmis 39 i generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-10/96.

⁽¹⁴⁴⁾ Ligue pour la protection des oiseaux m.fl. mod Premier ministre og Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, sag C-182/02, præmis 16.

⁽¹⁴⁵⁾ Se også dom af 15.12.2005, Kommissionen mod Finland, sag C-344/03, ECLI:EU:C:2005:770, præmis 18-46.

⁽¹⁴⁶⁾ Dom af 9.12.2004, Kommissionen mod Spanien, sag C-79/03, ECLI:EU:C:2004:782, præmis 27. Se også generaladvokatens forslag til afgørelse fremsat den 7.11.1996 i sag C-10/96, ECLI:EU:C:1996:430, præmis 36: »Umiddelbart forudsætter en undtagelse efter artikel 9, at »der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning«, og kan således ikke tillades, når iværksættelsen af et forbud kun forvolder de berørte personer visse ulemper eller tvinger dem til at ændre deres vaner«. »Det ligger i selve miljøbeskyttelsesbegrebet, at forskellige persongrupper kan se sig nødsaget til at ændre deres adfærd på et område af almen interesse. I den foreliggende sag er afskaffelsen efter direktivets vedtagelse af snarejagt eller »indfangning af fugle i rekreativt øjemed«. »Den omstændighed, at disse former for virksomhed har eksisteret »fra arilds tid« eller er en del af »kulturarven«, kan ikke i tilstrækkeligt omfang begrunde, at direktivet fraviges.

⁽¹⁴⁷⁾ Se dommens præmis 21-22 og 26-27.

⁽¹⁴⁸⁾ Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL og Société d'études ornithologiques AVES ASBL mod Région Wallonne, sag C-10/96.

⁽¹⁴⁹⁾ I overensstemmelse med punkt 3.4.12 i vejledningen om jagt i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle.

fravigelsens indvirkning på bevaringsstatussen for den eller de pågældende specifikke bestande. Af hensyn til overskueligheden defineres »bestand« her som en gruppe individer af samme art, der lever i et bestemt geografisk område samtidig, og som (potentielt) formerer sig (dvs. deler en fælles genpulje) ⁽¹⁵⁰⁾.

3.2.3.a) Omfanget af vurderingen

(3-63) Derefter opstår spørgsmålet om, hvilket niveau der skal tages i betragtning ved vurderingen af, om virkningen af en fravigelse er skadelig, neutral eller kan være positiv for en arts bevaringsstatus. Bevaringsstatussen for en art skal i sidste ende vurderes på tværs af dens naturlige udbredelsesområde som omhandlet i artikel 1, litra i). I drøftelser med Udvalget for Bevarelse af Naturtyper blev det med hensyn til rapportering i henhold til artikel 17 (sammenholdt med artikel 11) bestemt, at bevaringsstatus skal vurderes på biogeografisk niveau i hver medlemsstat. Dette vil i sidste ende gøre det muligt at samle oplysninger for hele biogeografiske regioner i EU. Bevaringsstatussen for en art inden for den givne biogeografiske i en medlemsstat er derfor yderst relevant, når en fravigelse overvejes.

(3-64) I de fleste tilfælde skal **vurderingen af virkningen af en specifik fravigelse imidlertid foretages på et lavere niveau** end den biogeografiske region for at give mening ud fra et økologisk synspunkt. Et nyttigt niveau kunne være den (lokale) bestand. Ordlyden af artikel 16, som nævner »den pågældende bestands bevaringsstatus«, bekræfter denne fortolkning.

Tilgangen skal naturligvis tilpasses den omhandlede art: De kumulative virkninger af drab på store rovdyr med stor aktionsradius skal naturligvis vurderes på bestandsniveau (eventuelt på tværs af grænserne ⁽¹⁵¹⁾), mens virkningerne af at ødelægge et yngleområde i et forholdsvis opsplittet levested for padden bedre kan evalueres på områdeniveau eller for metabestanden ⁽¹⁵²⁾.

Ifølge fast retspraksis skal fravigelser anvendes hensigtsmæssigt for at tage højde for præcise krav og specifikke situationer ⁽¹⁵³⁾. Følgelig er vurderinger på lavere niveauer normalt vigtige, da fravigelserne skal vedrøre specifikke problemer og tilvejebringe passende løsninger. Fravigelser skal derfor **indrømmes for et bestemt sted, da de primært har indvirkning på lokalt niveau**. Vurderingen på et lavere niveau skal da vurderes i forhold til situationen i større målestok (f.eks. biogeografisk, grænseoverskridende eller national), for at få et fuldstændigt billede af situationen.

I sin dom i sag C-674/17 om fravigelser for ulve fulgte Domstolen dette ræsonnement ved at fastslå, at den kompetente nationale myndighed ved vurderingen af, om der skal indrømmes en fravigelse, skal vurdere bevaringsstatussen for den pågældende bestand og indvirkningen af de påtænkte fravigelser på lokalt plan og på medlemsstatsplan 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. Som Domstolen præciserede, er det »for at vurdere, hvilken indvirkning en fravigelse vil have på bevaringsstatussen for den omhandlede bestand i større målestok, nødvendigt at foretage en vurdering af, hvilken indvirkning en fravigelse vil have på det område, hvor en lokal bestand lever. (...) [Virkningerne] af en sådan fravigelse [vil] generelt mærkes mest umiddelbart i det lokale område, der er genstand for fravigelsen. Som det i øvrigt fremgår [...], afhænger bevaringsstatussen for en bestand inden for et nationalt eller biogeografisk område ligeledes af den samlede virkning af de forskellige fravigelser, der påvirker de lokale områder« ⁽¹⁵⁴⁾. »En sådan fravigelse kan følgelig ikke vedtages, uden at bevaringsstatussen

⁽¹⁵⁰⁾ For definitionen af »udbredelsesområde« og »bestand«, se også »Reporting under Article 17 of the Habitats Directive — Explanatory Notes and Guidelines« for perioden 2013-2018, s. 29. https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17.

⁽¹⁵¹⁾ Med hensyn til arter med grænseoverskridende bestande eller arter, der vandrer på tværs af EU's grænser, bør disse arters samlede naturlige udbredelsesområde tages i betragtning, når det er muligt eller gennemførligt.

⁽¹⁵²⁾ En metabestand består af en gruppe fysisk adskilte bestande af samme art, som interagerer på et vist niveau. Udtrykket »metabestand« blev første gang anvendt af Richard Levins i 1969 til at beskrive en model af bestandsdynamikken for insektskadedyr i landbrugsmarker, men begrebet anvendes oftest for arter i naturligt eller kunstigt opsplittede levesteder.

⁽¹⁵³⁾ Se navnlig: Kommissionen mod Belgien, sag 247/85, præmis 7, dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Italien, sag 262/85, præmis 7, WWF Italien mod Regione Veneto, sag C-118/94, præmis 21, og sag C-674/17, præmis 41.

⁽¹⁵⁴⁾ C-674/17, præmis 59.

for bestandene af den pågældende art og den indvirkning, som den påtænkte fravigelse kan have på denne, er blevet vurderet 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«⁽¹⁵⁵⁾. Der kan imidlertid »ikke med henblik på denne vurdering tages hensyn til den del af det naturlige udbredelsesområde for den omhandlede bestand, som udstrækker sig til visse dele af et område tilhørende et tredjeland, der ikke er bundet af forpligtelserne til at sikre en streng beskyttelse af de arter, som er af betydning for EU«⁽¹⁵⁶⁾.

(3-65) Hvis subnationale niveauer har bemyndigelse til at indrømme fravigelser (f.eks. den regionale forvaltning), skal indrømmelsen af fravigelser koordineres, og der skal sikres et **overblik over og tilsyn** med indrømmelsen af fravigelser på medlemsstatsniveau (og også ud over de nationale grænser, hvis der er tale om grænseoverskridende bestande), for at undgå risikoen for, at summen af fravigelser medfører skadelige virkninger på bevaringsstatussen for bestandene af berørte arter i deres (nationale) naturlige udbredelsesområde (se også afsnit 3.1.2).

3.2.3.b) Fravigelser og virkningen på bevaringsstatus

Nettoresultatet af en fravigelse bør være neutralt eller positivt for en arts bevaringsstatus. Kompensationsforanstaltninger kan under visse omstændigheder anvendes til at kompensere for f.eks. en fravigelses indvirkning på yngle- og rasteområder, men de erstatter eller reducerer ikke behovet for at overholde nogen af de tre kriterier. Artsbevaringsplaner er ikke obligatoriske, men de anbefales, da de bidrager til at sikre, at fravigelser indrømmes i overensstemmelse med direktivets mål.

(3-66) Som det fremgår af Domstolens gældende retspraksis⁽¹⁵⁷⁾, er det ifølge »direktivets artikel 16, stk. 1, (...) imidlertid en nødvendig og forudgående betingelse for at indrømme de i denne bestemmelse omhandlede fravigelser, at den pågældende bestands gunstige bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde opretholdes«. Hverken indrømmelsen af fravigelser for arter med en ugunstig bevaringsstatus eller anvendelsen af kompensationsforanstaltninger er udtrykkeligt omhandlet i direktivet. Ved at fortolke og gennemføre bestemmelsen i artikel 16, stk. 1, på en måde, der sætter fokus på at nå det overordnede mål om gunstig bevaringsstatus, kan begge begreber imidlertid indarbejdes i fortolkningen, såfremt opnåelsen af dette mål ikke på nogen måde bringes i fare.

(3-67) Den gunstige bevaringsstatus for bestandene af de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde er i princippet en nødvendig forudsætning for enhver fravigelse⁽¹⁵⁸⁾. I sag C-342/05 fandt Domstolen⁽¹⁵⁹⁾, efter at den havde fastslået, at ulvens bevaringsstatus i Finland ikke var gunstig, imidlertid, at indrømmelse af sådanne fravigelser fortsat »undtagelsesvis« er mulig, »når det er behørigt bevist, at de ikke kan forværre nævnte bestandes ugunstige bevaringsstatus eller forhindre deres genetablering i en gunstig bevaringsstatus«. Drab af et begrænset antal enheder kan have en ubetydelig indvirkning på det i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, nævnte formål, der består i at opretholde ulvebestanden i dens naturlige udbredelsesområde i en gunstig bevaringsstatus. En sådan fravigelse skal derfor være neutral for den pågældende art. Hvis den pågældende arts bevaringsstatus ikke er gunstig, kan en fravigelse derfor kun indrømmes, hvis der er tale om særlige omstændigheder, hvis bevaringsstatussen ikke forringes, og genoprettelsen af en gunstig bevaringsstatus ikke hindres (neutral virkning), og hvis alle andre krævede betingelser i artikel 16 også er opfyldt. I sag C-342/05 vurderede Domstolen, at de relevante nationale myndigheder havde indrømmet fravigelser »uden at støtte sig på en vurdering af artens bevaringsstatus, uden at give en præcis og egnet begrundelse med hensyn til, om der ikke fandtes nogen anden brugbar løsning, og uden præcist at identificere de ulve, der forårsagede alvorlig skade, og som kunne dræbes«. Domstolen anførte videre, at sådanne »afgørelser — der for det første ikke er baseret på en efterprøvelse af, hvilken indvirkning de

⁽¹⁵⁵⁾ C-674/17, præmis 61.

⁽¹⁵⁶⁾ C-674/17, præmis 60.

⁽¹⁵⁷⁾ Se navnlig: Dom af 10.5.2007, Kommissionen mod Republikken Østrig, sag C-508/04, præmis 115, og dom af 14.6.2007, Kommissionen mod Finland, sag 342/05, præmis 28.

⁽¹⁵⁸⁾ Se navnlig: Kommissionen mod Republikken Østrig, sag C-508/04, præmis 115, og Kommissionen mod Finland, sag 342/05, præmis 28.

⁽¹⁵⁹⁾ Dom af 14.6.2007, Kommissionen mod Finland, sag C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341, præmis 29.

ulvedrab, som de giver tilladelse til, har på opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for denne arts bestand i dens naturlige udbredelsesområde, og som for det andet ikke indeholder en præcis og egnet begrundelse med hensyn til, om der ikke findes nogen anden brugbar løsning — er i strid med habitatdirektivets artikel 16, stk. 1«⁽¹⁶⁰⁾. I sag C-674/17 understregede Domstolen, at ovennævnte vurdering af de planlagte fravigelsers indvirkning på den gunstige bevaringsstatus skal foretages i lyset af forsigtighedsprincippet⁽¹⁶¹⁾. Det betyder, at medlemsstaten, »såfremt en undersøgelse af de bedste videnskabelige data, der er til rådighed, giver anledning til usikkerhed med hensyn til, om en fravigelse vil hindre eller ikke hindre opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en udryddelsestruet art, bør (...) afholde sig fra at vedtage eller gennemføre den pågældende fravigelse«⁽¹⁶²⁾.

En lignende tilgang bør anvendes, når bevaringsstatus for den pågældende art er ukendt. I dette tilfælde ville det være umuligt at fastslå fravigelsens indvirkning på bevaringsstatus, og fravigelsen kan derfor ikke indrømmes.

(3-68) Jo mindre gunstig bevaringsstatus og -tendenser er, jo mindre sandsynligt er det naturligtvis, at en fravigelse kan begrundes, medmindre der er tale om meget usædvanlige omstændigheder.

Det er også klart, at denne tilgang bedst anvendes på fravigelser inden for en klar og veldefineret ramme af artsbevarelsesforanstaltninger. Igen (som det er tilfældet med beskyttelsesforanstaltninger) er en arts bevaringsstatus det centrale element i vurderingen af og begrundelsen for anvendelsen af fravigelser. Det er derfor vigtigt ikke blot at tage hensyn den nuværende bevaringsstatus, men også at undersøge, hvordan den udvikler sig.

(3-69) Med hensyn til den pågældende arts nuværende bevaringsstatus kan den lokale bestands tilstand og forhold være forskellige fra den overordnede bevaringsstatus for bestandene i medlemsstatens biogeografiske region (eller endda i det naturlige udbredelsesområde). Bevaringsstatussen på alle niveauer bør derfor kendes og vurderes, inden der træffes afgørelse om en fravigelse.

(3-70) En fravigelse kan ikke indrømmes, hvis den — på et hvilket som helst niveau — har en skadelig indvirkning på en arts bevaringsstatus eller på opnåelsen af en gunstig bevaringsstatus for en art. Hvis en fravigelse sandsynligvis vil have en betydelig negativ indvirkning på den berørte bestand (eller udsigterne for denne bestand) eller endda på en lokal bestand i en medlemsstat, bør den kompetente myndighed med andre ord ikke tillade den. **Nettoresultatet af en fravigelse bør være neutralt eller positivt for de relevante bestande af arten.**

(3-71) Når der ikke foreligger tilstrækkeligt robuste og pålidelige data til at påvise, at en arts bevaringsstatus er gunstig, og/eller at sikre, at fravigelsen ikke påvirker artens bevaringsstatus negativt, bør forsigtighedsprincippet (som kræver, at bevaringsmålene prioriteres i tilfælde af usikkerhed) finde anvendelse, så der ikke indrømmes nogen fravigelser. Domstolen påpegede i sag C-674/17, »at det følger af forsigtighedsprincippet, der er fastsat i artikel 191, stk. 2, TEUF, at såfremt en undersøgelse af de bedste videnskabelige data, der er til rådighed, giver anledning til usikkerhed med hensyn til, om en fravigelse vil hindre eller ikke hindre opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en udryddelsestruet art, bør medlemsstaten afholde sig fra at vedtage eller gennemføre den pågældende fravigelse«⁽¹⁶³⁾.

(3-72) Hvis artens tilstand og forhold er forskellig på de forskellige geografiske niveauer, bør vurderingen først omfatte det lokale bestandsniveau og derefter fravigelsens indvirkning på bestanden i den biogeografiske region, hvor også den kumulative virkning af andre fravigelser for den samme art i den pågældende biogeografiske region tages i betragtning.

⁽¹⁶⁰⁾ Sag C-342/05, præmis 30-31.

⁽¹⁶¹⁾ Sag C-674/17, præmis 68-69.

⁽¹⁶²⁾ Sag C-674-17, præmis 66.

⁽¹⁶³⁾ C-674/17, præmis 66.

3.3. Yderligere overvejelser

(3-73) Når det vurderes, om en fravigelse kan være til skade for opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for bestandene af arten, bør der navnlig tages hensyn til følgende elementer:

- a) om de nødvendige (relevante, effektive og kontrollerbare) foranstaltninger er fastlagt, gennemført og håndhævet effektivt for en art i en medlemsstat med henblik på at sikre, at den beskyttes strengt, og at den opnår en gunstig bevaringsstatus
- b) at fravigelsen ikke er til hinder for, umuliggør eller neutraliserer de nødvendige foranstaltninger
- c) at virkningerne (herunder kumulative virkninger) af fravigelser overvåges nøje, og at der drages konklusioner med henblik på fremtiden.

3.3.1. Artshandlingsplanernes rolle

(3-74) Fravigelser kan som led i en streng beskyttelsesordning bl.a. anvendes hensigtsmæssigt ved at **udarbejde og gennemføre omfattende artshandlingsplaner eller bevarings-/forvaltningsplaner**, selv om disse ikke er påkrævet i henhold til direktivet. Disse planer bør sigte mod at beskytte arten og genoprette eller opretholde dens gunstige bevaringsstatus. De bør ikke kun omfatte de nødvendige foranstaltninger omhandlet i artikel 12, men også foranstaltninger, der kan understøtte eller genoprette levedygtigheden for bestanden, dens naturlige udbredelsesområde og artens levesteder. Planerne kan derefter udgøre et nyttigt grundlag og en vejledende ramme for meddelelsen af fravigelser, såfremt fravigelserne stadig indrømmes fra sag til sag, alle andre betingelser i artikel 16 er opfyldt, og det er blevet påvist, at fravigelsen ikke er til skade for opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for bestandene af den pågældende art.

(3-75) Fravigelser, der har til formål at forhindre alvorlige skader på afgrøder eller ejendom, kan være mindre effektive til at løse problemet på lang sigt, hvis de gennemføres uafhængigt af andre foranstaltninger for arten. Hvis de imidlertid ledsages af andre foranstaltninger (dvs. regulering, der ikke medfører aflivning, forebyggende foranstaltninger, incitamenter, kompensationer osv.) inden for rammerne af en artsbevarings-/forvaltningsplan og som led i en streng beskyttelsesordning, kan fravigelser få meget større virkning. Under sådanne omstændigheder kan en artsbevarings-/forvaltningsplan, der gennemføres korrekt, udgøre en passende ramme for meddelelsen af fravigelser i overensstemmelse med direktivets formål. Sådanne planer skal naturligvis ajourføres regelmæssigt på baggrund af forbedret viden og overvågningsresultater.

(3-76) For at fastlægge en passende ramme for meddelelse af fravigelser bør artsbevarings-/forvaltningsplaner baseres på **robuste og ajourførte videnskabelige oplysninger** om status og tendenser for artsbestanden og primært have til formål at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for arten (med angivelse af de betingelser, der skal opfyldes for at nå dette mål). Planerne bør indeholde en solid og omfattende vurdering af alle relevante trusler mod og pres på arten samt en analyse af de eksisterende dødelighedsniveauer, enten som følge af naturlige årsager eller menneskeskabte faktorer, f.eks. ulovligt drab (krybskytteri) eller uforsætlig indfangning og drab.

(3-77) På grundlag af de bedste eksisterende oplysninger og solide videnskabelige vurderinger og overvågnings-systemer kan der i artsbevarings-/forvaltningsplaner fastsættes en sammenhængende række foranstaltninger, der skal gennemføres og overvåges for at sikre, at en gunstig bevaringsstatus for den pågældende bestand opnås eller opretholdes. Kun under sådanne omstændigheder kan artsbevarings-/forvaltningsplaner udgøre en passende ramme for meddelelse af fravigelser, som da kan bidrage til at forenkle proceduren for indrømmelse af hver enkelt fravigelse, såfremt alle de nødvendige betingelser i artikel 16 også er opfyldt.

3.3.2. Konsekvensanalyse for planer/projekter og beskyttelse af arter

(3-78) De specifikke bestemmelser og procedurer i artikel 16 skal også overholdes i forbindelse med planer eller projekter, der kan påvirke en EU-beskyttet art, og som er underlagt vurderingsprocedurerne omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, eller VVM-direktivet eller direktivet om strategisk miljøvurdering. I dette tilfælde kan de konsekvensanalyse-procedurer, der gennemføres for planer og projekter, bruges til at vurdere indvirkningen på kravene i artikel 12 og til at bekræfte, om betingelserne for en fravigelse efter artikel 16 er opfyldt.

Dette er f.eks. relevant, hvis opførelsen og/eller driften af et projekt kan forventes at forårsage beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder eller forstyrrelse af en art, der er opført i bilag IV, litra a), og som findes i projektområdet.

Under disse omstændigheder skal det vurderes:

- om en af de arter, der er opført i bilag IV, litra a), til habitatdirektivet, findes i projektområdet
- om et af yngle- eller rasteområderne for de arter, der er opført i bilag IV, litra a), til habitatdirektivet, findes i projektområdet
- om en af disse arter og/eller deres yngle- eller rasteområder vil blive »påvirket« (dræbt, forstyrret, skadet osv.) som følge af opførelsen og/eller driften af projektet, og i givet fald
- om betingelserne i artikel 16 er opfyldt.

(3-79) Først når ovennævnte kontrol er foretaget, kan der indrømmes en fravigelse i henhold til artikel 16, og projektet kan gennemføres lovligt (efter at have opnået byggetilladelse). Hvis f.eks. et yngleområde for en art, der er nævnt i bilag IV, litra a), er til stedet, og det vil blive ødelagt som følge af opførelsen eller driften af projektet, vil en godkendelse af projektet udgøre en overtrædelse af artikel 12, medmindre der indrømmes en fravigelse i henhold til artikel 16, og betingelserne for at meddele en fravigelse er opfyldt.

(3-80) Hvis projekter kan forventes at få væsentlig indvirkning på Natura 2000-lokaliteter, enten individuelt eller i kombination med andre planer eller projekter, skal de underkastes en passende vurdering i henhold til direktivets artikel 6, stk. 3, som også omfatter kontrollerne i ovennævnte liste og relevant opfølgning.

