



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

23 april 2020\*

„Beroep wegens niet-nakoming – Richtlijn 2009/147/EG – Behoud van de vogelstand – Vergunningen voor de voorjaarsjacht op mannetjes van de ‚eidereend‘ (*Somateria mollissima*) in de provincie Åland (Finland) – Artikel 7, lid 4, en artikel 9, lid 1, onder c) – Begrippen ‚verstandig gebruik‘ en ‚kleine hoeveelheden‘”

In zaak C-217/19,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 8 maart 2019,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door C. Hermes en E. Ljung Rasmussen als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

**Republiek Finland**, vertegenwoordigd door J. Heliskoski als gemachtigde, bijgestaan door J. Bouckaert, D. Gillet en S. François, avocats,

verweerster,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta, vicepresident van het Hof, M. Safjan, L. Bay Larsen en C. Toader (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

\* Procestaal: Engels.

## Arrest

- 1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat de Republiek Finland, door sinds 2011 regelmatig toestemming te verlenen voor de afgifte van vergunningen voor de voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend (*Somateria mollissima*) in de provincie Åland (Finland), de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 7, lid 4, en 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; hierna: „vogelrichtlijn”).

### Toepasselijke bepalingen

- 2 De overwegingen 3 tot en met 6 en 10 van de vogelrichtlijn luiden als volgt:
  - „(3) Een groot aantal in het wild levende vogelsoorten vertonen op het grondgebied van de [Unie] een achteruitgang van hun populatie die bij bepaalde soorten zeer snel verloopt, en deze achteruitgang vormt een ernstige bedreiging voor het behoud van het natuurlijke milieu, met name wegens het biologische evenwicht dat hierdoor wordt bedreigd.
  - (4) De natuurlijk in het wild levende vogelsoorten zijn op het Europese grondgebied van de lidstaten voor het overgrote deel trekvogels. Dergelijke soorten vormen een gemeenschappelijk erfgoed en de doeltreffende bescherming van de vogels is een typisch grensoverschrijdend milieuvraagstuk dat een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid impliceert.
  - (5) Instandhouding van de natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten is noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de [Europese Unie] op het gebied van de verbetering van de levensomstandigheden en duurzame ontwikkeling.
  - (6) De te treffen maatregelen dienen van toepassing te zijn op de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op het populatieniveau van de vogels, namelijk de weerslag van de activiteiten van de mens, en met name de vernietiging en de verontreiniging van hun leefgebieden, het vangen en het vernietigen door de mens en de handel die uit deze praktijken voortvloeit, en het is nodig deze maatregelen aan te passen aan de situatie van de verschillende soorten in het kader van een op hun instandhouding gericht beleid.

[...]

  - (10) Op sommige soorten kunnen jachtactiviteiten worden uitgeoefend vanwege hun populatieniveau, geografische verspreiding of de omvang van hun voortplanting in de gehele [Unie], hetgeen een toelaatbare vorm van exploitatie is, waarbij deze jachtactiviteiten in overeenstemming dienen te zijn met het handhaven van de populatie van deze soorten op een bevredigend niveau, voor zover bepaalde beperkingen worden vastgesteld en in acht genomen.”

- 3 Artikel 1 van de vogelrichtlijn bepaalt:

„1. Deze richtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan.

2. Deze richtlijn is van toepassing op vogels, hun eieren, hun nesten en hun leefgebieden.”

4 Artikel 2 van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen.”

5 Artikel 5, onder a) en e), van deze richtlijn luidt als volgt:

„Onverminderd de artikelen 7 en 9 nemen de lidstaten de nodige maatregelen voor de invoering van een algemene regeling voor de bescherming van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten; deze maatregelen omvatten met name de volgende verbodsbepalingen:

a) een verbod om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen;

[...]

e) een verbod om vogels te houden van soorten die niet mogen worden bejaagd of gevangen.”

6 Artikel 7, leden 1 en 4, van de volgerichtlijn bepaalt:

„1. Op de in bijlage II vermelde soorten mag, vanwege hun populatieniveau, hun geografische verspreiding en de omvang van hun voortplanting in de hele [Unie], worden gejaagd volgens de bepalingen van de nationale jachtwetgeving. De lidstaten zien erop toe dat de jacht op deze soorten de pogingen tot instandhouding die in hun verspreidingsgebied worden ondernomen, niet in gevaar brengt.

[...]

4. De lidstaten zien erop toe dat bij de beoefening van de jacht, eventueel met inbegrip van de valkenjacht, zoals deze voortvloeit uit de toepassing van de geldende nationale maatregelen, de principes van een verstandig gebruik en een ecologisch evenwichtige regulering van de betrokken vogelsoorten in acht worden genomen, en dat deze beoefening wat de populatie van deze soorten, in het bijzonder van de trekvogels betreft, verenigbaar is met de uit artikel 2 voortvloeiende bepalingen.

Zij zien er in het bijzonder op toe dat soorten waarop de jachtwetgeving van toepassing is, niet worden bejaagd zolang de jonge vogels het nest nog niet hebben verlaten of gedurende de verschillende fasen van de broedperiode.

Ten aanzien van trekvogels zien zij er met name op toe dat de soorten waarop de jachtwetgeving van toepassing is, niet worden bejaagd tijdens de broedperiode noch tijdens de trek naar hun nestplaatsen.

[...]”

7 Artikel 9, leden 1 en 2, van deze richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten mogen, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, om onderstaande redenen afwijken van de artikelen 5 tot en met 8:

[...]

c) teneinde het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.

2. In de in lid 1 bedoelde afwijkende bepalingen moet worden vermeld:

- a) voor welke soorten mag worden afgeweken;
- b) welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan;
- c) onder welke voorwaarden met betrekking tot het risico en onder welke omstandigheden van tijd en van plaats deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen;
- d) welke autoriteit bevoegd is te verklaren dat aan die voorwaarden is voldaan, en te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend, binnen welke grenzen en door welke personen;
- e) welke controles zullen worden uitgevoerd.”

8 Artikel 18 van de vogelrichtlijn bepaalt dat richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1), zoals bij latere handelingen gewijzigd, wordt ingetrokken. Zoals is aangegeven in overweging 1 van de volgelrichtlijn, wordt bij deze richtlijn tot codificatie van richtlijn 79/409 overgegaan.

9 De eidereend (*Somateria mollissima*) wordt genoemd in bijlage II, deel B, bij de vogelrichtlijn.

10 Artikel 16, lid 1, 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 (PB 1992, L 206, blz. 7; hierna: „habitatrictlijn”) bepaalt:

„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 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.”

