



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
H. SAUGMANDSGAARD ØE
van 8 mei 2019¹

Zaak C-674/17

**Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry
in tegenwoordigheid van:
Risto Mustonen,
Kai Ruhanen,
Suomen riistakeskus**

[verzoek van de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 92/43/EEG (habitatrichtlijn) – Instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna – Artikel 12, lid 1, onder a) – Verbod op het opzettelijk doden van de in bijlage IV, onder a), bedoelde soorten – Soort *Canis lupus* (wolf) – Artikel 16, lid 1, onder e) – Afwijking – Voorwaarden – Zogeheten „beheersjacht”

I. Inleiding

1. Met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing verzoekt de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) het Hof om uitlegging van artikel 16, lid 1, onder e), van richtlijn 92/43/EEG², de zogenoemde habitatrichtlijn.

2. Dit verzoek vindt plaats in het kader van een geding tussen de Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu ry (natuurbeschermingsvereniging Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu; hierna: „Tapiola”) en Suomen riistakeskus (Fins Wildcentrum; hierna: „Wildcentrum”). Tapiola verzoekt de verwijzende rechter om nietigverklaring van twee besluiten waarmee het Wildcentrum voor het jachtseizoen 2015-2016 toestemming heeft verleend voor het doden van wolven in het kader van de zogeheten „beheersjacht”.

3. Deze praktijk had voornamelijk tot doel meer „sociale tolerantie” voor de aanwezigheid van de wolven te creëren bij mensen die in de nabijheid van hun territoria wonen, om zo de illegale jacht terug te dringen en daarmee de staat van instandhouding van de wolvenpopulaties te verbeteren. De verwijzende rechter wenst te vernemen of en zo ja onder welke voorwaarden de lidstaten de beheersjacht mogen toestaan op grond van artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn. Onder bepaalde omstandigheden is het de lidstaten op grond van deze bepaling toegestaan af te wijken van hun verplichting om het opzettelijk doden van wolven als specimens van een krachtens deze richtlijn streng beschermde soort te verbieden.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² Richtlijn van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193).

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

4. Volgens artikel 1, onder g), van de habitatrichtlijn zijn „soorten van communautair belang” de soorten die op het in artikel 2 van deze richtlijn bedoelde grondgebied „bedreigd”, „kwetsbaar”, „zeldzaam” of „endemisch [zijn] en bijzondere aandacht vereisen wegens het specifieke karakter van hun habitat en/of de potentiële gevolgen van hun exploitatie voor hun staat van instandhouding”. Deze soorten „zijn of kunnen worden opgenomen in bijlage II en/of IV of V”.

5. In artikel 1, onder i), van deze richtlijn wordt de „staat van instandhouding van een soort” gedefinieerd als „het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in artikel 2 bedoelde grondgebied” en worden de criteria genoemd om de instandhouding van een soort als „gunstig” te kunnen beschouwen.

6. Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt:

„1. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.

2. De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

3. In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.”

7. Artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn luidt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, onder a), vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

a) het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten;

[...]”

8. In bijlage IV, onder a), bij deze richtlijn wordt onder de diersoorten van communautair belang die strikt moeten worden beschermd, de soort *Canis lupus* vermeld, gewoonlijk wolf genoemd, met uitzondering van met name de „Finse populaties in het rendierbeschermingsgebied”.

9. Artikel 16, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„Wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, mogen de lidstaten afwijken van het bepaalde in de artikelen 12, 13, 14 en artikel 15, onder a) en b):

a) in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

- b) ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;
- c) in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;
- d) ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten;
- e) teneinde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben.”

B. Fins recht

1. Jachtwet

10. Volgens § 37, derde alinea, van wet nr. 615/1993 inzake de jacht, zoals gewijzigd bij wet nr. 159/2011 (hierna: „jachtwet”) valt de wolf onder een stelsel van permanente bescherming. Volgens § 41, eerste alinea, van deze wet kan het Wildcentrum echter toestaan dat van deze bescherming wordt afgeweken, mits aan de in de §§ 41a tot en met 41c van deze wet genoemde voorwaarden wordt voldaan.

11. § 41, vierde alinea, van de jachtwet bepaalt dat regels betreffende de afwijkingsprocedure en de voorwaarden voor en wijzen van de afwijkingen kunnen worden vastgelegd in een regeringsbesluit. Volgens § 41, vijfde alinea, van deze wet kan het jaarlijkse aantal vangsten op grond van afwijkingen worden begrensd bij besluit van het ministerie van Landbouw en Bosbeheer.

12. Artikel 16, lid 1, onder a) tot en met d), van de habitatrichtlijn is bij § 41a, eerste alinea, van de jachtwet omgezet in Fins recht. § 41a, derde alinea, van deze wet, waarbij uitvoering is gegeven aan artikel 16, lid 1, onder e), van deze richtlijn, bepaalt dat „[e]en afwijking met betrekking tot de wolf [...] eveneens [kan] worden toegestaan om onder strikt gecontroleerde omstandigheden op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen bepaalde specimens te vangen of doden”.

2. Regeringsbesluit nr. 452/2013

13. Volgens § 3 van regeringsbesluit nr. 452/2013 kan een afwijking op grond van § 41a, derde alinea, van de jachtwet worden toegestaan voor het vangen of doden van wolven in het rendierbeschermingsgebied tussen 1 oktober en 31 maart, en in de rest van het land tussen 1 november en 31 maart.

14. § 4, eerste alinea, van dit besluit bepaalt dat een afwijking slechts kan worden toegestaan voor een beperkt gebied ten aanzien waarvan wordt voldaan aan de in § 41a van de jachtwet vastgelegde voorwaarden. § 4, derde alinea, van dit besluit bepaalt dat de in § 41a, derde alinea, van de jachtwet genoemde afwijkingen slechts kunnen worden toegestaan voor de jacht in gebieden waar de betrokken soort sterk vertegenwoordigd is.

3. Besluiten van het ministerie van Landbouw en Bosbeheer

15. Volgens § 1 van besluit nr. 1488/2015 van het ministerie van Landbouw en Bosbeheer betreffende de bij ontheffing toegestane jacht op wolven buiten het rendierbeschermingsgebied (hierna: „besluit nr. 1488/2015”), vastgesteld op grond van § 41, vijfde alinea, van de jachtwet, bedroeg het aantal specimens dat op grond van § 41a, derde alinea, van deze wet in het jachtseizoen 2015-2016 mocht worden gedood, ten hoogste 46.

16. Het aantal wolven dat elk jachtseizoen in de periode 2016-2018 op basis van de afwijkingen als bedoeld in § 41, eerste alinea, van de jachtwet in totaal mocht worden gedood, bedroeg volgens § 1 van besluit nr. 1335/2016 van het ministerie van Landbouw en Bosbeheer betreffende de bij ontheffing toegestane jacht op wolven buiten het rendierbeschermingsgebied (hierna: „besluit nr. 1335/2016”) ten hoogste 53 specimens. Volgens § 3, derde alinea, van dit besluit werden bij dit aantal ook de op last van de politie verwijderde en de in het verkeer omgekomen wolven alsmede de wolven waarvan was geconstaerd dat zij op een andere wijze waren gestorven, meegerekend.

4. Plan voor het beheer van de wolvenpopulatie

17. Op 22 januari 2015 heeft het ministerie van Landbouw en Bosbeheer een nieuw plan voor het beheer van de wolvenpopulatie in Finland (hierna: „beheersplan”) vastgesteld.³ Dit plan had tot doel deze populatie in een gunstige staat van instandhouding te behouden en te herstellen. Volgens dit plan is een wolvenpopulatie levensvatbaar als zij minimaal 25 voortplantende paren omvat. Het plan voorzag in een lokaal beheer van de wolvenpopulatie om de levensvatbaarheid van elke roedel te garanderen en tegelijkertijd de co-existentie tussen wolven en mensen te bevorderen.

18. Het beheersplan wees erop dat er sinds 2007 geen afwijking voor het doden van wolven in het kader van de beheersjacht (hierna: „afwijking in het kader van populatiebeheer”) meer was toegestaan. Na het jaar 2007 is de wolvenpopulatie in Finland gedaald, om in 2013 een dieptepunt te bereiken met een geschat aantal van 120 specimens. Tijdens deze periode werd gestreefd naar populatiegroei door middel van een strikt beschermingsbeleid. Afwijkingen konden uitsluitend worden toegestaan in het kader van schadepreventie. Terwijl de wolvenpopulatie daalde, bleef in de plattelandsgebieden de kritiek op de aanwezigheid van wolven en de door hen veroorzaakte problemen ongewijzigd of nam deze zelfs toe. De geconstateerde mislukking van het beleid zou te wijten zijn aan het onvermogen van de bevoegde autoriteiten om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de mensen die in de nabijheid van de wolven wonen. Het gevoel van frustratie zou de maatschappelijke acceptatie van het illegaal doden van wolven hebben versterkt.

19. Deze overwegingen hebben ertoe geleid dat het beheersplan ervan uitging dat het beheer van de wolvenpopulatie onmogelijk succesvol kan zijn als er geen rekening wordt gehouden met de bezorgdheid en behoeften van deze mensen. Om hieraan tegemoet te komen en om te komen tot een legale beheersaanpak van deze populatie, waarmee maatregelen kunnen worden getroffen tegen specimens die overlast veroorzaken en aldus de illegale jacht kan worden voorkomen, voorzag het beheersplan in de mogelijkheid afwijkingen in het kader van populatiebeheer toe te staan. Deze afwijkingen mochten niet resulteren in overschrijding van het jaarlijkse maximale aantal specimens dat in het kader van de beheersjacht op Fins grondgebied mag worden gedood en dat door het ministerie van Landbouw en Bosbeheer bij een besluit wordt vastgesteld op grond van de door de Luonnonvarakeskus (Fins Instituut voor natuurlijke hulpbronnen) verstrekte informatie.

³ Het beheersplan is beschikbaar op:
https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen_susikannan_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f.

20. Afwijkingen in het kader van populatiebeheer konden uitsluitend worden toegestaan voor het onder strikt gecontroleerde omstandigheden op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen vangen of doden van bepaalde specimens in gebieden waar de soort sterk vertegenwoordigd is. Het Wildcentrum diende per geval de levensvatbaarheid van de betrokken roedel te beoordelen. In bepaalde gevallen kon bovendien een afwijking in het kader van populatiebeheer worden toegestaan voor gebieden waarin bepaalde specimens schade toebrengen of overlast veroorzaken, mits de soort daar sterk vertegenwoordigd is.

