

Mål C-25/24

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

15 januari 2024

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino – Alto Adige/Südtirol (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

20 december 2023

Klagande:

LEAL Lega Antivisezionista ODV

Motparter:

Provincia autonoma di Trento

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica

Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione Scientifica CITES presso il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica

Saken i det nationella målet

Det nationella målet avser talan som har väckts av flera miljöskyddsorganisationer/djurrättsorganisationer mot ett antal beslut varigenom ordföranden för provinsstyrelsen i den autonoma provinsen Trento, till följd av att en person har dödats av en brunbjörnshona, har beviljat tillstånd för skydds jakt på den aktuella björnen för att avliva den.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Genom förevarande begäran om förhandsavgörande, som har framställts med stöd av artikel 267 FEUF, önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det i artikel 16 i livsmiljödirektivet (direktiv 92/43), enligt vilken den behöriga myndigheten ska få göra undantag från förbudet mot att avsiktligt fånga eller döda exemplar av skyddade arter i naturen, föreskrivs en prioriteringsordning mellan å ena sidan permanent hållande i fångenskap av ett farligt djur (det vill säga infångande i syfte att placera djuret i permanent fångenskap) och å andra sidan avlivning av djuret.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

[1] I samband med beviljandet av undantag från förbudet i artikel 12 a i direktiv 92/43/EEG mot att ”avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen”, ska – när det i enlighet med artikel 16 i samma direktiv är utrett att både förutsättningen att något av de fall som uttryckligen anges i artikel 16.1 a–e föreligger och förutsättningen att ”undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde” är uppfyllda – den ytterligare förutsättningen att ”det inte finns någon annan lämplig lösning” tolkas så, att den behöriga myndigheten måste visa att det inte finns någon annan lämplig lösning som skulle förhindra att djuret avlägsnades från sitt naturliga utbredningsområde, av vilket följer en möjlighet att göra ett motiverat val av den konkreta åtgärd som ska vidtas, antingen i form av infångande för permanent hållande i fångenskap eller avlivning, varvid dessa båda åtgärder är likvärdiga?

eller

[2] I samband med beviljandet av undantag från förbudet i artikel 12 a i direktiv 92/43/EEG mot att ”avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen”, ska – när det i enlighet med artikel 16 i samma direktiv är utrett att både förutsättningen att något av de fall som uttryckligen anges i artikel 16.1 a–e föreligger och förutsättningen att ”undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde” är uppfyllda – den ytterligare förutsättningen att ”det inte finns någon annan lämplig lösning” tolkas så, att den behöriga myndigheten i första hand är skyldig att välja infångande i syfte att placera djuret i fångenskap (permanent hållande i fångenskap) och, endast för det fall den sistnämnda lösningen är objektivt och inte bara tillfälligt omöjlig, är det tillåtet att döda djuret, vilket innebär att dessa åtgärder är strängt rangordnade?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, artiklarna 2, 12 och 16 (nedan kallat direktivet)

Dom av den 20 oktober 2005, C-6/04, kommissionen/Förenade kungariket, dom av den 10 maj 2007, C-508/04, kommissionen/Österrike, dom av den 14 juni 2007, C-342/05, kommissionen/Finland (punkterna 31 och 45), dom av den 17 april 2018, C-441/17, kommissionen/Polen, dom av den 10 oktober 2019, C-674/17, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (punkterna 27, 28, 29, 32, 38, 41, 49, 51, 59, 66 och 68), dom av den 11 juni 2020, C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor (punkterna 25, 44 och 49), och dom av den 2 mars 2023, C-432/21, kommissionen/Polen

Anförda nationella bestämmelser

Dekret nr 10 av den 27 april 2023 från ordföranden för provinsstyrelsen i den autonoma provinsen Trento

Legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9 – Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema apicolturale (provinslag nr 9 av den 11 juli 2018 – Genomförande av artikel 16 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter: skydd av det alpina jordbrukssystemet) (nedan kallad provinslag nr 9/2018)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 En 26-årig man hittades den 5 april 2023 död i en skog i Caldes kommun (provinsen Trento). Senare konstaterades det att mannens skador kunde tillskrivas ett exemplar av brunbjörn betecknat JJ4. Den 8 och den 13 april 2023 fattade ordföranden för provinsstyrelsen i den autonoma provinsen Trento två brådskande beslut om skydds jakt på den aktuella björnen av hänsyn till allmän säkerhet. Ordföranden upphävde sedermera dessa båda beslut efter det att björnen hade fångats in. Björnen förvaras för närvarande på en skyddad plats ("Castellerhägnet"). Den 27 april 2023 antog ordföranden för provinsstyrelsen i den autonoma provinsen Trento dekret nr 10 (nedan kallat det angripna dekretet), där det i enlighet med provinslag nr 9/2018 (som genomför artikel 16 i direktivet) beviljades tillstånd att avliva björnen.
- 2 Genom sin talan har organisationen LEAL (nedan kallad organisationen) angripit dekretet och yrkat att dekretet ska ogiltigförklaras eftersom det åsidosätter artiklarna 12 och 16 i direktivet. Organisationen har gjort gällande följande: **1)** Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA, institutet för miljöskydd och -forskning) har inte beretts möjlighet att yttra sig om huruvida det hägn som var avsett för att förvara björnen var lämpat för detta. Vidare ger det angripna dekretet uttryck för viljan hos autonoma provinsen Trento att avliva björnen utan att beakta ISPRA:s yttrande. **2)** Det angripna dekretet är det senaste i en rad åtgärder varigenom ordföranden för provinsstyrelsen i den autonoma

provinsen Trento har beslutat att avlägsna exemplar som har ansetts vara skadliga eller farliga, det vill säga av det påstådda brådskande behovet av att skydda allmän säkerhet. Dessa åtgärder har emellertid vidtagits på grundval av endast summariskt fastställda faktiska omständigheter och i strid med Piano d’Azione Interregionale per la Conservazione dell’Orso Bruno sulle Alpi Centro-Orientali (PACOBACE, den interregionala planen för bevarande av brunbjörnen i Central- och Östalperna) (nedan kallad den interregionala handlingsplanen). **3)** Gränserna för den befogenhet som ordföranden för provinsstyrelsen i den autonoma provinsen Trento har utövat i det specifika fallet är bristfälliga. Om förekomsten av en teoretisk fara för allmän säkerhet räckte för att förbise alla andra författningsmässigt relevanta intressen, skulle många aktiviteter, även mänskliga aktiviteter, vara förbjudna (exempelvis jakt). **4)** Det finns en konkret möjlighet att flytta djuret till ett annat hägn, även i utlandet. **5)** Det angripna dekretet är behäftat med maktmissbruk, eftersom autonoma provinsen Trento enbart har vidtagit denna åtgärd i syfte att avliva djuret utan att det egentligen har funnits ett faktiskt behov av det. Dekretet utgör således ett kryphål för att avliva björnen så snart som möjligt. **6)** Den händelse som har gett upphov till det angripna dekretet påvisar en felaktig hantering av den aktuella djurarten, eftersom autonoma provinsen Trento inte har vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att skydda befolkningen och det aktuella björnbeståndet. Genom senare talan ”med nya grunder” har organisationen dessutom angripit provinsens riktlinjer, eftersom de har antagits i strid med den unionsrättsliga och den nationella princip med stöd av vilka det får beviljas undantag. Dessutom ges ordföranden för provinsstyrelsen i den autonoma provinsen Trento befogenhet att bevilja tillstånd för insamling, infångande och avlivning av björnar ”utan att beakta principerna om prioriteringsordning och proportionalitet för de tänkbara åtgärderna, vilka kan härledas ur direktivet”.

- 3 Genom beslut nr 37/2023 har den hänskjutande domstolen lämnat invändningarna utan bifall med följande motivering: **I)** Även om ISPRA i sitt yttrande har anfört att både avlivning och flytt i syfte att hålla djuret i fångenskap utgör alternativ som är i överensstämmelse med riktlinjerna, innebär inte detta uttalande att ordföranden för provinsstyrelsen i den autonoma provinsen Trento inte har beaktat ISPRA:s yttrande. Det framgår av det angripna dekretet att alternativa åtgärder till avlivning har utretts noggrant. Ordföranden för provinsstyrelsen i den autonoma provinsen Trento har i linje med provinsens relevanta riktlinjer emellertid inte funnit att dessa åtgärder är lämpliga för att bemöta björnens farlighet, eftersom infångande i syfte att förse den med ett radiohalsband inte lämpar sig för att skydda allmän säkerhet. Riktlinjerna specificerar att autonoma provinsen Trento ska ha hägn för tillfälligt eller permanent hållande i fångenskap. Ett exempel på dessa är Casteller-hägnen, som dock har plats för högst tre exemplar och är det enda hägn i alpområdet som har tillstånd att förvara problematiska björnar. Riktlinjerna preciserar att i de europeiska länder där björn förekommer föredras som regel avlivning av farliga djur i stället för permanent hållande i fångenskap. Detta av följande skäl: a) Björnar som är födda i frihet och brukar röra sig över ytor på flera hundra km² kan inte hitta samma villkor inom ett begränsat område. b) Björnar kan leva mycket längre i fångenskap än i naturen. Detta medför en väldigt krävande förvaring med hänsyn tagen till det potentiella antalet exemplar

som ska förvaras och vad som krävs för att uppföra och driva hägnen. c) Hantering av vilda björnar inom begränsade områden medför interaktionsproblem mellan exemplaren, däribland attacker, skador och dödande. d) Exemplar i fångenskap kan inte senare åter släppas ut i naturen på grund av graden av beroende av människan. Vidare omfattar Casteller-hägnen tre sektorer, varav den ena redan är upptagen av en annan björn som behöver en så stor yta som möjligt, den andra är upptagen av björnen JJ4 och det ska finnas plats för placering av andra exemplar i nödsituationer. **II)** Organisationen har inte vederlagt det angripna dekretet vad gäller den del där det anförs följande: a) En eventuell flytt av björnen till en plats utanför provinsen är inte rimlig, mot bakgrund av ISPRA:s varningar, vilka baseras på vetenskapliga argument, angående risken för att djuret flyr på grund av dess väldigt aggressiva beteende. b) Autonoma provinsen Trento förfogar inte över något konkret alternativ för att flytta björnen JJ4 till en plats utanför provinsen, även i utlandet, som erbjuder en hög säkerhetsstandard för besökarna, operatörerna och de personer som deltar i flytten. Villigheten att ta emot björnen, som har uttryckts av andra enheter utanför provinsen såsom Safari Fasano djurpark (Apulien) och anläggningar i Jordanien och Tyskland, är uttryckt i allmänna ordalag som inte specificerar konkreta och säkra genomförandemetoder, i synnerhet vad gäller de involverade personernas säkerhet och trygghet samt kostnaderna. **III)** Gränserna för de befogenheter som får utövas av ordföranden för provinsstyrelsen i den autonoma provinsen Trento fastställs i den interregionala handlingsplanen och i riktlinjerna. **IV)** Det angripna dekretet utgör inte något ”kryphål” för att avliva björnen så snart som möjligt, utan är däremot resultatet av det senare infångandet av djuret, vilket är en omständighet som har fått ordföranden för provinsstyrelsen i den autonoma provinsen Trento att utöva sin befogenhet enligt artikel 1.1 i lag nr 9/2018. **V)** Organisationens argument att den händelse som har gett upphov till det angripna dekretet påvisar en felaktig hantering av den aktuella djurarten och uteblivet vidtagande av de nödvändiga åtgärderna för att skydda befolkningen och björnarten är inte relevant, eftersom talan har väckts i syfte att pröva lagenligheten av det angripna dekretet och inte att bedöma huruvida de åtgärder som fastställs i den interregionala handlingsplanen lämpar sig för att undvika incidenter som den inträffade.

- 4 Den hänskjutande domstolen har genom senare interimistiskt beslut nr 49/2023 även ogillat organisationens talan med nya grunder och bland annat anfört följande: Enligt den korrekta tolkningen av artikel 1 i provinslag nr 9/2018 väger skydd av björnar mindre tungt än behovet av att säkra skyddet av allmän säkerhet. Åtgärderna om insamling, infångande och avlivning är likvärdiga i den meningen att de har samma effekt på bevarande av livsmiljöer, i och med att det farliga exemplaret avlägsnas från sin livsmiljö. De alternativa lösningarna till avlägsnande av det farliga exemplaret (som fastställs abstrakt i provinslag nr 9/2018) identifieras noggrant i den interregionala handlingsplanen, där det dock inte anges några urvalskriterier. För att undvika att sena beslut skapar situationer som utgör en fara för allmän säkerhet har autonoma provinsen Trento genom riktlinjerna definierat kriterierna för att identifiera vilken åtgärd som ska vidtas. Det framgår av riktlinjerna att infångande i syfte att förse ett djur med ett radiohalsband och infångande i syfte att flytta djuret inte lämpar sig för att bemöta

faran för allmän säkerhet. Riktlinjerna föreskriver att djuret i de svåraste fallen ska avlivas. Vidare listas även skälen till att denna åtgärd är att föredra framför permanent hållande i fångenskap. Den hänskjutande domstolen har i allt väsentligt inte godtagit organisationens argument att ingreppen från autonoma provinsen Trento är verkningslösa och om en påstådd medveten politik för att minska antalet exemplar på provinsens område. Den hänskjutande domstolen har påpekat att riktlinjerna anger skälen till att avlivning är att föredra, och att detta inte påverkar förutsättningen att åtgärden inte får försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, i än högre grad eftersom björnbeståndet i Trentino är avsevärt större än den identifierade minsta livskraftiga populationen och för närvarande befinner sig i en gynnsam bevarandestatus.

- 5 Beslut nr 37/2023 har överklagats till Consiglio di Stato, men dess verkställighet har inte skjutits upp. Genom beslut av den 14 juli 2023 har Consiglio di Stato däremot ändrat beslut nr 49/2023 delvis och i detta sammanhang skjutit upp beslutet att avliva exemplaret JJ4. Björnen har således fått behålla livet, men förvaras i fångenskap av hänsyn till allmän säkerhet.

Tillämpliga bestämmelser

- 6 Brunbjörnen skyddas internationellt genom Bernkonventionen av den 19 september 1979.
- 7 Vad gäller unionsrätten rör artiklarna 12 och 16 i direktivet förbuden mot att fånga eller avliva exemplar av skyddade arter i naturen och de möjliga undantagen. Den sistnämnda artikeln har införlivats med rättsordningen i autonoma provinsen Trento genom artikel 1 i provinslag nr 9/2018. I den lydelse som gällde vid tidpunkten för antagandet av det angripna dekretet stadgades det i denna artikel att ordföranden för provinsstyrelsen i den autonoma provinsen Trento i syfte att bevara det alpina jordbrukssystemet i provinsens bergstrakter, däribland för att bevara livsmiljöer, av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, får bevilja tillstånd för insamling, infångande eller avlivning av björnar och vargar, förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att insamlingen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde. Denna artikel har ändrats genom provinslag nr 59 av den 8 augusti 2023, enligt vilken ordföranden för provinsstyrelsen i den autonoma provinsen Trento under vissa omständigheter befrias från skyldigheten att inhämta ISPRA:s yttrande och ordföranden alltid kan fatta beslut om att avliva ett exemplar, när vissa förutsättningar är uppfyllda, exempelvis när exemplaret går till fysisk attack, medvetet följer efter människor eller försöker ta sig in i hus. Den hänskjutande domstolen finner att denna ändring saknar betydelse, eftersom den inte har retroaktiv verkan.