### **Voorgeschiedenis van het geding en precontentieuze procedure**

11 In de provincie Åland wordt van oudsher in het voorjaar op mannetjes van de eidereend gejaagd.

- 12 Bij arrest van 15 december 2005, Commissie/Finland (C-344/03, EU:C:2005:770), heeft het Hof de voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend, die in de provincie Åland in de jaren 1998 tot 2001 was toegestaan, onverenigbaar verklaard met richtlijn 79/409. Naar aanleiding van dit arrest heeft het bestuur van de provincie Åland geen vergunningen afgegeven voor de voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend voor de jaren 2006 tot 2010.
- 13 In 2011 ontving de Commissie informatie dat de autoriteiten van die provincie opnieuw vergunningen hadden afgegeven voor de beoefening van die voorjaarsjacht. Sindsdien zijn deze autoriteiten jaarlijks vergunningen blijven afgeven (hierna: „litigieuze vergunningen”).
- 14 Volgens de Commissie zijn die vergunningen niet verenigbaar met de vogelrichtlijn, die de voorjaarsjacht verbiedt, tenzij aan de in die richtlijn genoemde voorwaarden voor een afwijking is voldaan. In casu voldoet de Republiek Finland niet aan die voorwaarden aangezien zij niet heeft aangetoond dat genoemde vergunningen een „verstandig gebruik” mogelijk maakten, of dat de jachtquota slechts betrekking hadden op „kleine hoeveelheden” vogels in de zin van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn.
- 15 Op 22 november 2012 heeft de Commissie op grond van artikel 258 VWEU een schriftelijke aanmaning aan de Republiek Finland gezonden, waarin zij stelde dat de opening van de voorjaarsjachtseizoenen in 2011 en 2012 in strijd was met de artikelen 7 en 9 van de vogelrichtlijn.
- 16 In haar antwoord van 21 januari 2013 heeft de Republiek Finland de inbreuk betwist met het argument dat de voorjaarsjacht onder de in artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn bedoelde afwijking viel.
- 17 Op 27 februari 2015 heeft de Commissie de Republiek Finland een aanvullende aanmaning gestuurd in verband met de voorjaarsjachtseizoenen 2013 en 2014, die als verdere voorbeelden van de voornoemde onwettige praktijk dienden. De Commissie betoogde met name dat de litigieuze vergunningen niet konden worden gerechtvaardigd op grond van artikel 9, lid 1, onder c), van die richtlijn.
- 18 Bij brief van 23 april 2015 heeft de Republiek Finland op deze aanvullende aanmaning geantwoord en de aantijgingen van de Commissie verworpen.
- 19 Op 9 december 2016 heeft de Commissie de Republiek Finland een met redenen omkleed advies toegezonden waarin zij haar standpunt handhaafde.
- 20 De Republiek Finland heeft in haar antwoord van 9 februari 2017 de inbreuk betwist en enige informatie verstrekt over de staat van de populatie van eidereenden.
- 21 Vertegenwoordigers van de provincie Åland en ambtenaren van de Commissie zijn in januari en maart 2017 bijeengekomen. Bij brief van 27 juli 2017 heeft de commissaris voor Milieu de Finse autoriteiten en de autoriteiten van de provincie Åland verzocht om een einde te maken aan de vastgestelde inbreuk. In zijn antwoord van 22 augustus 2017 heeft het bestuur van de provincie Åland een beheersstrategie voor de eidereendenpopulatie uiteengezet, die roofdierbestrijding en inventarisaties omvatte, en geweigerd om de voorjaarsjacht op deze vogels te beëindigen. In zijn antwoord van 22 december 2017 kwam de commissaris voor Milieu tot de slotsom dat de inbreuk voortduurde.
- 22 Op 8 maart 2019 heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.

## Beroep

### *Argumenten van partijen*

- 23 In haar verzoekschrift heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat de litigieuze vergunningen in strijd zijn met artikel 7, lid 4, derde alinea, van de vogelrichtlijn en niet kunnen worden gerechtvaardigd op grond van artikel 9, lid 1, onder c), van die richtlijn.
- 24 In de eerste plaats zijn de litigieuze vergunningen in strijd met artikel 7, lid 4, derde alinea, van de vogelrichtlijn. Volgens die bepaling zien de lidstaten er namelijk „[t]en aanzien van trekvogels [...] met name op toe dat de soorten waarop de jachtwetgeving van toepassing is, niet worden bejaagd tijdens de broedperiode”.
- 25 De Commissie is van mening dat het in het onderhavige geval, net als in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 15 december 2005, Commissie/Finland (C-344/03, EU:C:2005:770), niet kan worden betwist dat het voorjaarsjachtseizoen in de provincie Åland, dat twee tot drie weken in mei duurt, samenvalt met de broedperiode van de eidereenden.
- 26 Dit gegeven vindt steun in de werkzaamheden van het Ornis-comité voor de aanpassing van de vogelrichtlijn aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang, dat is opgericht overeenkomstig artikel 16 van de richtlijn en bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en waarvan de werkzaamheden wetenschappelijk gezag hebben, zoals het Hof reeds heeft erkend (arrest van 8 juni 2006, WWF Italia e.a., C-60/05, EU:C:2006:378, punten 26 en 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 In de tweede plaats kan de Republiek Finland de onverenigbaarheid van de litigieuze vergunningen met artikel 7, lid 4, derde alinea, van de vogelrichtlijn niet rechtvaardigen op grond van de in artikel 9, lid 1, onder c), van deze richtlijn bedoelde afwijking.
- 28 Niet alleen heeft de Republiek Finland niet aangetoond dat de litigieuze vergunningen „verstandig gebruik” uitmaken, maar daarenboven heeft die lidstaat niet aangetoond dat de voorjaarsjacht op eidereenden slechts betrekking had op „kleine hoeveelheden” vogels in de zin van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn.
- 29 Wat het argument betreft dat er niet is aangetoond dat het om „verstandig gebruik” ging, heeft de Republiek Finland ten eerste niet met deugdelijk wetenschappelijk bewijs aangetoond dat er was gewaarborgd dat de betrokken populatie op een „bevredigend niveau” werd gehandhaafd. Het door die lidstaat aangevoerde bewijs is namelijk gebaseerd op een gedeeltelijke en onjuiste lezing van bepaalde documenten. Deze documenten zijn niet meer actueel – het oudste dateert uit 2004 – of zijn niet relevant, omdat ze betrekking hebben op een populatie met een mondiale of Europese dimensie, dat wil zeggen een ruimere populatie dan die welke in de onderhavige zaak aan de orde is. Vier studies tonen echter aan dat deze populatie in de periode van 2011 tot 2015 terugliep. Wat de daaropvolgende jaren betreft, blijkt uit drie verdere studies dat de situatie verder is verslechterd en toont een vierde studie aan dat de situatie nog steeds zorgwekkend is, zodat niet kan worden geconcludeerd dat de populatie van de betrokken soort op een „bevredigend niveau” wordt gehandhaafd.
- 30 Bovendien blijkt uit de gegevens die krachtens artikel 12 van de vogelrichtlijn zijn verstrekt, zowel door de Republiek Finland als door de naburige lidstaat, het Koninkrijk Zweden, en die relevant zijn voor trekvogels, dat de populatie van de eidereend zowel op korte als op lange termijn terugloopt. De Commissie erkent dat er verschillende redenen zijn voor deze terugloop. Zij benadrukt evenwel dat de arresten van 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punt 32), en 10 september 2009, Commissie/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, punt 59), betreffende het „verstandige gebruik” in de zin van artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn uitsluiten dat gebruik wordt gemaakt van de in artikel 9,