21. Ter bescherming van de levensvatbaarheid van de roedel werd het noodzakelijk geacht dat bij de keuze van de te doden specimens selectief te werk wordt gegaan. In dit verband bepaalde het beheersplan dat ernaar moet worden gestreefd te jagen op een jong specimen van de roedel of, in voorkomend geval, op het specimen dat schade of overlast veroorzaakt aan de bewoners van de betrokken gebieden of aan hun eigendommen. Het Wildcentrum diende per geval te beoordelen of er geen andere bevredigende oplossingen dan het toestaan van een afwijking bestaan.

III. Hoofddeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

22. Bij besluiten van 18 december 2015 (hierna: „bestreden besluiten”) heeft het Wildcentrum aan Risto Mustonen en Kai Ruhanen op grond van § 41 en § 41a, derde alinea, van de jachtwet jachtvergunningen verleend waarmee zij in de periode tussen 23 januari en 21 februari 2016 in de regio Noord-Savo (Finland) wolven mochten doden.

23. De tot Mustonen en Ruhanen gerichte besluiten gaven toestemming voor het doden van respectievelijk vier en drie wolven. De vergunning voor het vangen was voor elk dier beperkt tot het territorium van een specifieke, in de beslissingen genoemde roedel. Elk van de betrokken roedels bevatte vijf tot zeven specimens en werd beschouwd als levensvatbaar en stabiel. Rondom de gebieden waarop de jachtvergunningen betrekking hadden, leefden een aantal andere roedels.

24. In deze besluiten constateerde het Wildcentrum dat bepaalde specimens van de roedels in deze gebieden herhaaldelijk schade of overlast hadden veroorzaakt. De wolven hadden met name honden verwond tijdens de jacht. Deze schade had weliswaar kunnen worden beperkt door de honden in hokken te houden, maar die oplossing werd in het kader van de jacht als ongeschikt beschouwd. Hoewel deze gebieden afgelegen waren, werden zij bewoond door gezinnen met kinderen. De ouders waren bezorgd over de veiligheid van hun kinderen.

25. De bestreden besluiten bevatten enkele aanbevelingen. In de eerste plaats werd erop aangedrongen het doden van een alfadier te vermijden en te jagen op jonge of overlast veroorzakende specimens. In de tweede plaats werd aanbevolen het doden van met een markering uitgeruste specimens te vermijden. In de derde plaats werden de geadresseerden van de besluiten aangespoord om in voorkomend geval rekening te houden met vóór de aanvangsdatum van de toegestane jacht door de autoriteiten geconstateerde sterfte van specimens van de roedels waarvoor de afwijking was toegestaan. Het Wildcentrum drong er in de besluiten op aan het aantal te doden dieren zo nodig zodanig te verminderen dat de totale sterfte het aantal specimens dat aanvankelijk door de jachtvergunningen was beoogd, niet zou overschrijden.

26. In deze besluiten werd verwezen naar de toepasselijke nationale bepalingen en het beheersplan. Het Wildcentrum gaf aan dat het in §1 van besluit nr. 1488/2015 genoemde maximumaantal van 46 specimens dat op grond van de afwijkingen in het kader van populatiebeheer kon worden gedood, naar zijn mening geen gevaar zou opleveren voor het behouden of herstellen van de gunstige staat van instandhouding van de soort in zijn natuurlijke verspreidingsgebied. Bovendien voerde het Wildcentrum aan dat er in de betrokken gebieden geen andere bevredigende oplossing bestond dan

het toestaan van afwijkingen in het kader van populatiebeheer. De jacht zou plaatsvinden onder strikt gecontroleerde omstandigheden. Het selectieve en begrensde karakter zou concreet worden ingevuld door middel van geografische en kwantitatieve beperkingen in de bestreden besluiten en door het hanteren van de daarin voorgeschreven jachtmethode.

27. Op 31 december 2015 stelde Tapiola bij de Itä-Suomen hallinto-oikeus (bestuursrechter in eerste aanleg Oost-Finland, Finland) beroepen in tot nietigverklaring en tot het verbieden van de tenuitvoerlegging van de bestreden besluiten. Bij beslissingen van 11 februari 2016 heeft die rechter deze beroepen niet-ontvankelijk verklaard. Tegen deze beslissingen heeft Tapiola hoger beroep ingesteld. Bij beschikkingen van 29 mei 2017 heeft de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) dit hoger beroep deels toegelaten.

28. Ter ondersteuning van haar beroep voert Tapiola aan dat de bestreden besluiten met name in strijd zijn met de artikelen 12 en 16 van de habitatrichtlijn. Artikel 16, lid 1, onder e), van deze richtlijn ziet volgens Tapiola uitsluitend op gevallen waarin de gunstige staat van instandhouding van de populatie van de betrokken soort afwijking van de strikte beschermingsverplichtingen voor deze soort vereist of toestaat. Volgens Tapiola kan de jacht afbreuk doen aan de staat van instandhouding van genoemde soort, die in Finland reeds ernstig wordt bedreigd. Voorts zou niet zijn aangetoond dat met de wolvenjacht de doelstellingen zouden kunnen worden verwezenlijkt die er in het beheersplan voor worden genoemd. Tapiola voegt eraan toe dat het Wildcentrum elk van de afwijkingen in het kader van populatiebeheer heeft vastgesteld op grond van een beoordeling van uitsluitend het territorium waarop de betrokken afwijking betrekking had, zonder rekening te houden met het cumulatieve effect op de staat van instandhouding van de wolf van de combinatie van afwijkingen die betrekking hadden op verschillende territoria.

29. Het Wildcentrum voert als verweer aan dat de beheersjacht een tot twee jaar beperkt experiment was ter uitvoering van het beheersplan. Dit experiment is niet verlengd, zoals blijkt uit vaststelling van besluit nr. 1335/2016. Het Wildcentrum stelt de nakoming van de in artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn nauwkeurig te hebben gecontroleerd. Het centrum voegt eraan toe dat het niveau waarop de impact van een afwijking moet worden beoordeeld, afhankelijk is van de biologie van de soort. Voor de wolf zou niet moeten worden uitgegaan van de roedel maar van het geheel van populaties, met inbegrip van de populaties die zich over landsgrenzen heen verplaatsen.

30. In dit verband herinnert de verwijzende rechter eraan dat de soort *Canis lupus* in Finland ernstig wordt bedreigd. De afgelopen jaren is er sprake van aanzienlijke schommelingen, die verondersteld worden verband te houden met de illegale jacht. De beperkte omvang van de wolvenpopulatie maakt haar bovendien kwetsbaar voor incidenten.

31. De verwijzende rechter vraagt zich in de eerste plaats af wat het effect is – voor de vraag of een afwijking in overeenstemming is met artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn – van het feit dat deze wordt toegestaan in het kader van een nationaal beheersplan en een nationale regeling waarin is vastgesteld voor welk maximaal aantal dieren op het totale grondgebied van de betrokken lidstaat jaarlijks toestemming tot doding mag worden verleend. Voorts vraagt deze rechter zich af of deze bepaling toestaat dat de beheersjacht betrekking heeft op een plaatselijke populatie met een gunstige staat van instandhouding, zonder dat de staat van instandhouding van de wolvenpopulatie op het niveau van het nationale territorium wordt beoordeeld. Deze rechter wenst tevens te vernemen of een afwijking in het kader van populatiebeheer ook mag worden toegestaan wanneer de soort niet in een gunstige staat van instandhouding verkeert, op voorwaarde echter dat de afwijking de staat van instandhouding niet verder verslechtert.

32. In de tweede plaats betwijfelt de verwijzende rechter of de bestreden besluiten voldoen aan de in de aanhef van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn genoemde voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat. In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat er geen enkel wetenschappelijk bewijs is dat beheersjacht de illegale jacht zozeer terugdringt dat beheersjacht

wereldwijd een positief effect heeft op de staat van instandhouding van de wolf. Deze rechter voegt eraan toe dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde afwijkingen ook tot doel hadden schade aan honden te voorkomen en het algemene gevoel van veiligheid van de in de betrokken territoria wonende mensen te verbeteren. In dit verband is echter niet uitdrukkelijk aangevoerd dat deze afwijkingen behoren tot de situaties als bedoeld in artikel 16, lid 1, onder b) en c), van de habitatrichtlijn.

33. Op grond van deze overwegingen heeft de Korkein hallinto-oikeus bij beslissing van 28 november 2017, ingekomen bij het Hof op 1 december 2017, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Kunnen, gelet op de bewoordingen van artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn, op basis van aanvragen van individuele jagers regionale afwijkingen voor de [beheersjacht] worden toegestaan?
- a) Is het voor de beantwoording van deze vraag van belang dat het toestaan van de afwijking is gebaseerd op een nationaal beheersplan en op een bij ministerieel besluit vastgestelde maximale hoeveelheid dieren die mogen worden gedood, waarbinnen jaarlijks afwijkingen met betrekking tot het grondgebied van de lidstaat kunnen worden toegestaan?
 - b) Kan bij de beoordeling rekening worden gehouden met andere factoren, zoals het voorkomen van schade aan honden en het vergroten van het algemene gevoel van veiligheid?
- 2) Kan het toestaan van afwijkingen voor de in de eerste vraag bedoelde beheersjacht gerechtvaardigd zijn, omdat er geen andere bevredigende oplossing bestaat om illegale jacht te voorkomen in de zin van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn?
- a) Kan in dat geval rekening worden gehouden met de praktische problemen die zich voordoen bij het toezicht op de illegale jacht?
 - b) Kan het voor de beoordeling of er een andere bevredigende oplossing bestaat, ook van belang zijn dat wordt beoogd schade aan honden te voorkomen en het algemene gevoel van veiligheid te vergroten?
- 3) Op welke wijze moet de in artikel 16, lid 1, van de [habitatrichtlijn] genoemde voorwaarde betreffende de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort worden beoordeeld voor het toestaan van regionale afwijkingen?
- a) Dient de staat van instandhouding van een soort zowel op regionaal niveau als ten aanzien van het gehele grondgebied van de lidstaat of ook daarbuiten ten aanzien van het verspreidingsgebied van de soort te worden beoordeeld?
 - b) Is het mogelijk dat de voorwaarden van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn voor het toestaan van een afwijking zijn vervuld, ook al kan de staat van instandhouding van de populatie van de betrokken soort na een passende beoordeling niet als gunstig in de zin van de richtlijn worden beschouwd?
 - c) Bij een bevestigend antwoord op de voorgaande vraag: in welke omstandigheden kan dat het geval zijn?”

34. Tapiola, het Wildcentrum, de Finse en de Deense regering alsmede de Europese Commissie hebben bij het Hof schriftelijke opmerkingen ingediend. Zij hebben, evenals Ruhanen en de Zweedse regering, ter terechtzitting van 9 januari 2019 mondelinge opmerkingen gemaakt.

