[Environmental Law](https://www.europeanlawblog.eu/environmental-law)

**Published on**Mar 25, 2025**DOI**10.21428/9885764c.a25018f4

**On an anti-wolf mission, Commission ignores science and law**

The European Commission wants to strip wolves of their strictly protected status under the Habitats Directive. Its amendment proposal to achieve this portrays curious flaws, procedurally and substantively. It also seems to signal a relapse towards old-fashioned anthropocentrism.

*by Floor Fleurke and Arie Trouwborst*

**Kommissionens mission om at nedgradere ulvebeskyttelsen**

Det skal gøres lettere at dræbe ulve. Det er kernen i et forslag, indgivet af Europa-Kommissionen den 7. marts 2025, om at ændre habitatdirektivets bilag. Ændringen vil fjerne den strengt beskyttede bilag IV-status, som ulve i øjeblikket nyder godt af i de fleste medlemsstater, og erstatte den med den mere fleksible beskyttelsesordning i bilag V. I henhold til bilag IV-ordningen (i artikel 12) må ulve kun dræbes (1) til visse listede formål, (2) når alternativer til aflivning beviseligt mangler, og (3) når den opnåede bevarelsesstatus eller bevarelsesstatus ikke er påvirket af bestanden. I henhold til bilag V-ordningen (i artikel 14) gælder kun det tredje kriterium.

Efter årtier med konsekvent afvisning af periodiske anmodninger fra medlemsstater om at sænke ulves beskyttede status, ændrede Kommissionens holdning for nylig. Ved udgangen af ​​2023 meddelte Kommissionen officielt, at den havde til hensigt at nedgradere Canis lupus' beskyttede status, og Rådets godkendelse blev opnået i løbet af 2024. Påstande om, at denne u-vending var resultatet af en personlig vendetta af Ursula von der Leyen, som svar på et fatalt ulve-angreb på hendes pony Dolly, er forhåbentlig ubegrundede.

Det første skridt var at nedliste ulve under Bern-konventionen om europæisk dyrelivsbeskyttelse, som alle medlemsstater og EU selv er parter i. Denne mission blev gennemført i slutningen af ​​sidste år uden større besvær, da EU-landene udgør et flertal af konventionens parter. Det andet trin, nedlistning under habitatdirektivet, blev indledt, så snart ulvens nye juridiske status under konventionen trådte i kraft den 7. marts.

Ændringsforslaget lider dog af bemærkelsesværdige mangler. I dette blogindlæg fremhæver vi nogle vigtige. Et problem vedrører den lovgivningsmæssige vej, som Kommissionen har valgt. Et andet er manglen på et solidt videnskabeligt grundlag. Desuden står nedlistningsplanen i skærende kontrast til udviklende økologiske og etiske indsigter, og går imod kernen i en global tendens til større tolerance over for ikke-menneskelige naboer og den tilhørende politiske målsætning om sameksistens mellem mennesker og vilde dyr.

**At skære juridiske hjørner af, for at undgå hindringen - ​​enstemmighed**

Det retsgrundlag, som Kommissionen har valgt for sit ændringsdirektiv, er artikel 192, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Dette indebærer vedtagelse "i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure" gennem afstemning med kvalificeret flertal.

Dette valg er mildest talt forvirrende, eftersom selve habitatdirektivet indeholder en særlig procedure for ændring af bilagene. I direktivets artikel 19 hedder det, at ændringer, der er nødvendige for at tilpasse bilag I, II, III, V og VI til den tekniske og videnskabelige udvikling, vedtages af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen. Tærsklen for ændringer af bilag IV er væsentligt og målrettet højere, da disse kun kan vedtages "af Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag fra Kommissionen." Rationalet bag denne sondring synes indlysende: arter, der er opført som strengt beskyttede, kan kun nedlistes, hvis der er enstemmig enighed om, at deres bestande (rigtigt) opfylder betingelserne for en "gunstig bevaringsstatus", for at beskytte dem mod den politiske opportunismes luner. EU-Domstolen (CJEU) understregede for nylig, at beskyttede arter, der har opnået en gunstig bevaringsstatus, "skal beskyttes mod enhver forringelse af denne status" (sag C-601/22, WWF Österreich, præmis 44 (1), og sagerne C-473/19 og C 474/19, Skydda, paragraf 6, 6).