For projekter, der ikke er omfattet af artikel 6, stk. 3, fordi de ikke kan forventes at få væsentlig indvirkning på Natura 2000-lokaliteter, individuelt eller i kombination med andre planer eller projekter, kan medlemsstaterne tilpasse eksisterende procedurer for at opfylde kravene i artikel 12 og 16. Dette betyder, at kontrollerne i ovennævnte liste kan indarbejdes i de vurderinger, der indgår i beslutningsprocesserne på forskellige niveauer i en medlemsstat, herunder f.eks. beslutninger om fysisk planlægning eller procedurer for miljøkonsekvensvurdering for planer og projekter.

Det underliggende formål er korrekt og omgående at identificere virkningerne af et projekt, herunder indvirkningen på de beskyttede arter, der er opført i bilag IV, litra a), til habitatdirektivet, og deres levesteder, inden projektet gennemføres. VVM-proceduren kan anvendes til dette formål.

(3-81) Juridiske komplikationer kan undgås, hvis de retlige procedurer koordineres. Ideelt set indledes en VVM-procedure (i det mindste screeningsfasen) efter modtagelsen af anmodningen om tilladelse til et projekt, der er omfattet af VVM-direktivets anvendelsesområde, så alle potentielle virkninger kan identificeres. Det kan derved straks afgøres, om der er behov for en fravigelse, og det kan vurderes, om kravene i habitatdirektivets artikel 16 kan opfyldes. Hvis det er tilfældet, kan tilladelsen gives sammen med fravigelsen. Hvis projektet skal ændres på grund af resultaterne af VVM-undersøgelsen, kan fravigelsen baseres på det ændrede projekt.

Ideelt set omfatter den VVM-undersøgelse, der udføres efter ansøgningen om den kombinerede tilladelse, alle relevante indvirkninger på miljøet (herunder indvirkningen på arter opført i bilag IV, litra a), til habitatdirektivet og deres yngle- eller rasteområder), som kan behandles, når tilladelsen gives. Dette kan f.eks. gøres ved at fastsætte betingelser, der afbøder de negative virkninger, og/eller ved at indrømme fravigelser af visse forbud, der er fastsat ved lov, hvis de opfylder betingelserne for fravigelserne.

(3-82) Selv om det i henhold til habitatdirektivets artikel 12 og 16 ikke er obligatorisk at foretage ovennævnte kontroller inden for rammerne af en passende vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, eller som led i VVM-proceduren, er dette det bedste middel til at sikre overholdelse af habitatdirektivets artikel 12 og 16. Gennem VVM-proceduren kan et projekts virkninger på arter, der er opført i bilag IV til habitatdirektivet, udpeges sammen med projektets potentielle konsekvenser med hensyn til eventuel overtrædelse af forbuddene i habitatdirektivets artikel 12. Gennemførelse af konsekvensanalysen, herunder de mange høringer, der kræves forud for meddelelsen af en fravigelse og udviklingen af projektet, er den bedste vej frem, da det letter koordineringen i beslutningstagningen.

3.3.3. Kompensationsforanstaltningernes rolle (fravigelse af artikel 12, stk. 1, litra d))

(3-83) Kompensationsforanstaltninger kan kun forventes i forbindelse med begrundede fravigelser af artikel 12, stk. 1, litra d), dvs. når der er tale om beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder. Afhængigt af arternes biologi, økologi og adfærd kan sådanne foranstaltninger virke godt for nogle arter, men ikke for andre.

I modsætning til afbødende foranstaltninger er kompensationsforanstaltninger uafhængige af den aktivitet, der forårsager beskadigelse eller ødelæggelse af et yngle- eller rasteområde. Sådanne foranstaltninger har til formål at kompensere for specifikke negative virkninger på et yngle- eller rasteområde, som under ingen omstændigheder har en skadelig indvirkning på bevaringsstatussen for de pågældende arter. Ideelt set bør kompensationsforanstaltningerne svare til de negative virkninger på yngle- eller rasteområdet og være indført og effektive, inden den negative virkning indtræder.

(3-84) Kompensationsforanstaltninger er ikke nævnt i artikel 16 og er derfor ikke obligatoriske. De kan heller ikke begrunde eller kompensere for en overtrædelse af artikel 12, men kan være et element, der skal sikre overholdelse af kravet i artikel 16, stk. 1, om, at der ikke må være nogen skadelig indvirkning på bevaringsstatussen for de pågældende arter.

Ideelt set vil kompensationsforanstaltninger:

- i) kompensere for aktivitetens negative indvirkning på artens yngle- og rasteområder under de særlige omstændigheder (på lokalt bestandsniveau)
- ii) have gode chancer for succes og være baseret på bedste praksis
- iii) forbedre en arts udsigter til at opnå en gunstig bevaringsstatus
- iv) være effektive før eller senest, når beskadigelse eller ødelæggelse af et yngle- eller rasteområde begynder at finde sted.

(3-85) Kompensationsforanstaltninger, der gennemføres på denne måde, kan sikre, at der ikke opstår nogen overordnet skadelig virkning på artens yngle- og rasteområder — hverken på bestandsniveau eller på biogeografisk niveau. **Disse foranstaltninger erstatter eller mindsker imidlertid ikke behovet for, at fravigelser omhandlet i 16 skal opfylde de tre kriterier, der er beskrevet ovenfor.** Dette betyder, at vedtagelsen af en kompensationsordning ikke kan bruges til at omgå behovet for fravigelse og behovet for at opfylde de tre kriterier, der er beskrevet i kapitel 3.2.

3.3.4. Fravigelser for flere arter

(3-86) Nogle projekter (f.eks. store infrastrukturprojekter af samfundsinteresse såsom transportnet) kan påvirke en række bilag IV-arter. I disse tilfælde bør indvirkningen på hver af de berørte arter vurderes, og på grundlag af disse oplysninger bør der udarbejdes en oversigt over den samlede virkning for at vælge de bedste løsninger. Løsningerne skal også opfylde alle tre kriterier. Det er ikke tilstrækkeligt blot at opregne antallet af potentielt berørte arter — der skal også tages yderligere skridt for at vurdere omfanget af problemerne og finde metoder til at undgå dem.

3.3.5. Midlertidig karakter: håndtering af bilag IV-arters kolonisering af områder under udvikling

(3-87) Der er tilfælde, hvor allerede godkendte arealudviklingsaktiviteter (f.eks. anlæg af ny infrastruktur såsom veje, boliger osv. eller igangværende indvindingsaktiviteter) bevirker, at der skabes gunstige nye levesteder, som koloniseres af arter, der er opført i bilag IV til direktivet. Sådanne typiske naturelementer, f.eks. på udvindingssteder, kan omfatte nye damme (til gavn for padden og guldsmede), åbne jord-, sand- og grusområder (som tiltrækker insekter og fugle), nye græsområder (som tiltrækker insekter og fugle), løse klipper (til gavn for fugle og solitære bier) og etablering af områder med skjulesteder (til krybdyr, padden og insekter).

Da der i den strenge beskyttelsesordning i artikel 12 ikke skelnes mellem midlertidige (f.eks. op til 5-10 år) og permanente kunstigt eller naturligt skabte miljøer, skal det tages i betragtning, at beskyttede dyre- eller plantearter, som er opført i bilag IV, som begynder at kolonisere et nyt område som følge af godkendte arealudviklingsaktiviteter, **også er fuldt ud omfattet af beskyttelsesbestemmelserne** i artikel 12.

(3-88) Anvendelsen af den strenge beskyttelsesordning i artikel 12 på sådanne tilfælde kan udgøre en betydelig udfordring for projektudviklere og jordejere, som i medfør af anlægsarbejdets karakter kan være nødt til at fjerne disse »midlertidige« levesteder for at gennemføre projektet som godkendt. Fjernelse af levesteder i et projekts forberedelses-, drifts- eller nedlukningsfase kræver en fravigelse i henhold til artikel 16, stk. 1, hvis betingelserne er opfyldt (se nedenfor).

Hvis jordejere eller projektudviklere ikke har retssikkerhed for, at det pågældende område lovligt kan anvendes til det planlagte formål, vil de måske ønske at forhindre indtrængen af beskyttede arter (f.eks. ved at anvende pesticider eller jordbearbejdning) i den mellemliggende periode, hvor jorden ikke aktivt udvikles, for at undgå yderligere byrder, restriktioner eller begrænsninger i forbindelse med tilstedeværelsen af beskyttede arter, som oprindeligt ikke fandtes på deres jord. Dette kan udgøre en tabt mulighed, da eventuelle yderligere midlertidige levesteder, der ellers ikke ville leve i det pågældende område, under visse omstændigheder kan bidrage positivt til direktivets formål.

(3-89) For at skabe denne retssikkerhed og derved et incitament til at skabe eller opretholde midlertidige naturområder kan bygherrer **ansøge om en fravigelse i henhold til artikel 16 på et tidligt tidspunkt i planlægningsprocessen**, hvor beskyttede arter endnu ikke har koloniseret området, men hvor en sådan kolonisering kan forventes med en vis sikkerhed (dette kan f.eks. være tilfældet, når arten allerede findes i de omkringliggende områder). Med en sådan forudgående fravigelse vil det være tilladt at fjerne midlertidige naturelementer i overensstemmelse med projektudviklingsbehovene. De retlige standarder for sådanne fravigelser må dog ikke være lavere end standarderne for arter og levesteder, der allerede findes i området, og de skal stadig opfylde alle betingelserne i artikel 16. Dette betyder bl.a., at de formål, der påberåbes til støtte for en fravigelse, skal defineres på en klar og præcis måde ⁽¹⁶⁴⁾, også når der er tale om fravigelser, der indrømmes forud for den faktiske etablering af den koloniserende art eller dens levested.

(3-90) Det er derfor vigtigt, **at der udarbejdes en komplet markfortegnelse forud for ansøgninger om en fravigelse i henhold til artikel 16**, så alle beskyttede arter opdages, ikke kun inden for projektområdet, men også i de omkringliggende områder. Dette vil sikre, at alle »forventede« bilag IV-arter identificeres sammen med deres tæthed og sandsynligheden for, at de koloniserer projektområdet. Artikel 16-afgørelsen kan da anvendes til at fastsætte betingelser for at opretholde den fortsatte økologiske funktion i artens levested, hvis det nye koloniserede levested i projektområdet skal fjernes med henblik på det godkendte projekt eller den godkendte aktivitet. Dette kan f.eks. omfatte etablering og beskyttelse af lignende levesteder uden for projektområdet og flytning af arterne i projektområdet til disse levesteder understøttet af langsigtet overvågning. Som det er tilfældet med alle fravigelser, skal korrekt gennemførelse også kontrolleres og registreres.

(3-91) Fravigelser, der vedrører situationer af midlertidig karakter, som beskrevet ovenfor, kræver en objektiv begrundelse i henhold til en af de begrundelser, der er anført i artikel 16, stk. 1. En mulighed er at basere fravigelsen på de begrundelser, der er anført i artikel 16, stk. 1, litra a), som tillader en fravigelse »for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne«. Bestemmelsens ordlyd er ikke begrænset til fravigelser, der indrømmes for at beskytte en plante- eller dyreart mod andre konkurrerende beskyttede arter. Ordlyden kan fortolkes således, at den også giver mulighed for en fravigelse af den strenge beskyttelsesordning for en beskyttet art af hensyn til den selv. Formuleringen »for at beskytte« i bestemmelsen tyder på, at fravigelsen **skal sikre en merværdi for den berørte art**. Dette betyder, at artikel 16, stk. 1, litra a), finder anvendelse, hvis det kan påvises, at der er tale om en nettofordel for den pågældende art, som kun kan opnås ved at indrømme fravigelsen.

(3-92) Artikel 16, stk. 1, litra c), omhandler muligheden for at indrømme en fravigelse »af hensyn til (...) væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet«. Henvisningen til »væsentlige gavnlige virkninger på miljøet« kan fortolkes på samme måde som bestemmelsen »for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne« i artikel 16, stk. 1, litra a), dvs. at den også giver mulighed for en fravigelse af den strenge beskyttelsesordning for en beskyttet art af hensyn til den selv. Merværdien skal imidlertid have »væsentlige gavnlige virkninger«, hvilket i dette tilfælde fastsætter en højere tærskel end bestemmelsen i artikel 16, stk. 1, litra a).

⁽¹⁶⁴⁾ Se sag C-674/17 præmis 41.

(3-93) Muligheden for at anvende fravigelser for midlertidige naturområder bør overvejes nøje i projektplanlægningsfasen. Dette bør omfatte en detaljeret videnskabelig vurdering af, hvor beskyttede arter kan slå sig ned i projektets forskellige faser. Planlægningsfasen bør omfatte en vurdering af, hvordan de arter, der har koloniseret de midlertidige levesteder, så vidt muligt kan bevares under og efter projektet, f.eks. ved at gennemføre passende afbødende foranstaltninger og støtte flytning.

(3-94) Afgørelsen om fravigelse skal dog stadig opfylde alle de øvrige kriterier i artikel 16 (fravær af alternativer og ingen påvirkning af bevaringsstatus) og bør på forhånd indeholde strenge tilsyns- og overvågningsforpligtelser ⁽¹⁶⁵⁾. Dette vil sikre, at udviklingen af det midlertidige område vil svare til den forventede forekomst/opdukken af beskyttede arter i området. Dette overvågningsarbejde vil også tilvejebringe den dokumentation, der kræves for at ansøge om en yderligere fravigelse for eventuelle nye forekomster, der ikke kunne forudses fra starten.

25 —Eksempel på god praksis: Projektet »LIFE in quarries« i Belgien: dynamisk forvaltning af biodiversitet i forbindelse med aktive stenbrud

Formålet med projektet »LIFE in quarries« [LIFE14 NAT/BE/000364] er at udvikle metoder til optimering af biodiversitetspotentialer i aktive mineraludvindingssteder. Som led i de stenbrudsspecifikke planer for forvaltning af biodiversitet omfattede dette projekt en undersøgelse af videnskabelige og juridiske tilgange til støtte for midlertidige levesteder (f. eks. midlertidige damme eller sandbanker), der blev skabt af og i forbindelse med stenbrudsaktiviteterne, og som kan være vært for beskyttede arter (f.eks. digesvale, firben, murfirben, strandtudse eller alger, som er typiske for fattige miljøer). Denne dynamiske forvaltning af biodiversiteten, som fremmer eksisterende og/eller nye arter, som er tilpasset stenbrudsaktiviteter (både eksisterende og yderligere midlertidige aktiviteter), kan kombineres med de forventede foranstaltninger til genopretning af permanente levesteder under og efter udvindingsperioden med henblik på at maksimere stabile og biodiversitetsrige økosystemer efter projektets afslutning (yderligere permanent natur) ⁽¹⁶⁶⁾.

3.4. Overvågning og rapportering af fravigelser

De kompetente nationale myndigheder skal ikke kun sikre, at alle betingelserne i fravigelsesordningen er opfyldt, inden de meddeler en fravigelse (dvs. at den opfylder de tre kriterier); de skal også overvåge virkningen af fravigelsen (og effektiviteten af eventuelle kompensationsforanstaltninger), efter at de er gennemført. Rapporter om fravigelser bør være udførlige og indeholder oplysninger, der sætter Kommissionen i stand til at evaluere, om fravigelsesordningen i artikel 16 er blevet anvendt korrekt.

3.4.1. Overvågning af virkningerne af fravigelser

(3-95) De kompetente nationale myndigheder skal ikke kun sikre, at alle betingelserne i fravigelsesordningen er opfyldt, inden de meddeler en fravigelse; de skal også overvåge virkningen af fravigelsen (og effektiviteten af eventuelle kompensationsforanstaltninger), efter at de er gennemført. ⁽¹⁶⁷⁾ I henhold til artikel 16, stk. 3, litra e), skal medlemsstaternes rapporter om fravigelser indeholde oplysninger om »de kontrolforanstaltninger, der iværksættes, og resultaterne heraf«. Dette betyder, at de skal kontrollere og overvåge gennemførelsen af de indrømmede fravigelser.

Det er også nødvendigt at overvåge virkningen af fravigelser for at kontrollere, om fravigelserne er blevet gennemført korrekt, og om de har opfyldt deres mål, understøttet af videnskabeligt belæg, og om nødvendigt træffe korrigerende foranstaltninger. Dette bør sikre, at enhver utilsigtet risiko eller skade på arten som følge af gennemførelsen af fravigelsen opdages. En hensigtsmæssig anvendelse af fravigelsesordningen kræver, at rammebetingelserne er korrekte, så tilgangen ikke får utilsigtede virkninger. Overvågning er afgørende for at opnå dette.

⁽¹⁶⁵⁾ Se f.eks. den nederlandske model: Staatscourant (2015): BeleidslijnTijdelijkeNatuur (11.6.2015) — nr. 209016. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-29016.html>.

⁽¹⁶⁶⁾ For yderligere oplysninger, se webstedet for LIFE-projektet: <https://www.lifeinquarries.eu>.

⁽¹⁶⁷⁾ Se også dom af 26.1.2012, Kommissionen mod Polen, sag 192/11, ECLI:EU:C:2012:44, præmis 65 og 67, om den tilsvarende bestemmelse i artikel 9, stk. 2, litra e), i fugledirektivet (direktiv 2009/147/EF).

(3-96) Efter gennemførelsen af fravigelser skal de nationale myndigheder også overvåge den kumulative virkning af alle de fravigelser, der er indrømmet på det nationale område, for hver art, der er omfattet af fravigelserne, uanset hvorfor de blev indrømmet, og bekræfte den indledende afgørelse om, at fravigelserne ikke er til skade for opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for bestandene af arten. Resultaterne af denne overvågning bør naturligvis tages i betragtning i forbindelse med fremtidige afgørelser om fravigelser.

(3-97) Denne overvågning kan også være omfattet af den generelle overvågningsforpligtelse omhandlet i direktivets artikel 11. Sådan overvågning bør kunne registrere virkningerne (herunder kumulative virkninger og virkninger af kompensationsforanstaltninger) af fravigelser, der er gennemført for arter, for hvilke der indrømmes gentagne fravigelser, eller som har en ugunstig bevaringsstatus (og alligevel under særlige omstændigheder er genstand for fravigelser). En sådan kontrol bør rimeligvis også omfatte overvågning af andre faktorer, som kan have en negativ indvirkning på artens bevaringsstatus (f.eks. ulovligt drab). Sådanne oplysninger kan bruges ved vurderingen af artens bevaringsstatus.

3.4.2. Rapporteringsforpligtelser i henhold til artikel 16, stk. 2 og 3

(3-98) Fravigelser skal også opfylde de formelle betingelser i artikel 16, stk. 2 og 3. Disse formkrav skal ifølge Domstolens dom i sag C-118/94 (vedrørende fugledirektivet) overholdes, idet »fravigelserne herved skal begrænses mest muligt og således, at Kommissionen bliver i stand til at føre kontrol«.

(3-99) Medlemsstaterne skal ikke nødvendigvis høre Kommissionen, inden de anvender fravigelser, men de har pligt til at forelægge Kommissionen en rapport om gennemførelsen af artikel 16 hvert andet år. I artikel 16, stk. 2, angives ikke det præcise indhold af disse rapporter. Det er imidlertid klart, at oplysningerne skal være fuldstændige og faktuelle og skal omfatte alle de detaljer, der er fastsat i artikel 16, stk. 3. På grundlag af oplysningerne i rapporterne om fravigelser skal Kommissionen kunne overvåge anvendelsen af artikel 16 i medlemsstaterne og kontrollere dens forenelighed med direktivet. Hvis Kommissionen konkluderer, at anvendelsen af fravigelser er i strid med direktivets krav, kan den indlede en traktatbrudsprocedure mod den pågældende medlemsstat.

(3-100) Det nuværende format for rapportering af fravigelser dækker også alle rapporteringsforpligtelser omhandlet i artikel 9 i konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bernkonventionen) ⁽¹⁶⁸⁾ og har til formål at forbedre effektiviteten og anvendeligheden af rapporteringen på alle niveauer (regionalt, nationalt og europæisk). Det nye rapporteringsformat og et nyt IT-værktøj, HaBiDeS+ (Habitats and Birds Directives Derogation System +), anvendes i øjeblikket af Kommissionen og medlemsstaterne ⁽¹⁶⁹⁾.

(3-101) Det nye format omfatter de formelle betingelser i artikel 16, stk. 3, som skal opfyldes og angives i alle fravigelse, der indrømmes, samt yderligere oplysninger (f.eks. detaljer, der uddyber årsagen, midlerne og metoderne, dokumentation for de specifikke krav i artikel 16, stk. 1, litra e), referencer til afviste alternativer, dokumentation for, at fravigelsen ikke er til skade for bestandens bevaringsstatus, osv.), som giver en forståelse af de kompetente myndigheders begrundelse for at anvende fravigelsesordningen i artikel 16.

⁽¹⁶⁸⁾ Under den nuværende ordning mellem Kommissionen og Bernkonventionens sekretariat indsamler EU alle fravigelser, som EU's medlemsstater har rapporteret for en rapporteringsperiode, og fremsender disse til Bernkonventionens sekretariat.

⁽¹⁶⁹⁾ HaBiDeS+-værktøjet findes online på: <https://webforms.eionet.europa.eu/>.