lid 1, onder c), van deze richtlijn genoemde afwijking, indien niet wordt gewaarborgd dat de betrokken populatie wordt gehandhaafd op een „bevredigend niveau”, ongeacht of de jacht al dan niet bijdraagt tot de slechte staat van instandhouding van de populatie. Het zou ongepast zijn om de jacht op deze populaties toe te staan, ook al is die jacht niet de oorzaak van die ongunstige staat van instandhouding of draagt zij er niet toe bij.

- 31 Bovendien betwist de Commissie het standpunt van de Republiek Finland volgens hetwelk de toekenning van de litigieuze vergunningen gerechtvaardigd is op grond van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn in geval van een ongunstige staat van instandhouding en, overeenkomstig het arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, punt 29), „bij wijze van uitzondering mogelijk [is] wanneer naar behoren is vastgesteld dat [dergelijke vergunningen] de ongunstige staat van instandhouding van deze populaties niet kunnen verslechteren of niet kunnen verhinderen dat deze in een gunstige staat van instandhouding worden hersteld”. Niet alleen heeft het Hof namelijk deze uitzondering nooit toegepast in het kader van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn, dat andere voorwaarden bevat en anders is gestructureerd dan artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn, maar de Republiek Finland heeft vooral niet naar behoren aangetoond dat de litigieuze vergunningen slechts „neutrale” gevolgen hebben voor de betrokken populatie van eidereenden. Wetenschappers hebben met betrekking tot de impact van de jacht op de eidereend juist geconstateerd dat het verbreken van de banden tussen de paren bijdraagt tot een afname op lange termijn van de vruchtbaarheid van de vrouwtjes van de eidereend in een populatie waar de mannetjeseenden regelmatig worden gedood ten gevolge van de voorjaarsjacht.
- 32 Ten tweede heeft de Republiek Finland niet aangetoond dat de voorjaarsjacht noodzakelijk is voor het beheer van de roefdierstand en dus een „verstandig gebruik” vormt. Hoewel deze lidstaat in de procedure die heeft geleid tot het arrest van 15 december 2005, Commissie/Finland (C-344/03, EU:C:2005:770), reeds had gesteld dat de voorjaarsjacht op eidereenden gerechtvaardigd was door het feit dat de jagers de broedomstandigheden zouden verbeteren door kleine roofdieren in de broedgebieden uit te schakelen, heeft het Hof dit argument in punt 35 van dat arrest verworpen en erop gewezen dat „[voor het natuurbehoud] kennelijk niet [is] vereist dat op de eidereend in de lente mag worden gejaagd”.
- 33 Als bewijs dat de jacht slechts „kleine hoeveelheden” zou betreffen, heeft de Republiek Finland als basis voor haar berekening de overwinteringspopulatie op de trekroute Oostzee/Waddenzee gebruikt. De Commissie is daarentegen van mening dat deze lidstaat zich had moeten baseren op de populatie die zich op de eilanden van de provincie Åland voortplant. Hoewel niet is betwist dat de eidereend een trekvogel is, hebben de litigieuze vergunningen geen betrekking op eidereenden die „aan het trekken” zijn, maar op eidereenden die zich zijn beginnen voort te planten en zich dus niet verplaatsen. Bovendien zijn die vergunningen beperkt tot vogels die zich op de eilanden van de provincie Åland bevinden.
- 34 De referentiepopulatie die de Republiek Finland heeft gekozen, leidt tot een overschatting van het aantal vogels dat beschikbaar is voor de jacht op het tijdstip en de plaats waarvoor genoemde vergunningen gelden. Gezien het hoge aantal eidereenden dat overwintert op de trekroute Oostzee/Waddenzee, vormt zelfs een fractie van deze populatie geen „kleine hoeveelheid” van de broedpopulatie van de eilanden van de provincie Åland. Niet alle eidereenden van de populatie die overwintert in het gebied van de Oostzee/Waddenzee, trekken tot in Finland.
- 35 Daarenboven heeft de Republiek Finland de cumulatieve effecten van haar berekeningsmethode over het hoofd gezien. Niet alleen voert geen enkele andere lidstaat de berekeningen op die manier uit, maar indien iedere lidstaat dat zou doen, zou het niet meer gaan om „kleine hoeveelheden” voor ieder van de populaties waarvoor de respectieve afwijkingen gelden, maar om fracties die, wanneer ze zouden worden samengeteld, per definitie groter zijn. Aangezien de Republiek Finland geen gegevens heeft verstrekt over de broedpopulatie op de eilanden van de provincie Åland, heeft zij niet kunnen aantonen dat de afwijking slechts betrekking had op „kleine hoeveelheden”.