IV. Analyse

A. Overwegingen vooraf

35. Bij de bestreden besluiten is toestemming verleend voor het doden van in totaal zeven wolven, op grond van de bepaling in Fins recht waarbij artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn is omgezet. Het Wildcentrum heeft deze besluiten genomen in het kader van de uitoefening van zijn bevoegdheid zoals voorzien in het beheersplan om toestemming te verlenen voor de beheersjacht binnen de in de nationale regeling vastgelegde grenzen van 46 specimens voor het jachtseizoen 2015-2016.

36. In het beheersplan heeft het Wildcentrum benadrukt dat het ontbreken van instemming van de plattelandsbevolking in de nabijheid van de wolventerritoria een obstakel vormde voor het succes van het wolvenbeschermingsbeleid. Het gebrek aan legitimiteit van dit beleid in de ogen van deze bevolking, zou een omvangrijke illegale jacht hebben veroorzaakt. Het beheersplan vormde een experiment om te onderzoeken of legalisering van de jacht op een vooraf bepaald aantal wolven tot een vermindering van de illegale jacht zou leiden en uiteindelijk tot verbetering van de staat van instandhouding van de wolvenpopulatie. Zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, zijn in dit verband tevens de doelstellingen om verwonding van honden door de wolven te voorkomen en het algemene gevoel van veiligheid van de plattelandsbevolking te verbeteren, in aanmerking genomen.

37. De verwijzende rechter heeft evenwel aangegeven dat uit dit experiment niet kan worden geconcludeerd dat de beheersjacht de illegale jacht dermate doeltreffend is tegengegaan dat de staat van instandhouding van de wolvenpopulatie is verbeterd, hetgeen ter terechtzitting door de Finse regering is bevestigd. Dit experiment is overigens niet verlengd, aangezien de afwijkingen van het verbod op het opzettelijk doden van wolven naderhand enkel werden toegestaan om redenen als genoemd in de bepalingen van het Finse recht ter omzetting van artikel 16, lid 1, onder b) en c), van de habitatrichtlijn.

38. De verwijzende rechter wenst met zijn prejudiciële vragen in wezen te vernemen of de bestreden besluiten, voor zover zij afweken van de verplichting tot waarborging van het verbod op het opzettelijk doden van wolven zoals bedoeld in artikel 12, lid 1, onder a), van de habitatrichtlijn gelezen in samenhang met bijlage IV, onder a), daarbij, de in artikel 16, lid 1, onder e), van deze richtlijn genoemde voorwaarden vervulden en derhalve in overeenstemming waren met deze bepalingen.⁴

39. Artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn vereist dat voor elke afwijking van deze verplichting aan twee algemene voorwaarden is voldaan. Ten eerste wordt met het toestaan van een afwijking verondersteld dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat (deel B). Ten tweede mag de afwijking geen afbreuk doen aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan (deel C).

⁴ Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, vormen de artikelen 12, 13 en 16 van de habitatrichtlijn een coherent geheel van normen die strekken tot bescherming van de populaties van de betrokken soorten. Elke afwijking die onverenigbaar is met artikel 16, lid 1, van deze richtlijn zou derhalve tevens de artikelen 12 of 13 ervan schenden. Zie arrest van 20 oktober 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-6/04, EU:C:2005:626, punt 112).

40. Een beroep op deze bepaling dient bovendien te vallen onder een van de afwijkingsgronden die zijn genoemd onder a) tot en met e). Artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn, dat in casu relevant is, staat afwijkingen toe die met name tot doel hebben om het doden van specimens van de in bijlage IV, onder a), bij deze richtlijn bedoelde soorten toe te staan⁵, mits bepaalde specifieke voorwaarden worden vervuld (deel D).

41. Om te controleren of aan al deze voorwaarden wordt voldaan, moeten feitelijke beoordelingen worden verricht die uitsluitend tot de bevoegdheid van de verwijzende rechter behoren. De antwoorden van het Hof op de prejudiciële vragen kunnen hem evenwel helpen bij de uitvoering van deze taak.

42. Alvorens met de analyse van deze vragen te beginnen, is het mijns inziens nuttig enkele algemene bakens te noemen die in de rechtspraak van het Hof reeds zijn geplaatst en mij bij deze analyse zullen leiden.

43. In de eerste plaats heeft het Hof bij herhaling geoordeeld dat artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn, aangezien dit voorziet in een afwijking van de strikte beschermingsverplichting voor de in bijlage IV, onder a), bij deze richtlijn genoemde soorten, restrictief moet worden uitgelegd.⁶

44. Aangezien deze bepaling voorziet in een uitzonderingsregeling, ligt de bewijslast dat voor elke afwijking aan de gestelde voorwaarden is voldaan, bij de autoriteit van de lidstaat die daartoe besluit. Bovendien kan een afwijking enkel worden toegestaan op basis van besluiten die steunen op een nauwkeurige en passende motivering waarin wordt verwezen naar de in deze bepaling genoemde redenen, voorwaarden en vereisten.⁷

45. Ten slotte is de rechtspraak met betrekking tot artikel 9 van de vogelrichtlijn⁸, dat de lidstaten toestaat af te wijken van de verplichtingen tot bescherming van wilde vogelsoorten in omstandigheden die vergelijkbaar zijn met de in artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn genoemde omstandigheden, eveneens relevant voor de uitlegging van deze bepaling.⁹ Zo heeft het Hof inzonderheid geoordeeld dat elke afwijking op grond van artikel 9 van de vogelrichtlijn moet zijn gebaseerd op

5 Ik ben het niet eens met het standpunt van Tapiola dat het begrip „vangen” in de zin van artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn niet het doden van specimens van de betrokken soorten omvat. Zoals wordt onderstreept door de andere betrokkenen die voor het Hof opmerkingen hebben gemaakt, is dit begrip een algemene term die zowel het vangen als het doden omvat. Zoals de Deense en de Zweedse regering aanvoeren, laat het gebruik van deze term zich met name verklaren door het gegeven dat de in bijlage IV bij deze richtlijn bedoelde soorten naast diersoorten ook plantensoorten omvatten, waarvoor de term „doden” niet geschikt zou zijn. De richtsnoeren van de Commissie inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang met het oog op [de habitatrichtlijn] (Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, februari 2007, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf, blz. 57, punt 33; hierna: „richtsnoeren van de Commissie”) bevestigen deze lezing. Hoewel dit document niet bindend is, bevat het gedetailleerde aanwijzingen die de uitlegging van de habitatrichtlijn kunnen verduidelijken. De door mij voorgestane lezing vloeit eveneens voort uit analoge toepassing van de rechtspraak inzake artikel 9, lid 1, onder c), van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7), de zogeheten vogelrichtlijn. Het Hof heeft immers verklaard dat deze bepaling, die afwijkingen van de aan die richtlijn ontleende verplichtingen tot bescherming toestaat in omstandigheden die vergelijkbaar zijn met de in artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn genoemde omstandigheden, het toestaan van de jacht op wilde vogels kan rechtvaardigen [zie met name arresten van 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a. (C-182/02, EU:C:2003:558, punt 10), en 15 december 2005, Commissie/Finland (C-344/03, EU:C:2005:770, punt 31)].

6 Zie in die zin arresten van 20 oktober 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-6/04, EU:C:2005:626, punt 111); 10 mei 2007, Commissie/Oostenrijk (C-508/04, EU:C:2007:274, punt 110), en 14 juni 2007, Commissie/Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, punt 25).

7 Arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, punt 25). Zie eveneens onder andere en naar analogie arresten van 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punt 34), en 21 juni 2018, Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punt 47).

8 Zie voetnoot 5 van de onderhavige conclusie.

9 Zie in die zin arrest van 20 oktober 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-6/04, EU:C:2005:626, punt 25). Zie eveneens de richtsnoeren van de Commissie, blz. 51, punt 4.

wetenschappelijke gegevens op het gebied van geografie, klimaat, milieu en biologie.¹⁰ Dit uitgangspunt kan naar mijn mening, evenals andere beoordelingen in de rechtspraak betreffende deze bepaling, die ik verderop zal noemen¹¹, worden toegepast in het kader van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn.

B. Draagwijdte van de voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat

46. Blijkens de aanhef en punt b) van zijn eerste vraag, alsmede de tweede vraag, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de doelstelling om de illegale jacht tegen te gaan, in voorkomend geval in combinatie met de doelstelling om te voorkomen dat de wolven honden verwonden en de doelstelling om de plaatselijke bevolking gerust te stellen, een afwijking in het beheer overeenkomstig artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn kan rechtvaardigen. Hij wenst met name te vernemen of een dergelijke afwijking, gelet op de praktische moeilijkheden die bij het toezicht op de illegale jacht worden ondervonden, voldoet aan de in de aanhef van artikel 16, lid 1, van deze richtlijn genoemde voorwaarde dat een afwijking enkel is toegestaan voor zover „er geen andere bevredigende oplossing bestaat”.

47. Deze voorwaarde kan mijns inziens worden opgevat als een bijzondere uitwerking van het algemene evenredigheidsbeginsel dat een grondslag vormt van het Unierecht.¹² Volgens dit beginsel moet een lidstaat die een afwijking wil toestaan immers duidelijk aangeven wat de door hem nagestreefde gerechtvaardigde doelstelling is (punt 1). Zodra die doelstelling vaststaat, moet deze lidstaat aantonen dat de afwijking geschikt (punt 2) en noodzakelijk (punt 3) is voor de verwezenlijking ervan.¹³

1. Doelstellingen die worden nagestreefd met de afwijkingen in het beheer

48. Zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, hadden de afwijkingen die in het hoofdgeding aan de orde zijn, evenals het beheersplan in het kader waarvan deze werden toegestaan, gelijktijdig tot doel de illegale jacht terug te dringen, schade aan honden te voorkomen, en voor de mensen die in de nabijheid van de wolventerritoria wonen het algemene gevoel van veiligheid te verbeteren. Deze laatste twee doelstellingen werden gepresenteerd als nauw verwant aan de eerste, aangezien de verwezenlijking ervan volgens het Wildcentrum zou bijdragen tot de „sociale tolerantie” van de plaatselijke bevolking jegens de wolf en daarmee de illegale jacht zou terugdringen. Het doel van de afwijkingen in het kader van populatiebeheer zou dus op het snijpunt liggen van de doelstelling om de wolvenpopulaties in stand te houden en de daaraan tegengestelde menselijke belangen.

49. Zoals voortvloeit uit een letterlijke, systematische en teleologische uitlegging van artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn, vormen bovengenoemde doelstellingen naar mijn mening legitieme doelstellingen die kunnen worden aangevoerd ter ondersteuning van een afwijking op grond van deze bepaling.

¹⁰ Zie arresten van 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punt 25), en 21 juni 2018, Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punt 62).

¹¹ Zie met name de punten 54, 71, 106 en 110 van de onderhavige conclusie.

¹² Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Finland (C-342/05, EU:C:2006:752, punt 24).