Parternas huvudargument

- 8 Enligt praxis vid den hänskjutande domstolen definieras det i provinslag nr 9/2018 och i den interregionala handlingsplanen ingen prioriteringsordning mellan permanent hållande i fångenskap och avlivning i fallet med en farlig björn. Vidare är åtgärder om insamling, infångande och avlivning likvärdiga i den meningen att de har samma effekt på bevarande av livsmiljöer, i och med att det farliga exemplaret avlägsnas från sin livsmiljö.
- 9 Consiglio di Stato (besluten nr 2915/2023, nr 2918/2023 och nr 2920/2023, nämnda ovan i punkt 4 och meddelade i andra mål än förevarande) har uttryckt en annan ståndpunkt och påpekat att iakttagandet av direktivet enligt EU-domstolen innebär att medlemsstaterna inte enbart ska anta ett heltäckande regelverk, utan att de även ska vidta konkreta och specifika skyddsåtgärder, däribland av förebyggande karaktär, vilka gör det möjligt att faktiskt undvika att skyddade exemplar avsiktligt fångas in eller dödas i naturen (domen i mål C-441/17). Även om artikel 16 i direktivet tillåter medlemsstaterna att göra undantag, förutsätter undantagsbeslut som antagits på denna grund att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde (domen i mål C-674/17). Artikel 16.1 ska tolkas restriktivt (domen i mål C-508/04).
- 10 Enligt Consiglio di Stato omfattas förevarande ämne av proportionalitetsprincipen. Ett undantag är endast tillåtet på grundval av en prioriteringslogik som är i överensstämmelse med denna princip. För att vara proportionerlig ska en åtgärd inte bara lämpa sig för ändamålet, utan även vara den enda möjliga, på så sätt att den inte medför överdrivna uppostringar av det rättsgott som vid avvägning mellan motstridiga intressen väger mindre tungt. Till skillnad från den hänskjutande domstolens överväganden har Consiglio di Stato anfört att de åtgärder som står till myndighetens förfogande ska vidtas i prioriteringsordning. Följaktligen får den hårdare åtgärden enbart väljas för det fall det har styrkts att det är omöjligt att vidta den mindre grymma åtgärden.
- 11 Consiglio di Stato har dragit slutsatsen att ett djur endast får avlivas i det extrema och sällsynta fall att det är objektivt omöjligt, och inte bara tillfälligt och subjektivt omöjligt, att välja mindre grymma åtgärder. Consiglio di Stato är av den uppfattningen att det angripna dekretet går utöver dessa gränser, eftersom det fattar beslut om avlivning utan en grundlig bedömning av den faktiska effekten av mellanliggande åtgärder som lämpar sig för att skydda allmän säkerhet utan att offra djurets liv, och att dekretet är behäftat med ett logiskt fel. Bristen på passande hägn för att förvara björnen kan inte motivera en åtgärd som strider mot proportionalitetsprincipen och riskerar att bana väg för att det extrema beslutet om avlivning tillämpas utan åtskillnad. Oron i samhället till följd av de senaste dramatiska händelserna borde inte påverka myndighetens bedömningar, som fortfarande och rigoröst ska utgå från de lagstadgade kriterierna. Det var just mot bakgrund av de strukturella bristerna och nödsituationen som myndigheten skulle

bedöma alla tänkbara mellanliggande åtgärder mellan att låta djuret gå fritt och att avliva djuret och i detta sammanhang även bedöma möjligheten att flytta djuret till ett annat hägn än dem som ägs av autonoma provinsen Trento, eventuellt även i utlandet.

- 12 I ovannämnda beslut har Consiglio di Stato således slagit fast att det angripna dekretet, vad gäller den del där det fattar beslut om avlivning av djuret, är oproportionerligt och oförenligt med de överstatliga och nationella bestämmelserna, i vilka det föreskrivs en grundlig bedömning av mellanliggande åtgärder.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 13 Den hänskjutande domstolen begränsar räckvidden av tolkningsfrågan och anför att den relevanta aspekten i förevarande mål, i motsats till vad organisationen har gjort gällande, inte utgörs av en bedömning av de metoder enligt vilka den behöriga myndigheten på ett förebyggande sätt säkerställer skyddet av skyddade djurarter. Förevarande mål angår i själva verket en enskild åtgärd om avlägsnande av ett djur som ansågs utgöra en fara för allmän säkerhet. Tolkningsfrågan syftar således enbart till att klargöra den korrekta tolkningen av den unionsbestämmelse som är tillämplig på den angripna åtgärden om undantag från förbudet mot avlivning. Den hänskjutande domstolen finner bland annat att det i syfte att pröva lagenligheten av det angripna dekretet inte är nödvändigt att undersöka huruvida autonoma provinsen Trento faktiskt har vidtagit åtgärder som lämpar sig för att förebygga händelser som den som ledde till antagandet av dekretet.
- 14 Den hänskjutande domstolen erinrar om att vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska även dess sammanhang och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i beaktas. Således är syftet med direktivet särskilt relevant, det vill säga att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av de vilda djuren av gemenskapsintresse och deras livsmiljöer.
- 15 Den hänskjutande domstolen förklarar att EU-domstolen i domen i mål C-88/19 preciserade syftet med direktivet och klargjorde att begreppen ”naturligt utbredningsområde” och ”i naturen” även omfattar områden utanför särskilt skyddade platser, bland annat områden som bebos av människor. EU-domstolen klargjorde dessutom att ”[skyddet] ska gälla inte endast på specifika platser, utan för samtliga exemplar av skyddade djurarter som lever i naturen eller i vilt tillstånd och som därmed fyller en funktion i naturliga ekosystem; det ska inte nödvändigtvis gälla sådana exemplar som i laga ordning hålls i fångenskap” (punkt 44) och att ”[o]m man däremot tolkar ... begreppet ’naturligt utbredningsområde’ ... på så sätt att detta begrepp även inbegriper områden utanför skyddade områden, och att det därtill kopplade skyddet inte endast omfattar dessa skyddade områden, så är det möjligt att tillgodose syftet att förbjuda att exemplar av skyddade djurarter dödas eller fångas in. Det handlar nämligen om att skydda dessa djurarter inte bara på vissa strikt avgränsade platser,