BILAG I

Henvisninger til retssager

Habitatdirektivets bestemmelser om beskyttelse af arter

12. november 1969, Stauder mod Stadt Ulm, sag C-29/69, ECLI:EU:C:1969:57
27. oktober 1977, Regina mod Bouchereau, sag C-30/77, ECLI:EU:C:1977:172
12. juli 1979, Koschniske mod Raad van Arbeid, sag C-9/79, ECLI:EU:C:1979:201
23. maj 1985, Kommissionen mod Tyskland, sag C-29/84, ECLI:EU:C:1985:229
9. april 1987, Kommissionen mod Italien, sag C-363/85, ECLI:EU:C:1987:196
8. juli 1987, Kommissionen mod Belgien, sag C-247/85, ECLI:EU:C:1987:339
8. juli 1987, Kommissionen mod Italien, sag C-262/85, ECLI:EU:C:1987:340
23. februar 1988, Kommissionen mod Italien, sag C-429/85, ECLI:EU:C:1988:83
27. april 1988, Kommissionen mod Frankrig, sag C-252/85, ECLI:EU:C:1988:202
7. juli 1988, Moxel mod BALM, sag C-55/87, ECLI:EU:C:1988:377
15. marts 1990, Kommissionen mod Nederlandene, sag C-339/87, ECLI:EU:C:1990:119
28. marts 1990, straffesag mod G. Vessoso og G. Zanetti, forenede sager C-206/88 og 207/88, ECLI:EU:C:1990:145
17. januar 1991, Kommissionen mod Italien, C-157/89, ECLI:EU:C:1991:22
28. februar 1991, Kommissionen mod Tyskland, sag C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89
28. februar 1991, Kommissionen mod Tyskland, sag C-131/88, ECLI:EU:C:1991:87
30. maj 1991, Kommissionen mod Tyskland, sag C-59/89, ECLI:EU:C:1991:225
2. august 1993, Kommissionen mod Spanien, sag C-355/90, ECLI:EU:C:1993:331
7. marts 1996, WWF Italien mod Regione Veneto, sag C-118/94, ECLI:EU:C:1996:86
19. september 1996, Kommissionen mod Grækenland, sag C-236/95, ECLI:EU:C:1996:341
12. december 1996, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux og Société d'études ornithologiques mod Région Wallonne, sag C-10/96, ECLI:EU:C:1996:504
19. maj 1999, Kommissionen mod Frankrig, sag C-225/97, ECLI:EU:C:1999:252
11. november 1999, Kommissionen mod Italien, sag C-315/98, ECLI:EU:C:1999:551
7. november 2000, First Cooperate Shipping, sag C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600
10. maj 2001, Kommissionen mod Nederlandene, sag C-144/99, ECLI:EU:C:2001:257
17. maj 2001, Kommissionen mod Italien, sag C-159/99, ECLI:EU:C:2001:278
30. januar 2002, Kommissionen mod Grækenland, sag C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60
13. februar 2003, Kommissionen mod Luxembourg, sag C-75/01, ECLI:EU:C:2003:95

16. oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl., sag C-182/02, ECLI:EU:C:2003:558
6. november 2003, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-434/01, ECLI:EU:C:2003:601
20. oktober 2005, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626
15. december 2005, Kommissionen mod Finland, sag C-344/03, ECLI:EU:C:2005:770
10. januar 2006, Kommissionen mod Tyskland, sag C-98/03, ECLI:EU:C:2006:3
16. marts 2006, Kommissionen mod Grækenland, sag C-518/04, ECLI:EU:C:2006:183
18. maj 2006, Kommissionen mod Spanien, sag C-221/04, ECLI:EU:C:2006:329
8. juni 2006, WWF Italia m.fl., sag C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378
19. december 2006, Kommissionen mod Italien, sag C-503/06, ECLI:EU:C:2008:279
11. januar 2007, Kommissionen mod Irland, sag C-183/05, ECLI:EU:C:2007:14
10. maj 2007, Kommissionen mod Østrig, sag C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274
14. juni 2007, Kommissionen mod Finland, sag C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341
20. maj 2010, Kommissionen mod Spanien, sag C-308/08, ECLI:EU:C:2010:281
9. juni 2011, Kommissionen mod Frankrig, sag C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369
26. januar 2012, Kommissionen mod Polen, sag C-192/11, ECLI:EU:C:2012:44
15. marts 2012, Kommissionen mod Cypern, sag C-340/10, ECLI:EU:C:2012:143
15. marts 2012, Kommissionen mod Polen, sag C-46/11, ECLI:EU:C:2012:146
10. november 2016, Kommissionen mod Grækenland, sag C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847
17. april 2018, Kommissionen mod Polen, sag C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255
10. oktober 2019, forslag til afgørelse, sag C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851
11. juni 2020, forslag til afgørelse, sag C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458
4. marts 2021, forenede sager C-473/19 og C-474/19 — Föreningen Skydda Skogen, ECLI:EU:C:2021:166
2. juli 2020, Magistrat Stadt Wien, sag C-477/19, ECLI:EU:C:2020:517
-

BILAG II

Liste over dyrearter, der er omfattet af bilag II, IV og V

til habitatdirektivet 92/43/EØF

Ansvarsfraskrivelse: Nedenstående tabel er en konsolideret tabel udarbejdet af GD Miljø. Den har udelukkende til formål at give et overblik. Der påtages intet ansvar for indholdet. De retligt bindende udgaver af bilagene er dem, der er offentliggjort i de relevante retsakter. Den seneste udgave af disse bilag, som tabellen er baseret på, er offentliggjort i »Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2013 om tilpasning af visse direktiver vedrørende miljø på grund af Republikken Kroatiens tiltrædelse«⁽¹⁾

Arterne i dette bilag er anført:

- ved den pågældende arts eller underarts navn (i fed og kursiv) eller
- eller ved samtlige arter tilhørende en højere systematisk enhed (taxon) eller en nærmere angivet del af denne. Forkortelsen »spp.« efter navnet på en familie eller en slægt henviser til samtlige arter tilhørende denne familie eller slægt.

En stjerne (*) anbragt foran navnet angiver, at den pågældende art er en prioriteret bilag II-art (der skelnes ikke mellem prioriterede og ikke-prioriterede arter i bilag VI og V).

De bilag, der er konsolideret i denne tabel, er:

BILAG II: ARTER AF FÆLLESSKABS BETYDNING, HVIS BEVARING KRÆVER UDPEGNING AF SÆRLIGE BEVARINGSOMRÅDER

BILAG IV: ARTER AF FÆLLESSKABS BETYDNING, DER KRÆVER STRENG BESKYTTELSE

BILAG V: ARTER AF FÆLLESSKABS BETYDNING, FOR HVIS INDSAMLING I NATUREN OG UDNYTTELSE DER KAN TRÆFFES FORVALTNINGSFORANSTALTNINGER

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger
	II	IV	V	
DYR				
HVIRVELDYR				
PATTEDYR				
INSECTIVORA				
Erinaceidae				
<i>Erinaceus algirus</i>		X		
Soricidae				
<i>Crocidura canariensis</i>		X		
<i>Crocidura sicula</i>		X		
Talpidae				
<i>Galemys pyrenaicus</i>	X	X		
CHIROPTERA				
<i>Microchiroptera</i>				

⁽¹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:01992L0043-20130701>.

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger
	II	IV	V	
Rhinolophidae				
<i>Rhinolophus blasii</i>	X	X		
<i>Rhinolophus euryale</i>	X	X		
<i>Rhinolophus ferrumequinum</i>	X	X		
<i>Rhinolophus hipposideros</i>	X	X		
<i>Rhinolophus mehelyi</i>	X	X		
Vespertilionidae				
<i>Barbastella barbastellus</i>	X	X		
<i>Miniopterus schreibersi</i>	X	X		
<i>Myotis bechsteini</i>	X	X		
<i>Myotis blythii</i>	X	X		
<i>Myotis capaccinii</i>	X	X		
<i>Myotis dasycneme</i>	X	X		
<i>Myotis emarginatus</i>	X	X		
<i>Myotis myotis</i>	X	X		
Alle andre Microchiroptera		X		
Megachiroptera				
Pteropodidae				
<i>Rousettus aegyptiacus</i>	X	X		
RODENTIA				
Gliridae				
Alle arter undtagen Glis glis og Eliomys quercinus		X		
<i>Myomimus roachi</i>	X	X		
Sciuridae				
* <i>Marmota marmota latirostris</i>	X	X		
* <i>Pteromys volans</i> (<i>Sciuropterus ruscicus</i>)	X	X		
<i>Spermophilus citellus</i> (<i>Citellus citellus</i>)	X	X		
* <i>Spermophilus suslicus</i> (<i>Citellus suslicus</i>)	X	X		
<i>Sciurus anomalus</i>		X		
Castoridae				
<i>Castor fiber</i>	X	X	X	Bilag II: bortset fra de estiske, lettiske, litauiske, finske og svenske bestande Bilag IV: bortset fra de estiske, lettiske, litauiske, polske, finske og svenske bestande

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger
	II	IV	V	
				Bilag V: de finske, svenske, lettiske, litauiske, estiske og polske populationer
Cricetidae				
<i>Cricetus cricetus</i>		X	X	Bilag IV: bortset fra de ungarske populationer Bilag V: de ungarske populationer
<i>Mesocricetus newtoni</i>	X	X		
Microtidae				
<i>Dinaromys bogdanovi</i>	X	X		
<i>Microtus cabreræ</i>	X	X		
* <i>Microtus oeconomus arenicola</i>	X	X		
* <i>Microtus oeconomus mehelyi</i>	X	X		
<i>Microtus tatricus</i>	X	X		
Zapodidae				
<i>Sicista betulina</i>		X		
<i>Sicista subtilis</i>	X	X		
Hystriidae				
<i>Hystrix cristata</i>		X		
CARNIVORA				
Canidae				
* <i>Alopex lagopus</i>	X	X		
<i>Canis aureus</i>			X	
* <i>Canis lupus</i>	X	X	X	Bilag II: bortset fra den estiske population; græske populationer: kun populationerne syd for 39. breddegrad; spanske populationer: kun populationer syd for Duero; lettiske, litauiske og finske populationer Bilag IV: bortset fra de græske populationer nord for 39. breddegrad; estiske populationer; spanske populationer nord for Duero; lettiske, litauiske, polske, slovakiske og bulgarske populationer og finske populationer i rensdyrforvaltningsområdet som defineret i paragraf 2 i finsk lov nr. 848/90 af 14. september 1990 om rensdyrforvaltning

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger
	II	IV	V	
				Bilag V: de spanske populationer nord for Duero samt de græske populationer nord for 39. breddegrad, de finske populationer i rendyrforvaltningsområdet som defineret i paragraf 2 i finsk lov nr. 848/90 af 14. september 1990 om rendyrforvaltning samt de bulgarske, lettiske, litauiske, estiske, polske og slovakiske populationer
Ursidae				
* <i>Ursus arctos</i>	X	X		Bilag II: bortset fra de estiske, finske og svenske populationer
Mustelidae				
* <i>Gulo gulo</i>	X			
<i>Lutra lutra</i>	X	X		
<i>Martes martes</i>			X	
<i>Mustela eversmanii</i>	X	X		
<i>Mustela putorius</i>			X	
* <i>Mustela lutreola</i>	X	X		
<i>Vormela peregusna</i>	X	X		
Felidae				
<i>Felis silvestris</i>		X		
<i>Lynx lynx</i>	X	X	X	Bilag II: bortset fra de estiske, lettiske og finske populationer Bilag IV: bortset fra den estiske population Bilag V: den estiske population
* <i>Lynx pardinus</i>	X	X		
Phocidae				
<i>Halichoerus grypus</i>	X		X	
* <i>Monachus monachus</i>	X	X		
<i>Phoca hispida bottnica</i>	X		X	
* <i>Phoca hispida saimensis</i>	X	X		
<i>Phoca vitulina</i>	X		X	
Alle andre Phocidae			X	
Viverridae				

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger
	II	IV	V	
<i>Genetta genetta</i>			X	
<i>Herpestes ichneumon</i>			X	
DUPLICIDENTATA				
Leporidae				
<i>Lepus timidus</i>			X	
ARTIODACTYLA				
Cervidae				
* <i>Cervus elaphus corsicanus</i>	X	X		
<i>Rangifer tarandus fennicus</i>	X			
Bovidae				
* <i>Bison bonasus</i>	X	X		
<i>Capra aegagrus</i> (naturlige populationer)	X	X		
<i>Capra ibex</i>			X	
<i>Capra pyrenaica</i> (bortset fra <i>Capra pyrenaica pyrenaica</i>)			X	
* <i>Capra pyrenaica pyrenaica</i>	X	X		
<i>Ovis gmelini musimon</i> (<i>Ovis ammon musimon</i>) (naturlige populationer — Korsika og Sardinien)	X	X		
<i>Ovis orientalis ophion</i> (<i>Ovis gmelini ophion</i>)	X	X		
* <i>Rupicapra pyrenaica ornata</i> (<i>Rupicapra rupicapra ornata</i>)	X	X		
<i>Rupicapra rupicapra</i> (bortset fra <i>Rupicapra rupicapra balcanica</i> , <i>Rupicapra rupicapra ornata</i> og <i>Rupicapra rupicapra tatrica</i>)			X	
<i>Rupicapra rupicapra balcanica</i>	X	X		
* <i>Rupicapra rupicapra tatrica</i>	X	X		
CETACEA				
<i>Phocoena phocoena</i>	X	X		
<i>Tursiops truncatus</i>	X	X		
Alle andre Cetacea		X		
KRYBDYR				
CHELONIA (TESTUDINES)				
Testudinidae				

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger
	II	IV	V	
<i>Testudo graeca</i>	X	X		
<i>Testudo hermanni</i>	X	X		
<i>Testudo marginata</i>	X	X		
Cheloniidae				
* <i>Caretta caretta</i>	X	X		
* <i>Chelonia mydas</i>	X	X		
<i>Lepidochelys kempii</i>		X		
<i>Eretmochelys imbricata</i>		X		
Dermochelyidae				
<i>Dermochelys coriacea</i>		X		
Emydidae				
<i>Emys orbicularis</i>	X	X		
<i>Mauremys caspica</i>	X	X		
<i>Mauremys leprosa</i>	X	X		
SAURIA				
Lacertidae				
<i>Algyroides fitzingeri</i>		X		
<i>Algyroides marchi</i>		X		
<i>Algyroides moreoticus</i>		X		
<i>Algyroides nigropunctatus</i>		X		
<i>Dalmatolacerta oxycephala</i>		X		
<i>Dinarolacerta mosorensis</i>	X	X		
<i>Gallotia atlantica</i>		X		
<i>Gallotia galloti</i>		X		
<i>Gallotia galloti insulanagae</i>	X	X		
* <i>Gallotia simonyi</i>	X	X		
<i>Gallotia stehlini</i>		X		
<i>Lacerta agilis</i>		X		
<i>Lacerta bedriagae</i>		X		
<i>Lacerta bonnali</i> (<i>Lacerta monticola</i>)	X	X		
<i>Lacerta monticola</i>	X	X		
<i>Lacerta danfordi</i>		X		
<i>Lacerta dugesi</i>		X		
<i>Lacerta graeca</i>		X		

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger
	II	IV	V	
<i>Lacerta horvathi</i>		X		
<i>Lacerta schreiberi</i>	X	X		
<i>Lacerta trilineata</i>		X		
<i>Lacerta viridis</i>		X		
<i>Lacerta vivipara pannonica</i>		X		
<i>Ophisops elegans</i>		X		
<i>Podarcis erhardii</i>		X		
<i>Podarcis fifolensis</i>		X		
<i>Podarcis hispanica atrata</i>		X		
<i>Podarcis lilfordi</i>	X	X		
<i>Podarcis melisellensis</i>		X		
<i>Podarcis milensis</i>		X		
<i>Podarcis muralis</i>		X		
<i>Podarcis peloponnesiaca</i>		X		
<i>Podarcis pityusensis</i>	X	X		
<i>Podarcis sicula</i>		X		
<i>Podarcis taurica</i>		X		
<i>Podarcis tiliguerta</i>		X		
<i>Podarcis wagleriana</i>		X		
Scincidae				
<i>Ablepharus kitaibelli</i>		X		
<i>Chalcides bedriagai</i>		X		
<i>Chalcides ocellatus</i>		X		
<i>Chalcides sexlineatus</i>		X		
<i>Chalcides simonyi</i> (<i>Chalcides occidentalis</i>)	X	X		
<i>Chalcides viridianus</i>		X		
<i>Ophiomorus punctatissimus</i>		X		
Gekkonidae				
<i>Cyrtopodion kotschyi</i>		X		
<i>Phyllodactylus europaeus</i>	X	X		
<i>Tarentola angustimentalis</i>		X		
<i>Tarentola boettgeri</i>		X		
<i>Tarentola delalandii</i>		X		
<i>Tarentola gomerensis</i>		X		
Agamidae				

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger
	II	IV	V	
<i>Stellio stellio</i>		X		
Chamaeleontidae				
<i>Chamaeleo chamaeleon</i>		X		
Anguidae				
<i>Ophisaurus apodus</i>		X		
OPHIDIA (SERPENTES)				
Colubridae				
<i>Coluber caspius</i>		X		
* <i>Coluber cypriensis</i>	X	X		
<i>Coluber hippocrepis</i>		X		
<i>Coluber jugularis</i>		X		
<i>Coluber laurenti</i>		X		
<i>Coluber najadum</i>		X		
<i>Coluber nummifer</i>		X		
<i>Coluber viridiflavus</i>		X		
<i>Coronella austriaca</i>		X		
<i>Eirenis modesta</i>		X		
<i>Elaphe longissima</i>		X		
<i>Elaphe quatuorlineata</i>	X	X		
<i>Elaphe situla</i>	X	X		
<i>Natrix natrix cetti</i>		X		
<i>Natrix natrix corsa</i>		X		
* <i>Natrix natrix cypriaca</i>	X	X		
<i>Natrix tessellata</i>		X		
<i>Telescopus falax</i>		X		
Viperidae				
<i>Vipera ammodytes</i>		X		
* <i>Macrovipera schweizeri</i> (<i>Vipera lebetina schweizeri</i>)	X	X		
<i>Vipera seoanni</i>		X		Bilag IV: bortset fra spanske populationer
<i>Vipera ursinii</i> (bortset fra <i>Vipera ursinii rakosiensis</i> og <i>Vipera ursinii macrops</i>)	X	X		
* <i>Vipera ursinii macrops</i>	X	X		
* <i>Vipera ursinii rakosiensis</i>	X	X		

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger
	II	IV	V	
<i>Vipera xanthina</i>		X		
Boidae				
<i>Eryx jaculus</i>		X		
PADDER				
CAUDATA				
Salamandridae				
<i>Chioglossa lusitanica</i>	X	X		
<i>Euproctus asper</i>		X		
<i>Euproctus montanus</i>		X		
<i>Euproctus platycephalus</i>		X		
<i>Mertensiella luschani</i> (<i>Salamandra luschani</i>)	X	X		
<i>Salamandra atra</i>		X		
* <i>Salamandra aurorae</i> (<i>Salamandra atra aurorae</i>)	X	X		
<i>Salamandra lanzai</i>		X		
<i>Salamandrina terdigitata</i>	X	X		
<i>Triturus carnifex</i> (<i>Triturus cristatus carnifex</i>)	X	X		
<i>Triturus cristatus</i> (<i>Triturus cristatus cristatus</i>)	X	X		
<i>Triturus dobrogicus</i> (<i>Triturus cristatus dobrogicus</i>)	X			
<i>Triturus italicus</i>		X		
<i>Triturus karelinii</i> (<i>Triturus cristatus karelinii</i>)	X	X		
<i>Triturus marmoratus</i>		X		
<i>Triturus montandoni</i>	X	X		
<i>Triturus vulgaris ampelensis</i>	X	X		
Proteidae				
* <i>Proteus anguinus</i>	X	X		
Plethodontidae				
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>ambrosii</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>flavus</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>genei</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>imperialis</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>strinatii</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>supramontis</i>	X	X		

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger
	II	IV	V	
ANURA				
Discoglossidae				
<i>Alytes cisternasii</i>		X		
* <i>Alytes muletensis</i>	X	X		
<i>Alytes obstetricans</i>		X		
<i>Bombina bombina</i>	X	X		
<i>Bombina variegata</i>	X	X		
<i>Discoglossus galganoi</i> (herunder <i>Discoglossus »jeanneae«</i>)	X	X		
<i>Discoglossus montalentii</i>	X	X		
<i>Discoglossus pictus</i>		X		
<i>Discoglossus sardus</i>	X	X		
Ranidae				
<i>Rana arvalis</i>		X		
<i>Rana dalmatina</i>		X		
<i>Rana esculenta</i>			X	
<i>Rana graeca</i>		X		
<i>Rana iberica</i>		X		
<i>Rana italica</i>		X		
<i>Rana latastei</i>	X	X		
<i>Rana lessonae</i>		X		
<i>Rana perezi</i>			X	
<i>Rana ridibunda</i>			X	
<i>Rana temporaria</i>			X	
Pelobatidae				
<i>Pelobates cultripipes</i>		X		
<i>Pelobates fuscus</i>		X		
* <i>Pelobates fuscus insubricus</i>	X	X		
<i>Pelobates syriacus</i>		X		
Bufonidae				
<i>Bufo calamita</i>		X		
<i>Bufo viridis</i>		X		
Hylidae				

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger
	II	IV	V	
<i>Hyla arborea</i>		X		
<i>Hyla meridionalis</i>		X		
<i>Hyla sarda</i>		X		
FISK				
PETROMYZONIFORMES				
Petromyzonidae				
<i>Eudontomyzon</i> spp.	X			
<i>Lampetra fluviatilis</i>	X		X	Bilag II: bortset fra de finske og svenske populationer
<i>Lampetra planeri</i>	X			Bilag II: bortset fra de estiske, finske og svenske populationer
<i>Lethenteron zanandreaei</i>	X		X	
<i>Petromyzon marinus</i>	X			Bilag II: bortset fra de svenske populationer
ACIPENSERIFORMES				
Acipenseridae				
* <i>Acipenser naccarii</i>	X	X		
* <i>Acipenser sturio</i>	X	X		
Alle andre Acipenseridae-arter			X	
CLUPEIFORMES				
Clupeidae				
<i>Alosa</i> spp.	X		X	
SALMONIFORMES				
Salmonidae/Coregonidae				
<i>Coregonus</i> spp. (bortset fra <i>Coregonus oxyrhynchus</i> — anadrome populationer i visse områder af Nordsøen)			X	
* <i>Coregonus oxyrhynchus</i> (anadrome populationer i visse områder af Nordsøen)	X	X		
<i>Hucho hucho</i> (naturlige populationer)	X		X	
<i>Salmo macrostigma</i>	X			