¹³ Zie in die zin de richtsnoeren van de Commissie, blz. 58, punt 36. Een toets van de „evenredigheid in strikte zin”, waarbij wordt gecontroleerd of de nadelen van een afwijking niet onevenredig zijn aan de nagestreefde doelen, is naar mijn mening al opgenomen in de eveneens in de aanhef van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn genoemde voorwaarde dat een afwijking geen afbreuk mag doen aan het streven de populaties van de betrokken soort in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan (zie de punten 77 e.v. van de onderhavige conclusie). Zo wordt met deze bepaling aangegeven buiten welke grens de afweging van het belang van de bescherming van de soort en de tegengestelde belangen in het voordeel van het eerste belang moet zijn.

50. *In de eerste plaats* merk ik op dat artikel 16, lid 1, onder e), van deze richtlijn, anders dan de andere in dit lid genoemde afwijkingsgronden, niet de doelstellingen noemt die kunnen worden nagestreefd door een afwijking toe te staan. Deze bepaling voorziet echter in aanvullende voorwaarden die hoofdzakelijk verband houden met het beperkte aantal onttrokken specimens, het selectieve karakter van de vangsten en de inkadering van de afwijking door strikt gecontroleerde omstandigheden. Deze bijzondere vereisten compenseren de ruime beoordelingsbevoegdheid van de lidstaten om de met de afwijking beoogde doelen vast te stellen.

51. In deze omstandigheden kunnen de doelstellingen die een afwijking op grond van artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn kunnen rechtvaardigen, zowel het nastreven van een verbeterde staat van instandhouding van de soort als de bescherming van daaraan tegengestelde belangen omvatten. Tot deze belangen behoren onder meer de onder a) tot en met d) van deze bepaling genoemde belangen, maar zij zijn niet daartoe beperkt. Gelet op de bijzonder strikte voorwaarden die worden genoemd onder e), leidt een afwijking op deze grond met het oog op doelstellingen waarbij sprake is van overlapping met de onder a) tot en met d) van deze bepaling genoemde doelstellingen, anders dan Tapiola en de Commissie aanvoeren, niet tot omzeiling van de daarin genoemde afwijkingsgronden.

52. Aangezien de in artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn genoemde regels veeleisender zijn dan de regels voor de andere gronden voor afwijking, wordt gebruikmaking van deze bepaling om doelstellingen te verwezenlijken die al in artikel 16, lid 1, onder a) tot en met d), van deze richtlijn zijn genoemd, zoals de Finse en de Deense regering hebben opgemerkt, in de praktijk overwogen wanneer niet is aangetoond dat is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van die gronden voor afwijking.¹⁴

53. *In de tweede plaats* beantwoordt de door mij voorgestelde uitlegging aan het doel van artikel 16, lid 1, onder e), gelezen in het licht van artikel 2 van de habitatrichtlijn. Dit bestaat erin een bepaalde speelruimte te creëren die de lidstaten de mogelijkheid biedt rekening te houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden¹⁵, waarbij erop wordt toegezien dat de verwezenlijking van de algemene doelstelling van het stelsel van strikte bescherming van de soorten van communautair belang – te weten het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van die soorten – daardoor niet in het gedrang komt.¹⁶

¹⁴ Een lidstaat zou zich bijvoorbeeld kunnen beroepen op artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn om bepaalde schade of overlast te voorkomen die niet het niveau bereikt dat nodig is om te kunnen worden gekwalificeerd als „ernstige” schade in de zin van punt b) van deze bepaling. Bovendien zou de doelstelling om de soort in stand te houden, hoewel die ook kan worden nagestreefd op grond van artikel 16, lid 1, onder a) of onder d), van de habitatrichtlijn, een afwijking op grond van punt e), van deze bepaling kunnen rechtvaardigen wanneer het van die afwijking verwachte gunstige effect voor de staat van instandhouding van de soort niet afdoende is vastgesteld om toepassing van de punten a) of d) van deze bepaling toe te staan (ik kom hier in de punten 61 e.v. van de onderhavige conclusie op terug).

¹⁵ Zie artikel 2, lid 3, van de habitatrichtlijn.

¹⁶ Zie artikel 2, lid 2, van de habitatrichtlijn. Zie in die zin tevens arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, punt 29).

54. Wel moeten de doelstellingen die ter ondersteuning van een afwijking worden aangevoerd, zoals de Commissie heeft opgemerkt, duidelijk, precies en onderbouwd in de beslissing tot afwijking worden genoemd.¹⁷ Alleen zo kan worden gecontroleerd of de afwijking passend en noodzakelijk is, hetgeen afhankelijk is van de ermee nagestreefde doelen.¹⁸ Zoals uit een toepassing naar analogie van de rechtspraak inzake artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn blijkt, moet een afwijking op grond van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn „een concrete en gerichte toepassing vinden, teneinde tegemoet te komen aan nauwkeurige vereisten en specifieke situaties”.¹⁹

55. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde afwijkingen werd beoogd een oplossing aan te dragen voor specifieke problemen die duidelijk en precies waren beschreven in de besluiten die eraan ten grondslag lagen. De volgende opmerkingen kunnen bij dit onderzoek als richtsnoer dienen.

56. Ten eerste bestrijdt niemand dat, zoals het Wildcentrum in de bestreden besluiten heeft vastgelegd, de illegale jacht op het moment waarop deze besluiten werden genomen een aanzienlijke uitdaging vormde voor het succes van het beleid tot instandhouding van de wolven – een constatering die de verwijzende rechter geloofwaardig heeft geoordeeld. Bovendien heeft het Wildcentrum opgemerkt dat de wolven verwondingen hadden toegebracht aan honden. Het door Tapiola aangevoerde gegeven, aangenomen dat dit een bewezen feit is, dat het Wildcentrum niet het bestaan van een statistisch hoog risico van het vóórkomen van schade aan honden had aangetoond, doet niet af aan het bestaan van het door dit centrum geconstateerde probleem, zelfs al is dit van beperkte omvang.

57. Ten tweede was de doelstelling om het algemene gevoel van veiligheid te verbeteren van de mensen die wonen in de gebieden waarop de afwijkingen betrekking hebben, zoals de Commissie aanvoert, daarentegen waarschijnlijk in te algemene termen geformuleerd om de evenredigheid ervan ten aanzien van het nastreven van die doelstelling te kunnen onderzoeken. In het bijzonder blijkt uit de verwijzingsbeslissing niet dat het Wildcentrum de realiteit en de omvang van de vrees van deze bewoners, noch voor het overige de bedreigingen voor hun veiligheid, heeft onderbouwd.²⁰

2. Geschiktheid van de afwijkingen in het kader van populatiebeheer om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken

58. In de context van de onderhavige zaak is het bijzonder lastig om te bepalen welk niveau van bewijs vereist is om vast te stellen of met de afwijking de vooraf genoemde doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt.

59. *In de eerste plaats* was het op het moment dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde afwijkingen door het Wildcentrum werden toegestaan onzeker of zij, aangezien zij voortvloeiden uit een experiment dat tot doel had na te gaan of een beperkte toelating van de legale jacht zou kunnen bijdragen tot vermindering van de illegale jacht en uiteindelijk tot een verbetering van de staat van instandhouding van de wolvenpopulatie, geschikt waren om deze doelstellingen te realiseren.

¹⁷ Zie in dit verband de richtsnoeren van de Commissie, blz. 54, punt 14.

¹⁸ Zie in die zin de conclusies van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Finland (C-342/05, EU:C:2006:752, punt 25) en advocaat-generaal Sharpston in de zaak Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, punt 67). Bovendien kan met een duidelijke en onderbouwde beschrijving van de doelstellingen van de afwijkingen worden voorkomen dat een lidstaat het aan te pakken probleem kunstmatig kan omschrijven op een wijze die andere mogelijke bevredigende oplossingen uitsluit [zie conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, punt 68)].

¹⁹ Zie met name arresten van 8 juli 1987, Commissie/België (247/85, EU:C:1987:339, punt 7); 7 maart 1996, Associazione Italiana per il WWF e.a. (C-118/94, EU:C:1996:86, punt 21), en 11 november 2010, Commissie/Italië (C-164/09, niet gepubliceerd, EU:C:2010:672, punt 28). Zie eveneens de richtsnoeren van de Commissie, blz. 54, punt 14.

²⁰ Hieromtrent merkt de Commissie op dat er al sinds een eeuw geen mens is aangevallen door een wolf. Volgens de gegevens waarover Tapiola beschikt, zijn er sinds de Tweede Wereldoorlog in Fennoscandiavië geen aanvallen door wolven op mensen meer gemeld.

60. Anders dan Tapiola aanvoert, kan in dit verband naar mijn mening niet worden geëist dat reeds op het moment waarop dergelijke afwijkingen worden toegestaan, was bewezen, zonder dat daarover enige wetenschappelijke onzekerheid blijft bestaan, dat zij de illegale jacht terugdringen en dat dit effect zodanig groot is dat de totale door de mens veroorzaakte sterfte afneemt.

61. Zoals ik reeds heb uiteengezet²¹, biedt artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn mijns inziens een rechtsgrondslag voor het toestaan van afwijkingen die tot doel hebben de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort te verbeteren, wanneer er een bepaalde mate van onzekerheid bestaat omtrent de doeltreffendheid van deze afwijkingen om dit doel te verwezenlijken. Zoals de Finse regering heeft opgemerkt, kunnen afwijkingen in het kader van populatiebeheer zoals de afwijkingen die in het hoofdeding aan de orde zijn, worden verondersteld de doelstelling na te streven de illegale jacht te bestrijden, doordat zij het mogelijk maken het effect van de toestemming voor de beheersjacht op de illegale jacht te meten. In dat perspectief maakt het feit dat het experiment niet overtuigend is geweest deze afwijkingen niet zonder meer ongeschikt om de beschreven doelstelling na te streven.

62. Om te bepalen of deze doelstelling door middel van de afwijkingen in het kader van populatiebeheer kan worden verwezenlijkt, is de bevoegde nationale instantie naar mijn mening overeenkomstig de in de punten 44 en 45 van de onderhavige conclusie genoemde beginselen enkel verplicht om op grond van nauwkeurige wetenschappelijke gegevens de aanname te onderbouwen dat de toestemming voor de beheersjacht de illegale jacht vermindert, en wel in die mate dat deze een positief netto effect op de staat van instandhouding van de wolvenpopulatie heeft.²² Deze aanname dient met name te worden onderzocht door het aantal beoogde afwijkingen te vergelijken met de meest recente ramingen van het aantal illegale vangsten.