utan även exemplar av dessa arter som lever i naturen eller i vilt tillstånd och som därmed fyller en funktion i naturliga ekosystem” (punkt 49). Slutsatsen kan därför dras – i linje med skyddsmålet med direktivet – att artikel 12 syftar till att säkerställa detta skydd och inte bara att skydda livet av ett enskilt exemplar av en skyddad art oavsett omständigheterna.

- 16 Den hänskjutande domstolen preciserar att EU-domstolen har slagit fast följande: Den myndighet som fattat beslutet har bevisbördan för att de nödvändiga förutsättningarna föreligger för det aktuella undantaget från artikel 16 (domen i mål C-6/04). De nationella myndigheterna ska fastställa att de tre förutsättningarna i denna artikel är uppfyllda (domen i mål C-342/05). Medlemsstaterna ska säkerställa att undantagens sammantagna effekter inte medför följder som strider mot syftena med artikel 12 och direktivet i dess helhet. Medlemsstaterna ska vidare tillämpa försiktighetsprincipen, för det fall vetenskapliga uppgifter ger utrymme för en viss osäkerhet om huruvida ett sådant undantag försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av en utrotningshotad art. Uppfyllelsen av de ovannämnda förutsättningarna ska motiveras noggrant på grundval av specifika och konkreta situationer (domen i mål C-674/17).
- 17 Den hänskjutande domstolen anför att den känner till den praxis vid Consiglio di Stato som återfinns i de ovannämnda interimistiska besluten nr 2915/2023, nr 2918/2023 och nr 2920/2023 angående räckvidden för proportionalitetsprincipen, men ställer sig kritisk till den omständigheten att Consiglio di Stato i ovannämnda beslut inte har tagit ställning till den hänskjutande domstolens noggranna överväganden i detta hänseende. Flera avsnitt i besluten betonar nämligen principen om att åtgärderna om insamling, infångande och avlivning är inbördes likvärdiga i den meningen att de har samma effekt på bevarande av livsmiljöer med björnbestånd, i och med att det farliga exemplaret avlägsnas från sin livsmiljö.
- 18 Sammanfattningsvis finner den hänskjutande domstolen att det i artikel 16 i direktivet – enligt vilken det kan beviljas undantag från förbudet mot att avsiktligt fånga eller döda skyddade exemplar i de situationer som det uttömmande redogörs för, däribland för att skydda allmän säkerhet – inte föreskrivs att permanent hållande i fångenskap ska prioriteras framför avlivning av djuret. Om ett behov av detta slag har fastställts, och för det fall förutsättningen att insamlingen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde är uppfylld, ska den ytterligare förutsättningen, det vill säga att ”det inte finns någon annan lämplig lösning”, tolkas mot bakgrund av huvudmålet med direktivet, det vill säga att bevara den biologiska mångfalden. Det stämmer att det enligt EU-domstolen ska lämnas ”en noggrann och tillräcklig motivering beträffande avsaknaden av andra lämpliga lösningar som gör det möjligt att nå de mål som åberopas till stöd för det aktuella undantaget” (domen i mål C-342/05, punkt 31), men det finns inget krav på att lämna någon specifik motivering vad gäller prioriteringsordningen mellan infångande och avlivning.

- 19 Enligt den hänskjutande domstolens uppfattning ska uppfyllelsen av förutsättningen att det inte finns någon annan lämplig lösning fastställas på grundval av att det inte finns någon alternativ lösning som gör det möjligt att behålla djuret i sin livsmiljö och undvika att avlägsna det. För det fall detta är syftet med direktivet, är infångande och avlivning inbördes helt likvärdiga åtgärder, eftersom båda har samma effekt, i och med att ett djur avlägsnas från sin livsmiljö och sitt vilda tillstånd. Således ska den behöriga myndighetens bedömning inte röra valet mellan avlivning eller permanent hållande i fångenskap av djuret, utan snarare alternativet mellan att avlägsna eller inte avlägsna djuret från sin livsmiljö och sitt vilda tillstånd, inom ramen för det skydd av den berörda skyddade arten som utgör syftet med direktivet.
- 20 Den hänskjutande domstolen anför att bristen på prioriteringsordning mellan fångenskap och avlivning bekräftas av att förbudet mot fångst eller dödande återfinns i artikel 12 i direktivet, och inte i artikel 16 där förutsättningarna för att få göra undantag fastställs. Inte i något avsnitt ger ordalydelsen i artikel 12 infångande prioritet framför avlivning. Vad gäller undantaget enligt artikel 16.1 e ("[f]ör att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar ... i en begränsad mängd"), där enbart insamling och förvaring nämns, påpekade EU-domstolen att avlivning är likvärdig med infångande i de syften som avses i artikel 16. EU-domstolen påpekade vidare att "[b]egreppet insamling i den mening som avses i artikel 16.1 ... ska ... förstås så, att det både omfattar fångst och dödande av individer ..., vilket medför att denna bestämmelse ... kan utgöra grund för att bevilja ett undantag" (domen i mål C-674/17, punkt 32). Detta vederlägger således synsättet att det mot bakgrund av proportionalitetsprincipen finns en prioriteringsordning mellan de båda åtgärderna.
- 21 Den hänskjutande domstolen finner att dess synsätt är förenligt med den andra förutsättningen i artikel 16, enligt vilken undantaget inte får försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna. Infångande och avlivning är i själva verket helt likvärdiga åtgärder, eftersom båda avlägsnar ett exemplar från dess naturliga utbredningsområde. Att exemplaret får behålla livet, dock i ett hägn, betyder inte att arten inte tar någon skada.
- 22 Den hänskjutande domstolen menar att den tolkning som har gjorts av Consiglio di Stato är orimlig, eftersom den behöriga myndigheten därigenom inte ges möjlighet att motivera valet att avliva ett djur som utgör en fara för allmän säkerhet (i stället för att placera djuret i fångenskap). För det fall permanent hållande i fångenskap hade prioritet framför avlivning, skulle myndigheten vara skyldig att styrka den objektiva, och inte bara tillfälliga och subjektiva omöjligheten – vilken sällan inträffar – att välja permanent hållande i fångenskap (inte enbart i egna hägn, utan även i hägn i andra länder). Detta skulle innebära ett krav att bevisa något som inte kan bevisas (*probatio diabolica*), vilket skulle eliminera relevansen av andra skäl i det enskilda fallet som är föremål för avvägning mellan motstridiga intressen. Dessa skäl rör välfärden hos ett djur som

är vant vid att leva i vilt tillstånd, den eventuella bristen på hägn där djuret kan förvaras, kostnaderna, operatörernas säkerhet och så vidare.

- 23 Den hänskjutande domstolen understryker därför att bestämmelserna i provinslag nr 9/2018 är förenliga med artikel 16 i direktivet, men finner ändå att det för att få klarhet i tolkningen av de gällande unionsrättsliga bestämmelserna är nödvändigt att vilandeförklara målet och översända rättegångshandlingarna till EU-domstolen för förhandsavgörande.

ARBETS
DOKUMENT