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger
	II	IV	V	
<i>Salmo marmoratus</i>	X			
<i>Salmo salar</i> (kun i ferskvand)	X		X	Bilag II: bortset fra de finske populationer
<i>Salmothymus obtusirostris</i>	X			
<i>Thymallus thymallus</i>			X	
Umbridae				
<i>Umbra krameri</i>	X			
CYPRINIFORMES				
Cyprinidae				
<i>Alburnus albidus</i> (<i>Alburnus vulturius</i>)	X			
<i>Anaocypris hispanica</i>	X	X		
<i>Aspius aspius</i>	X		X	Bilag II: bortset fra de finske populationer
<i>Aulopyge huegelii</i>	X			
<i>Barbus</i> spp.			X	
<i>Barbus comiza</i>	X		X	
<i>Barbus meridionalis</i>	X		X	
<i>Barbus plebejus</i>	X		X	
<i>Chalcalburnus chalcoides</i>	X			
<i>Chondrostoma genei</i>	X			
<i>Chondrostoma knerii</i>	X			
<i>Chondrostoma lusitanicum</i>	X			
<i>Chondrostoma phoxinus</i>	X			
<i>Chondrostoma polylepis</i> (herunder <i>C. willkommi</i>)	X			
<i>Chondrostoma soetta</i>	X			
<i>Chondrostoma toxostoma</i>	X			
<i>Gobio albipinnatus</i>	X			
<i>Gobio kessleri</i>	X			
<i>Gobio uranoscopus</i>	X			
<i>Iberocypris palaciosi</i>	X			
* <i>Ladigesocypris ghigii</i>	X			
<i>Leuciscus lucumonis</i>	X			
<i>Leuciscus souffia</i>	X			
<i>Pelecus cultratus</i>	X		X	
<i>Phoxinellus</i> spp.	X			

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger
	II	IV	V	
* <i>Phoxinus phoxinus</i>	X	X		
<i>Rhodeus sericeus amarus</i>	X			
<i>Rutilus alburnoides</i>	X			
<i>Rutilus arcasii</i>	X			
<i>Rutilus frisii meidingeri</i>	X		X	
<i>Rutilus lemmingii</i>	X			
<i>Rutilus pigus</i>	X		X	
<i>Rutilus rubilio</i>	X			
<i>Rutilus macrolepidotus</i>	X			
<i>Scardinius graecus</i>	X			
<i>Squalius microlepis</i>	X			
<i>Squalius svallize</i>	X			
Cobitidae				
<i>Cobitis elongata</i>	X			
<i>Cobitis taenia</i>	X			Bilag II: bortset fra de finske populationer
<i>Cobitis trichonica</i>	X			
<i>Misgurnus fossilis</i>	X			
<i>Sabanejewia aurata</i>	X			
<i>Sabanejewia larvata</i> (<i>Cobitis larvata</i> og <i>Cobitis conspersa</i>)	X			
SILURIFORMES				
Siluridae				
<i>Silurus aristotelis</i>	X		X	
ATHERINIFORMES				
Cyprinodontidae				
<i>Aphanius iberus</i>	X			
<i>Aphanius fasciatus</i>	X			
* <i>Valencia hispanica</i>	X	X		
* <i>Valencia letourneuxi</i> (<i>Valencia hispanica</i>)	X			
PERCIFORMES				
Percidae				

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger
	II	IV	V	
<i>Gymnocephalus baloni</i>	X	X		
<i>Gymnocephalus schraetzer</i>	X		X	
* <i>Romanichthys valsanicola</i>	X	X		
Zingel spp. (bortset fra <i>Zingel asper</i> og <i>Zingel zingel</i>)	X			
<i>Zingel asper</i>	X	X		
<i>Zingel zingel</i>	X		X	
Gobiidae				
<i>Knipowitschia croatica</i>	X			
<i>Knipowitschia (Padogobius) panizae</i>	X			
<i>Padogobius nigricans</i>	X			
<i>Pomatoschistus canestrini</i>	X			
SCORPAENIFORMES				
Cottidae				
<i>Cottus gobio</i>	X			Bilag II: bortset fra de finske populationer
<i>Cottus petiti</i>	X			
HVIRVELLØSE DYR				
ANNELIDA				
HIRUDINOIDEA — ARHYNCHOBDELLAE				
Hirudinidae				
<i>Hirudo medicinalis</i>				X
LEDDYR				
CRUSTACEA				
Decapoda				
<i>Astacus astacus</i>				X
<i>Austropotamobius pallipes</i>		X		X
* <i>Austropotamobius torrentium</i>		X		X
<i>Scyllarides latus</i>				X
Isopoda				
* <i>Armadillidium ghardalamensis</i>		X	X	
INSECTA				
Coleoptera				

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger		
	II	IV	V			
<i>Agathidium pulchellum</i>				X		
<i>Bolbelasmus unicornis</i>				X	X	
<i>Boros schneideri</i>				X		
<i>Buprestis splendens</i>				X	X	
<i>Carabus hampei</i>				X	X	
<i>Carabus hungaricus</i>				X	X	
* <i>Carabus menetriesi pacholei</i>				X		
* <i>Carabus olympiae</i>				X	X	
<i>Carabus variolosus</i>				X	X	
<i>Carabus zawadzskii</i>				X	X	
<i>Cerambyx cerdo</i>				X	X	
<i>Corticaria planula</i>				X		
<i>Cucujus cinnaberinus</i>				X	X	
<i>Dorcadion fulvum cervae</i>				X	X	
<i>Duvalius gebhardti</i>				X	X	
<i>Duvalius hungaricus</i>				X	X	
<i>Dytiscus latissimus</i>				X	X	
<i>Graphoderus bilineatus</i>				X	X	
<i>Leptodirus hochenwarti</i>				X	X	
<i>Limoniscus violaceus</i>				X		
<i>Lucanus cervus</i>				X		
<i>Macrolea pubipennis</i>				X		
<i>Mesosa myops</i>				X		
<i>Morimus funereus</i>				X		
* <i>Osmoderma eremita</i>				X	X	
<i>Oxyporus mannerheimii</i>				X		
<i>Pilemia tigrina</i>				X	X	
* <i>Phryganophilus ruficollis</i>				X	X	
<i>Probatiscus subrugosus</i>				X	X	
<i>Propomacrus cypriacus</i>				X	X	
* <i>Pseudogaurotina excellens</i>				X	X	
<i>Pseudoseriscius cameroni</i>				X	X	
<i>Pytho kolwensis</i>				X	X	
<i>Rhysodes sulcatus</i>				X		
* <i>Rosalia alpina</i>				X	X	

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger		
	II	IV	V			
<i>Stephanopachys linearis</i>				X		
<i>Stephanopachys substriatus</i>				X		
<i>Xyletinus tremulicola</i>				X		
Hemiptera						
<i>Aradus angularis</i>				X		
Lepidoptera						
<i>Agriades glandon aquilo</i>				X		
<i>Apatura metis</i>					X	
<i>Arytrura musculus</i>				X	X	
* <i>Callimorpha</i> (<i>Euplagia</i> , <i>Panaxia</i>) <i>quadripunctaria</i>				X		
<i>Catopta thrips</i>				X	X	
<i>Chondrosoma fiduciarium</i>				X	X	
<i>Clossiana improba</i>				X		
<i>Coenonympha hero</i>					X	
<i>Coenonympha oedippus</i>				X	X	
<i>Colias myrmidone</i>				X	X	
<i>Cucullia mixta</i>				X	X	
<i>Dioszeghyana schmidtii</i>				X	X	
<i>Erannis ankeraria</i>				X	X	
<i>Erebia calcaria</i>				X	X	
<i>Erebia christi</i>				X	X	
<i>Erebia medusa polaris</i>				X		
<i>Erebia sudetica</i>					X	
<i>Eriogaster catax</i>				X	X	
<i>Euphydryas</i> (<i>Eurodryas</i> , <i>Hypodryas</i>) <i>aurinia</i>				X		
<i>Fabriciana elisa</i>					X	
<i>Glyphipterix loricatella</i>				X	X	
<i>Gortyna borelii lunata</i>				X	X	
<i>Graellsia isabellae</i>				X		X
<i>Hesperia comma catena</i>				X		
<i>Hypodryas maturna</i>				X	X	
<i>Hyles hippophaes</i>					X	
<i>Leptidea morsei</i>				X	X	
<i>Lignyopectera fumidaria</i>				X	X	
<i>Lopinga achine</i>					X	

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger		
	II	IV	V			
<i>Lycaena dispar</i>				X	X	
<i>Lycaena helle</i>				X	X	
<i>Maculinea arion</i>					X	
<i>Maculinea nausithous</i>				X	X	
<i>Maculinea teleius</i>				X	X	
<i>Melanargia arge</i>				X	X	
* <i>Nymphalis vaualbum</i>				X	X	
<i>Papilio alexanor</i>					X	
<i>Papilio hospiton</i>				X	X	
<i>Parnassius apollo</i>					X	
<i>Parnassius mnemosyne</i>					X	
<i>Phyllometra culminaria</i>				X	X	
<i>Plebicula golgus</i>				X	X	
<i>Polymixis rufocincta isolata</i>				X	X	
<i>Polyommatus eroides</i>				X	X	
<i>Proterebia afra dalmata</i>				X	X	
<i>Proserpinus proserpina</i>					X	
<i>Pseudophilotes bavius</i>				X	X	
<i>Xestia borealis</i>				X		
<i>Xestia brunneopicta</i>				X		
* <i>Xylomoia strix</i>				X	X	
<i>Zerynthia polyxena</i>					X	
Mantodea						
<i>Apteromantis aptera</i>				X	X	
Odonata						
<i>Aeshna viridis</i>					X	
<i>Coenagrion hylas</i>				X		
<i>Coenagrion mercuriale</i>				X		
<i>Coenagrion ornatum</i>				X		
<i>Cordulegaster heros</i>				X	X	
<i>Cordulegaster trinacriae</i>				X	X	
<i>Gomphus graslinii</i>				X	X	
<i>Leucorrhina albifrons</i>					X	
<i>Leucorrhina caudalis</i>					X	
<i>Leucorrhinia pectoralis</i>				X	X	

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger		
	II	IV	V			
<i>Lindenia tetraphylla</i>				X	X	
<i>Macromia splendens</i>				X	X	
<i>Ophiogomphus cecilia</i>				X	X	
<i>Oxygastra curtisii</i>				X	X	
<i>Stylurus flavipes</i>					X	
<i>Sympecma braueri</i>					X	
Orthoptera						
<i>Baetica ustulata</i>				X	X	
<i>Brachytripes megacephalus</i>				X	X	
<i>Isophya costata</i>				X	X	
<i>Isophya harzi</i>				X	X	
<i>Isophya stysi</i>				X	X	
<i>Myrmecophilus baronii</i>				X	X	
<i>Odontopodisma rubripes</i>				X	X	
<i>Paracaloptenus caloptenoides</i>				X	X	
<i>Pholidoptera transsylvanica</i>				X	X	
<i>Saga pedo</i>					X	
<i>Stenobothrus (Stenobothrodes) eurasius</i>				X	X	
ARACHNIDA						
Araneae						
<i>Macrothele calpeiana</i>					X	
Pseudoscorpiones						
<i>Anthrenochernes stellae</i>				X		
COELENTERATA						
Cnidaria						
<i>Corallium rubrum</i>						X
BLØDDYR						
GASTROPODA						
<i>Anisus vorticulus</i>				X	X	
<i>Caseolus calculus</i>				X	X	
<i>Caseolus commixta</i>				X	X	
<i>Caseolus sphaerula</i>				X	X	

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger
	II	IV	V	
<i>Chilostoma banaticum</i>		X	X	
<i>Discula leacockiana</i>		X	X	
<i>Discula tabellata</i>		X	X	
<i>Discula testudinalis</i>			X	
<i>Discula turricula</i>			X	
<i>Discus defloratus</i>			X	
<i>Discus guerini</i>		X	X	
<i>Elona quimperiana</i>		X	X	
<i>Geomalacus maculosus</i>		X	X	
<i>Geomitra moniziana</i>		X	X	
<i>Gibbula nivos</i>		X	X	
* <i>Helicopsis striata austriaca</i>		X		
<i>Helix pomatia</i>				X
<i>Hygromia kovacsi</i>		X	X	
<i>Idiomela (Helix) subplicata</i>		X	X	
<i>Lampedusa imitatrix</i>		X	X	
* <i>Lampedusa melitensis</i>		X	X	
<i>Leiostryla abbreviata</i>		X	X	
<i>Leiostryla cassida</i>		X	X	
<i>Leiostryla corneocostata</i>		X	X	
<i>Leiostryla gibba</i>		X	X	
<i>Leiostryla lamellosa</i>		X	X	
* <i>Paladilhia hungarica</i>		X	X	
<i>Patella feruginea</i>			X	
<i>Sadleriana pannonica</i>		X	X	
<i>Theodoxus prevostianus</i>			X	
<i>Theodoxus transversalis</i>		X	X	
<i>Vertigo angustior</i>		X		
<i>Vertigo genesii</i>		X		
<i>Vertigo geyeri</i>		X		
<i>Vertigo moulinsiana</i>		X		
BIVALVIA				
<i>Anisomyaria</i>				

Artsnavn	Bilag			Geografiske begrænsninger		
	II	IV	V			
<i>Lithophaga lithophaga</i>					X	
<i>Pinna nobilis</i>					X	
Unionoida						
<i>Margaritifera auricularia</i>					X	
<i>Margaritifera durrovensis</i> (<i>Margaritifera margaritifera</i>)				X		X
<i>Margaritifera margaritifera</i>				X		X
<i>Microcondylaea compressa</i>						X
<i>Unio crassus</i>				X	X	
<i>Unio elongatulus</i>						X
Dreissenidae						
<i>Congeria kusceri</i>				X	X	
ECHINODERMATA						
Echinoidea						
<i>Centrostephanus longispinus</i>					X	

BILAG III

Gennemførelse af habitatdirektivets artikel 12: Eksemplet med ulve**1. Baggrund og indledning**

Ulven tilhører Europas oprindelige fauna og er en integreret del af vores biodiversitet og naturarv. Som rovdyr øverst i fødekæden spiller den en vigtig økologisk rolle og bidrager til økosystemernes sundhed og funktion. Den bidrager navnlig til at regulere tætheden af de arter, den jager ⁽¹⁾ (typisk vilde hovdyr som rådyr, kronhjort og vildsvin, men også gemse og elg, afhængigt af området), og til at forbedre deres sundhed gennem selektiv rovdrift. Ulven forekom tidligere i hele det europæiske fastland, men den var blevet udryddet i de fleste regioner og lande i første halvdel af det 20. århundrede.

Rapporten om naturens tilstand 2020 ⁽²⁾, der er baseret på data fra medlemsstaterne, bekræfter, at ulvebestandene generelt er ved at blive genoprettet (stabilt eller stigende) i EU og genvinder dele af deres historiske udbredelsesområde, selv om de kun har opnået en gunstig bevaringsstatus i nogle medlemsstater ⁽³⁾. Ulvens tilbagevenden er en stor bevaringssucces ⁽⁴⁾, som er blevet muliggjort af retlig beskyttelse, mere gunstige holdninger i offentligheden samt genopretning af dens byttearter (f.eks. hjorte og vildsvin) og af skovdække (efter braklægning af landbrugsjord).

Samtidig er ulvens tilbagevenden til områder, hvor den har været fraværende i årtier eller mere, en stor udfordring for medlemsstaterne, da denne art ofte er forbundet med flere typer konflikter og kan give anledning til stærke sociale protester og reaktioner blandt de berørte landdistriktsamfund.

Ligesom andre store rovdyr kræver ulve meget store arealer, hvor individer og ulveflokkede har et territorium på flere hundrede tusinde km². Som følge heraf forekommer de i meget lave tætheder, og deres bestande spreder sig over meget store områder, typisk på tværs af mange forvaltningsgrænser, både i og mellem landene. Fra et biologisk synspunkt bør bevarings- og forvaltningsforanstaltningerne derfor koordineres og samordnes så vidt muligt. Dette understreger behovet for grænseoverskridende samarbejde, hvor der f.eks. anvendes ensartede og koordinerede tilgange på ulvebestandsniveau. Yderligere vejledning kan findes i *Guidelines for population-level management plans of large carnivores in Europe*, udarbejdet for Europa-Kommissionen (Linnell et al., 2008) ⁽⁵⁾.

Ulven er opført i bilag IV til habitatdirektivet for de fleste medlemsstater og regioner og er derfor underlagt de strenge beskyttelsesbestemmelser i habitatdirektivets artikel 12, herunder forbuddet mod alle former for forsætlig indfangning eller drab af individer i naturen.

For nogle medlemsstater og regioner er ulven opført i bilag V som en art, »for hvis indsamling i naturen og udnyttelse der kan træffes forvaltningsforanstaltninger«. For de fleste medlemsstater og regioner er ulven også opført i bilag II som en prioriteret art, der kræver udpegning af særlige bevaringsområder og passende bevaringsforanstaltninger. I tabellen vises det, hvilke bestande der er omfattet af hvilke bilag til habitatdirektivet.

Tabel

Opførelse af ulv i bilagene til habitatdirektivet

Bilag II (behov for udpegning af særlige bevaringsområder): »* Canis lupus (bortset fra estiske, lettiske, litauiske, og finske populationer, græske populationer nord for 39. breddegrad og spanske populationer nord for Duero)«

⁽¹⁾ <https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-012-0623-5>.

⁽²⁾ <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>.

⁽³⁾ I henhold til habitatdirektivets artikel 17 har Rumænien, Litauen, Letland, Estland og Italien rapporteret en gunstig bevaringsstatus for ulven i alle deres biogeografiske regioner.

⁽⁴⁾ <https://science.sciencemag.org/content/346/6216/1517>.

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting_management.htm.

Bilag IV (streng beskyttelse): »Canis lupus (bortset fra estiske, bulgarske, lettiske, litauiske, estiske, polske og slovakiske populationer, græske populationer nord for 39. breddegrad, spanske populationer nord for Duero og finske populationer i rensdyrforvaltningsområdet som defineret i paragraf 2 i finsk lov nr. 848/90 af 14. september 1990 om rensdyrforvaltning)«

Bilag V (artsforvaltning er tilladt): »Canis lupus (spanske populationer nord for Duero, græske populationer nord for 39. breddegrad, finske populationer i rensdyrforvaltningsområdet som defineret i paragraf 2 i finsk lov nr. 848/90 af 14. september 1990 om rensdyrforvaltning samt bulgarske, lettiske, litauiske, estiske, polske og slovakiske populationer)«.

Som nævnt ovenfor har ulven endnu ikke opnået en gunstig bevaringsstatus i mange medlemsstater og regioner ⁽⁶⁾.

En undersøgelse, der blev gennemført i 2018 for Europa-Parlamentet ⁽⁷⁾, omhandlede udryddelsesrisikoen for de enkelte ulvebestande på grundlag af IUCN's rødlistekriterier. Ud af ni (hovedsageligt grænseoverskridende) ulvebestande blev tre vurderet som »ikke truede«, tre »næsten truede« og tre »sårbare«. En ulvebestand (den iberiske bestand, Spanien-Sierra Morena) er blevet udryddet. Forfatterne til undersøgelsen fremhævede også problemer med at harmonisere resultaterne af overvågninger på grund af forskelle i overvågningsteknikker og -tilgange (forskellige opgørelsesmetoder eller -perioder), gennemsnit i forhold til maksimums- og minimumsbestand, mangel på rapporter fra visse lande, selv om arten er til stede, forskelle i datakvalitet osv. ⁽⁸⁾.

Selv om flere ulvebestande tilsyneladende er ved at blive genoprettet og vokser i hele Europa, står arten stadig over for en række trusler og bevaringsproblemer, navnlig krybskytteri (som ofte ikke opdages, men som sandsynligvis tegner sig for en meget stor andel af den samlede dødelighed). De specifikke trusler og de potentielle foranstaltninger til at imødegå dem er beskrevet for hver ulvebestand i rapporten *Key actions for Large Carnivore populations in Europe* (Boitani et al., 2015 ⁽⁹⁾), som Europa-Kommissionen har finansieret.

2. Retlige krav til beskyttelse af individuelle ulve

Ulven er strengt beskyttet de steder, for hvilke den er nævnt i bilag IV til habitatdirektivet. Direktivets formål er at opnå en gunstig bevaringsstatus for de nævnte arter. Den beskyttelse, som habitatdirektivets artikel 12 giver bestandene af de arter, der er opført i dette bilag, er forebyggende og kræver, at medlemsstaterne forhindrer situationer, der kan have en negativ indvirkning på arten.

Den formelle gennemførelse artikel 12 i national lovgivning skal suppleres af yderligere gennemførelsesforanstaltninger med henblik på at sikre streng beskyttelse baseret på de specifikke problemer og trusler, som ulven står over for i en given sammenhæng. Myndighederne skal ikke blot forbyde de handlinger, der er anført i artikel 12, de skal også træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at forbuddene ikke overtrædes i praksis. Dette indebærer f.eks., at myndighederne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at forhindre (ulovlige) drab på ulve og beskytte deres raste- og yngleområder, f.eks. deres huler og deres »rendezvous-områder«.

Ifølge EU-Domstolen »kræver gennemførelsen af (habitatdirektivets) artikel 12, stk. 1, ikke kun, at medlemsstaterne indfører en fuldstændig lovramme, men også, at de iværksætter konkrete, specifikke beskyttelsesforanstaltninger«, idet bestemmelsen også forudsætter, »at der vedtages sammenhængende og koordinerede foranstaltninger af forebyggende karakter« (Domstolens dom af 11. januar 2007, sag C-183/05, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Irland). Denne tilgang er blevet bekræftet af Domstolens dom af 10. oktober 2019 (forslag til afgørelse i sag C-674/17): »Overholdelsen af

⁽⁶⁾ <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion>.

⁽⁷⁾ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617488/IPOL_STU\(2018\)617488_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617488/IPOL_STU(2018)617488_EN.pdf).

⁽⁸⁾ IUCN's Red List of Threatened Species 2018: <https://www.iucnredlist.org/ja/species/3746/144226239>. Andre nylige data giver i enkelte tilfælde lidt andre tal end ovennævnte undersøgelse for de iberiske bestande, bestandene i de vestlige og centrale Alper og de karelske bestande.

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf.

denne bestemmelse kræver ikke kun, at medlemsstaterne indfører en fuldstændig lovramme, men også, at de iværksætter konkrete, specifikke beskyttelsesforanstaltninger. På samme måde forudsætter den strenge beskyttelsesordning, at der vedtages sammenhængende og koordinerede foranstaltninger af forebyggende karakter. En sådan streng beskyttelsesordning skal således gøre det faktisk muligt at undgå forsætlig indfangning eller drab i naturen og beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder for de dyrearter, der er nævnt i habitatdirektivets bilag IV, litra a).«

Et eksempel på en foranstaltning, der effektivt håndhæver artsbeskyttelsesbestemmelserne, er oprettelsen af effektive hold til bekæmpelse af krybskytteri udstyret med hunde, der kan opspore gift. Krybskytteri, fælder og giftig lokkemad er en stor trussel for ulve mange steder. Forgiftning er et særligt alvorligt problem, fordi det også rammer andre arter, navnlig rovfugle. For at bekæmpe dette problem har en række projekter i Syd- og Østeuropa (Spanien, Italien, Portugal, Grækenland, Bulgarien og Rumænien), der finansieres af LIFE-programmet⁽¹⁰⁾, bidraget til at indføre specifikke foranstaltninger, der effektivt støtter den strenge artsbeskyttelsesordning, f.eks. etablering af enheder med hunde, der kan opspore gift, uddannelsespersonale (naturvejledere, skovvagter, politi og dyrlæger) og kapacitetsopbygning inden for offentlige organer samt oplysningsaktiviteter rettet mod landbrugere, jægere, turistindustrien, skolebørn og den brede offentlighed.