63. Deze conclusie wordt niet in twijfel getrokken door het door Tapiola aangevoerde voorzorgsbeginsel. In het kader van de habitatrichtlijn houdt dit beginsel in wezen in dat een menselijke activiteit niet mag worden toegestaan wanneer er op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake redelijkerwijs twijfel bestaat over het ontbreken van schadelijke gevolgen van die activiteit op de instandhouding van de habitats en beschermde soorten.²³ Zoals ik hierna zal uiteenzetten, is dit vereiste al opgenomen in de voorwaarde die eveneens is genoemd in de aanhef van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn en die inhoudt dat, voordat toestemming voor een afwijking wordt verleend, moet worden aangetoond dat deze afwijking *geen afbreuk doet* aan het streven de gunstige staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort te behouden of te herstellen.²⁴ Het voorzorgsbeginsel verplicht de bevoegde nationale instanties niet om te bewijzen dat de afwijking de staat van instandhouding van deze populaties *zal verbeteren*.

64. De onderhavige verwijzingsbeslissing bevat geen aanwijzingen dat het Wildcentrum, voordat het de bestreden besluiten nam, bovengenoemde aanname op grond van wetenschappelijke gegevens had onderbouwd. De verwijzende rechter zal derhalve moeten nagaan of het Wildcentrum zich van deze taak heeft gekweten.

²¹ Zie punt 52 en voetnoot 14 van de onderhavige conclusie.

²² Dergelijke bewijselementen kunnen studies van sociologische aard zijn die zijn verricht in de betrokken lidstaat, of wetenschappelijke gegevens van de gevolgen van de in andere landen toegestane beheersjacht voor de staat van instandhouding van de wolf.

²³ Zie in die zin met name arresten van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 44); 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 66), en 17 april 2018, Commissie/Polen (bosgebied Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 117). Deze arresten hebben betrekking op artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, waarin wordt bepaald dat een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar wel significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, enkel kan worden toegestaan op voorwaarde dat de bevoegde instantie de zekerheid heeft verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. De in deze arresten door het Hof geformuleerde beginselen lijken me naar analogie van toepassing op de uitlegging van artikel 16, lid 1, van deze richtlijn, voor zover dit artikel voor de toestemming voor een afwijking vereist dat wordt voldaan aan verplichtingen tot strikte bescherming van de soorten van communautair belang en dat geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

²⁴ Zie de punten 89-92 van de onderhavige conclusie.

65. Dienaangaande stelt het Wildcentrum dat is aangetoond dat beheersjacht de illegale jacht vermindert, in elk geval op de korte termijn. Tapiola en de Commissie voeren aan dat de beschikbare wetenschappelijke studies op het tegendeel lijken te wijzen.²⁵

66. Bovendien blijkt uit de informatie waarover laatstgenoemden beschikken dat er in het jachtseizoen 2015-2016 in Finland op grond van afwijkingen in het kader van populatiebeheer 43 of 44 wolven zijn gedood op een totaal van 275 tot 310 specimens. Aangenomen dat deze gegevens door de verwijzende rechter worden bevestigd, moet de stelling dat het doden van bijna 15 % van deze populatie – nog los van de geconstateerde andere door de mens veroorzaakte sterfte – de staat van instandhouding had kunnen verbeteren, op zijn minst met enige behoedzaamheid worden gezien.

67. Tapiola voegt daaraan toe dat het aantal wolven waarop de afwijkingen in het kader van populatiebeheer betrekking hadden, hoger was dan het jaarlijkse aantal illegale vangsten, dat volgens het beheersplan op ongeveer 30 specimens werd geraamd.²⁶ De beheersjacht zou dus hebben geresulteerd in het doden van 14 specimens meer dan het aantal dat door illegale jacht zou zijn gestorven, aangenomen dat de beheersjacht de illegale jacht inderdaad volledig heeft beëindigd, hetgeen te betwijfelen valt. Onder voorbehoud van verificatie van de juistheid van deze gegevens door de verwijzende rechter, lijken zij erop te wijzen dat deze afwijkingen niet geschikt zijn om de doelstelling van het bestrijden van de illegale jacht in het belang van de bescherming van de soort te verwezenlijken.

68. Wat betreft de vraag, *in de tweede plaats*, of de afwijkingen in het kader van populatiebeheer konden verhinderen dat er honden werden verwond door de wolven, moet in principe, zoals de Commissie heeft onderstreept, worden vastgesteld of deze afwijkingen betrekking hadden op de specimens die de vastgestelde verwondingen hadden toegebracht. Volgens de verwijzingsbeslissing, en zoals ter terechtzitting door de Finse regering bevestigd, bevatten de bestreden besluiten voor degenen tot wie zij waren gericht enkel een aanbeveling en geen verplichting om te jagen op de specimens die overlast veroorzaakten.

69. Overeenkomstig het arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland²⁷, kan evenwel niet worden uitgesloten dat het doden van een specimen van een roedel waarvan bepaalde wolven schade veroorzaken, zelfs indien niet wordt gejaagd op de specimens die de problemen veroorzaken, deze schade kan voorkomen of verminderen doordat dit de angst van de wolf voor de mens kan versterken. Volgens het Hof dient de instantie die over een afwijking beslist, deze stelling echter met concrete elementen te onderbouwen. De verwijzende rechter heeft niet gespecificeerd of in casu dergelijke elementen zijn aangedragen en het staat aan hem dit na te gaan.

25 Tapiola verwijst in het bijzonder naar de artikelen van Benítez-López, A., Alkemade, R., Schipper, A. M., Ingram, D. J., Verweij, P. A., Eikelboom, J. A. J., en Huijbregts, M. A. J., „The impact of hunting on tropical mammal and bird populations”, *Science*, 356 (6334), 2017, blz. 180-183, en Epstein, Y., „Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to ‚Tolerance Hunting’ in the European Union and United States”, *Review of European Community & International Environmental Law*, deel 26, nr. 1, 2017, blz. 19-29. Ook de Commissie noemt dit laatste artikel.

26 Beheersplan, blz. 15.

27 C-342/05, EU:C:2007:341, punt 42.

3. Onderzoek naar eventuele alternatieve oplossingen

70. Blijkens de rechtspraak²⁸ worden de lidstaten door artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn gedwongen een nauwkeurige en passende motivering te geven voor de stelling dat er geen andere bevredigende oplossing is voor de verwezenlijking van de doelstellingen waarop zij zich ter ondersteuning van een afwijking beroepen.²⁹

71. Het Hof heeft tevens benadrukt dat de soortgelijke verplichting voor een beroep op artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn niet is nagekomen indien de afwijking in het geheel niet vermeldt dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat en evenmin verwijst naar de relevante technische, juridische en wetenschappelijke rapporten.³⁰

72. Zoals Tapiola en de Commissie hebben benadrukt, bevat de verwijzingsbeslissing in casu geen enkel element waaruit blijkt dat het Wildcentrum heeft onderbouwd waarom het gedeeltelijk legaliseren van de jacht op de wolf het enige middel was ter verwezenlijking van de doelstellingen die zijn aangevoerd ter ondersteuning van de afwijkingen in het kader van populatiebeheer, of waarom een zo groot aantal afwijkingen daartoe nodig was.

73. Zoals de Commissie heeft beklemtoond, blijkt in dit verband uit deze beslissing niet dat het Wildcentrum is overgegaan tot een gedetailleerde analyse van de praktische bezwaren waarmee het toezicht op de illegale jacht gepaard gaat, waaruit zij had kunnen concluderen dat een beleid van strenger toezicht en zwaardere beboeting in combinatie met andere preventieve maatregelen geen bevredigende optie vormde.³¹ De verwijzende rechter heeft evenmin aangegeven of de door Tapiola aanbevolen alternatieve oplossingen, zoals verhoging van de toegekende middelen voor de aanschaf van geëlektrificeerde omheiningen en het actiever informeren van de plaatselijke bevolking³², in overweging waren genomen en gemotiveerd waren verworpen.

74. Zonder uitdrukkelijk te betwisten dat er geen voorafgaande analyse heeft plaatsgevonden, voert het Wildcentrum aan dat de verharding van de sancties de illegale jacht niet had kunnen tegengaan, omdat deze sancties als onrechtvaardig werden gezien. Voorts voorzag het beheersplan volgens het Wildcentrum, zoals ook Ruhanen en de Finse regering hebben opgemerkt, niet alleen in gebruikmaking van de beheersjacht maar ook van aanvullende maatregelen die nodig waren om de illegale jacht op de langere termijn te voorkomen. Deze maatregelen bestonden onder meer in informatiecampagnes, overleg met de plaatselijke bevolking en vergoeding van de door de wolven veroorzaakte schade.

75. Wat betreft de doelstelling om te voorkomen dat er honden werden verwond door de wolven, vermeldt de verwijzingsbeslissing bovendien niet, zoals de Commissie heeft beklemtoond, dat het Wildcentrum heeft uitgelegd waarom deze doelstelling niet had kunnen worden verwezenlijkt met afwijkingen die specifiek betrekking hadden op de specimens die de problemen veroorzaakten, in voorkomend geval resulterend in het doden daarvan door deskundigen.

28 Zie punt 44 van de onderhavige conclusie en arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, punt 31).

29 Deze verplichting vloeit eveneens voort uit artikel 16, lid 3, onder a), van de habitatrichtlijn, waarin wordt bepaald dat in de verslagen over de uitvoering van afwijkingen in het kader van lid 1 van dit artikel, die de lidstaten op grond van lid 2 van dit artikel aan de Commissie moeten voorleggen, moet worden vermeld „om welke reden de afwijking is toegestaan, [...] met in voorkomend geval een opgave van de alternatieve oplossingen die niet zijn gekozen en van de gebruikte wetenschappelijke gegevens”.

30 Arrest van 21 juni 2018, Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punten 50 en 51). Zie eveneens de richtsnoeren van de Commissie, blz. 59, punt 40.

31 De Commissie noemt als voorbeeld het in het Alpengebied uitgevoerde programma LIFE (zie <http://www.lifewolfalps.eu/en/anti-poaching/>).

32 Bovendien onderstreept Tapiola dat andere lidstaten, te weten de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Zweden, op grond van artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn afwijkingen hebben toegestaan om de illegale jacht te voorkomen zonder wolven te doden. Het gegeven dat andere lidstaten, in voorkomend geval, een soortgelijk probleem zonder beroep op een afwijking hebben kunnen oplossen, vormt naar mijn mening een weliswaar op zich niet doorslaggevende maar sterke aanwijzing dat er een alternatieve oplossing bestaat voor de beoogde afwijking. Zie in die zin naar analogie de conclusie van advocaat-generaal Fennelly in de zaak Ligue royale belge pour la protection des oiseaux en Société d'études ornithologiques AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, punt 39).