- 36 In zijn verweerschrift verklaart deze lidstaat om te beginnen dat hij van mening is dat de onderhavige zaak geen betrekking heeft op een bedreigde of met uitsterven bedreigde soort, en maakt hij vervolgens drie inleidende opmerkingen.
- 37 In de eerste plaats is de populatie van de eidereend „stabiël/fluctuerend”, en is de terugloop van deze populatie die sinds de jaren negentig is waargenomen, grotendeels te wijten aan een natuurlijke evolutie. Het is vanuit wetenschappelijk oogpunt onjuist om de ontwikkeling van de populatie van de eidereend te koppelen aan het tijdstip waarop de populatie haar hoogtepunt bereikte ten gevolge van kunstmatige omstandigheden, waaronder eutrofiëring in de Oostzee en de Waddenzee en het gebrek aan roofdieren. Daarom kan niet automatisch worden aangenomen dat een teruglopende soort een onbevredigend populatieniveau of een ongunstige staat van instandhouding kent. Dit is des te meer het geval wanneer, zoals in casu, de praktijk van de voorjaarsjacht geen verband houdt met enige terugloop.
- 38 In de tweede plaats betekent de opneming, voor de Unie, van de betrokken soort in de categorie „gevoelig” van de „rode lijst” van bedreigde soorten van de Internationale Unie voor het behoud van de natuur en de natuurlijke hulpbronnen (International Union for Conservation of Nature, IUCN) niet dat die soort bedreigd is of een groot risico loopt, aangezien bij een dergelijke indeling geen rekening wordt gehouden met de bovengenoemde „stabiele/fluctuerende” trend.
- 39 In de derde plaats is de Commissie, gelet op de bepalingen van de vogelrichtlijn, en met name artikel 9, lid 1, onder c), daarvan, ten onrechte van mening dat de voorjaarsjacht op zich onredelijk is.
- 40 Met betrekking tot de grond van het beroep betoogt de Republiek Finland dat de litigieuze vergunningen voldoen aan de voorwaarden van „verstandig gebruik” en „kleine hoeveelheden”.
- 41 Wat ten eerste het begrip „verstandig gebruik” betreft, voert die lidstaat om te beginnen aan – en steunt daarvoor op de rechtspraak van het Hof inzake artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn – dat het „bevredigende niveau” van de betrokken populatie geen voorwaarde is voor het toestaan van de bij artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn ingevoerde afwijking.
- 42 Vervolgens, zelfs indien het „bevredigende niveau” van de betrokken populatie een voorwaarde zou zijn voor het toestaan van de genoemde afwijking, verklaart de Republiek Finland dat zij naar vijf studies heeft verwezen en is zij van mening dat zij zich op deugdelijk wetenschappelijk bewijs heeft gebaseerd om de voorjaarsjacht op de mannetjes van de eidereend te openen in de provincie Åland.
- 43 Ten slotte sluiten de vastgestelde populatieniveaus de voorjaarsjacht niet uit. Aan de voorwaarde dat de populatie op een „bevredigend niveau” wordt gehandhaafd, kan namelijk worden voldaan als de afwijking de staat van deze populaties niet kan verslechteren of er niet aan in de weg kan staan dat de staat van de populatie op een dergelijk niveau wordt gehandhaafd. Bovendien moedigt de voorjaarsjacht de jachtgemeenschappen aan om deel te nemen aan een beheersplan en instandhoudingsmaatregelen te treffen.
- 44 De Republiek Finland meent op basis van het gidsdocument voor de duurzame jacht dat de Commissie in 2008 overeenkomstig de vogelrichtlijn heeft vastgesteld (hierna: „gidsdocument”) dat de Commissie zelf aanvaardt dat op soorten met een ongunstige staat van instandhouding kan worden gejaagd, aangezien dit een sterke stimulans zou kunnen vormen om de habitats te beheren en invloed uit te oefenen op andere factoren die bijdragen tot de terugloop van de populatie en aldus bijdraagt tot de doelstelling om de populaties weer in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Dit is overigens de reden waarom het bestuur van de provincie Åland in 2017 en 2018 een beheersplan heeft aangenomen in het kader van het toestaan van de voorjaarsjacht. De Republiek Finland geeft bovendien aan dat ook in het voorjaarsjachtseizoen van 2019 op 2000 mannetjes van de eidereend mocht worden gejaagd.



- 45 Anders dan de Commissie betoogt, is de precisering in punt 35 van het arrest van 15 december 2005, Commissie/Finland (C-344/03, EU:C:2005:770), volgens welke „[o]ok al verrichten de jagers een nuttige taak in het kader van het natuurbehoud door in de lente op kleine roofdieren te jagen en daardoor de broed van de eidereend te vergemakkelijken, hiervoor [...] kennelijk niet [is] vereist dat op de eidereend in de lente mag worden gejaagd”, toegevoegd in verband met het begrip „ontbreken van andere oplossingen” en was het Hof impliciet maar duidelijk van oordeel dat jagers toch nog een stimulans zouden hebben om roofdieren te bestrijden.
- 46 Wat ten tweede de voorwaarde inzake „kleine hoeveelheden” betreft, volgt uit de arresten van 9 december 2004, Commissie/Spanje (C-79/03, EU:C:2004:782, punt 36), en 15 december 2005, Commissie/Finland (C-344/03, EU:C:2005:770, punt 53), dat onder „betrokken populatie” bij trekvogelsoorten moet worden verstaan „de populatie in de regio’s waaruit de voornaamste contingenten voortkomen die door de regio trekken waar de afwijking tijdens de periode van toepassing daarvan geldt”. Aangezien het Hof geen enkel voorbehoud heeft gemaakt bij deze definitie, ligt het voor de hand dat het begrip „trek Vogelsoorten” verband houdt met het biologische gedrag van de betrokken soorten en niet impliceert dat de soort „aan het trekken is” en dus in beweging is op het moment van de jacht. Een vogelsoort is daarentegen ofwel een sedentaire soort ofwel een treksoort, en zij houdt niet op een treksoort te zijn enkel omdat de vogels van de betrokken soort niet „aan het trekken zijn”.
- 47 Aangezien geen enkele andere lidstaat dan de Republiek Finland de voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend op de trekroute Oostzee/Waddenzee toestaat, valt voorts geen enkele jachtpraktijk samen met de voorjaarsjacht in de provincie Åland en is het dus niet nodig de cumulatieve effecten te berekenen, aangezien er juist geen zijn.
- 48 In replek heeft de Commissie met betrekking tot het „verstandige gebruik” ten eerste gesteld dat de door de Republiek Finland voorgestane uitlegging indruist tegen de rechtspraak van het Hof die voortvloeit uit de arresten van 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punt 32), en 10 september 2009, Commissie/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, punt 59), volgens welke „afwijkingen uit hoofde van artikel 9 van de [vogelrichtlijn] slechts kunnen worden toegestaan indien is gewaarborgd dat de populatie van de betrokken soorten op een bevredigend niveau wordt gehandhaafd en [...], indien dat niet het geval is, de vogeljacht hoe dan ook niet kan worden beschouwd als verstandig gebruik”. In de tweede plaats benadrukt deze instelling dat de in artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn bedoelde afwijkingsregeling strikter is dan die van artikel 16 van de habitatrichtlijn. Door artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn specifiek te beperken tot gevallen van „verstandig gebruik”, heeft de Uniewetgever deze afwijkende bepaling namelijk aan een strengere eis willen onderwerpen, waardoor de afwijkingen beperkt zouden blijven tot gevallen waarin het niveau van de vogelpopulaties bevredigend is. Ten derde is een dalende trend in de populatie van een betrokken soort uiteraard een relevante factor om te bepalen of het populatieniveau van die soort al dan niet bevredigend is. Wanneer een lidstaat voorts niet waarborgt dat deze populatie op een „bevredigend niveau” wordt gehandhaafd, kan de voorjaarsjacht geen „verstandig gebruik” vormen, ongeacht of de jacht al dan niet de belangrijkste oorzaak is van de terugloop van deze populatie.
- 49 Aangaande de door de Republiek Finland overgelegde studies zij opgemerkt dat zij ontoereikend zijn om het bewijs dat er sprake is van een dalende trend in de eidereendpopulatie – een belangrijke indicator dat de staat van een populatie onbevredigend is – te weerleggen.
- 50 Bovendien voert die lidstaat argumenten aan in verband met het beheer van de roofdierstand die juridisch gezien niet relevant zijn. Ten eerste is de rechtspraak van het Hof erop gericht uit te maken of de opening van de jacht noodzakelijk is om de potentieel nuttige taak te verrichten, dan wel of die taak los van de jacht kan worden verricht. In het onderhavige geval bevat het verweerschrift van de Republiek Finland geen bewijs dat de eidereendpopulatie op de eilanden van de provincie Åland, in heel Finland, in de Oostzee of op de trekroute Oostzee/Waddenzee in een gunstigere staat verkeert dankzij de voorjaarsjacht en het beheer van de roofdierstand.