Planer for bevaring/forvaltning af ulve kan, når de er udarbejdet i overensstemmelse med artikel 12, og når de gennemføres korrekt, udgøre en effektiv ramme for gennemførelsen af bestemmelserne om streng beskyttelse for bilag IV- ulvebestande, idet der dermed kan opbygges en omfattende ordning for sameksistens, der kan sikre en gunstig bevaringsstatus, og samtidig imødegå konflikter med menneskelige aktiviteter.

Sådanne planer kan omfatte tiltag som f.eks.: i) støtte til forebyggende foranstaltninger (gennem investeringsstøtte, information, uddannelse og teknisk bistand), ii) kompensation for økonomiske skader forårsaget af ulve iii) forbedring af overvågnings- og vidensgrundlaget for den pågældende ulvebestand, iv) overvågning, evaluering og forbedring af effektiviteten af foranstaltninger til beskyttelse af besætninger v) fremme af inddragelse af og dialog med og blandt interessenter (f.eks. gennem særlige platforme) vi) forbedring af håndhævelsesindsatsen for at bekæmpe ulovlige drab på ulve, vii) beskyttelse af levesteder og forbedring af adgangen til føde (f.eks. ved at genoprette vildtlevende byttebestande, hvis det er nødvendigt), viii) udvikling af økoturismemuligheder i forbindelse med ulve, ix) fremme/markedsføring af landbrugsprodukter med oprindelse i ulveområder og x) oplysning, uddannelse og bevidstgørelse. Planerne kan også give de relevante myndigheder mulighed for at tillade begrænset anvendelse af aflivning for at fjerne ulveindivider ved at anvende fravigelser i overensstemmelse med direktivets betingelser. Det skal dog bemærkes, at planer om tilpasset udbytteforvaltning (f.eks. planerne for jagtbare arter i bilag V til habitatdirektivet) ikke vil være i overensstemmelse med bestemmelserne om streng beskyttelse, der finder anvendelse på bilag IV-arter.

Disse planer bør udarbejdes på grundlag af de bedste tilgængelige oplysninger om artens bevaringsstatus og -tendenser samt om alle relevante trusler og pres. Deltagelse eller høring af alle relevante interessenter, navnlig dem, der er berørt af arten eller af de påtænkte bevaringsforanstaltninger, er afgørende for at integrere alle relevante aspekter af planerne og tilskynde til bred social accept.

Eksempel på inddragelse af interessenter i en forvaltningsplan

Kroatiens plan for forvaltning af ulve for 2010-2015 (Kroatiens kulturministerium, 2010) var resultatet af en toårig proces, der omfattede repræsentanter for alle interessegrupper (relevante ministerier, medlemmer af udvalget for overvågning af store rovdyrbestande, videnskabsfolk, skovbrugere, ikke-statslige sammenslutninger osv.) I den detaljerede handlingsplan skitseres de foranstaltninger, som Kroatien bør gennemføre for at sikre, at landets ulvebestand bevares i den mest harmoniske sameksistens med mennesker.

Planer for bevaring og forvaltning af ulve kan derfor udgøre en passende struktur til at vurdere og håndtere alle relevante problemer og konflikter, der truer ulvebestandene, med henblik på at opnå en gunstig bevaringsstatus.

⁽¹⁰⁾ LIFE09 NAT/ES/000533 INNOVATION AGAINST POISON, LIFE Antidoto LIFE07 NAT/IT/000436, LIFE PLUTO LIFE13 NAT/IT/000311, LIFE WOLFALPS LIFE12/NAT/IT/000807 og WOLFLIFE (LIFE13 NAT/RO/000205).

De kan derfor også dække spørgsmål som ulvehybridisering med hunde, som rapporteres for alle ni europæiske ulvebestande og i 21 europæiske lande ⁽¹¹⁾. Nogle steder udgør dette en alvorlig trussel for bevaringen af ulven ⁽¹²⁾, og der kan være behov for specifikke forebyggende, proaktive og reaktive foranstaltninger for at løse problemet, som anført i henstilling nr. 173 (2014) ⁽¹³⁾, der blev vedtaget under Bernkonventionen (Europarådet, 2014). Da hybridisering af ulve og hunde er et komplekst spørgsmål, anbefales det dog kraftigt, at der udarbejdes en veldefineret forvaltningsplan på nationalt plan og på bestandsniveau med udgangspunkt i de seneste og mest pålidelige felt-, laboratorie- og statistiske procedurer (se boksen).

Hybrider af ulve og hunde

Formering mellem ulve og deres husdyrform, hunde, har sandsynligvis været almindelig, så længe hunden har været domesticeret, og sker sandsynligvis stadig med varierende intensitet i flere dele af ulveområdet. Som en form for antropogen hybridisering er hybridisering af ulve og hunde ikke en naturlig evolutionsproces, hvor hybrider bør være omfattet af bevaringsforanstaltninger. I stedet er hybridisering af ulve og hunde — som en trussel mod ulvebestandenes genetiske integritet — snarere et problem, der giver anledning til stor bevaringsmæssig bekymring, og bør imødegås ved hjælp af passende forvaltningsplaner og -værktøjer.

I Europa er der konstateret hybridisering i flere lande, f.eks. Norge, Letland, Estland, Bulgarien, Italien, Spanien, Portugal, Tyskland, Grækenland, Slovenien og Serbien. Skøn over introgressionen af hundegener i vilde ulvebestande er imidlertid baseret på forskelligartede tilgange og tilhørende forsøgsprotokoller. I flere tilfælde har krydsavl kun resulteret i et eller få kuld af hybrider i afgrænsede områder, mens introgressionen af hundegener i vilde ulvebestande i andre tilfælde har spredt sig over betydelige områder, dog i forskelligt omfang (fra 5,6 % i Galicien, Spanien til mere end 60 % i provinsen Grosseto, Italien). Der er ligeledes konstateret en høj introgression i det nordlige Apenninerne, mens der kun er fundet sjældne hybridtilfælde i ulvebestanden i Alperne (fra Frankrig til de central-østlige Alper). Andre steder ligger den rapporterede hybridiseringsgrad imidlertid på omkring 5-10 % (Leonard et al., 2011). Hybridisering sker primært mellem hanhunde og hunulve. Det modsatte kan også forekomme i sjældne tilfælde. Det store antal fritgående hunde fra forskellige områder, især i Middelhavsområdet, giver store muligheder for møder mellem ulve og hunde. Der mangler viden om økologien for vilde hybrider af ulve og hunde, men der er ingen dokumentation for reduceret individuel egnethed, spredning, reproduktionssucces, adfærdsændring eller bestandslevedygtighed hos hybrider.

Forvaltning af hybridisering af ulve og hunde er et komplekst problem for myndighederne, som giver anledning til flere alvorlige udfordringer.

a) En hybrids taksonomiske status

Hunde er en domesticeret ulveart, og begge tilhører samme taksonomiske enhed, arten *Canis lupus*. Hunde identificeres til tider ved underartskvalifikatoren *Canis lupus familiaris*. Der er ingen tvivl om, at hybrider bevarer navnet *Canis lupus*.

b) Hybriders retlige status

I modsætning til hunde, hvis overlevelse normalt afhænger af menneskelig pleje og ressourcer, lever hybrider uafhængigt som vildtlevende dyr. I mange nationale lovgivninger anses de derfor for vilde dyr og forvaltes efter de samme regler. Hvis hybrider blev anses for hunde, ville de være omfattet af den nationale lovgivning om husdyr. Under alle omstændigheder forekommer det nyttigt, hvis hybrider af ulve og hunde »gives samme retlige status som ulve i forhold til jægere og offentligheden for at lukke et potentielt smuthul for ulovlige drab på ulve« (Policy Support Statement on hybridisation udarbejdet af Large Carnivore Initiative for Europe og knyttet som bilag til *Guidelines for population-level management plans of large carnivores* (Linnell et al., 2008)). Hvis hybrider blev anset for at være retligt ubeskyttede i henhold til national lovgivning, kan dette føre til øget utilsigtet drab på ulve, da det er vanskeligt at skelne hybrider fra genetisk »rene« ulve alene på grundlag af morfologiske karakteristika. Dette kan medføre ikke blot

⁽¹¹⁾ Salvatori, V et al. (2020) *European agreements for nature conservation need to explicitly address wolf-dog hybridisation*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S000632071931674X>.

⁽¹²⁾ Salvatori, V et al. (2019).

⁽¹³⁾ <https://rm.coe.int/0900001680746351>.

utilsigtede, men også forsætlige drab, da hybriders ubeskyttede status da kunne anvendes som dække til drab af egentlige ulve. Forvaltningsmyndighederne opfordres til at sikre, at hybrider klart og utvetydigt er omfattet af deres nationale lovgivning som enten vilde dyr eller husdyr.

c) Muligheder for forvaltningsmæssige reaktioner

Den mest hensigtsmæssige forvaltningsreaktion afhænger af det samlede anslåede introgressionsniveau, og om introgressionen er begrænset til afgrænsede områder og enkelte flokke eller er spredt over store områder og/eller de fleste af flokkene. Begrænset introgression er eksempel ikke altid en alvorlig trussel, hvis den har været stabil på tværs af generationer. Det kan være umuligt at styre betydelig og udbredt hybridisering (»hybrid swarm«), men det stadig kan være ønskeligt at reducere den igangværende og fremtidige strøm af domesticerede gener til ulvebestanden. En høj, men lokal prævalens kan imødegås med målrettede foranstaltninger, der omfatter neutralisering af reproduktionen af hybrider (enten gennem fysisk fjernelse eller sterilisering). Selv om der er blevet taget flere forbehold med hensyn til vanskelighederne ved og effektiviteten af at fjerne hybrider for at kontrollere et lavt niveau af udbredt introgression, kan denne intervention være nyttig, hvis hybridisering ikke er udbredt, og anvendelsen heraf understøttes af anvendt forskning, overvågning og en fleksibel forvaltningsramme.

Der findes en bred række forvaltningsværktøjer, og anvendeligheden af hvert værktøj afhænger af målene. Hybridisering bør håndteres gennem en særlig plan på nationalt plan eller eventuelt på bestandsniveau, hvis mål, protokoller og kriterier er fuldt ud beskrevet og begrundet. En række forebyggende, proaktive og reaktive foranstaltninger skal identificeres og beskrives. Planen bør indeholde bestemmelser om at:

- 1) etablere en international samarbejdsindsats, der involverer alle genetiske laboratorier, nå til enighed om en fælles tilgang til fastlæggelse af tærskler og procedurer for identifikation af hybrider og dele referencebestandenes genfrekvenser
- 2) godkende et sæt politiske retningslinjer for undersøgelse og overvågning af spredning og prævalens af hybridisering og hundegenetisk introgression i ulvebestanden
- 3) definere de områder, hvor forskellige forvaltningsværktøjer er hensigtsmæssige afhængige af omfanget af og mønstrene for prævalensen af hybrider, fra ingen intervention til aktiv fjernelse af hybride individer I sidste ende kan den sociale kontekst have betydning for de valgte forvaltningsområder og aktioner
- 4) oprette beredskabshold (og -procedurer), hvis og når det er nødvendigt, for at fjerne hybrider af ulve og hunde fra naturen eller for deres indfangning/sterilisering/udsætning. Europa-Kommissionen tilslutter sig fuldt ud Bernkonventionens anbefaling nr. 173 (2014), hvor det bl.a. hedder, at: »indsatsen for at sikre, at enhver påvist hybrid af ulve og hunde fjernes på en myndighedskontrolleret måde, gennemføres af hensyn til den effektive bevaring af ulve«. Dette kan øjensynligt kun opnås ved at forbyde drab af hybrider i henhold til national lovgivning, idet der kun gøres en undtagelse for myndigheder eller deres udpegede agenter. I anbefalingen opfordres parterne til at: »Sikre, at den myndighedskontrollerede fjernelse af hybrider af ulve og hunde finder sted, efter at myndighedspersoner, bemyndigede organer eller forskere har bekræftet, at de er hybrider, ud fra genetiske og/eller morfologiske karakteristika. Fjernelse bør kun foretages af bemyndigede organer, og det bør sikres, at sådan fjernelse ikke undergraver ulvens bevaringsstatus«. »Træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forhindre, at ulve dræbes forsætligt eller utilsigtet som hybrider af ulve og hunde. Dette berører ikke den omhyggelige myndighedskontrollerede fjernelse af konstaterede hybrider af ulve og hunde fra naturen, der foretages af bemyndigede organer«
- 5) godkende en national plan for kontrol med fritgående hunde (vildtlevende hunde, strejfer eller hunde, der ejes af personer, som lader dem løbe frit rundt) og forbyde hold af ulve og hybrider af ulve og hunde som kæledyr. Iværksætte oplysningskampagner til støtte for kontrol med vildtlevende og fritgående hunde i ulveområder.

3. Konflikter med ulve

Ulven har historisk set været forbundet med flere typer socioøkonomiske konflikter med mennesker. Tidligere har sådanne konflikter ført til udryddelse eller alvorlig reduktion af ulvebestandene i en stor del af det europæiske udbredelsesområde. Denne forfølgelse og den høje forekomst af krybskytteri fortsætter stadig i mange områder. I dag er de vigtigste konflikter:

- **Angreb på besætninger.** Angreb på besætninger berører navnlig får. Ifølge Linnell & Cretois (2018) blev der i perioden 2012-2016 i gennemsnit dræbt 19 500 får om året af ulve i EU (bemærk, at data mangler for Polen, Rumænien, Spanien, Bulgarien, Østrig og dele af Italien). Dette tal er i øjeblikket den bedste tilgængelige indikator for ulvens rovdrift i EU.

Får er de hyppigste ofre for ulveangreb, men andre typer husdyr (geder, kvæg og heste) og semidomesticerede rensdyr berøres i mindre grad. Ulveangreb varierer betydeligt og afhænger i høj grad af typen af husdyrbruget, forvaltningstypen og kontrolniveauet, dvs. om dyrene er lukket inde, især om natten, eller om de vogtes. I Frankrig (80 ulveflokk) dræbte ulve omkring 11 000 får, kvæg og geder, som udløste kompensation, i 2019 (Dreal 2019 ⁽¹⁴⁾), mens tallet i Tyskland (128 ulveflokk) ligger under 3 000 for 2019 (DBBW 2019 ⁽¹⁵⁾), og i Sverige (31 ulveflokk) blev kun 161 får dræbt 2018 (Viltskadestatistik 2018, SLU ⁽¹⁶⁾).

Linnell & Cretois (2018) fremhæver vanskelighederne ved at indsamle sammenhængende og pålidelige data på tværs af Europa om ulveangreb på husdyr. Husdyr kan dø eller forsvinde af forskellige årsager, og det er ikke altid muligt at knytte deres dødsfald til store rovdyr. Kvaliteten af landbrugernes og husdyravlernes rapportering afhænger i høj grad af kompensationsordningen, f.eks. af kompensationens størrelse (fuld eller delvis), varigheden af og vanskelighederne ved den dermed forbundne administrative proces og af, om der foretages kontrol på stedet for at kontrollere, om dødsfaldene rent faktisk skyldtes store rovdyr. Ulve angriber og dræber også lejlighedsvis hunde, f.eks. i Sverige og Finland under jagt på elge med løse hunde i ulveområder. Tabet af både husdyr og hunde har klart en stor følelsesmæssig virkning, ud over de direkte og indirekte økonomiske tab. Den overordnede indvirkning af ulveangreb på husdyrsektoren i EU er ubetydelig, men ulveangreb på ubeskyttede græssende får kan være betydelig på bedriftsniveau og kan medføre et yderligere pres og en yderligere byrde for de berørte operatører i en sektor, der allerede er påvirket af forskellige former for socioøkonomisk pres.

- **Opfattet risiko for mennesker.** Ulve opfatter ikke mennesker som mulige byttedyr, men snarere som en trussel, der skal undgås. Der er tidligere er rapporteret om dødelige ulveangreb på mennesker (ofte relateret til individer med rabies, eller som er blevet fodret, provokeret, såret eller fanget af mennesker), men den faktiske risiko for ulveangreb på mennesker under de nuværende europæiske miljømæssige og sociale forhold vurderes at være ekstremt lav. (Linnell et al., 2002, Linnell og Alleau, 2016 ⁽¹⁷⁾, KORA, 2016, Linnell et al., 2021). På trods af dette frygter mange stadig ulve, især i de lande og regioner, hvor arten for nylig er vendt tilbage, eller hvor det stigende antal ulve gør dem mere synlige i områder, hvor de normalt ikke var til stede før. Der er rapporteret tilfælde, hvor ulve har nærmet sig mennesker og har udvist en usædvanlig adfærd (»pågående« eller »frygtløse« ulve). Dette er navnlig sket, når de er blevet fodret, eller hvor hunde har været til stede (Reinhardt 2018). Med hensyn til hybrider af ulve og hunde er der ingen dokumentation for, at de er mere pågående eller farligere end ulve, men frygten for hybrider er også et specifikt problem i visse dele af Europa. Der skal tages nøje hensyn til disse opfattelser og holdninger, og de skal tages alvorligt. Selv om det ofte ikke er tilstrækkeligt, kan det kan hjælpe at støtte uddannelsesaktiviteter, formidle korrekte oplysninger og aflive fake news gennem faktakontrol (som nogle lokale eller regionale myndigheder foretager under LIFE-projekter). Det skal desuden formidles klart, at målrettet fjernelse af en ulv er tilladt i henhold til habitatdirektivet, hvis der er tale om en usandsynlig og objektiv fare, f.eks. fra en ulv med rabies, en aggressiv ulv eller en fodret eller tilvænnet ulv (se afsnittet om fravigelser i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, i kapitel 6 nedenfor).

⁽¹⁴⁾ http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20200327bilandommages2019_especes.pdf.

⁽¹⁵⁾ <https://www.dbb-wolf.de/Wolfsvorkommen/territorien/karte-der-territorien>.

⁽¹⁶⁾ <https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/vsc/vsc-dokument/vsc-publikationer/rapporter/viltskadestatistikrapporter/viltskadestatistik-2018-1-webb.pdf>.

⁽¹⁷⁾ »Det skal anerkendes, at potentialet for ulveangreb på mennesker er større end nul [...], idet der i dag findes > 12 000 ulve i Europa og > 50 000 ulve i Nordamerika, hvoraf mange lever i nærheden af millioner af mennesker, men vi har kun fundet dokumentation for en håndfuld angreb i de seneste årtier«. Predators That Kill Humans Myth Reality Context and the Politics of Wolf Attacks on People <https://www.researchgate.net/publication/301267098>.

- **Indvirkning på jagtvildt.** Ulve og menneskelige jægere kan undertiden forfølge det samme bytte, dvs. vildtlevende hovdyr. Når store rovdyr vender tilbage, frygter jægere ofte, at konkurrencen fra dem vil påvirke deres aktiviteter, og dette kan medføre store konflikter. Virkningen af ulvens rovdrift på de vildtlevende hovdyrs antal og adfærd varierer betydeligt og er kompleks, afhængigt af arten og den lokale kontekst. Generelt dræber ulve kun en lille procentdel af vildtet hvert år — langt færre end jægerne — og de har ikke umiddelbart en negativ indvirkning på vildtbestandenes (generelt stigende) udvikling i Europa ⁽¹⁸⁾ (Bassi, E. et al., 2020, Gtowaciflski, Z. og Profus, P. 1997). I modsætning til rov på husdyr kan vilde rovdyrs rov på vildt under alle omstændigheder ikke forhindres eller afbødes, da det er en del af de naturlige processer, som biodiversitetspolitikken har til formål at genoprette og bevare. Dette er en stor udfordring for europæiske jægere, da der skal tages hensyn til store rovdyrs tilbagevenden, når de planlægger jagt og fastsætter kvoter for vildtlevende hovdyr. Endelig skal ulvens bidrag til regulering af hovdyrs tæthed (Ripple, W.J. og Beschta, R.L., 2012) anerkendes sammen med de fordele, dette medfører, f.eks. med hensyn til færre skader på skovbrug og landbrugsafgrøder ⁽¹⁹⁾.
- **Konflikter om værdier (konkurrerende visioner for europæiske landskaber).** Konflikter i forbindelse med ulve handler ikke altid om de direkte økonomiske konsekvenser for visse operatører i landdistrikterne. Ulve er et stærkt symbol på en række bredere problemer, og konflikter afspejler ofte dybere sociale skel (f.eks. mellem landdistrikter og byområder, mellem moderne og traditionelle værdier eller mellem forskellige sociale og økonomiske klasser) (Linnell, 2013). Ulve udløser ofte en grundlæggende debat om den fremtidige retning for de europæiske landskaber (Linnell, 2014) mellem forskellige samfundssegmenter med modsatrettede synspunkter og visioner om, hvordan vilde dyr og planter og landskaber bør bevares, anvendes eller forvaltes ⁽²⁰⁾. Dette forklarer, hvorfor der sjældent er en klar sammenhæng mellem omfanget af den direkte økonomiske virkning af store rovdyr og omfanget af den sociale konflikt, som dette medfører (Linnell og Cretois, 2018).

4. Indsats for at forbedre sameksistensen mellem mennesker og ulve

Siden vedtagelsen af habitatdirektivet har Kommissionen arbejdet for at fremme sameksistensgangen, som har til formål at genoprette den gunstige bevaringsstatus for bestande af store rovdyr og samtidig reducere konflikterne med legitime menneskelige aktiviteter, så multifunktionelle landskaber kan deles. LIFE-programmet har finansieret over 40 projekter vedrørende bevaring af og sameksistens med ulve, som har bidraget til at finde og afprøve god praksis med henblik på at nå disse mål ⁽²¹⁾.