76. Indien de verwijzende rechter bevestigt dat het Wildcentrum de in het hoofdgeding aan de orde zijnde afwijkingen heeft toegestaan zonder vooraf nauwkeurig en passend te motiveren dat de beoogde doelen niet met enige andere oplossing konden worden verwezenlijkt, moet hij concluderen dat deze afwijkingen in strijd zijn met artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn.

C. Effect van de afwijkingen op de staat van instandhouding van de soort

1. Geografische niveaus waarop de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soorten moet worden beoordeeld

77. Om na te gaan of is voldaan aan de in de aanhef van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn genoemde voorwaarde dat de afwijking „geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan”, dienen de bevoegde nationale instanties eerst de staat van instandhouding te onderzoeken waarin deze populaties zich bevinden. Pas na afloop van dat onderzoek kunnen de instanties beoordelen wat het eventuele effect is van de afwijking op de staat van instandhouding van deze populaties.³³

78. De derde vraag, punt a), heeft betrekking op de geografische niveaus waarop de staat van instandhouding van een wolvenpopulatie in dit verband moet worden beoordeeld. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de staat van instandhouding, behalve op het niveau van het lokale gebied waarop de afwijking betrekking heeft, moet worden beoordeeld ten aanzien van het gehele grondgebied van de lidstaat, of zelfs op grensoverschrijdend niveau, wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied van de betrokken populatie het grondgebied van meerdere landen beslaat.

79. Aangezien de habitatrichtlijn noch het begrip „populatie”, noch het begrip „natuurlijk verspreidingsgebied” definieert, kan de betekenis ervan in de context van artikel 16, lid 1, van deze richtlijn in dit verband worden verduidelijkt in het licht van het doel van deze richtlijn. Volgens artikel 2, leden 1 en 2, in hun onderlinge samenhang gelezen, bestaat dit doel er met name in de soorten van communautair belang „op het Europese grondgebied van de lidstaten” in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. Het begrip „gunstige staat van instandhouding” wordt bovendien in artikel 1, onder i), van deze richtlijn gedefinieerd onder verwijzing naar de populaties op dit grondgebied.

80. Gelet op deze overwegingen kan het begrip „populatie” in de zin van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn niet worden beperkt tot de plaatselijke roedel waarop een afwijking betrekking heeft. Vanuit die optiek heeft het Hof in zijn arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland³⁴ de staat van instandhouding van de wolf op het niveau van het nationale grondgebied beoordeeld.³⁵

³³ Zie in die zin de richtsnoeren van de Commissie, blz. 60, punt 43.

³⁴ C-342/05, EU:C:2007:341, punt 27.

³⁵ Wat het Finse grondgebied betreft, wil ik erop wijzen dat de soort *Canis lupus* uitsluitend buiten het rendierbeschermingsgebied [zie bijlage IV, onder a), bij de habitatrichtlijn] een strikt beschermde soort van communautair belang is.

81. In diezelfde lijn wordt het begrip „populatie” in de richtsnoeren van de Commissie gedefinieerd als een groep specimens van dezelfde soort die gelijktijdig in hetzelfde geografische gebied leven en met elkaar kunnen kruisen.³⁶ Volgens deze richtsnoeren beschrijft het begrip „natuurlijk verspreidingsgebied” de ruimtelijke grenzen waarbinnen de populatie zich beweegt.³⁷

82. Zoals in de richtsnoeren van de Commissie en de richtsnoeren van het LCIE wordt aanbevolen en zoals Tapiola, de Finse en de Deense regering alsmede de Commissie hebben opgemerkt, moeten in dit kader de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soorten en de mogelijke invloed daarop van de beoogde afwijking worden beoordeeld op het niveau van het grondgebied van de lidstaat of, in voorkomend geval, van de beoogde biogeografische regio wanneer de grenzen van deze lidstaat meerdere biogeografische regio's bestrijken.³⁸

83. Zoals is onderstreept door alle belanghebbenden die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend en is bepaald in de richtsnoeren van de Commissie³⁹, blijkt het bovendien over het algemeen noodzakelijk de impact van een afwijking te beoordelen op het niveau van het grondgebied van een plaatselijke roedel om vast te stellen wat het effect ervan is op de staat van instandhouding van de betrokken populatie op grotere schaal. Aangezien een afwijking de reactie moet zijn op een specifiek probleem in een bepaalde situatie⁴⁰, zullen de gevolgen ervan immers logischerwijs het meest rechtstreeks merkbaar kunnen zijn in het lokale gebied waarop die afwijking betrekking heeft. De staat van instandhouding van een populatie op nationale of biogeografische schaal is afhankelijk van het cumulatieve effect van de verschillende afwijkingen die betrekking hebben op de lokale gebieden en in voorkomend geval van de andere oorzaken van door de mens veroorzaakte sterfte die zich plaatselijk voordoen.⁴¹

36 Richtsnoeren van de Commissie, blz. 60, punt 43. Zie eveneens het document van de deskundigengroep Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) getiteld *Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores* (1 juli 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf; hierna: „richtsnoeren van het LCIE”, blz. 7 en 8). Dit document is in opdracht van de Commissie opgesteld om de beste praktijken voor het beheer van grote carnivoren weer te geven. In dit kader worden de richtsnoeren in dit document door de Commissie aanbevolen aan de lidstaten (zie Commissie, *Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores*, 1 juli 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management_ec_note.pdf). Dit document is weliswaar niet bindend maar bevat ook aanwijzingen die relevant zijn voor de uitlegging van de habitatrichtlijn.

37 Richtsnoeren van de Commissie, blz. 10, punt 19. Volgens de richtsnoeren van het LCIE (blz. 9) kunnen deze grenzen zich bij een wolvenpopulatie over honderden vierkante kilometers uitstrekken.

38 Zie richtsnoeren van de Commissie, blz. 61, punten 45 en 46, alsmede de richtsnoeren van het LCIE, blz. 22. Volgens artikel 1, onder c), punt iii), van de habitatrichtlijn telt het grondgebied van de Unie negen biogeografische regio's, te weten Alpiene gebied, Atlantische zone, Zwarte-Zeegebied, boreale zone, continentale zone, Macaronesië, Middellandse-Zeegebied, Pannonisch gebied en steppengebied. Het document *Reporting Under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the Period 2013-2018* (mei 2017, http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17, blz. 18) bepaalt dat, wanneer het grondgebied van een lidstaat zich over meerdere biogeografische regio's uitstrekt, de verslagen over de toepassing van de habitatrichtlijn, die volgens artikel 17, lid 1, elke zes jaar moeten worden ingediend, een evaluatie op het niveau van elk van deze regio's moeten bevatten. De omvang van de verplichting om de staat van instandhouding van de populaties van de soorten van communautair belang te onderzoeken op grond van artikel 16, lid 1, van deze richtlijn, weerspiegelt dus de omvang van de verplichtingen tot toezicht en verslaglegging die op de lidstaten rusten uit hoofde van artikel 17, lid 1, van deze richtlijn.

39 Richtsnoeren van de Commissie, blz. 61, punt 46. De Commissie pleit hier voor beoordeling van de staat van instandhouding van een populatie op lokaal niveau, die vervolgens wordt vergeleken met de situatie die zich voordoet op nationale of biogeografische schaal.

40 Zie punt 54 van de onderhavige conclusie.

41 Zie punt 95 van de onderhavige conclusie.

84. Anders dan het Wildcentrum bij de verwijzende rechter heeft beargumenteerd, volstaat de enkele vaststelling dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de wolvenpopulatie in hun grensoverschrijdende natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, mijns inziens evenwel niet om aan te tonen dat de hier onderzochte voorwaarde in casu is vervuld. Hoewel het Wildcentrum de omvang van het natuurlijke verspreidingsgebied van de betrokken wolvenpopulatie niet heeft gespecificeerd, blijkt uit de door Tapiola verstrekte gegevens dat dit gebied bepaalde delen van de grondgebieden van Finland en Rusland kan omvatten.⁴²

85. Wat dit betreft wil ik er in de eerste plaats op wijzen dat met de habitatrichtlijn uitsluitend wordt beoogd de populaties van de soorten van communautair belang op het grondgebied van de lidstaten in stand te houden. In de tweede plaats zijn derde landen niet gebonden aan de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen tot strikte bescherming van deze soorten. Een lidstaat beschikt in de praktijk dan ook niet over de mogelijkheid om na te gaan of redelijkerwijs te voorzien voor welk aantal en welk type specimens van deze soorten een derde land het doden kan toestaan of tolereren.⁴³ Aangezien de impact van een afwijking op de staat van instandhouding afhankelijk is van het cumulatieve effect van de verschillende oorzaken van aan de mens te wijten sterfte, kan deze niet worden beoordeeld op de schaal van een grondgebied dat zich uitstrekt over de grens met een derde land.

86. Deze redenering ligt naar mijn mening ten grondslag aan de beoordeling van het Hof in het arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland⁴⁴. Zoals Tapiola heeft opgemerkt, heeft het Hof zich in dit arrest enkel op het niveau van het Finse grondgebied uitgesproken over de staat van instandhouding van de wolf, zonder deze op de schaal van de grensoverschrijdende populatie te onderzoeken.

87. Deze slotsom laat de vraag onverlet of een lidstaat, wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied van de betrokken populatie het grondgebied van meerdere lidstaten omvat, kan vaststellen dat deze populatie zich in een gunstige staat van instandhouding bevindt door te bewijzen dat deze zich op het niveau van het betrokken grensoverschrijdende gebied in een dergelijke staat bevindt.⁴⁵

88. Ik concludeer hieruit dat een afwijking op grond van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn in een situatie zoals aan de orde in het hoofdgeding niet mag worden toegestaan indien de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort, alsmede de mogelijke impact daarop van de beoogde afwijking, niet zijn beoordeeld op het niveau van het gehele grondgebied van de lidstaat of van de biogeografische regio binnen de lidstaat waarin de afwijking zou moeten worden toegepast.

2. Draagwijdte van de voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de betrokken populaties in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan

89. Met zijn derde vraag, punten b) en c), die ik gezamenlijk zal behandelen, wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn zich er noodzakelijkerwijs tegen verzet dat toestemming wordt verleend voor een afwijking wanneer de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort niet gunstig is.

⁴² Tevens zij opgemerkt dat wolven die op het Finse grondgebied leven volgens tabel 4 en bijlage 1 bij de richtsnoeren van het LCIE (blz. 48, 65 en 66) deel uitmaken van de populatie in Karelië (Rusland), bestaande uit de wolven die in Finland en op een deel van het Russische grondgebied zijn gesitueerd. Zie eveneens Commissie, *Key actions for large carnivore populations*, 4 februari 2015, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf, blz. 46. De verwijzingsbeslissing preciseerd echter niet dat het Wildcentrum heeft aangetoond dat de aldus gedefinieerde populatie zich in een gunstige staat van instandhouding bevindt.

⁴³ Dit geldt temeer wanneer het betrokken derde land, net als met name Rusland, niet is aangesloten bij het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, ondertekend te Bern op 19 september 1979, namens de Gemeenschap gesloten bij besluit 82/72/EEG van de Raad van 3 december 1981 (PB 1982, L 38, blz. 1) (hierna: „Verdrag van Bern”).

⁴⁴ C-342/05, EU:C:2007:341, punt 27.

⁴⁵ De richtsnoeren van het LCIE (blz. 23, 26 en 27) pleiten voor een dergelijke redenering en onderstrepen het belang van samenwerking tussen de landen bij het beheer van populaties van grote carnivoren. Zie in die zin eveneens de richtsnoeren van de Commissie, blz. 61, punt 46.

90. In dit verband zou de formulering van deze bepaling, namelijk de populaties waarop de afwijking betrekking heeft „in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan”, erop kunnen wijzen dat de gunstige staat van instandhouding van deze populaties een vereiste is voor deze toestemming.

91. Het Hof heeft deze lezing echter verworpen in het arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland⁴⁶. In deze zaak heeft het geoordeeld dat de bovengenoemde voorwaarde, zelfs als de betrokken populaties zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden, is vervuld indien naar behoren is vastgesteld dat de afwijking de al ongunstige staat van instandhouding van deze populaties niet kan *verslechteren of niet kan verhinderen* dat deze in een gunstige staat van instandhouding worden hersteld. Het volstaat dan ook dat de afwijking op zijn minst neutraal is wat betreft de staat van instandhouding van de soort – welk geval volgens het Hof enkel uitzonderlijke situaties betreft.

92. Ik voeg hieraan toe dat de bepalingen van de habitatrictlijn moeten worden uitgelegd tegen de achtergrond van het voorzorgsbeginsel, dat is verankerd in artikel 191, lid 2, VWEU⁴⁷, waarnaar Tapiola en de Commissie hebben verwezen. Dit beginsel houdt in dat de lidstaat een afwijking niet mag toestaan of uitvoeren indien het onderzoek van de best beschikbare wetenschappelijke gegevens een substantiële onzekerheid laat bestaan over de vraag of deze afwijking al dan niet afbreuk zal doen aan het streven de populaties van de betrokken soort in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.⁴⁸

3. Effect van het beheersplan en van de nationale regeling waarin het maximumaantal te doden specimens is vastgesteld

93. Met zijn eerste vraag, punt a), wenst de verwijzende rechter te vernemen of het voor de vraag of een afwijking in overeenstemming is met artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrictlijn van belang is dat deze afwijking plaatsvindt in het kader van een beheersplan en een nationale regeling waarin op basis van deze bepaling een maximumcontingent op het nationale grondgebied te doden specimens voor een bepaald jachtjaar is vastgesteld.

94. Net als Tapiola, het Wildcentrum, de Finse en de Deense regering alsmede de Commissie, ben ik van mening dat deze omstandigheid een relevante factor voor de beoordeling van deze vraag is. De vaststelling van een maximumaantal dieren dat op dit grondgebied mag worden gedood, kan immers verzekeren dat de jaarlijkse cumulatieve impact van de afzonderlijke afwijkingen geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.⁴⁹ De richtsnoeren van de Commissie bevelen overigens aan om beheersplannen op te stellen, omdat deze „de beste manier [zijn] om aan te tonen dat is voldaan aan de strikte vereisten van artikel 16 [van de habitatrictlijn]”.⁵⁰

95. Uiteraard moeten de voorwaarden van het beheersplan en de betrokken regeling daartoe doeltreffend de naleving van deze vereisten garanderen. Dit betekent in het bijzonder dat het doden van een aantal specimens dat voldoet aan het vooraf vastgestelde maximale contingent enkel in overeenstemming met deze vereisten kan zijn als bij de vaststelling van dit contingent rekening is gehouden met de cumulatieve impact van de afwijkingen op grond van artikel 16, lid 1, onder e), van

⁴⁶ C-342/05, EU:C:2007:341, punt 29.

⁴⁷ Arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 44).

⁴⁸ Zie punt 63 van de onderhavige conclusie.

⁴⁹ Zie in dit verband de richtsnoeren van het LCIE, blz. 31.

⁵⁰ Richtsnoeren van de Commissie, blz. 57, punt 33 (zie eveneens blz. 63, punt 54). Zie tevens de richtsnoeren van het LCIE, blz. 30 en 31.

de habitatrictlijn, de afwijkingen die zijn toegestaan op basis van andere afwijkingsgronden en de overige oorzaken van aan de mens te wijten sterfte.⁵¹ Zoals Tapiola heeft opgemerkt, tellen voor de staat van instandhouding van de betrokken populatie enkel het aantal en het type omgekomen specimens, ongeacht de oorzaak van hun sterfte.

96. In casu heeft het Wildcentrum in de bestreden besluiten aangegeven dat met het in § 1 van besluit nr. 1488/2015 vastgestelde maximum van 46 specimens kon worden verzekerd dat er geen afbreuk werd gedaan aan het streven de wolvenpopulatie in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

97. Tapiola en de Commissie plaatsen vraagtekens bij deze beoordeling, met name vanwege de gegevens die in punt 66 van de onderhavige conclusie zijn genoemd. Ten eerste merkt Tapiola op dat het plafond te hoog was, gelet op de omvang en de staat van instandhouding van de wolvenpopulatie. Ten tweede zou de jacht in het kader van populatiebeheer, in strijd met de aanbevelingen in het beheersplan en de op basis daarvan toegestane afwijkingen, zijn gericht op een aanzienlijk aantal zich voortplantende specimens. Ongeveer de helft van de op basis van deze afwijkingen gedode 43 of 44 wolven, en met name vier van de zeven door Mustonen en Ruhanen gedode wolven, zouden zich voortplantende specimens zijn geweest. Volgens het beheersplan was het voor de levensvatbaarheid van een wolvenroedel noodzakelijk dat de jacht gericht was op specimens die zich niet voortplanten.⁵² Tapiola en de Commissie merken op dat de wolvenpopulatie drastisch is gedaald na de uitvoering van deze afwijkingen.

98. De gegevens waarop laatstgenoemden zich beroepen, aangenomen dat deze door de verwijzende rechter worden bevestigd, vormen sterke aanwijzingen dat het in de Finse regeling vooraf vastgestelde maximale contingent, gecombineerd met het ontbreken van een verbod op het doden van zich voortplantende specimens, niet verzekerde dat de afwijkingen in het kader van populatiebeheer die binnen de grenzen van dit contingent werden toegestaan, waaronder de afwijkingen die in het hoofdgeding aan de orde zijn, geen afbreuk deden aan het streven de wolvenpopulatie in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

D. Draagwijdte van de in artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrictlijn genoemde bijzondere voorwaarden

99. Artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrictlijn stelt een beroep op de daarin genoemde afwijkingsgrond afhankelijk van de nakoming van voorwaarden betreffende het selectieve karakter van de vangsten, de begrenzing en de specificatie van het aantal onttrokken specimens, alsmede de strikte controle van de omstandigheden waaronder de vangsten plaatsvinden. Een volledig antwoord op de eerste prejudiciële vraag veronderstelt dat het Hof de verwijzende rechter verduidelijkt wat deze vereisten inhouden in een situatie zoals de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is.

100. Zoals uit de voorgaande overwegingen blijkt, betekent het algemene vereiste waaraan elke afwijking volgens artikel 16, lid 1, van deze richtlijn moet voldoen, namelijk dat deze geen afbreuk doet aan het streven om de betrokken populaties in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen, dat er om te beginnen bepaalde beperkingen worden opgelegd aan het aantal en, in voorkomend geval, de typen specimens die mogen worden onttrokken.

⁵¹ Zie het document *LCIE Policy Support Statement – Lethal Control and Hunting of Large Carnivores*, dat als bijlage bij de richtlijnen van het LCIE is gevoegd, blz. 72.

⁵² Zie punt 21 van de onderhavige conclusie.

101. Om aan de in punt e), van deze bepaling genoemde specifieke voorwaarden een concrete inhoud te geven en zo de nuttige werking ervan te behouden, moeten zij naar mijn mening in die zin worden uitgelegd dat zij daarenboven de mogelijkheid beperken om af te wijken van de verplichtingen tot strikte bescherming van de populaties van de betrokken soorten, *zelfs wanneer de beoogde afwijking niet zal verhinderen dat deze populaties in een gunstige staat van instandhouding behouden blijven of worden hersteld*.

102. Vanuit die optiek geven de richtsnoeren van de Commissie aan dat de in artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn genoemde afwijkingsgrond gepaard gaat met „significante” extra beperkingen ten opzichte van de beperkingen rondom de in de andere punten van deze bepaling genoemde afwijkingsgronden, zodat de toepassing ervan „in de praktijk uitzonderlijk lijkt”.⁵³

103. De Commissie stelt hier voor, mijns inziens terecht, een afwijking op grond van artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn niet toe te staan wanneer het risico bestaat dat deze „een significant negatief effect [heeft] op de betrokken populatie, in kwantitatief of kwalitatief (bijv. een negatieve impact op de populatiestructuur) opzicht”.⁵⁴ Bestaat dit risico, dan wordt de afwijking uitgesloten, zelfs als deze niet zou verhinderen dat de populatie in een gunstige staat van instandhouding behouden blijft of wordt hersteld.

104. De draagwijdte van de drie in punt e) van deze bepaling genoemde bijzondere voorwaarden moet worden bepaald in het licht van deze overwegingen.

105. *In de eerste plaats* kan de uitlegging van de voorwaarde betreffende het „beperkte aantal” vangsten dat op grond van artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn wordt toegestaan, worden verduidelijkt aan de hand van de rechtspraak met betrekking tot de vergelijkbare voorwaarde betreffende de „kleine hoeveelheden” onttrokken specimina, zoals genoemd in artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn.

106. In dat verband heeft het Hof geoordeeld dat het aantal vogels waarop op grond van deze bepaling kan worden gejaagd, afhangt van het niveau van de populatie van de soort en de staat van instandhouding en biologische kenmerken ervan. Dit aantal moet worden bepaald in het licht van gegevens op het gebied van geografie, klimaat, milieu en biologie, en van de beoordeling van de situatie met betrekking tot de voortplanting en de totale jaarlijkse natuurlijke sterfte van de betrokken soort.⁵⁵

⁵³ Richtsnoeren van de Commissie, blz. 56, punt 26, en blz. 57, punt 30.

⁵⁴ Richtsnoeren van de Commissie, blz. 56, punt 28.