- 51 Voorts mist het argument dat de wetenschappelijke literatuur de voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend ondersteunt omdat de populatie overwegend uit mannetjes bestaat, feitelijke grondslag, daar die literatuur aanbeveelt de jacht hoofdzakelijk te beperken tot mannetjes van de eidereend in de winter. Dit argument druist meer bepaald in tegen de rechtspraak van het Hof volgens welke een biologische soort de gemeenschap van alle individuen is die samen een voortplantingsgemeenschap vormen, zodat soorten in hun geheel dienen te worden beschermd (arrest van 12 juli 2007, Commissie/Oostenrijk, C-507/04, EU:C:2007:427, punt 235).
- 52 De Republiek Finland formuleert in haar dupliek diverse inleidende opmerkingen. Zij verbaast zich er met name over dat de Commissie geen standpunt heeft ingenomen over het operationele beheersplan dat Finland sinds 2017 heeft ingevoerd.
- 53 Aangaande het begrip „verstandig gebruik” herhaalt de Republiek Finland dat handhaving op een „bevredigend niveau” geen voorwaarde is volgens artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn. Voorts stelt deze lidstaat dat zijn betoog er niet op is gericht de regeling van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn naar analogie toe te passen op de vogelrichtlijn, maar ervoor pleit om de in die twee richtlijnen vervatte afwijkingen op overeenkomstige wijze uit te leggen. Bovendien herhaalt deze lidstaat dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen een teruglopende soort en een soort die in een ongunstige staat van instandhouding verkeert.
- 54 De Republiek Finland betwist niet alleen de manier waarop de Commissie de studies heeft geanalyseerd, maar baseert zich ook op een verklaring van 29 juli 2019 van een van de toonaangevende wetenschappers op het gebied van onderzoek naar de eidereend in Finland, waarin deze stelt dat de beheersstrategie die op de eilanden van de provincie Åland is ingevoerd, gerechtvaardigd en goed onderbouwd is en nauw verband houdt met de plaatselijke situatie. Hij is ook van mening dat het in punt 52 van dit arrest genoemde beheersplan en de in dat verband genomen maatregelen een positief effect hebben op de populatie eidereenden in de provincie Åland, dat groter is dan het negatieve effect dat wordt veroorzaakt door de vermindering van de voortplantingscapaciteit van een beperkt aantal vrouwtjeseenden.
- 55 Met betrekking tot het beheer van de roofdierstand stelt de Republiek Finland om te beginnen dat de lokale jachtgemeenschap haar belangstelling voor roofdierbestrijding zou verliezen als de voorjaarsjacht op eidereenden zou worden verboden. Een verbod op de voorjaarsjacht in de provincie Åland komt dus neer op een volledig jachtverbod. Vervolgens voert die lidstaat aan dat de betrokkenheid van de lokale gemeenschappen bij de instandhoudingsprogramma’s moet worden aangemoedigd. Volgens de Republiek Finland tracht de Commissie de grootste groep belanghebbenden bij de toekomstige instandhouding van de eidereend uit te sluiten door hun enige stimulans weg te nemen om aan dergelijke programma’s deel te nemen. Deze lidstaat concludeert dat het door de Commissie opgelegde verbod op de voorjaarsjacht onevenredig is, aangezien het geen rekening houdt met het feit dat deze jacht op geen enkele wijze heeft bijgedragen tot de terugloop van de populatie van de betrokken soort en met de positieve rol die de plaatselijke jachtgemeenschap heeft gespeeld bij de instandhouding van deze populatie.

### ***Beoordeling door het Hof***

- 56 Met haar beroep verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Republiek Finland de krachtens artikel 7, lid 4, en artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door sinds 2011 regelmatig toestemming te verlenen voor de afgifte van vergunningen voor de voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend in de provincie Åland.
- 57 De Republiek Finland verklaart in haar verweerschrift dat dergelijke vergunningen ten minste tot de voorjaarsjacht in 2019 zijn verleend.