Mange eksempler på og casestudier om sameksistens er udpeget af *EU's platform for sameksistensen mellem mennesker og store rovdyr* — en gruppe organisationer, der repræsenterer forskellige interessegrupper, som har et fælles mål om at fremme løsninger baseret på sameksistens ⁽²²⁾. Sådanne casestudier inddeles i fem kategorier: 1) rådgivning/bevidstgørelse, 2) praktisk støtte, 3) forståelse af synspunkterne, 4) innovativ finansiering og 5) overvågning ⁽²³⁾ (EU's LC-platform, 2019).

I en undersøgelse fra 2018, som Europa-Parlamentet havde anmodet om ⁽²⁴⁾, præsenteres anbefalinger og eksempler på praktiske sameksistensforanstaltninger i flere medlemsstater for ulve og andre store rovdyr.

På europæisk plan er derfor et bredt grundlag for udveksling af viden og værdifulde erfaringer. De mest almindelige tilgange til at mindske konflikter er beskrevet nedenfor.

⁽¹⁸⁾ Se f.eks. følgende artikel om jagt i Frankrig: <http://www.oncfs.gouv.fr/Tableaux-de-chasse-ru599/-Grands-ongules-Tableaux-de-chasse-nationaux-news467>.

⁽¹⁹⁾ Se også Carpio et al. (2020) *Wild ungulate overabundance in Europe: contexts, causes, monitoring and management recommendations*.

⁽²⁰⁾ F.eks. konflikterne mellem holdningerne vedrørende traditionelle produktionslandskaber, kulturarvslandskaber, rekreative landskaber, naturbevaringslandskaber eller multifunktionelle landskaber. Eller konflikterne og spændingerne vedrørende skiftet fra de faldende, traditionelle livsformer (i landdistrikterne) til moderne livsformer (i byerne).

https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_4_conflict_coexistence.pdf.

<https://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/65/The-symbolic-wolf-Competing-visions-of-the-European-landscapes>.

⁽²¹⁾ https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/promoting_best_practices.htm.

⁽²²⁾ https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm.

⁽²³⁾ https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies.htm.

⁽²⁴⁾ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/596844/IPOL_STU\(2018\)596844_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/596844/IPOL_STU(2018)596844_EN.pdf).

— **Kompensation**

En hyppig tilgang til at mindske de økonomiske konsekvenser af skader forvoldt af ulve og øge tolerancen over for de beskyttede arter er økonomisk kompensation, som anvendes i mange EU-lande. Økonomisk kompensation kan være en passende foranstaltning, men reglerne for udbetaling bør defineres klart og tage hensyn til forskellige faktorer. Dette omfatter kontrol af, om tabet af husdyr rent faktisk skyldes ulve, og sikring af, at kompensationen er rimelig og straks udbetales til den støtteberettigede modtager.

I mange lande klager landbrugerne over, at det er kompliceret og dyrt at modtage kompensation, eller at betalingerne er forsinkede eller utilstrækkelige. Den økonomiske kompensation finansieres normalt af nationale eller regionale regeringer i overensstemmelse med EU's relevante statsstøtteregler ⁽²⁵⁾ (som giver mulighed for 100 % for både direkte og indirekte omkostninger). Økonomisk kompensation alene er ikke altid nok til at løse sameksistensproblemer, da ulveangreb eller andre konflikter ikke løses dermed. Økonomisk kompensation er desuden ofte ikke en langsigtet bæredygtig løsning, medmindre foranstaltningen kombineres med andre foranstaltninger.

— **Forebyggende foranstaltninger og teknisk bistand**

Forebyggende foranstaltninger er et grundlæggende element i et omfattende sameksistenssystem. Erfaringerne (f.eks. fra LIFE-projekter og programmer for udvikling af landdistrikter) påviser betydningen og effektiviteten af forskellige foranstaltninger til beskyttelse af husdyr, f.eks. forskellige typer indhegning, fårevogtning, hyrdehunde, indsamling af husdyr om natten og visuelle eller akustiske alarmer (Fernández-Gil, et al., 2018, se også Carnivore Damage Prevention News (CDP news, 2018)). Navnlig kan tilstedeværelsen af hyrder kan gøre beskyttelsesforanstaltningerne betydeligt mere effektive og har i sig selv en afskrækkende virkning mod rovdyr. En rapport udarbejdet af EU's platform for store rovdyr beskriver vellykkede erfaringer og god praksis (Hovardas et al., 2017). Forebyggende foranstaltninger skal skræddersys og tilpasses specifikke regionale karakteristika (herunder husdyrtype, besætningens størrelse, topografi osv.).

Disse foranstaltningers effektivitet afhænger i høj grad af, at de gennemføres korrekt af de relevante operatører, og af tilgængeligheden af tilstrækkelige ressourcer og teknisk bistand, som kan understøtte deres gennemførelse i praksis (f.eks. van Eeden et al., 2018). Ingen enkelt foranstaltning kan være 100 % vellykket, men tilstrækkelige tekniske løsninger (ofte i kombination) kan i væsentlig grad reducere tabet af husdyr til rovdyr. De relevante myndigheder og interessenter skal omhyggeligt udforme de forebyggende foranstaltninger, så de er egnede til forskellige situationer. De skal også gennemføre dem korrekt (herunder vedligeholdelse), overvåge deres effektivitet og foretage de nødvendige tilpasninger. Uddannelse, information, opfølgning og teknisk bistand til de berørte operatører er afgørende og bør tildeles passende offentlig støtte, herunder til at vedligeholde forebyggelsessystemerne og håndtere den ekstra arbejdsbyrde.

— **Oplysning, rådgivning og bevidstgørelse**

Faktuelle oplysninger om ulve og om, hvordan virkningerne minimeres, kan være en nyttig foranstaltning til afbødning af konflikter (EU's LC-platform, 2019). F.eks. nyhedsbrevet Carnivore Damage Prevention News ⁽²⁶⁾, som er blevet støttet gennem forskellige LIFE-projekter, hjælper med at formidle oplysninger om beskyttelse af husdyr i EU og internationalt. På det italienske websted »Beskyt dine husdyr« (Proteggi il tuo bestiame, 2019) gives der detaljeret rådgivning om at beskytte husdyr og om de forskellige finansieringsordninger, der findes i de italienske regioner. Webstedet for det spanske ministerium for økologisk omstilling indeholder et katalog over gode forebyggende foranstaltninger, der kan forhindre eller minimere interaktionen mellem beskyttede arter og husdyrbrug ⁽²⁷⁾.

Et andet eksempel på denne tilgang, som specifikt er rettet mod jagtsamfundet, kan findes i LIFE Wolfalps-projektet, hvis aktiviteter omfatter udveksling af data og oplysninger om bestandsdynamikken for vilde hovdyrarter i Alperne og om virkningerne af ulvens tilbagevenden på dens byttedyr og på jagtaktiviteterne ⁽²⁸⁾. En bredere tilgang kan findes hos kontaktpunktet »Ulve i Sachsen« (Kontaktbüro Wölfe in Sachsen, 2019) og Wolf Competence Centre i Sachsen-Anhalt, hvor en række medarbejdere udleverer undervisningsmateriale, arrangerer udflugter og tager sig af folks spørgsmål og bekymringer.

⁽²⁵⁾ https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid_EU%20Platform.pdf.

⁽²⁶⁾ <http://www.protectiondestroupeaux.ch/en/cdpnews/>.

⁽²⁷⁾ <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-silvestres/ce-silvestres-interacciones.aspx>.

⁽²⁸⁾ http://ex.lifewolfalps.eu/wp-content/uploads/2014/05/LWA_brochure-E3_168x240_5mm-abbondanzaBassa.pdf.

— Overvågning

Overvågning af bestande af store rovdyr er afgørende for at indhente nøjagtige oplysninger, forstå den bestandsdynamik, der er nødvendig for at sikre deres overlevelse, tilpasse forvaltningspraksisser til skiftende situationer og opfylde forpligtelserne i henhold til habitatdirektivet. Dette er også en meget krævende opgave, da den skal udføres over et stort geografisk område, som ofte krydser internationale grænser, og på grund af de store rovdyrs lave tæthed og undvigende adfærd (LCIE Policy Support Statement knyttet som bilag til Linnell et al., 2008). Alle forvaltningsbeslutninger (herunder om fravigelser) bør baseres på solide data om den pågældende ulvebestand. Overvågningen bør også omfatte gennemførelsen af alle forebyggende foranstaltninger (deres udbredelse, resultater og effektivitet), udpegningen af rovdiret for at skelne mellem ulve og hunde (se Echegaray og Vilà, 2010, Sundqvist et al., 2008) og en vurdering af, om der er behov for justeringer eller forbedringer af ordningen.

Eftersom der meget ofte er uenighed om rovdirebestanden størrelse og status i Europa, kan der opnås flere fordele ved at inddrage interessenter — herunder jægere — i overvågningen, ikke kun med hensyn til at øge antallet af personer, der indsamler data, men også med hensyn til at forbedre forholdet mellem interessenter og mindske konflikterne.

Solide overvågningsdata er nødvendige for at træffe passende beslutninger om bevaring og forvaltning af ulve. Det er derfor afgørende, at der investeres i et passende overvågningssystem, som kan give nøjagtig og ajourført viden om ulvebestanden i det undersøgte område. Det franske overvågningssystem er et godt eksempel ⁽²⁹⁾.

Eksempel på inddragelse af interessenter i overvågning

En pilotaktion i Slovakiet, som modtog støtte fra Kommissionen, involverede en bred vifte af interessenter (miljøforkæmpere, skovbrugere, ansatte i beskyttede områder og jægere) i en videnskabeligt baseret ulvetælling. Interessenterne skulle indsamle ulveekskrementer og urinprøver i et undersøgelsesområde. Deres inddragelse har sammen med anvendelsen af højteknologisk analyse ført til større enighed om den lokale ulvebestands størrelse (Rigg et al., 2014).

Et andet eksempel er »Large Carnivore Observer Network« i Finland — en gruppe på ca. 2 100 aktive frivillige udpeget af lokale vildtforvaltningssammenslutninger. Dette netværk af uddannede observatører, primært lokale jægere, er ansvarligt for at kontrollere observationer af spor af store rovdyr og andre tegn, som offentligheden indberetter. Disse frivillige registrerer observationsdataene i en national database »TASSU« (»pote« på finsk), som vedligeholdes af Luke (instituttet for naturressourcer i Finland). Denne database anvendes f.eks. til at beregne bestandsskøn for store rovdyr på nationalt og regionalt plan og anvendes af vildtforvaltningsmyndigheder og vildtfogeder. Netværket, databasen og forvaltningen heraf udvikles og tilpasses løbende for at bidrage til at opbygge gensidig tillid og samarbejde mellem forskellige institutioner og interessentgrupper, som deler, anvender og har adgang til data om sådanne følsomme arter. LIFE BOREALWOLF-projektet, der gennemføres i perioden 2019-2025, har f.eks. til formål at styrke dette netværk ved at tilbyde yderligere uddannelse til dets frivillige og rekruttere nye frivillige, som ikke er jægere.

Sverige og Norge har ligeledes oprettet Skandobs — det skandinaviske sporingssystem for store rovdyr — for losser, jærve, brune bjørne og ulve. Alle kan registrere deres observationer af spor, tegn eller observationer af store rovdyr i Skandinavien i denne database. Øget rapportering af observationer vil bidrage til at øge kendskabet til disse arters forekomst og udbredelse. Observationer, der er registreret i databasen, er tilgængelige for alle systembrugere. Observationer kan også deles ved hjælp af Skandobs App'en (brugerne kan downloade Skandobs-Touch fra App Store eller Google Play for at indberette rovdyr eller spor, når de er ude i naturen). Databasen opdateres hvert 15. minut. Den forvaltes af Rovdata, en uafhængig del af Norges institut for naturforskning (NINA).

⁽²⁹⁾ <https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>.

— *Dialog med og inddragelse af interessenter*

I erkendelse af, at konflikter om ulve er af kulturel og social karakter, anses deltagelsesprocesser for at have et betydeligt potentiale til at afbøde konflikter, navnlig ved at øge tilliden mellem interessenterne (Young et al., 2016). *EU's platform for sameksistensen mellem mennesker og store rovdyr* er et eksempel på en sådan tilgang (se casestudie 9 i bilag IV til retningslinjerne). Sådanne tilgange anvendes også på regionalt og nationalt plan. Mange medlemsstater har oprettet nationale platforme. Gennem et pilotprojekt støtter EU-institutionerne også oprettelsen af regionale platforme i Italien, Rumænien, Spanien, Frankrig, Tyskland og Sverige (regionale LC-platforme, 2019). Projektet LIFE EUROLARGE-CARNIVORES (2019) støtter også samarbejde og udveksling af oplysninger mellem hotspots for store rovdyr i Europa.

Et andet positivt eksempel på inddragelse af interessenter er Grupo Campo Grande (GCG). Dette er en spansk landsdækkende tænketank, der her deltagelse af personer med forskellig baggrund og organisationer, der er involveret i konflikten mellem sektoren for ekstensivt husdyrproduktion og den iberiske ulv. Gruppen blev oprettet af Fundación Entretantos i 2016 som led i et socialt mæglingsinitiativ med fokus på at løse konflikten omkring sameksistensen mellem iberiske ulve og ekstensivt husdyrproduktion. Deltagerne har underskrevet en fælles erklæring og arbejder sammen for at tilskynde andre til at følge deres tilgang (GCG, 2018).

— *Regulering af ulve ved aflivning*

Gennem historien er aflivning af ulve blevet brugt til at fjerne ulve og afhjælpe de virkninger og konflikter, de medfører. En sådan praksis har ført til udryddelse af ulve i størstedelen af deres oprindelige europæiske udbredelsesområde. I dag anvendes visse metoder til og grader af aflivning stadig i flere europæiske lande, som hævder, at de har til hensigt at forebygge eller reducere tab af husdyr og forbedre den menneskelige tolerance over for ulven. Dette omfatter også medlemsstater, hvor arten er opført i bilag IV til direktivet (streng beskyttelse).

De konflikter, der er forbundet med bevaring af ulve og andre beskyttede store rovdyr i Europas multifunktionelle landskaber, kan dog — under den nuværende politik og den dertil knyttede lovgivning — ikke udelukkende eller primært løses gennem aflivning. Fravigelser kan legitimt anvendes til at tillade aflivning, og medlemsstaterne kan overveje at bruge dette værktøj som supplement til de andre konfliktstyringsforanstaltninger, der er nævnt ovenfor, såfremt alle betingelserne i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, overholdes (se punkt 5).

Der foreligger tilsyneladende ingen solid dokumentation for, hvor effektiv aflivning reducerer rovdrift på husdyr. Ifølge nogle undersøgelser er aflivning en mindre effektiv foranstaltning end foranstaltninger til beskyttelse af husdyr (van Eeden et al., 2018, og Santiago-Avila et al., 2018) og kan faktisk føre til øget rovdrift på husdyr og flere konflikter (Wielgus og Peebles, 2014, og Fernández-Gil et al., 2016), muligvis fordi ulvflokkenes struktur forstyrres af aflivning.

Aflivning af en beskyttet art, i modsætning til de tidligere nævnte ikkedødbringende foranstaltninger, er et kontroversielt redskab blandt fagfolk inden for bevaring (Lute et al., 2018) og anfægtes i stigende grad af store dele af samfundet ⁽³⁰⁾. På denne baggrund og på baggrund af empiriske beviser er det uklart, om aflivning af ulve fører til en stigning eller et fald i den sociale konflikt.

Det kan konkluderes, at ikkedødelige foranstaltninger, herunder foranstaltninger til husdyrforvaltning og -beskyttelse, umiddelbart er mere effektive, mere bæredygtige, mindre tilbøjelige til at blive juridisk anfægtet og mere acceptable (af de fleste mennesker), når det drejer sig om at mindske risiciene og konflikterne i forbindelse med rovdrift på husdyr.

De kompetente myndigheder i medlemsstaterne bør tage hensyn til alle disse elementer, når de træffer afgørelse om og gennemfører deres forvaltningsforanstaltninger.

⁽³⁰⁾ Opinionsundersøgelser udført af Savanta ComRes i 2020 i seks medlemsstater viser, at de fleste mennesker er imod aflivning af ulve, selv om de angriber husdyr. <https://www.eurogroupforanimals.org/news/new-poll-shows-eu-citizens-stand-wolves>.

Omfattende planer for bevaring/forvaltning af ulve

Den bedste tilgang for medlemsstaterne vil være at kombinere flere af ovennævnte foranstaltninger med henblik på at støtte det rette sameksistensniveau og skræddersy dem til den lokale situation. De omfattende og konsekvente planer for bevaring/forvaltning af ulve bør også gøre brug af alle de tilgængelige værktøjer og finansieringskilder. Disse planer (helst grænseoverskridende planer for de nabomedlemsstater, der deler den samme ulvebestand (Linnell et al., 2008)) bør omhandle alle relevante trusler, konflikter, muligheder og behov i forbindelse med ulven i den pågældende medlemsstat. Derved kan der bedst opnås og opretholdes en gunstig bevaringsstatus for ulven på tværs af dens naturlige udbredelsesområde, samtidig med at der sikres den nødvendige forvaltningsfleksibilitet inden for de grænser, der er fastsat i direktivet, og offentlighedens accept af ulven (»samfundets bæreevne«) opretholdes eller øges.

5. Finansiering af sameksistensforanstaltninger

Der kan ydes støtte til løsning af konflikter i forbindelse med bevaring af ulve gennem EU-midler, særligt LIFE-programmet og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), og gennem nationale midler (statsstøtte).

- **LIFE-programmet** kan på grundlag af årlige indkaldelser af forslag finansiere demonstrationsaktiviteter og test af innovative løsninger vedrørende: foranstaltninger til beskyttelse af husdyr, vurdering af risikoen for rovdrift, indførelse af kompensationsordninger og uddannelse af lokale naturvejledere og dyrlæger i metoder til at vurdere skader på husdyr. LIFE kan også finansiere målrettede kommunikations- og informationsaktiviteter med henblik på at løse konflikter mellem mennesker og ulve. Bemærk, at løbende forvaltning ikke støttes under LIFE.
- **ELFUL** kan yde støtte til forebyggende foranstaltninger, f.eks. køb af sikkerhedshegn eller hyrdehunde (der som ikkeproduktive investeringer kan finansieres med op til 100 %). Yderligere lønomkostninger for landbrugere i forbindelse med kontrol og vedligeholdelse eller flytning af sikkerhedshegn samt foder og dyrelægeudgifter til hyrdehunde kan dækkes af betalinger for miljø- og klimavenligt landbrug. ELFUL anvendes i flere medlemsstater (f.eks. Grækenland, Bulgarien, Slovenien, Italien og Frankrig) til at finansiere foranstaltninger til beskyttelse af husdyr, f.eks. ekstraomkostninger til hyrdehold, hegn og hyrdehunde. *EU's platform for sameksistensen mellem mennesker og store rovdyr* (se nedenfor) har udarbejdet en oversigt over de steder, hvor programmer for udvikling af landdistrikterne i øjeblikket anvendes, og hvor de kan anvendes i fremtiden (Marsden et al., 2016) ⁽³¹⁾. Under den fremtidige fælles landbrugspolitik kan der muligvis også ydes støtte til forebyggende foranstaltninger og hyrdesystemer gennem de nye økoordninger ⁽³²⁾.
- **EFRU's Interreg-instrument** kan støtte projekter, der har til formål at forbedre det grænseoverskridende samarbejde om bevaring og forvaltning af store rovdyr, f.eks. i forhold til forbindelser mellem levesteder, overførsel af viden, forebyggelse af skader på husdyr og andre sameksistensforanstaltninger ⁽³³⁾.
- Gennem **national finansiering (statsstøtte)** kan der ydes støtte på op til 100 % til forebyggende foranstaltninger, til genopretning af ødelagt landbrugspotentiale, f.eks. erstatning af husdyr dræbt af ulve, til kompensation for skader forårsaget af ulve, f.eks. dræbte dyr, materiel skade på bedriftens aktiver, dyrelægeudgifter og udgifter til søgning efter forsvundne dyr ⁽³⁴⁾.

Der er behov for en samlet tilgang til finansiering og støtteforanstaltninger for at mindske ulverelaterede konflikter i en medlemsstat (og ideelt set på tværs af grænserne for medlemsstater, der deler den samme ulvebestand).

Medlemsstaterne bør indarbejde de vigtigste spørgsmål vedrørende bevaring af og konflikter med ulve i deres prioriterede aktionsplaner, identificere de tilknyttede prioriteter og finansielle behov og fastlægge, hvordan de planlægger at opfylde dem. Det opdaterede format for prioriterede aktionsplaner ⁽³⁵⁾ indeholder et afsnit (E.3.2.), der specifikt vedrører prioriterede foranstaltninger og de dermed forbundne omkostninger til forebyggelse af, afbødning af eller kompensation for skader forårsaget af arter, der er beskyttet i henhold til EU's fugledirektiv og habitatdirektiv.

⁽³¹⁾ https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies_sub_rural_development_programmes.htm.

⁽³²⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en.pdf.

⁽³³⁾ Se f.eks. projektet »Carnivora Dinarica« mellem Slovenien og Kroatien: <https://www.carnivoradinarica.eu/en/>. Yderligere oplysninger om Interreg-projekter med fokus på biodiversitet: <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/Interreg%20Natura2000.pdf>.

⁽³⁴⁾ https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid_EU%20Platform.pdf.

⁽³⁵⁾ <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/PAF%20format%20EN.docx>.

Der anvendes desuden en række mere innovative metoder til at finansiere og støtte sameksistens i Europa.

Eksempler på innovativ finansiering

Et originalt og vellykket eksempel på innovativ finansiering af sameksistens er det svenske initiativ med »betaling for bevaringsresultater« for jærv. Her er betalinger kædet sammen med jærvens vellykkede forplantning og ikke kompensation for tab af rendyr. Betalingerne er baseret på antallet af dokumenterede jærvforplantninger i det pågældende distrikt, uanset omfanget af rovdrift. Der blev konstateret en vækst i jærvbestanden fem år efter programmets iværksættelse. Antallet af registrerede forplantninger steg fra 57 i 2002 til 125 i 2012, hvor bestanden udvidede sig til nye områder (Persson, 2015).

En anden vellykket innovativ finansieringsordning er ordningen vedrørende kongeørn, hvor samerne, som holder rendyrflokke i det finske Lapland, belønnes for den vellykkede etablering af reder og territorier for kongeørnen (Europa-Kommissionen, 2017). Siden den finske regering indførte ordningen i 1998, har samernes holdning til kongeørnen ændret sig drastisk, hvor arten nu anses for en ressource og ikke en skadevolder.

De indtægts- og beskæftigelsesmuligheder, der skabes ved naturbaseret økoturisme, kan også bidrage til at forbedre accepten af ulve og deres sameksistens med de berørte landdistriktssamfund. I Spanien er regionen nordvest for Zamora (dvs. »Sierra de la Culebra«) blevet et vigtigt område for turisme med fokus på observation af ulve, som er et betydeligt økonomisk aktiv, der hvert år tiltrækker tusindvis af besøgende. For sådanne turismeinitiativer skal man være opmærksom på ikke at hindre ulvens bevaring (man skal f.eks. undgå forstyrrelse og ulvehuler). Indvirkningen på andre interessentgrupper bør også tages i betragtning (store rovdyr bør f.eks. ikke tiltrækkes til områder med husdyr, og der bør ikke skabes situationer, hvor store rovdyr forbinder mennesker med føde).

En anden type muligheder er blevet udviklet i Italien, Piemonte (under projektet LIFE WOLFALPS). Der er indført et lokalt mærke (»Terre di lupi« = »ulveland«), og der er iværksat flere initiativer med det formål at markedsføre ost og andre produkter produceret af landbrugere, som er berørt af ulvens tilstedeværelse, og gennemføre forebyggende foranstaltninger for at sikre sameksistens.

Vinderen i 2020 af Natura 2000-prisen i kategorien »socioøkonomiske fordele« var projektet »Pro-Biodiversidad — Hyrder bevarer biodiversiteten i Natura 2000«. Det viste, hvordan landbrugere og miljøforkæmpere kan samarbejde, så man ved naturbevaring opnår ressourcer og fordele og ikke problemer for lokalsamfundene. En stor del af bjergkæden Picos de Europa lider økonomisk under afvandring, tab af græsningsarealer, tab af fødekilder til ådselædere og risiko for brand. Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos besluttede at tackle dette problem ved at udvikle et særligt certificeringsmærke, Pro-Biodiversidad (pro-biodiversitet), som har til formål at støtte sektoren for ekstensiv fåreavl, standse afvandringen i landdistrikterne og forbedre betingelserne for biodiversitet. Gennem denne ordning betales der en højere pris for fårekød produceret af landbrugere, der sameksisterer med ulve.

6. Artikel 16: fravigelser af den strenge beskyttelse af ulvebestande opført i bilag IV

Som hovedregel er alle ulvebestande, der er opført i bilag IV til habitatdirektivet, strengt beskyttede, og deres individer må ikke forsætligt indfanges, dræbes eller forstyrres i deres naturlige udbredelsesområde. Desuden må deres yngle- og rasteområder ikke beskadiges eller ødelægges. Denne beskyttelse finder anvendelse både inden for og uden for Natura 2000-nettet.

Under særlige omstændigheder kan det dog være berettiget at tillade indfangning eller drab af enkelte ulve, f.eks. for at forhindre betydelig rovdrift på husdyr, for at forsyne ulve med radiohalsbånd med henblik på forskning, overvågning og forvaltning eller for at fjerne tilvænnede eller pågående og potentielt farlige individer.

I habitatdirektivets artikel 16 gives der den nødvendige fleksibilitet til at håndtere ovennævnte situationer, idet medlemsstaterne kan vedtage fravigelser af de generelle bestemmelser om streng beskyttelse og gennemføre ovennævnte aktiviteter (de følgende afsnit bør læses sammen med dokumentets del III).

Betingelser for fravigelser

I artikel 16 opstilles der tre kriterier, som alle skal være opfyldt, inden en fravigelse indrømmes. De kompetente nationale myndigheder skal kunne påvise:

- forekomsten af en eller flere af de begrundelser, der er anført i artikel 16, stk. 1, litra a)-e), understøttet af tilstrækkelig dokumentation
- at der ikke findes tilfredsstillende alternative løsninger (dvs. om problemet kan løses på en måde, der ikke indebærer en fravigelse, dvs. ved brug af andre foranstaltninger end aflivning)
- at fravigelsen ikke har skadelige virkninger på opretholdelsen af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde.

Anvendelsen af disse krav illustreres her for ulven. Det skal bemærkes, at det er op til de relevante nationale myndigheder at gennemføre disse bestemmelser ved behørigt at begrunde og påvise, at alle betingelserne i artikel 16, stk. 1, er opfyldt. Det er ligeledes primært de nationale retlige myndigheder, der skal efterprøve og sikre, at kravene opfyldes i en bestemt kontekst og i specifikke sager.

1) *Påvisning af en eller flere af de begrundelser, der er anført i artikel 16, stk. 1, litra a)-e)*

Begrundelserne i artikel 16, stk. 1, er følgende:

- 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.

Eksempler på begrundelser for fravigelser for ulve:

- **Begrundelse a)** vil sandsynligvis sjældent blive anvendt. Den kan gøres gældende, hvis f.eks. en truet bytteart trues af ulven. Det skal dog erindres, at en naturligt forekommende arts rovdrift på en anden naturligt forekommende art er en naturlig proces og en integreret del af økosystemets funktion. Inden en fravigelse overvejes bør de øvrige trusler eller begrænsende faktorer for byttearten desuden kortlægges og imødegås (f.eks. beskadigelse af levested, menneskelig forstyrrelse, overjagt, konkurrence fra husdyr osv.).
- **Begrundelse b)** For ulve har de fravigelser, som medlemsstaterne anvender, ofte til formål at forhindre alvorlige skader på besætninger. Denne bestemmelse har til formål at undgå alvorlig skade, og den kræver derfor ikke, at skaden er indtrådt. Sandsynligheden for alvorlig skade ud over den normale forretningsmæssige risiko skal påvises, og der skal også foreligge tilstrækkelige beviser til at begrunde, at regulering, der indebærer aflivning, inden for rammerne af fravigelsen er effektiv, forholdsmæssig og holdbar med hensyn til at forebygge eller begrænse den alvorlige skade. Denne begrundelse kan anvendes til at fjerne ulve, som kan forventes at drive betydelig rovdrift på besætninger, selv om der er gennemført passende forebyggende foranstaltninger (f.eks. ulvesikre elektriske hegn og hyrdehunde).
- **Begrundelse c)** vedrørende 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, kan f.eks. begrunde anvendelsen af aversive metoder til at genere eller fjerne tilvænnede, domesticerede eller pågående ulve, som gentagne gange nærmer sig mennesker, eller andre individer eller ulveflokk, der udviser uønsket og farlig adfærd.

Eksempler på foranstaltninger af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed

Det tyske »Dokumentations und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf« (DBBW) har godkendt retningslinjer, der skal hjælpe de nationale forvaltningsmyndigheder med at håndtere pågående ulve eller ulve med usædvanlig adfærd (Reinhardt et al., 2018). Som et første skridt hjælper disse retningslinjer myndighederne med at forstå, om en ulv udviser usædvanlig adfærd. Hvis en ulv synes at være tiltrukket af mennesker eller hunde, anbefales der dernæst en gradvis tilgang afhængigt af alvoren af de registrerede hændelser, hvor man først fjerner tiltrækningsmidler (f.eks. føde) og aversiv tilvænning og til sidst fjerner ulven (ved aflivning eller på anden måde) i de alvorligste tilfælde.

De videnskabelige eksperter fra (Large Carnivore Initiative for Europe: en ekspertgruppe under IUCN's Species Survival Commission) har udarbejdet en politisk erklæring om forvaltning af pågående ulve efter lignende retningslinjer, som omhandler de anbefalede foranstaltninger for forskellige typer ulveadfærd, samt forskningsprioriteter (LCIE, 2019).

Vurdering af ulveadfærd og af den potentielle risiko for menneskers sikkerhed med anbefalede foranstaltninger (LCIE, 2019)

Adfærd	Vurdering	Anbefalede foranstaltninger
Ulv passerer tæt på bebyggelser i mørke.	Ikke farligt.	Handling ikke påkrævet.
Ulv bevæger sig inden for synsvidde af bebyggelser/spredte huse i dagslys	Ikke farligt.	Handling ikke påkrævet.
Ulv løber ikke straks væk ved synet af køretøjer eller mennesker. Stopper op og observerer.	Ikke farligt.	Handling ikke påkrævet.
Ulv ses over flere dage < 30 m fra beboede huse (flere hændelser over en lang periode).	Kræver opmærksomhed. Muligt problem med stærk tilvænning eller positiv konditionering.	Situationen analyseres. Søg efter tiltrækningsmidler, og fjern dem, hvis de findes. Overvej aversive tiltag.
Ulv tillader gentagne gange, at mennesker nærmer sig den inden for 30 m.	Kræver opmærksomhed. Tegn på stærk tilvænning. Muligt problem med positiv konditionering.	Situationen analyseres. Overvej aversive tiltag.
Ulv bevæger sig af sig selv og gentagne gange tættere på mennesker end 30 m. Forekommer interesseret i mennesker.	Kræver opmærksomhed/kritisk situation. Positiv konditionering og stærk tilvænning kan føre til en stadig mere pågående adfærd. Risiko for skader.	Overvej aversive tiltag. Fjern ulven, hvis en passende aversive tiltag ikke lykkes eller ikke kan gennemføres.
Ulv angriber eller skader et menneske uden at være blevet provokeret.	Farlig.	Fjernelse.

- **Begrundelse d)** vedrørende forskning, undervisning, genopretning og genudsætning kan f.eks. anvendes til at tillade midlertidig indfangning af ulve for at udstyre dem med radiohalsbånd til forsknings- eller overvågningsformål eller for at flytte dem med henblik på bevaring.

Eksempel på indfangning af ulv med henblik på forskning og overvågning

I 2018 accepterede Kommissionen efter en brevveksling med de tyske myndigheder, at Rådets forordning (EØF) nr. 3254/91 ⁽³⁶⁾ om forbud mod anvendelse af rævesakse på visse betingelser kan fortolkes således, at såkaldte *soft-catch traps* ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordningens forbud. Disse *soft-catch traps* består af gummibelagte gribetænger (i stedet for ståltænder), som minimerer risikoen for, at dyr skades ved indfangning. De anses for at være det bedste tilgængelige middel til at indfange ulve levende med henblik på overvågning og forskning, da de har en højere succesrate og mindre sandsynlighed for at forårsage skade.

Hvis det er nødvendigt at anvende *soft-catch traps* for at udføre videnskabelig forskning eller overvågning med henblik på at forbedre den relevante arts bevaringsstatus, vil det efter Kommissionens opfattelse være i strid med bevaringsmål-sætningen i forordning (EØF) nr. 3254/91, hvis sådanne fælder er omfattet af forordningens forbud. Følgelig kan *soft-catch traps* anvendes til bevaringsformål, såfremt: i) der findes ikke nogen anden brugbar løsning, ii) det har ingen negativ indvirkning på artens gunstige bevaringsstatus, og iii) der træffes alle forholdsregler for ikke at skade dyret og reducere dets stress til et minimum.

I praksis bør sådanne *soft-catch traps* udstyres med en sender, der straks alarmerer de ansvarlige myndigheder, hvis et dyr fanges. Efter alarmering skal de ansvarlige myndigheder gribe ind inden for 30 minutter, så stressperioden for dyret reduceres så meget som muligt, og så selvpåført skade undgås. Dyret skal bedøves af en dyrlæge, forsynes med en sender og derefter straks genudsættes i naturen.

Fravigelser i henhold til artikel 16, stk. 1, litra e), kan som forklaret i kapitel 3.2.1 undtagelsesvis anvendes til at tillade indsamling eller opbevaring af enheder af ulve på visse yderligere strenge betingelser, som skal overholdes. I sag C-674/17 bekræftede Domstolen, at begrebet »indsamling« skal forstås således, at det omfatter både indfangning af og drab på individer ⁽³⁷⁾.

Formålet med en fravigelse i henhold til direktivets artikel 16, stk. 1, litra e), må ikke forveksles med formålet med en fravigelse i henhold til direktivets artikel 16, stk. 1, litra a)-d), da førstnævnte kun kan lægges til grund for indrømmelsen af en fravigelse, hvis sidstnævnte ikke er relevant ⁽³⁸⁾. Hvis hensigten med fravigelsen er omfattet af et af litraerne a) til d), i artikel 16, skal fravigelsen baseres på et eller flere af disse litraer. Der skal være gennemsigtighed med hensyn til fravigelserne og begrundelsen for at anvende dem. Hvis f.eks. det primære formål er at forhindre alvorlig skade på besætning/ejendom, skal litra b) anvendes. Hvis en tilvænnet ulv udviser en farlig adfærd, skal litra c) anvendes. Litra e) er derfor ikke en catch-all-bestemmelse, der kan anvendes for enhver type aflivning.

Som enhver fravigelse i henhold til artikel 16 skal nationale afgørelser om tilladelse til drab på grundlag af litra e) kun træffes med undtagelsesvis, specifikke og klare mål, som er i overensstemmelse med direktivets formål (artikel 2) og tilstrækkeligt begrundede.

⁽³⁶⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 3254/91 af 4. november 1991 om forbud mod anvendelse af rævesakse i Fællesskabet og indførsel til Fællesskabet af skind af og varer fremstillet på basis af visse vilde dyrearter med oprindelse i lande, der anvender rævesakse eller fangstmetoder, der ikke opfylder de internationale standarder for human fældefangst (EFT L 308 af 9.11.1991, s. 1).

⁽³⁷⁾ Præmis 32.

⁽³⁸⁾ Se sag C-674/17, præmis 37: »Formålet med en fravigelse på grundlag af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra e), må derfor principielt ikke forveksles med formålene med fravigelserne på grundlag af dette direktivs artikel 16, stk. 1, litra a)-d), således at førstnævnte bestemmelse kun kan tjene som grundlag for vedtagelse af en fravigelse i de tilfælde, hvor sidstnævnte bestemmelser ikke er relevante«.

I sag C-674/17 accepterede Domstolen, at ulovlig jagt (krybskytteri) på ulve i princippet kan være formålet med en fravigelse indrømmet i henhold til artikel 16, stk. 1, litra e), såfremt fravigelsen bidrager til at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for den pågældende art i dens naturlige udbredelsesområde. I dette tilfælde skal den relevante nationale myndighed begrunde fravigelsen med strengt videnskabelig dokumentation, herunder med komparative elementer om konsekvenserne af en sådan fravigelse på artens bevaringsstatus. Hvis formålet med fravigelsen er at bekæmpe krybskytteri, skal myndigheden også tage hensyn til de seneste skøn over omfanget af krybskytteri og dødeligheden baseret på alle de indrømmede fravigelser. Fravigelser, der indrømmes med henblik på at bekæmpe krybskytteri, bør derfor kunne reducere bestandens dødelighed som følge af krybskytteri i et sådant omfang, det vil have en positiv nettovirkning på ulvebestandens størrelse.

Fravigelser i henhold til artikel 16, stk. 1, litra e), skal endvidere opfylde yderligere restriktive betingelser sammenlignet med fravigelser i henhold til artikel 16, stk. 1, litra a)-d). Anvendelsen af denne fravigelse er tilladt under omhyggeligt kontrollerede betingelser med klare tilladelser med hensyn til steder, tidsrum og mængder og kræver strenge territoriale, tidsmæssige og personlige kontrolforanstaltninger for at sikre en effektiv håndhævelse. Fravigelsen skal desuden anvendes selektivt og må kun vedrøre et begrænset antal enheder af arten.

Med hensyn til selektivitet skal fravigelsen vedrøre enheder, som er udpeget så specifikt og hensigtsmæssigt som muligt under hensyntagen til det formål, som forfølges med fravigelsen. Som Domstolen understregede i sag C-674/17, kan det derfor være nødvendigt, at fravigelsen ikke alene begrænses til den berørte art eller typer eller grupper af enheder af denne art, men også til individuelt udpegede enheder ⁽³⁹⁾.

Med hensyn til »begrænset antal« afhænger dette antal af bestandens størrelse (antallet af enheder), dens bevaringsstatus og dens biologiske træk. Det »begrænsede antal« skal fastlægges på grundlag af strengt videnskabelige oplysninger, som vedrører geografiske, klimatiske, miljømæssige og biologiske forhold, og i lyset af oplysninger om den pågældende arts formering og samlede årlige dødelighed af naturlige årsager. Det »begrænsede antal« skal klart angives i afgørelsen om fravigelsen.

2) *Fravær af en anden brugbar løsning*

Den anden betingelse er, at »der ikke findes nogen anden brugbar løsning«. Dette indebærer, at forebyggende foranstaltninger og andre metoder end aflivning altid bør betragtes som den første mulighed (fravigelse er den sidste udvej). De alternative løsninger afhænger af situationen og de specifikke mål, med den fravigelse, der overvejes, og de bør tage hensyn til den bedste viden og de bedste erfaringer, der findes i hver situation.

Inden fravigelser indrømmes i forbindelse med f.eks. skader på besætninger, skal andre løsninger end aflivning først prioriteres, og passende og rimelige forebyggende foranstaltninger skal gennemføres korrekt for at reducere risikoen for rovdrift, f.eks. anvendelse af hyrder, hyrdehunde, sikkerhedshegn eller alternativ husdyrforvaltning (f.eks. kontrol, når dyrene kælder/læmmer). Kun hvis sådanne alternative foranstaltninger er blevet gennemført og har vist ikke at være effektive eller kun delvist effektive, eller hvis denne type alternative foranstaltninger ikke kan gennemføres i det specifikke tilfælde, kan fravigelser indrømmes for at løse det pågældende (resterende) problem.

I tilfælde af pågående ulve, ulve med usædvanlig adfærd eller tilvænnede ulve bør det først overvejes at fjerne de specifikke årsager (f.eks. tiltrækningsmidler i form af føde på grund af dårligt håndteret affald) og aversiv konditionering for at skræmme dem væk og forsøge at ændre deres adfærd, så de ikke tilskyndes til at nærme sig mennesker (gennem forskellige former for afskrækkelsesmidler og ikkedødbringende værktøjer) (Reinhardt et al., 2018). Når sådanne alternative løsninger er blevet overvejet og har vist sig ikke at være tilfredsstillende eller gennemførlige i det specifikke tilfælde, kan der indrømmes en fravigelse.

Vedrørende ovennævnte fravigelser, der har til formål at bekæmpe krybskytteri, har Domstolen (i sag C-674/17, præmis 48, 49 og 50) understreget, at den omstændighed i sig selv, at der findes en ulovlig aktivitet som krybskytteri, eller vanskelighederne i forbindelse med at gennemføre kontrollen hermed ikke er tilstrækkeligt til at fritage en medlemsstat for dens forpligtelse til at sikre beskyttelsen af de arter, som er beskyttet i henhold til bilag IV til habitatdirektivet. I en sådan situation påhviler det tværtimod medlemsstaten at prioritere en streng og effektiv kontrol med denne ulovlige aktivitet og at gennemføre metoder, der respekterer forbuddene i henhold til direktivets artikel 12-14 og artikel 15, litra a) og b). For at underbygge nødvendigheden af en fravigelse skal en medlemsstat give en præcis og tilstrækkelig begrundelse for, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning, der kan nå målene, eller med henvisning til relevante tekniske, juridiske og videnskabelige rapporter.

⁽³⁹⁾ Sag C-674/17, præmis 73.

3) *Opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus for bestanden*

Den tredje betingelse er, at »fravigelsen ikke har skadelige virkninger på opretholdelsen af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde«.

I henhold til habitatdirektivets artikel 1, litra i), forstås ved »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 medlemsstaternes område. En arts bevaringsstatus er gunstig, når i) bestanden »arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder«, ii) »artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket«, og iii) »der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande«. Yderligere oplysninger kan findes i retningslinjerne for rapportering i henhold til habitatdirektivets artikel 17.

Opfyldelsen af denne betingelse (dvs. at fravigelsen ikke har skadelige virkninger på opretholdelsen af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde) kræver, at fravigelsens mulige indvirkning på både den pågældende bestand og artens bevaringsstatus inden for medlemsstatens område vurderes.

Afgørelser om anvendelse af fravigelser og vurderingen af fravigelsernes mulige indvirkning på den pågældende bestands bevaringsstatus skal baseres på et nøjagtigt kendskab til den pågældende ulvebestand og dens udvikling. De yderligere og kumulative virkninger af fravigelserne bør også vurderes grundigt under hensyntagen til andre direkte eller indirekte negative virkninger af menneskelige aktiviteter (herunder utilsigtede og ulovlige drab). Det skal sikres, at afgørelsen ikke skader bestandens bevaringsstatus.

I sag C-674/17 (præmis 57-61) understregede Domstolen, at en fravigelse i henhold til artikel 16, stk. 1, skal være baseret på kriterier, som er fastlagt med henblik på bevaring på lang sigt af den pågældende arts udvikling og sociale stabilitet. De kumulative demografiske og geografiske virkninger af alle fravigelser på den pågældende bestand skal derfor vurderes korrekt i kombination med anden naturlig eller menneskeskabt dødelighed.

Vurderingen skal foretages »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«. Dette bør imidlertid ikke omfatte »den del af det naturlige udbredelsesområde for den omhandlede bestand, som udstrækker sig til visse dele af et område tilhørende et tredjeland, der ikke er bundet af forpligtelserne til at sikre en streng beskyttelse af de arter, som er af betydning for EU«.

I sag C-342/05 fastslog Domstolen, at fravigelser, der påvirker bestande, hvis bevaringsstatus er ugunstig, »undtagelsesvis« kan tillades, »når det er behørigt bevist, at de ikke kan forværre nævnte bestandes ugunstige bevaringsstatus eller forhindre deres genetablering i en gunstig bevaringsstatus«. Domstolen fastslog, at det ikke kan udelukkes, »at drab af et begrænset antal enheder ikke har nogen indflydelse på det i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, nævnte formål, der består i at opretholde ulvebestanden i dens naturlige udbredelsesområde i en gunstig bevaringsstatus. En sådan fravigelse er derfor neutral for den pågældende art«.