⁵⁵ Zie arresten van 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punten 25 en 29), en 21 juni 2018, Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punt 62). Het Hof heeft geoordeeld dat, voor de controle op de naleving van de voorwaarde betreffende de onttrekking in „kleine hoeveelheden” als bedoeld in artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn, een hoeveelheid van minder dan 1 % van de totale jaarlijkse sterfte voor de soorten waarop niet mag worden gejaagd, respectievelijk van 1 % voor de soorten waarop wel mag worden gejaagd, een maatstaf vormt in het licht van de beschikbare wetenschappelijke werken [zie met name arresten van 15 december 2005, Commissie/Finland (C-344/03, EU:C:2005:770, punten 53 en 54), en 21 juni 2018, Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punten 63-65 en aldaar aangehaalde rechtspraak)].

107. *In de tweede plaats* houdt het vereiste met betrekking tot het selectief vangen van de specimens van de betrokken soort volgens de richtsnoeren van de Commissie⁵⁶ vooral in dat de vangst is gericht op één soort, met uitsluiting van alle andere soorten.⁵⁷ Dit vereiste, uitgelegd in het licht van de algemene strekking van de in artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn genoemde bijzondere voorwaarden, zoals beschreven in punt 103 van de onderhavige conclusie, kan mijns inziens tevens, afhankelijk van de omstandigheden, betekenen dat de jacht meer specifiek moet worden gericht op bepaalde specimens of categorieën specimens.⁵⁸

108. In dit verband hangt ook de mate van vereiste selectiviteit, zoals de Deense en de Zweedse regering alsmede de Commissie in wezen hebben opgemerkt, af van het niveau van de betrokken populatie alsmede de staat van instandhouding en de biologische eigenschappen ervan.⁵⁹ Voor bepaalde soorten of populaties kan het noodzakelijk blijken zich te richten op specimens die individueel zijn geïdentificeerd op basis van bepaalde biologische kenmerken (met name op genetisch vlak of vanwege hun rol binnen de groep⁶⁰) of omdat zij tot een groep specimens behoren met een bepaald territorium.

109. *In de derde plaats* betekent de voorwaarde dat de op artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn gebaseerde afwijkingen alleen mogen worden toegestaan onder strikt gecontroleerde omstandigheden met name dat het dankzij deze omstandigheden, alsook de wijze van toezicht op de naleving daarvan, mogelijk is het selectieve en beperkte karakter van de vangsten van specimens van de betrokken soorten te waarborgen.

110. Dienaangaande heeft het Hof reeds vastgesteld dat de administratieve procedures zodanig moeten worden geregeld dat zowel de besluiten waarbij afwijkingen op grond van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn worden toestaan, als de wijze waarop deze besluiten worden toegepast, zijn onderworpen aan afdoend toezicht, dat tijdig wordt uitgeoefend.⁶¹

111. De richtsnoeren van de Commissie bevestigen deze lezing door erop te wijzen dat de afwijkingen voorwerp moeten zijn van duidelijke toestemming waarin is aangegeven welke specimens of groepen specimens mogen worden gedood, hoeveel, wanneer en waar.⁶² Sterker nog, voor elke afwijking op grond van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn dient de nationale bevoegde instantie zich ervan te vergewissen dat aan de daarin neergelegde voorwaarden is voldaan voordat deze afwijking wordt toegestaan, en dient zij naderhand de impact ervan te bewaken.⁶³

⁵⁶ Richtsnoeren van de Commissie, blz. 57, punt 32.

⁵⁷ Zie in dit verband eveneens *Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention*, vastgesteld op 2 december 2011 [T-PVS (2011) 2, blz. 33], blz. 35. Deze resolutie vormt een verklarend document bij het Verdrag van Bern. Aangezien de habitatrichtlijn grotendeels op dit verdrag is afgestemd [zie in dit verband het advies van het Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot bescherming van natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en over de aanvullende bijlagen (PB 1991, C31, blz. 1, punt 1.2) alsmede de richtsnoeren van de Commissie, blz. 7 en 8, punten 7 en 8], kan het Hof zich bij de uitlegging van deze richtlijn laten leiden door deze resolutie en in het bijzonder de bijlage erbij.

⁵⁸ In dit verband merk ik op dat het Gidsdocument voor de jacht in het kader van richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand (2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_nl.pdf, blz. 72), de in artikel 9, lid 1, onder c), van deze richtlijn genoemde voorwaarde van selectiviteit opvat als de soort, of zelfs de ondersoort, het type of de leeftijdsklasse waarop de afwijking zich richt.

⁵⁹ Dit geldt onverminderd de door de Deense regering en de Commissie genoemde principiële noodzaak dat een afwijking waarmee wordt beoogd bepaalde schade te voorkomen, specifiek betrekking heeft op het specimen dat de problemen veroorzaakt. Dit vereiste vloeit evenwel reeds voort uit de voorwaarde betreffende het ontbreken van een andere bevredigende oplossing (meer specifiek in het kader van de geschiktheidstoets, zoals uiteengezet in de punten 68 en 69 van de onderhavige conclusie).

⁶⁰ Volgens de Commissie moeten zich voortplantende specimens van de wolf vanwege hun centrale rol in het evenwicht van de roedel worden behouden. Zie eveneens conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Finland (C-342/05, EU:C:2006:752, punt 49).

⁶¹ Zie in die zin arrest van 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punt 47).

⁶² Richtsnoeren van de Commissie, blz. 57, punt 31.

⁶³ Deze verplichting vloeit eveneens voort uit artikel 16, lid 3, onder d) en e), van de habitatrichtlijn, waarin wordt bepaald dat in de in lid 2 van dit artikel bedoelde verslagen van de lidstaten moet worden vermeld „welke autoriteit de bevoegdheid heeft om te verklaren en te controleren dat aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan” en „welke controlemaatregelen er zijn genomen en welke resultaten er zijn verkregen”. Zie bovendien richtsnoeren van de Commissie, blz. 65, punt 59.

112. Het staat aan de verwijzende rechter om vast te stellen of het Wildcentrum op grond van wetenschappelijke gegevens heeft aangetoond dat de territoriale en kwantitatieve beperkingen ten aanzien van de afwijkingen in het kader van populatiebeheer, mede gelet op de wijze waarop toezicht is gehouden op de naleving daarvan, volstonden om te waarborgen dat deze afwijkingen geen significante negatieve impact zouden hebben op de staat van instandhouding van de wolvenpopulatie. Het komt mij niet waarschijnlijk voor dat dit het geval is geweest, gelet op ten eerste het grote aantal specimens waarop de afwijking betrekking had in verhouding tot de totale wolvenpopulatie, volgens de door Tapiola en de Commissie aangevoerde cijfers (aangenomen dat deze worden bevestigd)⁶⁴, en ten tweede het ontbreken van een verbod om op zich voortplantende specimens te jagen.

V. Conclusie

113. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Korkein hallinto-oikeus te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 16, lid 1, onder e), van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013, verzet zich er niet tegen dat een lidstaat afwijkt van zijn verplichting om het in artikel 12, lid 1, onder a), van deze richtlijn bedoelde verbod op het opzettelijk doden van specimens van de in bijlage IV, onder a), bij richtlijn 92/43 bedoelde soorten, waaronder de *Canis lupus*, te waarborgen, door toestemming te verlenen voor de jacht op de wolf met het doel de illegale jacht te bestrijden, schade aan honden te voorkomen en/of het algemene gevoel van veiligheid van de bevolking te verbeteren, mits deze lidstaat aantoonbaar dat alle in artikel 16, lid 1, onder e), van deze richtlijn genoemde voorwaarden zijn vervuld.
- 2) Artikel 16, lid 1, van richtlijn 92/43, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17, voor zover dit bepaalt dat een afwijking op grond van dit artikel enkel kan worden toegestaan indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, moet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat met het oog daarop de met de afwijking nagestreefde doelstellingen duidelijk en precies in het besluit tot afwijking moet noemen, en moet aantonen dat de afwijking geschikt is om deze doelstellingen te verwezenlijken alsmede dat deze doelstellingen niet met enige andere oplossing kunnen worden verwezenlijkt.
- 3) Artikel 16, lid 1, van richtlijn 92/43, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17, voor zover dit bepaalt dat een afwijking op grond van dit artikel enkel mag worden toegestaan op voorwaarde dat deze geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, moet aldus worden uitgelegd:
 - dat deze bepaling zich ertegen verzet dat een lidstaat een dergelijke afwijking toestaat wanneer de staat van instandhouding van de populatie van de betrokken soort enkel is beoordeeld op het niveau van het lokale gebied waarop de afwijking betrekking heeft, en er geen beoordeling is gemaakt op het niveau van de lidstaat of de biogeografische regio binnen die lidstaat, waarop de afwijking betrekking heeft;
 - dat deze bepaling zich er niet tegen verzet dat een lidstaat een dergelijke afwijking toestaat wanneer de staat van instandhouding van de populatie van de betrokken soort niet gunstig is, mits de afwijking deze niet verder verslechtert en niet verhindert dat deze populatie in een gunstige staat van instandhouding wordt hersteld;

⁶⁴ Zie punt 66 van de onderhavige conclusie.

- dat de omstandigheid dat een afwijking op grond van artikel 16, lid 1, onder e), van richtlijn 92/43, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17, plaatsvindt in het kader van een nationaal beheersplan en van een nationale regeling waarin een jaarlijks maximumcontingent van specimens wordt vastgesteld dat op die grond op het nationale grondgebied mag worden gedood, slechts waarborgt dat deze voorwaarde wordt nageleefd indien dit contingent op een zodanig niveau is vastgesteld dat wanneer voor zo veel afwijkingen toestemming is verleend dat het maximum van dit contingent wordt bereikt, waarbij tevens de afwijkingen in aanmerking worden genomen die eventueel op grond van artikel 16, lid 1, onder a) tot en met d), van deze richtlijn worden toegestaan, alsmede de andere oorzaken van aan de mens te wijten sterfte, geen afbreuk wordt gedaan aan het streven om deze populaties in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.
- 4) Artikel 16, lid 1, onder e), van richtlijn 92/43, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17, voor zover dit bepaalt dat een afwijking op grond van dit artikel mag worden toegestaan teneinde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in bijlage IV bij deze richtlijn genoemde soorten te vangen, moet aldus worden uitgelegd dat deze instanties, voordat zij een dergelijke afwijking toestaan, moeten aantonen dat deze niet het risico met zich brengt van een significante negatieve impact op de staat van instandhouding van de betrokken populatie. Het ontbreken van een dergelijk risico moet worden gewaarborgd door een beperking van het aantal specimens waarop de afwijking betrekking heeft en het selectieve karakter van de afwijking, op een wijze die is afgestemd op het niveau van de populatie, de staat van instandhouding en de biologische eigenschappen ervan. Deze voorwaarden moeten nauwkeurig worden vastgelegd in het besluit tot afwijking. De naleving ervan moet strikt worden gecontroleerd.”