- 58 Ofschoon het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, kan het voorwerp van een beroep wegens niet-nakoming zich uitstrekken tot feiten die zich hebben voorgedaan na het met redenen omkleed advies voor zover deze van dezelfde aard zijn als die waarin in dat advies op wordt gedoeld, en eenzelfde gedraging opleveren (zie in die zin arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punten 40 en 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 59 Derhalve dient de gegrondheid van het onderhavige beroep te worden onderzocht met betrekking tot de jaren 2011 tot en met 2019.
- 60 Artikel 7, lid 4, van de vogelrichtlijn verplicht de lidstaten om er met name op toe te zien dat de in bijlage II bij die richtlijn genoemde vogelsoorten tijdens het broedseizoen niet worden bejaagd.
- 61 In de onderhavige zaak is de eidereend een soort die is genoemd in deel B van bijlage II bij de vogelrichtlijn. Het valt niet te betwisten dat het voorjaarsjachtseizoen voor deze soort in de provincie Åland samenvalt met het broedseizoen.
- 62 Dat seizoen maakt bijgevolg deel uit van de perioden waarin volgens artikel 7, lid 4, van die richtlijn de jacht op eidereenden in beginsel verboden is (zie in die zin arrest van 12 juli 2007, Commissie/Oostenrijk, C-507/04, EU:C:2007:427, punt 195).
- 63 De Republiek Finland is echter van mening dat de litigieuze vergunningen kunnen worden gerechtvaardigd op grond van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn.
- 64 Deze bepaling staat voor alle soorten vogels, indien er geen „andere bevredigende oplossing” bestaat, namelijk toe dat er wordt afgeweken van de artikelen 5 en 7 van deze richtlijn, teneinde het vangen, het houden of elke andere wijze van „verstandig gebruik” van bepaalde vogels in „kleine hoeveelheden” selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.
- 65 In dat verband zij erop gewezen dat het Hof reeds voor recht heeft verklaard dat er bij de jacht op wilde vogels als liefhebberij gedurende de in artikel 7, lid 4, van de vogelrichtlijn bepaalde perioden sprake kan zijn van een „verstandig gebruik” zoals toegestaan door artikel 9, lid 1, onder c), van die richtlijn (zie in die zin arrest van 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a., C-182/02, EU:C:2003:558, punt 11 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 66 Voorts zij opgemerkt dat, wanneer het – zoals bij artikel 9 van de vogelrichtlijn – gaat om een uitzonderingsregeling, die strikt moet worden uitgelegd en volgens welke de autoriteit die het besluit neemt voor elke afwijking moet bewijzen dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan, de lidstaten moeten waarborgen dat elke ingreep die beschermde soorten raakt slechts wordt toegestaan op basis van besluiten die steunen op een nauwkeurige en treffende motivering welke verwijst naar de in dat artikel opgesomde redenen, voorwaarden en vereisten (zie in die zin arrest van 8 juni 2006, WWF Italia e.a., C-60/05, EU:C:2006:378, punt 34).

*Voorwaarde inzake „verstandig gebruik”*

- 67 Uit de bepalingen van artikel 9 van de vogelrichtlijn, die verwijzen naar de strikte controle op de in dat artikel genoemde afwijking en op de selectiviteit van de vangsten, net als overigens uit het algemene evenredigheidsbeginsel, volgt dat die afwijking waarvan een lidstaat gebruik wenst te maken, evenredig moet zijn met de behoeften die deze rechtvaardigen (arrest van 10 september 2009, Commissie/Malta, C-76/08, EU:C:2009:535, punt 57).

- 68 Zo heeft het Hof geoordeeld dat afwijkingen uit hoofde van artikel 9 van de vogelrichtlijn slechts kunnen worden toegestaan indien wordt gewaarborgd dat de populatie van de betrokken soorten op een „bevredigend niveau” wordt gehandhaafd en dat, indien dat niet het geval is, de vogeljacht hoe dan ook niet kan worden beschouwd als verstandig gebruik en bijgevolg geen toelaatbare vorm van exploitatie vormt (zie in die zin arresten van 8 juni 2006, WWF Italia e.a., C-60/05, EU:C:2006:378, punt 32, en 10 september 2009, Commissie/Malta, C-76/08, EU:C:2009:535, punt 59).
- 69 In casu moet worden nagegaan of de populatie van de betrokken soorten op een „bevredigend niveau” wordt gehandhaafd; anders kan, zoals in de in het vorige punt aangehaalde rechtspraak in herinnering is gebracht, niet worden voldaan aan de overige voorwaarden van artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn, met name die van het „verstandige gebruik”.
- 70 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat het bewijs dat is voldaan aan de nodige voorwaarden om af te wijken van de beschermingsregeling van die richtlijn gebaseerd moet zijn op beproefde wetenschappelijke kennis (zie in die zin arrest van 15 december 2005, Commissie/Finland, C-344/03, EU:C:2005:770, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het Hof heeft reeds voor recht verklaard dat de beste relevante kennis beschikbaar moet zijn voor de autoriteiten op het moment waarop zij vergunningen afgeven (zie met betrekking tot beschermde soorten die onder de habitatrichtlijn vallen, arresten van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punten 52 en 61, en 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, punt 51). Hetzelfde geldt voor artikel 9, lid 2, van de vogelrichtlijn.
- 71 In het onderhavige geval bevat de tabel waarop de Republiek Finland zich baseert, vijf documenten: ten eerste, de indeling door de IUCN op mondiaal niveau voor het jaar 2015 van de betrokken soort in de categorie „niet bedreigd”, ten tweede, een verslag uit 2004 van de niet-gouvernementele organisatie BirdLife International, volgens hetwelk de eidereend op pan-Europees niveau in een „gunstige staat van instandhouding” verkeert, ten derde, het gidsdocument, ten vierde, de indeling in 2015 door de niet-gouvernementele organisatie Wetlands International van de populatie van de trekroute Oostzee/Waddenzee in de categorie „niet bedreigd” en, ten vijfde, de Finse „rode lijst” van 2010 die de eidereend indeelt in de categorie „gevoelig” in Finland.
- 72 Om te beginnen volstaat het op te merken dat het eerste en het vierde document dateren van het jaar 2015 en de litigieuze vergunningen voor de jaren 2011 tot en met 2014 dus niet kunnen rechtvaardigen. Bovendien zij opgemerkt dat, hoewel het eerste document betreffende de indeling van de betrokken soort op mondiaal niveau die soort inderdaad in de categorie „niet bedreigd” indeelde, diezelfde organisatie voor hetzelfde jaar op het niveau van de Unie die soort bij de „bedreigde” soorten heeft ingedeeld.
- 73 Het tweede en het derde document dateren vervolgens uit respectievelijk 2004 en 2008. De Republiek Finland is van mening dat de Commissie niet heeft aangetoond dat zij niet meer actueel zijn.
- 74 In dit verband kan niet worden gesteld dat een lidstaat over de beste wetenschappelijke kennis beschikt wanneer, op het moment waarop de bevoegde autoriteit haar besluit neemt, dit besluit is gebaseerd op een studie die zeven jaar eerder is gepubliceerd, zodat kan worden aangenomen – tenzij het tegendeel wordt bewezen – dat een latere studie, waarin gegevens met betrekking tot meer recente jaren worden geanalyseerd, meer actuele gegevens bevat en dus een aanzienlijk hogere mate van nauwkeurigheid en relevantie heeft.
- 75 Hoewel – anders dan de Commissie betoogt – niet vaststaat dat het gidsdocument, dat dateert van 2008, niet langer actueel was en ook al dient erop te worden gewezen dat dit document in het kader van richtlijn 79/409 was gepubliceerd, zijn voorts de conclusies die de Republiek Finland uit het gidsdocument trekt niettemin gebaseerd op een gedeeltelijke lezing van de inhoud ervan. In het