Denne tilgang er blevet bekræftet af Domstolen i sag C-674/17 (præmis 66-69) med en yderligere henvisning til forsigtighedsprincippet: »Dernæst bemærkes hvad angår betydningen af en arts ugunstige bevaringsstatus for muligheden for at tillade fravigelser i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, at Domstolen allerede har fastslået, at indrømmelse af sådanne fravigelser fortsat undtagelsesvis er mulig, når det er behørigt bevist, at de ikke kan forværre de pågældende bestandes ugunstige bevaringsstatus eller forhindre deres genetablering i en gunstig bevaringsstatus«. Men »såfremt en undersøgelse af de bedste videnskabelige data, der er til rådighed, giver anledning til usikkerhed med hensyn til, om en fravigelse vil hindre eller ikke hindre opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en udryddelsestruet art, bør medlemsstaten afholde sig fra at vedtage eller gennemføre den pågældende fravigelse«.

Der kan derfor indrømmes fravigelser, der omfatter aflivning af meget få individer fra sag til sag, selv om artens bevaringsstatus (endnu) ikke er gunstig, forudsat at fravigelsen er neutral med hensyn til artens bevaringsstatus, hvilket betyder, at den ikke bringer opfyldelsen af målet om at genoprette og opretholde ulvebestanden i en gunstig bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde i fare. En fravigelse har derfor ikke altid en samlet negativ nettoindvirkning på bestandsdynamikken, det naturlige udbredelsesområde, bestandsstrukturen og -sundheden (herunder på genetiske aspekter) eller på den pågældende ulvebestands konnektivtetsbehov.

Jo mindre gunstig bevaringsstatus og -tendenser er, jo mindre sandsynligt er det følgelig, at den tredje betingelse kan opfyldes, og at en fravigelse kan begrundes, medmindre der er tale om meget usædvanlige omstændigheder. Oplysninger om artens bevaringsstatus og -tendenser (på biogeografisk niveau og bestandsniveau), der er baseret på præcis viden og nøjagtige data, er derfor et centralt element i vurderingen af opfyldelsen af den tredje betingelse.

Fravigelser og betydningen af gunstig bevaringsstatus og artsplaner

En passende og omfattende bevarings- og forvaltningsplan for ulven kan udgøre en god samlet ramme for gennemførelsen af alle de nødvendige værktøjer og foranstaltninger, herunder den eventuelle anvendelse af fravigelser. Hvis sådanne planer gennemføres korrekt med dokumenterede resultater med hensyn til gunstig bevaringsstatus, giver habitatdirektivets artikel 16 mulighed for den nødvendige fleksibilitet gennem anvendelse af fravigelser.

Fravigelser af den strenge beskyttelsesordning for ulve kan bedre begrundes, hvis der indføres et omfattende sæt passende, effektive og kontrollerbare foranstaltninger, som gennemføres korrekt i en medlemsstat med henblik på at sikre en effektiv beskyttelse og opnå eller opretholde en gunstig bevaringsstatus for arten.

Dette vil være tilfældet, hvis

- der findes en passende bevarings- og genopretningsplan for ulven, som gennemføres fuldt ud og korrekt, og som overvåges med det formål at sikre en gunstig bevaringsstatus og håndtere socioøkonomiske konflikter
- planen er baseret på de bedste tilgængelige videnskabelige oplysninger og på et solidt system til overvågning af ulvebestanden
- alle de nødvendige forebyggelses- og kompensationsforanstaltninger gennemføres
- der gennemføres passende foranstaltninger til effektiv bekæmpelse af krybskytteri (f.eks. kriminalisering, håndhævelse og bevidstgørelse) og til håndtering af andre menneskeskabte dødelighedsfaktorer (f.eks. trafikdrab)
- alle andre trusler mod bevaringen af ulven i det pågældende område imødegås effektivt (f.eks. hybridisering)
- de øvrige årsager til dødelighed hos græssende besætninger (f.eks. fritgående hunde) håndteres korrekt
- målene og betingelserne for fravigelserne fastlægges klart og begrundes med tilstrækkelig videnskabelig dokumentation det dokumenteres, at der ikke findes brugbare alternativer, og at aflivning, der foretages ifølge fravigelsen, er den eneste mulighed for at hindre eller begrænse den alvorlige skade eller for at nå de øvrige mål for fravigelserne, i overensstemmelse med den relevante lovgivning fravigelser vurderes og indrømmes fra sag til sag
- den påtænkte fravigelse ikke til skade for bestandens bevaringsstatus på både lokalt bestandsniveau og i artens naturlige udbredelsesområde.

LITTERATURLISTE:

Andersen, R., Linnell, J.D.C. og Solberg, E.J. (2006). *The future role of large carnivores on terrestrial trophic interactions: the northern temperate view*. Large herbivore ecology, ecosystem dynamics and conservation: 413-448. Danell, K., Bergström, R., Duncan, P. og Pastor, J. (red.). Cambridge: Cambridge University Press.

Barkham, P. *Denmark Gets Its First Wild Wolf Pack in 200 Years*, The Guardian, 4. maj 2017. <http://www.theguardian.com/environment/2017/may/04/denmark-gets-its-first-wild-wolf-pack-in-200-years>

Bassi, E., Gazzola, A., Bongi, P., Scandura, M., Apollonio, M. (2020). *Relative impact of human harvest and wolf predation on two ungulate species in Central Italy*. I Ecological Research Volume 35, Issue 4. <https://esj-journals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1440-1703.12130>

Bath, A.J. og Majic, A. (2001). *Human dimensions in wolf management in Croatia: understanding attitudes and beliefs of residents in Gorski kotar, Lika and Dalmatia towards wolves and wolf management*. Large Carnivore Initiative for Europe. www.lcie.org

Boffey, D. *Pioneering Wolf Becomes First Sighted in Belgium for a Century*, The Guardian, 22. januar 2018, <http://www.theguardian.com/environment/2018/jan/22/pioneering-female-becomes-first-wolf-in-belgium-in-a-century>

Boitani, L. (2003). *Wolf conservation and recovery*. Wolves: behavior, ecology, and conservation: 317-340. Mech, L.D. and Boitani, L. (red.). Chicago: University of Chicago Press.

Boitani, L. et al (2015). *Key actions for Large Carnivore populations in Europe*. Institute of Applied Ecology (Rom, Italien). Rapport til GD Miljø, Europa-Kommissionen, Bruxelles. https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf

Breitenmoser, U., Breitenmoser-Würsten, C., Carbyn, L.N. og Funk, S.M. (2001). *Assessment of carnivore reintroductions*. Carnivore conservation: 241-281. Gittleman, J.L., Funk, S.M., Macdonald, D.W. og Wayne, R.K. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.

Breitenmoser, U. (1998). *Large predators in the Alps: the fall and rise of man's competitors*. Biological Conservation 83(3): 279-289.

Carpio, Antonio & Acevedo, Pelayo & Apollonio, Marco. (2020). *Wild ungulate overabundance in Europe: contexts, causes, monitoring and management recommendations*. Mammal Review. 51. 10.1111/mam.12221.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/mam.12221>

CDP News (2018) Carnivore Damage Prevention News: <http://www.medwolf.eu/index.php/cdpnews.html>;

<http://www.protectiondestroupeaux.ch/en/cdpnews/>

Chapron, G., P. Kaczensky, J. Linnell, M. von Arx et al. (2014). *Recovery of large carnivores in Europe's modern human-dominated landscapes*, Science 19 Dec 2014: Vol. 346, Issue 6216, s. 1517-1519.

Europarådet (2014) Recommendation no 173 (2014) on hybridisation between wild grey wolves (*Canis lupus*) and Domestic dogs (*Canis lupus familiaris*). <https://rm.coe.int/0900001680746351>

Den Europæiske Unions Domstol (2007). Sag C-342/05. Domstolens dom (Store Afdeling) af 14. juni 2007. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Republikken Finland. Traktatbrud — direktiv 92/43/EØF — bevaring af naturtyper — vilde dyr og planter — ulvejagt.

Kroatiens kulturministerium (2010) *Wolf Management Plan in the Republic of Croatia for the period 2010—2015*. <http://www.life-vuk.hr/eng/wolf-management-plan/wolf-management-plan-in-croatia/wolf-management-plan-in-the-republic-of-croatia-for-the-period-2010%E2%80%932015-837.html>

Decker, D. J., Brown, T. L. og Siemer, W. F. (2001). *Human dimensions of wildlife management in North America*. Bethesda, Maryland, USA: The Wildlife Society.

DREAL (2018). Direction regionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Website: Données sur les dommages. <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/protocole-dommages-a3854.html>

DBBW (2018). Websted for die Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW). <https://www.dbb-wolf.de/>

Decker, D.J., Brown, T. L. og Siemer, W.F. (2001). *Human dimensions of wildlife management in North America*. Bethesda, Maryland, USA: The Wildlife Society.

Echegaray, J. og Vila, C. (2010). *Noninvasive monitoring of wolves at the edge of their distribution and the cost of their conservation*. *Animal Conservation*, 13 (2): 157-161-.

Europa-Kommissionen (2017) Golden Eagle conservation scheme — Finland, Farming for Biodiversity — The results-based agri-environment schemes, Europa-Kommissionens websted. http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/golden-eagle-conservation-scheme-finland_en.htm

EU's LC-platform (2019) EU Platform on Coexistence between people and large carnivores, case studies. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies.htm

Fernández-Gil A, Naves J, Ordiz A, Quevedo M, Revilla E, Delibes M (2016) *Conflict Misleads Large Carnivore Management and Conservation: Brown Bears and Wolves in Spain*. *PLoS ONE* 11(3): e0151541. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0151541>

Fernández-Gil, S. Cadete da Rocha Pereira, S Dias Ferreira Pinto, I. Di Silvestre (2018) *Large Carnivore Management Plans of Protection: Best Practices in EU Member States*. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)596844](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)596844)

GCG (2018) Grupo Campo Grande para la coexistencia del lobo y la ganadería extensiva: Declaration of the Campo Grande Group toward the coexistence of the iberian wolf and extensive stock-raising. http://www.entretantos.org/wp-content/uploads/2018/08/DeclaracionGCG_v3_eng.pdf

Gtowacifski, Z. & Profus, P. (1997). *Potential impact of wolves Canis lupus on prey populations in Eastern Poland*. *Biological Conservation* 80 (1997) 99-106.

Hovardas, T., K. Marsden, S. Psaroudas, Y. Mertzanis, K. Brandt (2017) *Case studies for coexistence: examples of good practice in supporting coexistence between people and large carnivores*. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/144_case%20studies%20analysis%20report.pdf

Kojola, I., P. Helle, S. Heikkinen (2011) *Susikannan viimeaikaiset muutokset Suomessa eri aineistojen valossa*, Suomen Riista 65: <http://jukuri.luke.fi/handle/10024/530616>

Kojola, I., Huitu, O., Toppinen, K., Heikura, K., Heikkinen, S. og Ronkainen, S. (2004). *Predation on European forest reindeer (Rangifer tarandus) by wolves (Canis lupus) in Finland*. *Journal of Zoology, London* 263(3): 229-236.

KORA (2016) *Wolves living in proximity to humans*. https://www.kora.ch/fileadmin/file_sharing/5_Bibliothek/52_KORA_Publikationen/520_KORA_Berichte/KORA_Bericht_76_Wolves_living_in_proximity_to_humans.pdf

Kontaktbüro Wölfe in Sachsen (2019) Kontaktbüro Wölfe in Sachsen website. <https://www.wolf-sachsen.de/en/wolfsregion/the-contact-office>

LCIE (2018) Large Carnivore Initiative for Europe website. <http://www.lcie.org/Large-carnivores/Wolf->

LCIE (2019) policy support statements of the Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE): Management of bold wolves.

https://lciepub.nina.no/pdf/636870453845842163_PPS_bold%20wolves.pdf

Leonard, J. A., Echegaray, J., Randi, E. & Vilà, C. (2014). *Impact of hybridization on the conservation of wild canids*. S. 170-184. En: Gompper, M.E. (Red). *Free ranging dogs and wildlife conservation*. Oxford University Press, Oxford, UK. 312 pp.

Liberg, O., G. Chapron, P. Wabakken, H. Pedersen, N. Hobbs, H. Sand (2011) *Shoot, shovel and shut up*. *Proceedings of the Royal Society B: Volume 279, Issue 1730*. <https://doi.org/10.1098/rspb.2011.1275>

LIFE DINALP BEAR (2016) *Non-consumptive use of brown bears in tourism: guidelines for responsible practices*. http://dinalpbear.eu/wp-content/uploads/Odgovorno-opazovanje-medvedov-v-severnih-Dinaridih_EN_web.pdf

Life Euro Large Carnivores (2019) Life Euro Large Carnivores: Improving coexistence with large carnivores. <https://www.eurolargecarnivores.eu/en/>

Linnell og Alleau (2016) *Predators That Kill Humans: Myth, Reality, Context and the Politics of Wolf Attacks on People*. Problematic Wildlife, DOI: 10.1007/978-3-319-22246-2_17: https://www.researchgate.net/publication/301267098_Predators_That_Kill_Humans_Myth_Reality_Context_and_the_Politics_of_Wolf_Attacks_on_People

Linnell, J. et al. (2002). *The fear of wolves: A review of wolf attacks on humans*. NINA Oppdragsmelding 731:1-65 Trondheim, januar 2002. <https://mobil.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/2002.Review.wolf.attacks.pdf>

Linnell, J.D.C., Brøseth, H., Solberg, E.J. og Brainerd, S M. (2005). *The origins of the southern Scandinavian wolf population: potential for natural immigration in relation to dispersal distances, geography and Baltic ice*. Wildlife Biology 11: 383-391.

Linnell, J.D.C., Nilsen, E.B., Lande, U. S., Herfindal, I., Odden, J., Skogen, K., Andersen, R. og Breitenmoser, U. (2005). *Zoning as a means of mitigating conflicts with large carnivores: principles and reality*. In *People & Wildlife: conflict or co-existence?* s. 162-175. Woodroffe, R., Thirgood, S. og Rabinowitz, a. (Red.). Cambridge: Cambridge University Press.

Linnell, J.D.C., Odeen J., Smith, M.E.e. Aanes, r. og Swenson, J.E. (1999) *Large carnivores that kill livestock: do. »problem individuals« really exist?* Wildlife Society Bulletin 1999, 27(3):698-705.

Linnell, J.D.C., Promberger, C., Boitani, L., Swenson, J.E., Breitenmoser, U. og Andersen, R. (2005). *The linkage between conservation strategies for large carnivores and biodiversity: the view from the »half-full« forests of Europe*. I *Carnivorous animals and biodiversity: does conserving one save the other?* s. 381-398. Ray, J.C., Redford, K.H., Steneck, R.S. og Berger, J. (red.). Washington: Island Press.

Linnell J., V. Salvatori & L. Boitani (2008). Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe. Rapport under »Large Carnivore Initiative for Europe« udarbejdet for Europa-Kommissionen (kontrakt 070501/2005/424162/MAR/B2). http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf

Linnell, J. (2013). *From conflict to coexistence: insights from multi-disciplinary research into the relationships between people, large carnivores and institutions* (kontrakt 070307/2012/629085/SER/B3). John D. C. Linnell Norwegian Institute for Nature Research (NINA), PO Box 5685 Sluppen, NO-7485 Trondheim, NORGE. 2013. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_4_conflict_coexistence.pdf

Linnell, J. (2014) *The symbolic wolf: Competing visions of the European landscapes*. LCIE-blog: <http://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/65/The-symbolic-wolf-Competing-visions-of-the-European-landscapes>

Linnell, J (2016). *First wolf reproduction in Austria since 19th century*. <http://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/87/First-wolf-reproduction-in-Austria-since-19th-century>

Linnell, J.D.C. & Cretois, B. (2018). Forskning for AGRI-udvalget — *The revival of wolves and other large predators and its impact on farmers and their livelihood in rural regions of Europe*, Europa-Parlamentet, Temaafdelingen for Struktur- og Samhørighedspolitik, Bruxelles. http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282018%29617488

Linnell, J.D.C., Kovtun, E. & Rouart, I. (2021). Wolf attacks on humans: an update for 2002-2020. NINA Report 1944 Norwegian Institute for Nature Research. <https://brage.nina.no/nina-xmlui/bitstream/handle/11250/2729772/ninarapport1944.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Lute, M.L., Carter N.H., López-Bao J.V., Linnell, J.D.C. (2018). *Conservation professionals agree on challenges to coexisting with large carnivores but not on solutions*. Biological Conservation, Volume 218, 2018, s. 223-232. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320717316166>

Marsden, K. Hovardas, T. Spyros Psaroudas, S. Mertzanis, Y. Callisto, Baatz, U. (2016). EU Platform on Large Carnivores: *Supporting good practice for coexistence — presentation of examples and analysis of support through the EAFRD*. Platformssekretariatet for Europa-Kommissionens GD for Miljø, tjenesteydelseskontrakt nr. 07.0202/2015/713809/SER/ENV/B.3. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/160906_LC%20Platform-case%20studies%20and%20RD.pdf

Marucco F, Boitani L.(2012). *Wolf population monitoring and livestock depredation preventive measures in Europe*. Hystrix 23(1): 1-4. doi:10.4404/hystrix-23.1-6364.

MTES, MAA (2018) French National action plan 2018-2023 on the wolf and stock-rearing. http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/nap_wolf_and_stock-rearing_activities_2018-2023.pdf

Mykrä, S., M. Pohja-Mykrä, T. Vuorisalo (2017) *Hunters' attitudes matter: diverging bear and wolf population trajectories in Finland in the late nineteenth century and today*. European Journal of Wildlife Research. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-017-1134-1>

Odden, J., Linnell, J. D. C., Moa, P. F., Herfindal, I., Kvam, T. og Andersen, R. (2002). *Lynx depredation on domestic sheep in Norway*. Journal of Wildlife Management 66(1): 98-105.

Persson, J., Geir R. Rauset Guillaume Chapron. *Paying for an Endangered Predator Leads to Population Recovery*. Conservation Letters 8(5), først offentliggjort: 30. marts 2015. <https://doi.org/10.1111/conl.12171>

Pohja-Mykrä, M. (2016) *Felony or act of justice? — Illegal killing of large carnivores as defiance of authorities*. Journal of Rural Studies, 44, 46-54. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.01.003>

Proteggi il tuo bestiame (2019) Proteggi il tuo bestiame website. <http://www.protezionebestiame.it/>

Regionale LC-platforme (2019) Regional platforms on people and large carnivores website. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/regional_platforms.htm

Reinhardt et al. (2018). *Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten — Empfehlungen der DBBW — BfN Skript 502*. <https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript502.pdf>

Rapportering i henhold til habitatdirektivets artikel 17. Forklarende bemærkninger og retningslinjer for perioden 2013-2018. Endelig udgave — Maj 2017. Det Europæiske Miljøagentur (EEA) og Det Europæiske Temacentrum for Biodiversitet (ETC/BD). http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17. Rigg R, Find'o S, Wechselberger M, Gorman M, Sillero-Zubiri C, MacDonald D. (2011). *Mitigating carnivore-livestock conflict in Europe: lessons from Slovakia 2011*. Oryx, 45(2): 272-280. doi: 10.1017/S0030605310000074.

Rigg, R., T. Skrbinšek, J. Linnell (2014) *Engaging stakeholders in wildlife monitoring a pilot study of wolves in Slovakia using non-invasive genetic sampling*. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/pa_slovakia_finalreport.pdf

Ripple, W.J. og Beschta, R.L., (2012). *Large predators limit herbivore densities in northern forest ecosystems*. European Journal of Wildlife Research volume 58, s.733-742(2012). <https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-012-0623-5>

Salvatori, V., Ed. (2012). *Large carnivore conservation and Management in Europe: the contribution of EC co-funded LIFE projects*. Istituto di Ecologia Applicata, Via B. Eustachio 10. 00161 Rom, ITALIEN. 2013. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_2_life_and_lc.pdf

Salvatori, V., Godinho, R., Braschi, C., Boitani, L., Ciucci P., (2019). *High levels of recent wolf x dog introgressive hybridization in agricultural landscapes of central Italy*. European Journal of Wildlife Research, 65, 73-87. doi.org/10.1007/s10344-019-1313-3.

Santiago-Avila F.J., Cornman A.M., Treves A (2018) *Killing wolves to prevent predation on livestock may protect one farm but harm neighbours*. PLoS ONE 13(1): e0189729. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0189729>

Skogen, K., Haaland, H., Brainerd, S. og Hustad, H. (2003). *Local views on large carnivores and their management: a study in four municipalities* [Lokale syn på rovvilt og rovviltforvaltning. En undersøkelse i fire kommuner: Aurskog-Høland, Lesja, Lierne og Porsanger]. Norwegian Institute for Nature Research Fagrapport 070: 1-30.

Skogen, K. og Kränge, O. (2003). *A wolf at the gate: The anti-carnivore alliance and the symbolic construction of community*. Sociologia Ruralis 43(3): 309-325.

Sundqvist, A.K., Ellegren, H. & Vilà, C. (2008). *Wolf or dog? Genetic identification of predator from saliva collected around bite wounds on prey*. Conservation Genetics, 9 (5): 1275-1279.

Tasch, B. (2017). *First Official Proof of Wolf in Luxembourg Since 1893*, LUXEMBOURG TIMES, 1. september 2017. <http://luxtimes.lu/archives/1112-first-official-proof-of-wolf-in-luxembourg-since-1893>

Trouwborst, A. & F.M. Fleurke (2018). *Killing Wolves Legally — Exploring the Scope for Lethal Wolf Management under European Nature Conservation Law*. Journal of International Wildlife Law and Policy, in press.

van Eeden L.M., Eklund A., Miller J.R.B., López-Bao J.V., Chapron G., Cejtin M.R., Crowther M.S., Dickman C.R., Frank J., Krofel M., Macdonald D.W., McManus J., Meyer T.K., Middleton A.D., Newsome T.M., Ripple W.J., Ritchie E.G., Schmitz O. J., Stoner K.J., Tourani M., Treves A. (2018) *Carnivore conservation needs evidence-based livestock protection*. PLoS Biol. Sep 18;16(9):e2005577. doi. 10.1371/journal.pbio.2005577.

Wielgus R.B., Peebles K.A. (2014) *Effects of Wolf Mortality on Livestock Depredations*. PLoS ONE 9(12): e113505. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0113505>

Young, J.C., Searle, K., Butler, A., Simmons, P., Watt A. D., Jordan, A. (2016). *The role of trust in the resolution of conservation conflicts*, *Biological Conservation*, Volume 195, 196-202.

EU's platform for store rovdyr:

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm

Regional platform for store rovdyr:

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/regional_platforms.htm