Der er intet, der tyder på, at habitatdirektivets artikel 19 ikke finder anvendelse i den foreliggende sammenhæng. Da EU-udvidelsen krævede tilføjelse af arter og naturtyper, er direktivets bilag kun blevet ændret ved enstemmig afstemning i Rådet. Desuden blev artikel 19 valideret af EU-Domstolen så sent som i 2024 i en afgørelse om østrigsk ulveforvaltning (C-601/22). Sagen opstod som svar på Østrigs påstand om, at EU-lovgiver skulle have gjort brug af artikel 19 med det formål at fjerne ulvebestanden i Østrig fra det strenge beskyttelsessystem, der er nedfældet i artikel 12 i habitatdirektivet. Domstolen bemærkede, at "EU-lovgiver i artikel 19, stk. 2, har indsat en udviklingsklausul, der gør det muligt for Rådet med enstemmighed på forslag fra Kommissionen at tilpasse bilag IV til dette direktiv til den tekniske og videnskabelige udvikling" (punkt 39) (2). Dommen indeholder ingen som helst

indikation af, at denne procedure på en eller anden måde er problematisk (se også præmis 7, 40 og 42) (3).

Det er ikke overraskende, at Domstolen afviste Østrigs argumenter efter generaladvokat Ćapetas forslag til afgørelse, hvori hun bemærkede, at det ikke er inden for domstolens kompetence at omskrive lovbestemmelser, herunder bilag, der er en del af habitatdirektivet, eller at omgå eksisterende procedurer, såsom den, der er fastsat i artikel 629 (paragraf 629). Ligeledes er det åbenbart heller ikke inden for Kommissionens kompetence åbenlyst at omgå proceduren i artikel 19 i habitatdirektivet. Kommissionens sandsynlige grund til at gøre det alligevel er at undvige den byrdefulde hindring for påkrævet enstemmighed, hvorved selv én kritisk medlemsstat kunne nedlægge veto mod nedlistning.

Derudover er det værd at pege på resultatet af 2017 Fitness Check af EU-naturlovgivningen, som indikerede, at habitatdirektivet forblev egnet til formålet, og at der ikke var behov for ændringer til dets tekst. Derudover præciserede Kommissionen dengang, at der heller ikke var behov for ændringer af bilagene (s. 63).

**Som konklusion, hvis det foreslåede ændringsdirektiv for nedlistning af ulve faktisk vedtages med kvalificeret flertal snarere end enstemmighed, vil der være solide argumenter for, at hvis det anfægtes i henhold til artikel 263 i TEUF eller en foreløbig procedure f.eks. Artikel 267 i TEUF bør EU-Domstolen annullere retsakten på grund af manglende kompetence eller overtrædelse af et væsentligt formkrav.**

**Informeret beslutningstagning og forsigtighedsprincippet**

Ved gennemgangen af ​​lovligheden af ​​EU-retsakter har EU-Domstolen traditionelt udvist tilbageholdenhed og vedtaget en "åbenbar fejltest" for at vurdere, om EU-myndighederne har overskredet grænserne for deres skøn. Denne høje tærskel for ulovlighed er især passende, hvis foranstaltninger vedrører komplekse videnskabelige vurderinger. Der er dog masser af grunde til at forvente, at Domstolen ikke vil holde sig tilbage, når den undersøger lovligheden af ​​dette ændringsdirektiv, hvis det skulle blive vedtaget og efterfølgende anfægtet.

Artikel 191 i TEUF bestemmer, at EU's miljøpolitik skal sigte mod et "højt beskyttelsesniveau" og skal være baseret på forsigtighedsprincippet og princippet om, at der bør træffes forebyggende foranstaltninger (stk. 2). Ligeledes skal der tages hensyn til "tilgængelige videnskabelige og tekniske data" (stk. 3).

EU-Domstolen har konsekvent understreget vigtigheden af ​​videnskabelig stringens og forsigtighed i sin retspraksis om artsbeskyttelse i henhold til habitatdirektivet, herunder med hensyn til ulve. For eksempel, som Domstolen fastslog i en afgørelse fra 2019 om finske ulve (sag C-674/17, Tapiola), skal beslutninger om at fravige streng beskyttelse i henhold til bilag IV-ordningen være baseret på "strenge videnskabelige data" (punkt 45) (4) og forsigtighedsprincippet. Især "hvis der efter at have undersøgt de bedste tilgængelige videnskabelige data fortsat er usikkerhed" med hensyn til, om en undtagelse vil være til skade for den gunstige bevaringsstatus, skal medlemsstaten "afstå fra at indrømme eller gennemføre denne undtagelse" (punkt 66, bekræftet også i sag C-601/22, punkt 64) (5). Lignende overvejelser gør sig gældende for drab af ulve under bilag V-ordningen: "hvis det efter at have undersøgt de bedst tilgængelige videnskabelige data fortsat er usikkerhed om, hvorvidt udnyttelsen af ​​en art (...) er forenelig med opretholdelsen af ​​den pågældende art i en gunstig bevaringsstatus, skal den pågældende medlemsstat afstå fra at tillade en sådan udnyttelse" (Sag C-2,436EL, paragraf 2, A, 472 EL, A).

Selv om disse sager vedrørte nationale afgørelser, drejer de sig om de samme autonome begreber i EU-retten – "gunstig bevaringsstatus" og forsigtighedsprincippet – som også er kernen i det anfægtede forslag til ændringsdirektiv. Det er højst usandsynligt, at Domstolen ville afvige fra sin egen omhyggeligt etablerede retspraksis med hensyn til fortolkningen af ​​disse begreber. EU-Domstolen har nemlig allerede fremhævet relevansen af ​​forsigtighedsprincippet også med hensyn til bilag IV-ændringer (sag C-601/22, punkt 39) (6), der som nævnt ovenfor er underlagt en særlig byrdefuld proceduremæssig tærskel og skal relatere til "tekniske og videnskabelige fremskridt".

Som den klogt konkluderede af AG Ćapeta i samme sag, "**for at overholde forsigtighedsprincippet kunne fjernelse af en art fra det beskyttende anneks ske, når først deres gunstige bevaringsstatus er sikker (det vil sige ikke en kortvarig udsving), og der ville være rimelige beviser for, at de faktorer, der gjorde, at den havde en ugunstig status" (5). Hvis bevaringsstatus derimod ikke er påviselig gunstig, ville der ikke være "god grund til at påbegynde proceduren i henhold til artikel 19" (id.).**

Desuden er der solide grunde til at tro, at fordelene ved at nedliste virkelig bør vurderes på land-for-land-basis. Som bekræftet i den samme østrigske ulvedom er det primære fokus for vurderinger af bevaringsstatus, i det mindste i forbindelse med undtagelser fra streng beskyttelse, "niveauet for den pågældende medlemsstats lokale og nationale territorium" (sag C-601/22, præmis 66) (5). At undtage østrigske ulve fra bilag IV blev faktisk vurderet til at være dårligt begrundet, også fordi "ulvenes bevaringsstatus i Østrig er langt fra gunstig" (Opinion AG Ćapeta, præmis 55; også dommen, præmis 45).

Tillægsændringer forventes i øvrigt også under Bern-konventionen at finde sted "på en sammenhængende måde, baseret på den bedste tilgængelige videnskab" (anbefaling nr. 56, 1997).

**Videnskab ignoreret og (for)forsigtighed mod vinden**

På baggrund af disse forskellige krav, erklærede Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), en indflydelsesrig specialistgruppe fra International Union for the Conservation of Nature (IUCN), i en holdningserklæring fra 2024 nedlistningsforslaget som "for tidligt og forkert". Det viser en usammenhængende brug af videnskabelige data om ulvebestandstal og -tendenser. Tidligere forslag om at nedliste ulve fra Schweiz i henhold til Bern-konventionen var konsekvent blevet afvist af EU: i 2006, 2018 og så sent som i 2022. Ved den sidste lejlighed var EU's holdning som følger: "Baseret på nuværende data er sænkning af beskyttelsesstatus for alle ulvebestande ikke berettiget ud fra et videnskabeligt synspunkt og bevaringsmæssigt synspunkt" 2022/2489). De omtalte data stammer fra en LCIE-rapport fra 2022, som satte antallet af ulve i Europa til 19.400. For at styrke sin nye holdning til at nedliste ulven fik kommissionen i 2023 udarbejdet en ny rapport (af Blanco & Sundseth), men denne kom frem til et tal, der kun var marginalt højere, nemlig 20.300.

EU-forslaget nævner øgede konflikter i forbindelse med især husdyrskader for at retfærdiggøre nedlistning. Beviserne tyder dog på, at tabet af husdyr til ulve næsten ikke har ændret sig på det seneste og stadig vurderes som lille, og det samme gælder risici for den offentlige sikkerhed. Som det fremgår af "nøglefundene" i Kommissionens egen (Blanco & Sundseth) rapport: "Ulves samlede indvirkning på husdyr i EU er meget lille [og] der er ikke registreret dødelige ulveangreb på mennesker i Europa i de sidste 40 år." Desuden tillader den strenge beskyttelsesordning i bilag IV allerede drab af ulve, når det er nødvendigt for at forhindre alvorlige skader på husdyr eller menneskers sikkerhed.

Det er også værd at bemærke, at Den Europæiske Ombudsmand i oktober 2024 efter en NGO-klage indledte en undersøgelse af den måde, hvorpå EA-kommissionen udførte sin dataindsamling i forbindelse med forslaget om nedlistning af ulve (Sag 1758/2024/FA). Ombudsmanden har blandt andet bedt kommissionen om at afklare, på hvilken videnskabelig dokumentation den har baseret sine udtalelser om de påståede farer fra ulve, og hvorfor den har afveget fra sine egen ”Better Regulation Guidelines” vedrørende høring af interessenter.

Hvad angår forsigtighedsprincippet, lader EU's nedlistningsforslag tilsyneladende ikke tvivlen kommer ulvebevaringen til gode, men til visse interessenters krav om ulveregulering. Faktisk udtrykker LCIE-erklæringen bekymring over konsekvenserne af at sænke beskyttelsesstatus for "en art som ulven, der er genstand for kontrovers og stærk politisk uenighed i dele af dens udbredelse." Den understreger, at en eventuel nedlistning bør ske "kun, når den understøttes af solide beviser og ledsages af et klart og sammenhængende sæt af mål, forpligtelser og evalueringer, i den efterfølgende periode," og på en måde, hvorved "indflydelsen på processen med politisering og lobbyisme minimeres."

I lyset af det påkrævede fokus på ulvebestande på lokalt og nationalt niveau, som bekræftet af EU-Domstolen i dens seneste retspraksis, ser LCIE ud til at have ret i at erklære, at "den foreslåede generiske nedlistning af ulven på tværs af kontinentet ikke forekommer berettiget." I stedet "kan det være, at nedlistningen af ​​visse ulvepopulationer på et tidspunkt er berettiget, men ikke andre."

Hvad angår de faktiske årsager til nedgraderingsforslaget, skriver LCIE den vigtige bemærkning, "de dybere sociale konflikter, der ser ud til at være de reelle drivkræfter i de nuværende diskussioner om ulveforvaltning (i stedet for skader på husdyr som sådan), sandsynligvis ikke bliver løst ved at nedliste, da det må forudses at det vil glæde nogle interessenter, irritere andre."

I februar i år anlagde forskellige NGO'er sag an med påstand om at Rådet og Kommissionen skulle annullere den førnævnte rådsbeslutning 2024/2669 om nedlistning af ulve (sag T-634/24). Mens NGO'ernes chancer for succes forekommer små af hensyn til antagelighed, forekommer nogle af substanserne i de argumenter, de fremførte, fornuftige. Disse omfatter påstande om, at Rådets afgørelse blev truffet "uden at tage tilstrækkeligt hensyn til de tilgængelige videnskabelige og tekniske data", og at den er i strid med forsigtighedsprincippet.

**Nedlistning i henhold til Bern-konventionen kræver ikke nedlisting i henhold til Habitatdirektivet**

En anden potentielt vildledende udtalelse i kommissionens ændringsforslag vedrører forholdet mellem Bern-konventionen og habitatdirektivet. Efter at have forklaret ændringen i ulves retlige status i henhold til konventionen, hævder forslaget: "Efter dets ikrafttræden og for at gennemføre denne ændring under Bern-konventionen er det nødvendigt at ændre bilagene til … habitatdirektivet ved at flytte referencen til arten fra bilag IV i direktivet til bilag V" (fremhævelse tilføjet).

Ændring af bilag IV og V er naturligvis "nødvendig" i den forstand, at nedlistning i øjeblikket er et mål for EU-lovgiver. Det er dog fejlagtigt at hævde, at den ændrede status for ulve under konventionen gør det "nødvendigt" også at nedliste ulve under direktivet. Som konventionens artikel 12 udtrykkeligt bestemmer, kan parterne "tage strengere foranstaltninger til bevarelse af den vilde flora og fauna og deres naturlige levesteder end dem, der er fastsat i denne konvention." Der er mange eksempler på sådanne strengere foranstaltninger, både på EU-plan og nationalt plan. Et andet stort rovdyr, den eurasiske los, er et godt eksempel. I årtier har denne art samtidigt haft status som "beskyttet" bilag III i henhold til konventionen og "strengt beskyttet" bilag IV-status i henhold til direktivet.

I øvrigt, hvis og når kommissionen får sin vilje, og ulve i hele EU faktisk ender i bilag V til habitatdirektivet, kan den opnåede (dødelige) ulveforvaltningsfleksibilitet meget vel være mindre, end hvad tilhængerne håber på. I en nylig sag om ulvejagt i Spanien (hvor bilag V-ordningen gælder for de fleste ulve), gjorde EU-Domstolen det klart, at der er masser af situationer, hvor drab af ulve også vil være forbudt under denne ordning (sag C-436/22). Dette er tilfældet, når ulveovervågningen er under standard, når bestandens bevaringsstatus er ugunstig, og når der fortsat er usikkerhed om bevaringsstatus eller virkningerne af jagt eller aflivning på denne.

**Det store billede - sameksistens mellem mennesker og vilde dyr og tredobbelt solidaritet**

Kontekst er (næsten) alt, og det er ofte nyttigt at zoome lidt ud. I flere hundrede tusinde år levede ulve – formentlig mere eller mindre lykkeligt – over hele Europa. Dette ændrede sig, da moderne mennesker og deres husdyr ankom til scenen. I stigende grad kom ulve til at blive set som 'offentlig fjende'. De blev forfulgt gennem massive ulvejagter, komplicerede ulvefælder, net, snarer, gift eller pigge i kød og rævefælder. Dusør til døde ulve var et fast element i lovgivningen om vilde dyr i århundreder. Til sidst, på trods af dens bemærkelsesværdige tilpasningsevne, sluttede ulven sig til den lange liste af store pattedyrarter, der blev fordrevet fra (det meste af) kontinentet af vores forfædre.

I løbet af forrige århundrede skete der dog et skift i de europæiske samfundssyn på naturen - herunder ulve og andre rovdyr. Dette skift var drevet af øget økologisk forståelse, bevidsthed om de katastrofale konsekvenser af tab af biodiversitet for menneskeheden og anerkendelse af dyrelivets iboende værdi. Disse videnskabelige og etiske indsigter blev omsat til globale og europæiske biodiversitetsstrategier, hvor unapologetisk antropocentrisme gradvist blev erstattet af visioner om sameksistens mellem mennesker og vilde dyr. Den efterfølgende udskiftning af ulvedusører med streng juridisk beskyttelse har spillet en nøglerolle i det seneste europæiske ulve-comeback.

Et centralt begreb i alt dette er solidaritet. For det første er det fra et historisk synspunkt svært at benægte, at Homo sapiens har en del at kompensere for, i forhold til Canis lupus. For det andet fortjener de, der betaler den største pris for fornyet sameksistens med ulve, især husdyravlere, hjælp fra samfundet som helhed til igen at ’ulvesikre’ deres virksomheder. For det tredje er der behov for solidaritet med det globale syd. Hvis fattige landbefolkning på det afrikanske kontinent og i Indien er i stand til – og forventes – at blive ved med at sameksistere med elefanter, flodheste, løver, tigre og krokodiller, så er det helt sikkert lidt at anmode rige europæere om generøst at dele landskabet med ulve, som til sammenligning er føjelige lam (og som hun kan beskyttes af rigtige elektriske lam fra, og fra hvem hun kan beskyttes meget effektivt, hegn og sådan noget).

**Et tegn i tiden**

På denne baggrund er kampagnen for at fratage ulve deres strenge beskyttelsesstatus en smule forvirrende. Det samme er ledsagende udtalelser som denne fra formanden for EU-kommissionen: "Koncentrationen af ​​ulveflokke i nogle europæiske regioner er blevet en reel fare for husdyr og potentielt også for mennesker. Jeg opfordrer lokale og nationale myndigheder til at gribe ind, hvor det er nødvendigt." Det store billede og målet om sameksistens ser ud til at være tabt af syne og erstattet med ubegrundet frygtindgydende retorik, der genlyder og giver næring til forældede anti-ulve-følelser.

Virkelige problemer og rigtige løsninger har tendens til at være komplekse. Alligevel er en voksende tendens i nutidens politiske kultur, at forenkling bliver belønnet, og at ressentiment bliver ukritisk udnyttet. I den større sammenhæng vil det ikke løse noget at skyde nogle få (eller mange) flere ulve. Men som syndebukke og distraktioner fra faktiske problemer, er ulve simpelthen for gode til at modstå, også for EU-kommissionen, ser det ud til. Det er svært ikke at se i dette forslag til ændring af habitatdirektivet er politisk motiveret, bevidst valg om at ofre videnskab, logik, etik og jura for at formilde dem blandt den europæiske befolkning, som igen hyler efter ulveblod.

Floor Fleurke er lektor i europæisk miljøret ved Tilburg Law School.

Arie Trouwborst er professor i naturbeskyttelsesret ved Tilburg Law School og ekstraordinær professor ved Det Juridiske Fakultet ved North-West University i Sydafrika.

1. 44      For det andet følger det, som Domstolen allerede har fastslået, af formålene med habitatdirektivet, som tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af betydning for Unionen, at det – for så vidt som dette direktiv ligeledes omhandler »opretholdelse« af en gunstig bevaringsstatus – skal konstateres, at de arter, der har opnået en sådan bevaringsstatus, skal beskyttes mod enhver forringelse af denne tilstand. Det nævnte direktivs artikel 12, stk. 1, kan følgelig ikke fortolkes således, at den beskyttelse, som foreskrives i denne bestemmelse, ophører med at finde anvendelse på de arter, der har opnået en gunstig bevaringsstatus (jf. i denne retning dom af 4.3.2021, Föreningen Skydda Skogen, C‑473/19 og C‑474/19, EU:C:2021:166, præmis 65 og 66).
2. 39      Det fremgår desuden af samme direktiv, at dette gør det muligt at tage hensyn til den udvikling, der kan forventes på det område, som habitatdirektivet henhører under, nemlig området for Unionens miljøpolitik, med hensyn til hvilken artikel 191, stk. 2, TEUF bestemmer, at den tager sigte på et »højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Unionen«, og bl.a. skal være baseret på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats. Med henblik på at tilpasse denne komplekse tekniske ramme, der er under udvikling, har EU-lovgiver således i dette direktivs artikel 19, stk. 2, indsat en udviklingsklausul, der gør det muligt for Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen at tilpasse bilag IV til det nævnte direktiv til den tekniske og videnskabelige udvikling.
3. 7        Habitatdirektivets artikel 19, stk. 2, præciserer, at »[d]e ændringer, der er nødvendige for at tilpasse bilag IV til den tekniske og videnskabelige udvikling, vedtages af Rådet [for Den Europæiske Union] med enstemmighed på forslag af [Europa-]Kommissionen«.

40      I denne henseende skal det bemærkes, at den østrigske regering i det væsentlige har gjort gældende, at EU-lovgiver burde have anvendt habitatdirektivets artikel 19, stk. 2, med henblik på at undtage ulvebestanden i Østrig fra den strenge beskyttelsesordning, der er fastsat i dette direktivs artikel 12.

41      Det må lægges til grund, at den østrigske regering ikke herved har rejst tvivl om gyldigheden som sådan af det nævnte direktiv, men reelt har anfægtet EU-lovgivers eventuelle passivitet. Som Domstolen allerede har fastslået, kan en national ret imidlertid ikke anmode Domstolen om at fastslå en EU-institutions passivitet ved en præjudiciel afgørelse, hvilken passivitet kun kan fastslås i forbindelse med et søgsmål herom, som en medlemsstat har anlagt i henhold til artikel 265 TEUF mod en af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer (jf. i denne retning dom af 26.11.1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, præmis 53). Som den østrigske regering har præciseret i retsmødet, har Republikken Østrig endnu ikke anlagt et sådant søgsmål.

1. 45      I en sådan situation påhviler det, således som generaladvokaten har anført i punkt 62 i sit forslag til afgørelse, 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.
2. 64      Endelig skal det ligeledes fremhæves, 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 sådan 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 (dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C‑674/17, EU:C:2019:851, præmis 66).

66      Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, skal fortolkes således, at den deri fastsatte betingelse – hvorefter den fravigelse, der indrømmes i henhold til denne bestemmelse, ikke må hindre opretholdelsen af den pågældende bestands gunstige bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde – kun kan vurderes i lyset af de oplysninger, der er til rådighed, under hensyntagen til niveauet for det biogeografiske område, som overskrider de nationale grænser, når det forudgående er konstateret, at denne fravigelse ikke hindrer opretholdelsen af en sådan gunstig bevaringsstatus på lokalt og nationalt plan i den pågældende medlemsstat.

1. 39      Det fremgår desuden af samme direktiv, at dette gør det muligt at tage hensyn til den udvikling, der kan forventes på det område, som habitatdirektivet henhører under, nemlig området for Unionens miljøpolitik, med hensyn til hvilken artikel 191, stk. 2, TEUF bestemmer, at den tager sigte på et »højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Unionen«, og bl.a. skal være baseret på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats. Med henblik på at tilpasse denne komplekse tekniske ramme, der er under udvikling, har EU-lovgiver således i dette direktivs artikel 19, stk. 2, indsat en udviklingsklausul, der gør det muligt for Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen at tilpasse bilag IV til det nævnte direktiv til den tekniske og videnskabelige udvikling.