gidsdocument wordt de eidereend weliswaar bij de „bejaagbare” soorten ingedeeld, doch uit het document blijkt in de eerste plaats dat die soort tot de soorten met een „ongunstige” staat van instandhouding behoort.

- 76 Bijgevolg kan de Republiek Finland zich niet met succes op de eerste vier in punt 71 van het onderhavige arrest genoemde documenten beroepen, om aan te tonen dat de autoriteit die de litigieuze vergunningen heeft verleend, over beproefde wetenschappelijke kennis beschikte op grond waarvan zij kon aannemen dat de populatie van de betrokken soort voor de jaren 2011 tot en met 2014 op een „bevredigend niveau” werd gehandhaafd.
- 77 De Republiek Finland beschikte echter wel over de Finse „rode lijst” die in 2010 was opgesteld en een recente analyse bevatte van de staat van instandhouding van de vogelsoorten op haar grondgebied.
- 78 In dit verband is deze lidstaat van mening dat het feit dat die Finse „rode lijst” de eidereend in 2010 in de categorie „gevoelig” indeelde, niets afdoet aan het argument dat de litigieuze vergunningen voor de jaren 2011 tot en met 2015 op deugdelijk wetenschappelijk bewijs waren gebaseerd, maar dit argument juist ondersteunt.
- 79 Een dergelijk betoog strookt niet met de benaming van deze categorie of met de omschrijving die ervan wordt gegeven. Genoemde categorie wordt namelijk gedefinieerd als volgt: „[een] taxon wordt geacht ‚[g]evoelig’ te zijn wanneer het is beoordeeld aan de hand van de criteria [met betrekking tot de omvang en de evolutie van de populatie, de geografische spreiding en de kwantitatieve analyse] en nog niet voldoet aan de criteria voor de categorieën ‚[e]rnstig bedreigd’, ‚[b]edreigd’ of ‚[k]wetsbaar’ maar bijna voldoet aan de criteria voor de categorieën van de groep ‚[b]edreigd’ of daar waarschijnlijk in de nabije toekomst zal aan voldoen”.
- 80 Bovendien zij ook benadrukt dat, hoewel de Republiek Finland in herinnering brengt dat de categorie „gevoelig” wat het risico betreft op de tweede plaats komt in de nomenclatuur van die lijst, de benamingen van de categorieën erboven – „kwetsbaar”, „bedreigd”, „ernstig bedreigd”, „uitgestorven in het wild” en „uitgestorven” – erop wijzen dat de opname van de betrokken soort in die categorieën niet kan aantonen dat de soort in een gunstige staat verkeert of dat zij geen bezorgdheid wekt.
- 81 Bovendien noemt de Commissie verschillende studies, waarvan de meeste in wezen in tegenspraak zijn met de stelling van de Republiek Finland dat zij bij de opening van de voorjaarsjachtseizoenen van 2011 tot 2015 de op de trekroute Oostzee/Waddenzee aanwezige populatie op een „bevredigend niveau” heeft kunnen handhaven.
- 82 Voor de daaropvolgende jaren is vaststaand dat de IUCN, BirdLife International, Wetlands International en de Finse „rode lijst”, waarnaar in punt 71 van dit arrest wordt verwezen, de eidereend in hogere risicocategorieën hebben ingedeeld.
- 83 Bovendien volstaat het feit dat de populatie van een bepaalde soort een dalende trend vertoont, op zich inderdaad niet als bewijs dat die populatie zich in een onbevredigende staat van instandhouding bevindt. Wanneer aanvullende gegevens er echter niet op wijzen dat de situatie om andere redenen toch als gunstig moet worden beschouwd, kan op grond van een dergelijke omstandigheid niet worden gesteld dat de populatie op een „bevredigend niveau” wordt gehandhaafd.
- 84 Met betrekking tot de uitlegging van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn moet hieraan nog worden toegevoegd dat in de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de habitatrichtlijn weliswaar de mogelijkheid is erkend om afwijkingen toe te staan in geval van een niet-gunstige staat van instandhouding, maar dat deze afwijkingen slechts in uitzonderlijke omstandigheden mogen worden toegestaan en dat een dergelijke toekenning ook moet worden beoordeeld in het licht van het voorzorgsbeginsel (zie in die zin, wat de habitatrichtlijn betreft, arrest van 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, punten 68 en 69 en aldaar aangehaalde

rechtspraak). Hieruit volgt dat, ook al wordt bij de uitlegging van deze twee richtlijnen rekening gehouden met de bijzondere kenmerken van elke richtlijn, deze uitlegging niet als afwijkend kan worden beschouwd voor zover zij, binnen de grenzen van de bijzondere kenmerken van elke richtlijn, soortgelijke overwegingen bevat met betrekking tot met name hun respectieve beschermingsstelsels.

- 85 Met betrekking tot de beheersplannen die in 2017 en 2018 in Finland zijn vastgesteld en ten uitvoer zijn gelegd en die op het gidsdocument gebaseerd zouden zijn, moet worden benadrukt dat dit document weliswaar geen bindende juridische waarde heeft, doch door het Hof wel als referentiebasis kan worden gebruikt. Voorts wordt in dat gidsdocument gepreciseerd dat de plannen die kunnen worden uitgevoerd geen „aparte wettelijke status” in de zin van de vogelrichtlijn hebben. In dat verband zij voorts opgemerkt dat het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld dat, hoewel economische en recreatieve eisen worden genoemd in artikel 2 van die richtlijn, die bepaling geen zelfstandige afwijking van de door de vogelrichtlijn ingevoerde beschermingsregeling vormt (arresten van 8 juli 1987, Commissie/België, 247/85, EU:C:1987:339, punt 8; 8 juli 1987, Commissie/Italië, 262/85, EU:C:1987:340, punt 8, en 28 februari 1991, Commissie/Duitsland, C-57/89, EU:C:1991:89, punt 22).
- 86 Ten slotte heeft het Hof in het kader van het onderzoek van de in artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn genoemde voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat, in punt 35 van het arrest van 15 december 2005, Commissie/Finland (C-344/03, EU:C:2005:770), weliswaar erkend dat „[o]ok al verrichten de jagers een nuttige taak in het kader van het natuurbehoud door in de lente op kleine roofdieren te jagen en daardoor de broed van de eidereend te vergemakkelijken, hiervoor [...] kennelijk niet [is] vereist dat op de eidereend in de lente mag worden gejaagd”, doch deze overweging is, zoals de Commissie heeft opgemerkt, van toepassing zolang een lidstaat niet waarborgt dat de betrokken populatie op een „bevredigend niveau” wordt gehouden. Bovendien, zelfs indien wordt aangetoond dat de positieve effecten op de populatie van een beschermde soort als gevolg van een beheersplan de negatieve effecten van de vangst van die populatie neutraliseren, moet een lidstaat overeenkomstig overweging 6 van de vogelrichtlijn maatregelen treffen die van toepassing zijn op de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op het populatieniveau van de betrokken soort.
- 87 Hieruit volgt dat de door de partijen in het geding ontwikkelde argumenten en de wetenschappelijke bewijzen die zij ter ondersteuning daarvan hebben aangevoerd, niet het bewijs leveren – dat door de Republiek Finland moest worden geleverd – dat de nationale autoriteit op het moment waarop de litigieuze vergunningen werden verleend, over beproefde wetenschappelijke kennis beschikte die erop wees dat de populatie van de betrokken soort op een „bevredigend niveau” werd gehandhaafd zodat het gebruik als „verstandig” kon worden aangemerkt.
- 88 Daaruit volgt ook dat niet is voldaan aan de voorwaarde inzake „verstandig gebruik” in de zin van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn.

*Voorwaarde inzake „kleine hoeveelheden”*

- 89 Deze voorwaarde kan volgens de rechtspraak van het Hof niet worden geacht te zijn vervuld wanneer de afwijkende regeling voor de vogelvangst niet waarborgt dat de populatie van de betreffende soort op een bevredigend niveau wordt gehandhaafd (zie in die zin arrest van 21 juni 2018, Commissie/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punt 66).
- 90 Daarenboven zij in herinnering gebracht dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat er „dient te worden vastgesteld dat volgens de huidige stand van de wetenschappelijke kennis als ‚kleine hoeveelheid’ in de zin van artikel 9, lid 1, onder c), van de [vogelrichtlijn] moet worden beschouwd een hoeveelheid [...] van 1 % voor [soorten die mogen worden bejaagd], waarbij voor trekvogels onder ‚betreffende

populatie' wordt verstaan de populatie van de regio's waaruit de voornaamste groepen afkomstig zijn die door de regio trekken waar de afwijking tijdens de daartoe vastgestelde periode geldt" (arrest van 21 juni 2018, Commissie/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 91 In dat verband zij ten eerste opgemerkt dat het Hof in het arrest van 21 juni 2018, Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), de nadruk heeft gelegd op „de regio [...] waar de afwijking tijdens de daartoe vastgestelde periode geldt”. Ten tweede zien de litigieuze vergunningen niet op de beschermde soort terwijl deze aan het trekken is, maar op de vogels van die soort op het tijdstip waarop deze zich beginnen voort te planten en waarop zij zich dus niet verplaatsen. In dat verband preciseert artikel 1, lid 2, van de vogelrichtlijn dat deze „van toepassing [is] op vogels, hun eieren, hun nesten en hun leefgebieden.” Ten derde moet de Uniewetgeving inzake het behoud van de vogelstand worden uitgelegd in het licht van het voorzorgsbeginsel, een van de grondslagen van het door de Unie overeenkomstig artikel 191, lid 2, VWEU op milieugebied nagestreefde beleid om een hoog beschermingsniveau te waarborgen (beschikking van de president van het Hof van 10 december 2009, Commissie/Italië, C-573/08 R, niet gepubliceerd, EU:C:2009:775, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en beschikking van 20 november 2017, Commissie/Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, punten 42 en 61). Dit beginsel vereist dan ook dat een overschatting van de voor gebruik beschikbare vogels wordt vermeden en dat er berekeningsmethoden worden gehanteerd die het zeker mogelijk maken om onder een grens van 1 % te blijven.
- 92 Hieruit volgt dat, voor zover trekvogels zich tijdens de voortplantingsperiode niet verplaatsen, zij gedurende die periode voor de uitlegging van de uitzondering van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn met sedentaire soorten moeten worden gelijkgesteld.
- 93 Bovendien kan uit de enkele omstandigheid dat een lidstaat de enige is die een praktijk toestaat niet worden afgeleid dat hij het volledige beschikbare quotum kan opnemen. Daarom moet worden nagegaan welke andere lidstaten eventueel voor dit quotum in aanmerking zouden willen komen en moet voor elk van hen een relatief aandeel worden voorbehouden.
- 94 In dit geval had de Republiek Finland, in plaats van haar berekeningen te baseren op de gehele populatie die op de route Oostzee/Waddenzee trekt, de populatie van de betrokken soort die op de eilanden van de provincie Åland broedt als referentiebasis moeten gebruiken.
- 95 Bijgevolg beschikten de autoriteiten van de provincie Åland op de referentiedatum niet over gegevens die hen in staat stelden de hoeveelheid vogels van de betrokken populatie die mag worden bejaagd, correct te berekenen.
- 96 De Republiek Finland heeft dus niet voldaan aan de in artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn gestelde voorwaarde inzake „kleine hoeveelheden”.
- 97 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de Republiek Finland, door van 2011 tot en met 2019 regelmatig toestemming te verlenen voor de afgifte van vergunningen voor de voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend in de provincie Åland, de krachtens artikel 7, lid 4, en artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

## **Kosten**

- 98 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Daar de Republiek Finland in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

- 1) **Door van 2011 tot en met 2019 regelmatig toestemming te verlenen voor de afgifte van vergunningen voor de voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend (*Somateria mollissima*) in de provincie Åland, is de Republiek Finland de krachtens artikel 7, lid 4, en 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 op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**
- 2) **De Republiek Finland wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen