



Brussel, 12.10.2021
C(2021) 7301 final

Mededeling van de Commissie

**Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang
uit hoofde van de habitatrichtlijn**

Mededeling van de Commissie

**Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang
uit hoofde van de habitatrichtlijn**

**Richtsnoeren inzake de strikte bescherming
van diersoorten van communautair belang
uit hoofde van
de habitatrichtlijn**

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	4
1. ACHTERGROND	6
2. ARTIKEL 12.....	8
2.1 Algemene juridische overwegingen.....	9
2.2 Noodzakelijke maatregelen voor een systeem van strikte bescherming.....	12
2.2.1 Maatregelen voor de instelling en doeltreffende uitvoering van een systeem van strikte bescherming	12
2.2.2 Maatregelen om een gunstige staat van instandhouding te waarborgen	14
2.2.3 Maatregelen met betrekking tot de in artikel 12 beschreven situaties	16
2.2.4 Bepalingen van artikel 12, lid 1, punten a) tot en met d), in verband met lopende activiteiten.....	19
2.3 De specifieke bepalingen inzake bescherming van artikel 12	26
2.3.1 Het opzettelijk vangen of doden van specimens van de in punt a) van bijlage IV genoemde soorten	26
2.3.2 Het opzettelijk verstoren van de in punt a) van bijlage IV genoemde soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek	28
2.3.3 Het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur.....	32
2.3.4 De beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen.....	32
2.3.5 Het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens	44
2.3.6 Systeem van toezicht op het bij toeval vangen en doden van de in punt a) van bijlage IV genoemde soorten	44
3. ARTIKEL 16.....	49
3.1 Algemene juridische overwegingen	50
3.1.1 Verplichting om te zorgen voor een volledige, duidelijke en nauwkeurige omzetting van artikel 16	50
3.1.2 Correcte algemene toepassing van afwijkingen	52
3.2 Een zorgvuldig gecontroleerd systeem voor het toestaan van afwijkingen: de drie criteria.....	53
3.2.1 Aantonen van een van de redenen van artikel 16, lid 1, punten a) tot en met e) (criterium 1)	56
3.2.2 Het ontbreken van een andere bevredigende oplossing (criterium 2)	68
3.2.3 Het effect van een afwijking op de staat van instandhouding (criterium 3)	72
3.3 Aanvullende punten.....	76
3.3.1 De rol van soortenactieplannen	76
3.3.2 Effectbeoordeling van plannen/projecten en de bescherming van soorten.....	77
3.3.3 De rol van compenserende maatregelen	79

3.3.4	Afwijkingen voor meerdere soorten	79
3.3.5	“Tijdelijke aard”: omgaan met de kolonisatie van gebieden in ontwikkeling door in bijlage IV vermelde soorten.....	80
3.4 Monitoring en rapportage van afwijkingen		82
3.4.1	Monitoring van de effecten van afwijkingen	82
3.4.2	Rapportageverplichtingen uit hoofde van artikel 16, leden 2 en 3	83
Bijlage I. Verwijzingen naar rechtszaken		86
Bijlage II. Lijst van diersoorten die onder de bijlagen II, IV en V vallen		88
Bijlage III. Uitvoering van artikel 12 van de habitatrichtlijn – Het voorbeeld van de wolf		101

VOORWOORD

Waarom bijgewerkte richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten?

De eerste richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn¹ werden in 2007 gepubliceerd. Het doel ervan was te zorgen voor een beter begrip van de bepalingen inzake de bescherming van soorten en van de specifieke termen die worden gebruikt.

Na de geschiktheidscontrole van de natuurrichtlijnen van de Europese Unie (EU) (2014-2016) heeft de Europese Commissie het actieplan voor de natuur, de mensen en de economie² aangenomen om een betere, slimmere en kosteneffectievere uitvoering van de richtlijnen te bevorderen. In actie 1 van dit actieplan werd ertoe opgeroepen deze richtsnoeren bij te werken. Dit werd noodzakelijk geacht in het licht van de meest recente arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) en om te zorgen voor een betere samenhang met bredere sociaal-economische doelstellingen.

De onderhavige richtsnoeren zijn het resultaat van dit herzieningsproces. In deze richtsnoeren is rekening gehouden met de praktische ervaring die met de uitvoering van de bepalingen inzake de bescherming van soorten van de habitatrichtlijn is opgedaan in de jaren na de publicatie van de eerste versie van de richtsnoeren.

Doel van de richtsnoeren

In deze richtsnoeren wordt vooral aandacht besteed aan de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 12 en 16 van de habitatrichtlijn. Die voorzien in de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in punt a) van bijlage IV bij de richtlijn vermelde diersoorten, waarbij onder bepaalde voorwaarden van deze bepalingen kan worden afgeweken. De richtsnoeren zijn voornamelijk gebaseerd op relevante arresten van het Hof en voorbeelden van soortenbeschermingssystemen in een aantal lidstaten.

De richtsnoeren zijn bestemd voor nationale, regionale en lokale autoriteiten, natuurbeschermingsinstanties en andere organisaties die verantwoordelijk zijn voor of betrokken zijn bij de uitvoering van de habitatrichtlijn, en belanghebbenden. Zij moeten hen helpen bij het bedenken van doeltreffende en pragmatische manieren om de bepalingen toe te passen, met volledige inachtneming van het rechtskader. De lidstaten en de belangrijkste belanghebbenden zijn geraadpleegd over de verschillende ontwerpen van de richtsnoeren en hun opmerkingen zijn in aanmerking genomen.

Beperkingen van de richtsnoeren

In dit document wordt aangegeven hoe de Commissie de relevante bepalingen van de richtlijn interpreteert, maar het is op zichzelf niet wetgevend van aard; er worden geen nieuwe regels in vastgesteld, maar het biedt hulp bij de toepassing van de bestaande regels. Alleen het Hof heeft de bevoegdheid om een bindende interpretatie van het recht van de EU te geven.

1 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 L 206 van 22.7.1992, blz. 7).

2 Raadpleeg voor meer informatie:

http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/index_en.htm

De richtsnoeren, die regelmatig verder zullen worden bijgewerkt, moeten worden gelezen in het licht van nieuwe jurisprudentie ter zake en ook in het licht van de ervaringen met de toepassing van de artikelen 12 en 16 in de lidstaten.

Structuur van het document

Het document wordt gepresenteerd in drie hoofdstukken. In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de plaats van de bescherming van soorten binnen de algemene regeling van de habitatrichtlijn. In hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de relevante wettelijke bepalingen van artikel 12 van de richtlijn. In hoofdstuk 3 worden de afwijkmogelijkheden krachtens artikel 16 onderzocht.

Elk punt begint met een samenvatting van de hoofdpunten uit de analyses (cursief weergegeven). De volledige verwijzingen naar de in de tekst aangehaalde zaken van het Hof zijn opgenomen in bijlage I. Bijlage II bevat de lijst van diersoorten die onder de bepalingen inzake de bescherming van soorten vallen. Bijlage III bevat een voorbeeld, met betrekking tot de wolf, van de wijze waarop de richtsnoeren kunnen worden toegepast.

1. ACHTERGROND

1.1. De instandhouding van soorten ingevolge Richtlijn 92/43/EEG

(1-1) In artikel 2, lid 1, wordt het algemene doel van de richtlijn beschreven, namelijk "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".

Overeenkomstig artikel 2, lid 2, wordt met de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beoogd "de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen". In deze maatregelen wordt overeenkomstig artikel 2, lid 3, "rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden"³.

Het primaire doel van de habitatrichtlijn is derhalve alle natuurlijke habitats en soorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. In artikel 1, punt i), van de richtlijn wordt gedefinieerd wat wordt verstaan onder "gunstige staat van instandhouding" voor soorten⁴.

(1-2) Om dit doel te bereiken, bevat de richtlijn twee hoofdgroepen bepalingen. De eerste groep heeft betrekking op de instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten (de artikelen 3 tot en met 11) en de tweede op de bescherming van de soorten (de artikelen 12 tot en met 16).

(1-3) De bepalingen inzake de bescherming van de soorten (de artikelen 12 tot en met 16) zijn van toepassing op het gehele natuurlijke verspreidingsgebied van de soorten in de lidstaten, zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden. Deze bepalingen vormen een aanvulling op de bepalingen betreffende Natura 2000-gebieden, die gericht zijn op de bescherming van natuurlijke habitats en kerngebieden van habitats van de in bijlage II bij de richtlijn vermelde beschermde soorten.

(1-4) Een richtlijn is bindend wat betreft het te bereiken resultaat, maar laat de lidstaten de keuze wat betreft de vorm en methoden voor het bereiken van dat resultaat. In vaste rechtspraak wordt verduidelijkt dat de omzetting in nationaal recht duidelijk en nauwkeurig, getrouw en met onbetwistbare bindende kracht moet geschieden (zie zaak C-363/85, zaak C-361/88, zaak C-159/99, punt 32, zaak C-415/01, punt 21, zaak C-58/02, zaak C-6/04, punten 21, 25 en 26, en zaak C-508/04, punt 80, van het Hof).

(1-5) Bij de interpretatie en toepassing van de bepalingen van de richtlijn moet ook rekening worden gehouden met **het voorzorgsbeginsel**, zoals vastgelegd in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat tot doel heeft een hoger niveau van milieubescherming te waarborgen door preventieve besluitvorming in geval van risico's.

3 Artikel 2, lid 3, wordt bijvoorbeeld weerspiegeld in de bepalingen van artikel 16, dat voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van de strikte soortenbeschermingsregeling, onder meer om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Artikel 2, lid 3, biedt evenwel geen aanvullende rechtsgrond om af te wijken van dwingende bepalingen van deze richtlijn. Zie, in het kader van de selectie van Natura 2000-gebieden ingevolge artikel 4, lid 1, het arrest van 7 november 2000, zaak C-371/98 — First Corporate Shipping, punt 25, ECLI:EU:C:2000:600.

4 Zie ook "Reporting under Article 17 of the Habitats Directive - Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018", blz. 7, https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17

(1-6) Het is ook belangrijk te onderstrepen dat voor de uitvoering van de soortbeschermingsbepalingen van de richtlijn **een soortspecifieke aanpak** vereist is. De lidstaten moeten hun uitvoeringsmaatregelen daarom altijd overwegen in het licht van de beoogde doelstelling, de betrokken soorten en de omstandigheden van elk geval.

(1-7) De begrippen flexibiliteit en evenredigheid mogen niet verkeerd worden begrepen. Zij doen geen afbreuk aan de verplichtingen van de lidstaten om doeltreffend op te treden, maar bieden de autoriteiten juist voldoende speelruimte om hun uitvoeringswijze aan te passen aan specifieke omstandigheden (wat betreft de staat van instandhouding, maar ook in sociaal, economisch en cultureel opzicht).

(1-8) Volgens het Hof "vormen de artikelen 12, 13 en 16 van de habitatrichtlijn bovendien een coherent geheel van normen die strekken tot bescherming van de populaties van de betrokken soorten, zodat elke afwijking die onverenigbaar is met de richtlijn zowel de verbodsbepalingen van de artikelen 12 of 13 daarvan schendt, als de regel dat afwijkingen kunnen worden toegestaan overeenkomstig artikel 16 van de richtlijn"⁵. Het Hof heeft voorts verduidelijkt dat "de artikelen 12 tot en met 14 en 15, sub a en b, van de richtlijn een coherent geheel van normen [vormen] die de lidstaten ertoe verplichten, strikte beschermingsregimes voor de betrokken dier- en plantensoorten in te voeren"⁶. Welke aanpak ook wordt gekozen voor de uitvoering van deze bepalingen, de algemene doelstelling van de richtlijn moet erdoor in acht worden genomen, namelijk het waarborgen van de biodiversiteit en het in een gunstige toestand handhaven of herstellen van natuurlijke habitats en soorten van communautair belang.

Het natuurlijke verspreidingsgebied van soorten en habitats — een dynamisch concept

(1-9) Het natuurlijke verspreidingsgebied geeft grofweg aan binnen welke ruimtelijke grenzen de habitat of soort voorkomt. Het is niet gelijk aan de exacte plaatsen (de werkelijk ingenomen oppervlakte) of het gebied waar een habitat, soort of ondersoort voorkomt. Dergelijke feitelijke plaatsen of gebieden kunnen fragmentarisch of niet aan elkaar aangesloten zijn (d.w.z. habitats en soorten kunnen ongelijkmatig verspreid zijn) binnen hun natuurlijke verspreidingsgebied. Als de fragmentatie een natuurlijke oorzaak heeft, bv. ecologische factoren, mogen de afzonderlijke plaatsen niet als een samenhangend verspreidingsgebied worden opgevat. Zo kan het verspreidingsgebied van een alpiene soort bestaan uit de Alpen en de Pyreneeën, maar zonder het tussenliggende laagland. Tot het natuurlijke verspreidingsgebied behoren echter wel gebieden die niet permanent worden gebruikt: het verspreidingsgebied van trekkende soorten omvat bijvoorbeeld alle land- of wateroppervlakken waar een trekkende soort op enig moment tijdens de normale trek woont, tijdelijk verblijft, doorheen reist of overheen vliegt⁷.

(1-10) Een natuurlijk verspreidingsgebied is niet statisch, maar dynamisch: het kan kleiner en groter worden. Het natuurlijke verspreidingsgebied kan een aspect vormen bij de beoordeling van de omstandigheden van een habitat of soort. Als het natuurlijke verspreidingsgebied niet groot genoeg is om het voortbestaan van die habitat of soort op lange termijn mogelijk te maken, wordt aan de lidstaten gevraagd een referentiewaarde voor een verspreidingsgebied vast te stellen die gunstige omstandigheden mogelijk maakt, en daarnaartoe te werken, bijvoorbeeld door uitbreiding van het huidige verspreidingsgebied te bevorderen.

5 Arrest van 20 oktober 2005, Commissie/VK, zaak C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626, punt 112, en arrest van 10 januari 2006, Commissie/Duitsland, zaak C-98/03, ECLI:EU:C:2006:3, punt 66.

6 Arrest van 10 mei 2007, Commissie/Republiek Oostenrijk, zaak C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274, punt 109.

7 Zie ook artikel 1 van het Verdrag van Bonn.

(1-11) Wanneer een soort of habitat zich op eigen kracht naar een nieuw gebied of grondgebied verspreidt of wanneer een soort opnieuw in zijn vroegere natuurlijke verspreidingsgebied is geïntroduceerd (overeenkomstig de regels van artikel 22 van de habitatrichtlijn), moet dit gebied als deel van het natuurlijke verspreidingsgebied worden beschouwd. Evenzo kunnen het herstellen, het opnieuw creëren of het beheren van habitatgebieden, en bepaalde land- en bosbouwpraktijken, bijdragen tot de uitbreiding van het natuurlijke verspreidingsgebied van een habitat of soort. Exemplaren of wilde populaties van een diersoort die opzettelijk of per ongeluk door de mens zijn geïntroduceerd op plaatsen waar zij niet eerder in de natuur zijn voorgekomen of waar zij zich niet in de nabije toekomst op natuurlijke wijze zouden hebben verspreid, worden echter geacht zich buiten hun natuurlijke verspreidingsgebied te bevinden en vallen derhalve niet onder de richtlijn.

2. ARTIKEL 12

Tekst van artikel 12

Artikel 12

1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter 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;*
- b) het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;*
- c) het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur;*
- d) de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen.*

2. Met betrekking tot deze soorten verbieden de lidstaten het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van deze richtlijn.

3. De in lid 1, letters a) en b), en in lid 2 opgenomen verbodsbepalingen gelden ongeacht de levensfase waarin de in dit artikel bedoelde dieren zich bevinden.

4. De lidstaten stellen een systeem in van toezicht op het bij toeval vangen en doden van de diersoorten, genoemd in bijlage IV, letter a). In het licht van de verkregen gegevens verrichten de lidstaten de verdere onderzoekwerkzaamheden of treffen zij de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om te verzekeren dat het bij toeval vangen en doden geen significante negatieve weerslag heeft op de betrokken soorten.

(2-1) Artikel 12 heeft betrekking op de bescherming van de in punt a) van bijlage IV vermelde soorten. Dit artikel is van toepassing op het gehele natuurlijke verspreidingsgebied van de soorten in de EU en heeft tot doel de directe bedreigingen ervan aan te pakken in plaats van die van hun habitats, met uitzondering van artikel 12, lid 1, punt d).

(2-2) Punt a) van bijlage IV omvat een grote verscheidenheid aan soorten, van grote gewervelde dieren met een grotere actieradius tot kleine ongewervelde dieren met een zeer klein activiteitsgebied. Sommige soorten zijn ook opgenomen in bijlage II en profiteren dus ook van maatregelen die gericht zijn op de instandhouding van hun habitats in speciale beschermingszones (de artikelen 3 tot en met 10). Andere zijn echter alleen opgenomen in punt a) van bijlage IV, wat betekent dat voor die soorten artikel 12 (voor diersoorten) en artikel 13 (voor plantensoorten) de belangrijkste bepalingen

bevatten voor het bereiken van de in artikel 2 genoemde instandhoudingsdoelstelling van de richtlijn.

(2-3) Alvorens nader in te gaan op de bepalingen van artikel 12, is het goed om te herinneren aan een aantal algemene juridische overwegingen die door het Hof zijn ontwikkeld.

2.1. Algemene juridische overwegingen

De omzetting van artikel 12 in nationaal recht moet volledig, duidelijk en nauwkeurig zijn. De nationale bepalingen moeten voldoende specifiek zijn om aan de eisen van de richtlijn te voldoen.

(2-4) De doeltreffende uitvoering van **artikel 12 van de habitatrichtlijn vereist een volledige, duidelijke en nauwkeurige omzetting door de lidstaten**. Volgens vaste rechtspraak "[moeten] de bepalingen van een richtlijn [...] worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid"⁸.

(2-5) Volgens het Hof "[vereist] de omzetting in nationaal recht van een richtlijn niet noodzakelijkerwijze [...] dat de inhoud ervan formeel en letterlijk wordt overgenomen in een uitdrukkelijke en specifieke wettelijke bepaling, doch dat, afhankelijk van de inhoud ervan, een algemene juridische context kan volstaan, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze verzekert"⁹. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof is het met het oog op het vereiste van rechtszekerheid van bijzonder belang dat de rechtspositie van particulieren duidelijk en nauwkeurig is vastgelegd, zodat dezen al hun rechten kunnen kennen en ze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen verdedigen¹⁰.

Verschillende soorten beperkingen kunnen in verschillende vormen in wetgeving worden vastgelegd. Ongeacht de vorm moeten zij echter voldoende duidelijk, nauwkeurig en strikt zijn. Zo is bijvoorbeeld geoordeeld dat in een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen indien dit ernstige schadelijke gevolgen voor het ecosysteem kan hebben, niet voldoende duidelijk, nauwkeurig en strikt het verbod op de beschadiging van de voortplantings- en rustplaatsen van de beschermde dieren als bedoeld in artikel 12, lid 1, punt d), tot uitdrukking komt¹¹.

(2-6) Bepalingen tot vaststelling van een strikt beschermingskader moeten specifiek betrekking hebben op de soorten van bijlage IV en moeten aan alle eisen van artikel 12 voldoen. Het Hof¹² heeft het belang hiervan benadrukt in de zaak van de *Caretta caretta* (onechte karetschildpad). Op een verzoek van het Hof de geldende bepalingen van nationaal recht mee te delen die volgens de Griekse regering aan de eisen van artikel 12 voldoen, "heeft de Griekse regering [...] enkel een reeks wettelijke en bestuursrechtelijke handelingen opgesomd, zonder enige specifieke bepaling te noemen die aan deze vereisten kan voldoen".

8 Zie met name het arrest van 20 oktober 2005, Commissie/VK, zaak C-6/04, punt 27, maar ook de volgende arresten: 30 mei 1991, Commissie/Duitsland, zaak C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89, punten 18 en 24; 19 september 1996, Commissie/Griekenland, zaak C-236/95, ECLI:EU:C:1996:341, punt 13; 19 mei 1999, Commissie/Frankrijk, zaak C-225/97, ECLI:EU:C:1999:252, punt 37; 10 mei 2001, Commissie/Nederland, zaak C-144/99, ECLI:EU:C:2001:257, punt 21; 17 mei 2001, Commissie/Italië, zaak C-159/99, ECLI:EU:C:2001:278, punt 32.

9 Bijvoorbeeld: Commissie/VK, zaak C-6/04, punt 21.

10 Zie in die zin zaak C-29/84, Commissie/Duitsland, ECLI:EU:C:1985:229, punt 23; zaak 363/85, Commissie/Italië, ECLI:EU:C:1987:196, punt 7; en zaak C-57/89, Commissie/Duitsland, ECLI:EU:C:1991:225, punt 18.

11 Zaak C-98/03, Commissie/Duitsland, punten 67-68.

12 Zie het arrest van 30 januari 2002, Commissie/Griekenland, zaak C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60, punt 29.

Gezien het specifieke karakter van artikel 12 oordeelde het Hof dat wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van algemene aard, bv. niet meer dan een herhaling van de tekst van artikel 12 in de nationale wetgeving, niet altijd aan de eisen van soortbescherming voldoen of een doeltreffende uitvoering van artikel 12 waarborgen. De formele omzetting van artikel 12 in nationale wetgeving volstaat op zichzelf niet om de doeltreffendheid ervan te waarborgen. Deze moet met nadere uitvoeringsbepalingen worden aangevuld om te zorgen voor een strikte bescherming op basis van de bijzonderheden en de specifieke problemen en bedreigingen van de in bijlage IV vermelde soorten of groepen soorten.

(2-7) Bij de omzetting van de richtlijn moeten de lidstaten de betekenis van de in de richtlijn gebruikte termen en begrippen in acht nemen om een uniforme interpretatie en toepassing ervan te waarborgen¹³. Dit houdt ook in dat nationale omzettingsmaatregelen de volledige toepassing van de richtlijn moeten waarborgen zonder de voorwaarden ervan te wijzigen, de bepalingen ervan selectief toe te passen of aanvullende voorwaarden of afwijkingen toe te voegen waarin de richtlijn niet voorziet¹⁴.

Zoals het Hof heeft opgemerkt "is de nauwkeurigheid van de omzetting van bijzonder belang in een geval als het onderhavige, waarin het beheer van het gemeenschappelijk erfgoed aan de lidstaten voor hun respectieve grondgebied is toevertrouwd [...]. Daaruit volgt dat de lidstaten in het kader van de habitatrichtlijn, die ingewikkelde en technische regels vaststelt op het gebied van het milieurecht, er in het bijzonder op moeten toezien dat hun wetgeving ter omzetting van de richtlijn duidelijk en nauwkeurig is"¹⁵.

Zo wordt de omzetting van artikel 12, lid 1, punt d), waarbij enkel de beschadiging of vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen die "duidelijk waarneembaar" of "volledig bekend en als zodanig herkenbaar" zijn, wordt verboden, of waarbij enkel de opzettelijke beschadiging of vernieling van voortplantings- of rustplaatsen wordt verboden¹⁶, beschouwd als een wijziging van de inhoud van artikel 12, lid 1, punt d), en een beperking van de werkingssfeer ervan. Overeenkomstig die bepaling moeten de lidstaten de al dan niet opzettelijke vernieling van *alle* voortplantings- en rustplaatsen verbieden, en niet alleen van die welke bekend zijn. Ook wordt de vrijstelling van rechtmatige handelingen van het verbod van artikel 12, lid 1, punt d), erdoor uitgesloten. Een dergelijke omzetting is derhalve onverenigbaar met artikel 12, lid 1, punt d), aangezien zij geen verbod inhoudt op het — al dan niet opzettelijk — vernielen van *alle* voortplantings- en rustplaatsen.

(2-8) Daarnaast "zijn eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd, niet te beschouwen als een geldige uitvoering van de verplichting die krachtens artikel 189 EEG-Verdrag rust op de lidstaten tot wie een richtlijn gericht is"¹⁷. In een andere zaak van het Hof werd deze beslissing kracht bijgezet¹⁸. Het bestaan van nationale jurisprudentie alleen kan, zonder specifieke wettelijke bepaling, niet als de correcte naleving van de verplichting tot volledige omzetting van een richtlijn worden beschouwd. Omgekeerd geldt dat "niet-nakoming kan resulteren uit het bestaan van een met het gemeenschapsrecht strijdige

13 Bijvoorbeeld het arrest van 28 maart 1990, strafzaken tegen G. Vessoso en G. Zanetti, gevoegde zaken C-206/88 en 207/88, ECLI:EU:C:1990:145.

14 Arrest van 13 februari 2003, Commissie/Luxemburg, zaak C-75/01, ECLI:EU:C:2003:95, punt 28.

15 Zie bijvoorbeeld Commissie/VK, zaak C-6/04, punten 25-26 en Commissie/Duitsland, zaak C-98/03, punten 59-60.

16 Zie ook Commissie/VK, zaak C-6/04, punt 79.

17 Bijvoorbeeld: arrest van 23 februari 1988, Commissie/Italië, zaak 429/85, ECLI:EU:C:1988:83, punt 12; arrest van 11 november 1999, Commissie/Italië, zaak C-315/98, ECLI:EU:C:1999:551, punt 10; arrest van 13 februari 2003, Commissie/Luxemburg, zaak C-75/01, punt 28, ECLI:EU:C:2003:95.

18 Commissie/Oostenrijk, zaak C-508/04, punt 80; arrest van 15 maart 2012, Commissie/Polen, zaak C-46/11, ECLI:EU:C:2012:146, punt 28.

administratieve praktijk, ook al is de toepasselijke nationale regeling op zich met het gemeenschapsrecht verenigbaar”¹⁹.

1 – Jurisprudentie van het Hof: de zaak van de *Caretta caretta* (onechte karetschildpad) op Zakynthos (Griekenland)

Het arrest in de zaak van de *Caretta caretta* (Commissie/Griekenland, zaak C-103/00) was het eerste over de toepassing van artikel 12 van de habitatrichtlijn voor een bepaalde soort. Het Hof heeft vóór dit arrest nooit een uitlegging gegeven van de toepassing en de werkingssfeer ervan.

De onechte karetschildpad (*Caretta caretta*) is opgenomen in de bijlagen II en IV bij de habitatrichtlijn als een soort van communautair belang die strikt moet worden beschermd. De baai van Laganas op het Griekse eiland Zakynthos is het belangrijkste gebied van de Middellandse Zee voor de voortplanting van deze zeeschildpad en is tevens een Natura 2000-gebied.

In 1998 hebben enkele niet-gouvernementele organisaties de talrijke problemen uiteengezet waarmee de soort op Zakynthos te kampen heeft. Dit betrof onder meer het ongecontroleerde gebruik van de stranden en de omliggende zee van het eiland voor toeristische activiteiten, de bouw van illegale bouwwerken, het verkeer van bromfietsen op de stranden en andere activiteiten die negatieve gevolgen kunnen hebben voor deze schildpadden.

De Commissie heeft de Griekse autoriteiten verzocht informatie te verstrekken over de maatregelen die zijn genomen om de soort op dit eiland te beschermen. Op basis van deze informatie en de bevindingen van de ambtenaren van de Commissie tijdens inspectiebezoeken werd op grond van artikel 258 VWEU een inbreukprocedure ingeleid, omdat Griekenland zijn verplichtingen krachtens artikel 12, lid 1, punten b) en d), van de habitatrichtlijn niet was nagekomen. Tijdens de precontentieuze procedure bleven de Griekse autoriteiten erbij dat alle passende maatregelen ter bescherming van de schildpad waren genomen of op dat moment werden vastgesteld of uitgevoerd.

Na een geactualiseerde beoordeling van de situatie door de Commissie in 1999 werd deze nog steeds ontoereikend bevonden en werd de zaak aanhangig gemaakt bij het Hof van Justitie. Meer in het bijzonder voerde de Commissie aan dat Griekenland artikel 12, lid 1, punten b) en d), van de habitatrichtlijn had geschonden, ten eerste omdat het geen rechtskader had vastgesteld om de strikte bescherming van de *Caretta caretta* tegen elke opzettelijke verstoring tijdens de voortplantingsperiode en tegen elke beschadiging of vernieling van de voortplantingsgebieden ervan te verzekeren, en ten tweede omdat het geen concrete en doeltreffende maatregelen had genomen om dergelijke problemen te voorkomen.

Op 30 januari 2002 aanvaardde het Hof de argumenten van de Commissie en veroordeelde het Griekenland wegens het niet invoeren en toepassen van een doeltreffend systeem van strikte bescherming van de onechte karetschildpad *Caretta caretta* op Zakynthos. Met name hadden de Griekse autoriteiten niet de nodige maatregelen genomen om verstoring van de soort tijdens de voortplantingsperiode en activiteiten die tot beschadiging of vernieling van de voortplantingsgebieden kunnen leiden, te voorkomen.

Na de tweede uitspraak werd een nieuwe raad van bestuur opgericht om toezicht te houden op de broedstranden en contacten te onderhouden met lokale overheden (prefectuur, gemeenten, politie, havenautoriteit, autoriteit inzake overheidsterreinen). Ook zijn er gedragscodes ondertekend met niet-gouvernementele organisaties (ngo's), marktdeelnemers en landeigenaren. Na de beoordeling van de nieuwe maatregelen ter bescherming van de soort was de Commissie van oordeel dat Griekenland aan het arrest van het Hof had voldaan en heeft zij op 27 juni 2007 besloten de zaak te sluiten.

19 Arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland, zaak C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341, punt 22.

2.2. Noodzakelijke maatregelen voor een systeem van strikte bescherming

(2-9) Volgens artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn moeten de lidstaten de nodige maatregelen treffen voor de instelling van een doeltreffend systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV vermelde soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Dit roept verschillende vragen op over de definitie van bepaalde gebruikte termen. In de richtlijn worden de verbodsbepalingen duidelijk beschreven, maar wordt bijvoorbeeld niet in detail gedefinieerd wat wordt bedoeld met “nodige” maatregelen of een “systeem” van strikte bescherming.

(2-10) Het is daarom belangrijk eraan te herinneren dat bij de uitlegging en uitvoering van artikel 12, lid 1, punten a) tot en met d), rekening moet worden gehouden met het doel van de richtlijn zoals vastgelegd in artikel 2. Zo biedt de richtlijn de lidstaten een zekere speelruimte bij de invoering van een “systeem” van strikte bescherming van de in bijlage IV vermelde soorten. Deze discretionaire bevoegdheid is echter aan beperkingen onderhevig en moet aan een aantal minimumeisen voldoen, zoals hieronder nader wordt beschreven.

2.2.1. Maatregelen voor de instelling en doeltreffende uitvoering van een systeem van strikte bescherming

De volledige en doeltreffende toepassing van artikel 12 vereist: 1) de totstandbrenging van een samenhangend rechtskader voor het systeem van strikte bescherming; 2) concrete maatregelen voor een doeltreffende handhaving ervan in de praktijk; en 3) de toepassing van een reeks coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen.

(2-11) De volledige en doeltreffende **toepassing van artikel 12 vereist** enerzijds **de totstandbrenging van een samenhangend rechtskader**, dat wil zeggen de vaststelling van specifieke wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen om de in artikel 12 genoemde activiteiten daadwerkelijk te verbieden, **en** anderzijds **de toepassing van concrete maatregelen voor de handhaving van deze bepalingen** ter bescherming van de in bijlage IV vermelde soorten in de praktijk. Deze dubbele waarborg is van fundamenteel belang voor de toepassing van artikel 12.

Het Hof heeft deze aanpak bevestigd in de zaken C-103/00 (betreffende de bescherming van de *Caretta caretta* op Zakynthos (Griekenland)²⁰), C-518/04 (betreffende de bescherming van de *Vipera schweizeri* op Milos (Griekenland)²¹), C-183/05 (betreffende de bescherming van verschillende soorten van bijlage IV in Ierland²²), C-383/09 (betreffende de bescherming van de *Cricetus cricetus* in Frankrijk²³) en C-504/14 (betreffende de bescherming van de *Caretta caretta* in de regio Kyparissia (Griekenland)²⁴).

(2-12) Artikel 12, lid 1, schrijft dus de instelling *en* de uitvoering voor van een systeem van strikte bescherming dat de daarin vermelde activiteiten daadwerkelijk verbiedt. Een adequaat systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV vermelde soorten vereist derhalve ook **een pakket coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen**. Dit moet in voorkomend geval ook van toepassing zijn op grensoverschrijdende coördinatie tussen naburige lidstaten, met name wanneer daar dezelfde populatie van een beschermde soort voorkomt.

20 Commissie/Griekenland, zaak C-103/00. Zie ook het arrest van 17 januari 1991, Commissie/Italië, zaak C-157/89, ECLI:EU:C:1991:22, punt 14, inzake artikel 7 van de vogelrichtlijn (Richtlijn 2009/147/EG).

21 Arrest van 16 maart 2006, Commissie/Griekenland, zaak C-518/04, ECLI:EU:C:2006:183.

22 Arrest van 11 januari 2007, Commissie/Ierland, zaak C-183/05, ECLI:EU:C:2007:14.

23 Arrest van 9 juni 2011, Commissie/Frankrijk, zaak C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369.

24 Arrest van 10 november 2016, Commissie/Griekenland, zaak C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847.

In de zaak van de *Cricetus cricetus* (C-383/09) heeft het Hof verklaard dat de omzetting van de bepaling van artikel 12, lid 1, punt d), niet alleen verplicht tot het vaststellen van een volledig rechtskader, maar ook tot het treffen van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen en het vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen²⁵ (zie ook zaak C-518/04²⁶ en zaak C-183/05²⁷). Een dergelijk systeem van strikte bescherming moet het dus mogelijk maken daadwerkelijk de beschadiging of vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen van de in punt a) van bijlage IV bij de habitatrichtlijn opgenomen diersoorten te voorkomen (zie zaak C-103/00²⁸).

In de zaak-Skydda Skogen (C-473/19 en C-474/19) heeft het Hof bevestigd dat het, om de doelstellingen van de habitatrichtlijn te bereiken, belangrijk is dat de bevoegde instanties kunnen anticiperen op activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor de door deze richtlijn beschermde soorten, ongeacht of de activiteit in kwestie al dan niet tot doel heeft die soorten te doden of te verstoren²⁹.

(2-13) Dit vloeit rechtstreeks voort uit het begrip “systeem van strikte bescherming”, waarbij ook rekening wordt gehouden met de noodzaak om een verband te leggen tussen de vastgestelde maatregelen en de doelstellingen van artikel 12 en de richtlijn in het algemeen. **Deze maatregelen moeten bijdragen tot de instandhouding van de soort op lange termijn of het herstel van de populatie in de habitat van de soort, en moeten doeltreffend worden gehandhaafd.**

Deze uitlegging wordt bevestigd door de overwegingen 3³⁰ en 15³¹ van de richtlijn, waarin wordt gesteld dat het voor het behoud of herstel van soorten in een gunstige staat van instandhouding noodzakelijk kan zijn om menselijke activiteiten aan te moedigen en beheersmaatregelen te nemen. De overwegingen zelf hebben geen bindende rechtsgevolgen en kunnen in geen geval voorrang hebben boven de materiële bepalingen van de richtlijn, maar geven duidelijk de bedoeling aan. Dus hoewel het Hof de preambule niet gebruikt om een arrest rechtstreeks te motiveren, wordt deze vaak gebruikt als hulpmiddel bij de uitlegging van de materiële bepalingen van afgeleid recht³².

(2-14) De noodzaak van concrete, coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen om uitvoering te geven aan de eis van strikte bescherming van soorten van bijlage IV betekent niet noodzakelijkerwijs dat er op nationaal niveau nieuwe structuren of vergunningsprocedures moeten worden ingevoerd. Zo kunnen de lidstaten voor projecten die gevolgen kunnen hebben voor een soort van bijlage IV, de bestaande planningsprocedures aanpassen om aan de eisen van artikel 12 te voldoen. Dit houdt in dat de beoordeling van de gevolgen voor soorten en hun voortplantings- en rustplaatsen kan worden geïntegreerd in de bestaande besluitvormingsprocessen op verschillende niveaus in een lidstaat, met inbegrip van bijvoorbeeld besluiten op het gebied van ruimtelijke ordening of milieueffectbeoordelingsprocedures voor plannen en projecten.

Met betrekking tot lopende activiteiten kunnen de lidstaten planningsprocedures, voorschriften of codes van beste praktijken (die voldoende gedetailleerd en duidelijk

25 Commissie/Frankrijk, zaak C-383/09, punten 19 en 20.

26 Commissie/Griekenland, zaak C-518/04, punt 16.

27 Commissie/Ierland, zaak C-183/05, punten 29 en 30.

28 Commissie/Griekenland, zaak C-103/00, punt 39.

29 Gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, punt 76.

30 “Overwegende [...] dat het behoud van deze biologische diversiteit in bepaalde gevallen de instandhouding en ook de aanmoediging van menselijke activiteiten kan vereisen”.

31 “Overwegende dat er in aanvulling op Richtlijn 79/409/EEG een algemeen stelsel moet worden opgezet voor de bescherming van bepaalde soorten flora en fauna; dat er voor bepaalde soorten beheersmaatregelen moeten worden genomen, indien hun staat van instandhouding zulks rechtvaardigt, inclusief het verbieden van bepaalde methoden voor het vangen of doden, waarbij onder bepaalde voorwaarden wordt voorzien in de mogelijkheid tot ontheffingen”.

32 Bijvoorbeeld Commissie/Duitsland, zaak C-57/89.

moeten zijn) gebruiken als instrumenten om de bepalingen van artikel 12 uit te voeren. Zoals uiteengezet in punt 2.3.4 vormen dergelijke benaderingen en instrumenten echter een aanvulling op en geen vervanging van de formele rechtsbescherming.

2 — Voorbeeld van goede praktijken: Franse milieuvergunning voor projecten, effectbeoordeling en strikte bescherming van soorten

Sinds 2017 voorziet het Franse milieuwetboek (artikel L181-1) in een milieuvergunning die moet worden verleend voor projecten die gevolgen hebben voor het milieu (in de nomenclatuur wordt aangegeven om welke soorten projecten het gaat). Deze vergunning moet ervoor zorgen dat de projecten aan de relevante milieuvoorschriften (water, milieurisico's, biodiversiteit, landschap enz.) voldoen, met inbegrip van de bepalingen inzake de strikte bescherming van soorten krachtens de habitatrichtlijn.

Binnen dit kader is een effectbeoordeling op basis van ecologische studies vereist, die weer kan helpen bij de vaststelling van de maatregelen die nodig zijn om de effecten op beschermde soorten te voorkomen en te beperken. Het eerste doel is immers de verbodsbepalingen met betrekking tot beschermde soorten na te leven. Als dat niet mogelijk is en er dus een ontheffing van de strikte beschermingsregeling nodig is, moet een grondig onderzoek worden verricht waaruit blijkt dat aan de voorwaarden voor het toestaan van een afwijking is voldaan. De zaak wordt beoordeeld door de Franse nationale raad voor natuurbescherming. De milieuvergunning kan alleen worden verleend als het project volledig in overeenstemming is met alle relevante milieuvoorschriften.

Zodra het project is goedgekeurd, wordt het onderworpen aan controles ter plaatse en administratieve controles om na te gaan of de bepalingen van de vergunning worden nageleefd.

2.2.2. Maatregelen om een gunstige staat van instandhouding te waarborgen

De krachtens artikel 12 vastgestelde strikte beschermingsmaatregelen moeten bijdragen tot de verwezenlijking van de hoofddoelstelling van de richtlijn, namelijk het behoud of herstel van een gunstige staat van instandhouding.

(2-15) Bij de interpretatie van artikel 12 moet rekening worden gehouden met de in artikel 2 omschreven doelstelling van de habitatrichtlijn, die zonder onderscheid van toepassing is op de in alle bijlagen vermelde habitats en soorten. Bijgevolg **moeten de krachtens artikel 12 vastgestelde strikte beschermingsmaatregelen zorgen voor of bijdragen tot het behoud of herstel in een gunstige staat van instandhouding van de soorten van communautair belang in bijlage IV.**

(2-16) Voorts moet artikel 12 worden geïnterpreteerd in het licht van artikel 1, punt i), waarin de gunstige staat van instandhouding van een soort wordt gedefinieerd. Dit betekent dat de te nemen maatregelen moeten worden vastgesteld op basis van de specifieke omstandigheden van elke situatie en rekening houdend met de specifieke kenmerken van elke soort. Zo kunnen de kenmerken van een soort, zoals de staat van instandhouding ervan, specifiekere of intensievere beschermingsmaatregelen rechtvaardigen.

In de zaak van de *Cricetus cricetus* (C-383/09, punten 37 en 25) heeft het Hof verklaard dat de getroffen maatregelen "ontoereikend waren om de verslechtering of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen van de hamster daadwerkelijk tegen te gaan". Het Hof oordeelde dat "ondanks de toepassing van de maatregelen die zijn vervat in het herstelplan ten gunste van de [hamster] (2007- 2011) en de respectievelijke verbintenissen van de bij de bescherming van de soort betrokken partijen, de tot op heden bereikte biologische resultaten ontoereikend zijn voor de bescherming van deze soort in Frankrijk". Dientengevolge "[moet] de bescherming van de hamster aanzienlijk en spoedig [...] worden verbeterd om op korte termijn biologische resultaten te verkrijgen die getuigen van een herstel van de soort". Dit betekent dat het systeem van strikte bescherming moet worden aangepast aan de behoeften en de staat van instandhouding van de soort.

3 – Nadere richtsnoeren: EU-soortenactieplannen voor geselecteerde soorten

Sinds 2008 steunt de Europese Commissie de ontwikkeling van verschillende EU-soortenactieplannen voor geselecteerde soorten die zijn opgenomen in de habitatrichtlijn. De plannen zijn bedoeld als hulpmiddel bij het vaststellen en het bepalen van de prioriteit van maatregelen voor het herstel van de populaties van deze soorten in hun verspreidingsgebied binnen de EU. Zij bevatten informatie over de toestand, de ecologie, de bedreigingen en de huidige instandhoudingsmaatregelen voor elke soort en een lijst van de belangrijkste acties die nodig zijn om hun staat van instandhouding in de EU-lidstaten te verbeteren en om te voldoen aan andere relevante EU-wetgeving. Elk plan is het resultaat van een uitgebreid raadplegingsproces met individuele deskundigen in de EU.

- Actieplan voor de instandhouding van de vroedmeesterpad in de EU
- Actieplan voor de instandhouding van de bremvlinder in de EU
- Actieplan voor de instandhouding van de siesel in de Europese Unie
- EU-actieplan voor de instandhouding van alle vleermuissoorten in de Europese Unie (2018-2024)
- Pan-Europees actieplan voor steuren

De plannen zijn bedoeld om de lidstaten te helpen bij de instandhouding van deze soorten, maar het zijn geen juridisch bindende documenten en zij verbinden de lidstaten niet tot meer dan hun bestaande juridische verbintenissen uit hoofde van de richtlijn.

De opgestelde actieplannen zijn beschikbaar op:

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/action_plans/index_en.htm

4 – Goede praktijk: de instandhouding van de Cantabrische beer in Spanje

In Spanje leven drie grote carnivoren: de Iberische lynx (*Lynx pardinus*), de bruine beer (*Ursus arctos*) en de wolf (*Canis lupus*). Net als in andere Europese landen wordt er al eeuwenlang op de laatste twee soorten gejaagd.

Halverwege de twintigste eeuw bestond de populatie beren in het Cantabrisch Gebergte uit slechts 60-70 exemplaren, die in twee subpopulaties waren verdeeld. In de Pyreneeën leefde nog een kleine populatie van 20-30 exemplaren. De Spaanse strategie voor de instandhouding van de Cantabrische beer is in 1999 goedgekeurd en in 2019 geactualiseerd. De strategie voor de berenpopulaties in de Pyreneeën (opnieuw geïntroduceerd in de Franse Pyreneeën, waarbij ook enkele exemplaren aan Spaanse kant zijn losgelaten) werd in 2007 goedgekeurd. Deze strategieën omvatten onder meer maatregelen ter uitvoering van artikel 12 van de habitatrichtlijn.

In 1992 werd het eerste LIFE-project goedgekeurd voor het herstel van de twee subpopulaties in het Cantabrische berggebied. Sindsdien zijn in het gehele verspreidingsgebied in het noorden van het Iberisch schiereiland 26 direct of indirect op beren gerichte projecten uitgevoerd. Deze projecten vonden vooral plaats in het Cantabrisch Gebergte en Galicië, en een paar in de Pyreneeën. De doelstellingen waren het verbeteren van de habitat, het stoppen van stroperij, het verkrijgen van steun en betrokkenheid van lokale bevolkingsgroepen en actoren door middel van bewustmaking, het verbeteren van de connectiviteit tussen populaties, het bestrijden van vergiftiging en het stimuleren van de uitbreiding van de populaties.

Dankzij de steun van de nationale en regionale overheden en van ngo's is met de projecten in het Cantabrisch Gebergte aanzienlijk succes geboekt. De houding van de bewoners ten aanzien van de beer is ook verbeterd en er wordt bijna niet meer gestroopt. De huidige populatie wordt geschat op 270-310 beren³³ en neemt toe.

33 Zie voor meer informatie:
nationale strategie voor de instandhouding van de bruine beer in het Cantabrisch Gebergte:
<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/publicaciones/pbl-fauna-flora-estrategias-oso-cantabrico.aspx>

2.2.3. Maatregelen met betrekking tot de in artikel 12 beschreven situaties

De krachtens artikel 12 te nemen maatregelen worden afgebakend door de inhoud van de verbodsbepalingen en andere verplichtingen in dit artikel. Het kan daarbij gaan om de vaststelling en uitvoering van preventieve maatregelen om te anticiperen op en het hoofd te bieden aan de gevaren en risico's waarmee een soort kan worden geconfronteerd.

(2-17) De reikwijdte en de aard van de maatregelen die worden genomen om een systeem van strikte bescherming tot stand te brengen, worden afgebakend door de lijst van verbodsbepalingen en andere verplichtingen in artikel 12 (zie ook punt 2.3 hieronder). Bijgevolg moeten de genomen maatregelen betrekking hebben op acties die een bedreiging vormen voor de soort zelf (artikel 12, lid 1, punten a) tot en met c), en artikel 12, leden 2, 3 en 4) of bepaalde elementen van hun habitats (artikel 12, lid 1, punt d)). Noch op zichzelf beschouwd, noch in samenhang met artikel 2, verplicht artikel 12, lid 1, de lidstaten tot het nemen van proactieve maatregelen voor het beheer van habitats³⁴; er wordt alleen in bepaald dat er maatregelen moeten worden genomen om alle in artikel 12, lid 1, genoemde activiteiten daadwerkelijk te verbieden. Daarnaast, ingevolge artikel 12, lid 4, "verrichten de lidstaten de verdere onderzoekswerkzaamheden of treffen zij de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om te verzekeren dat het bij toeval vangen en doden geen significante negatieve weerslag heeft op de betrokken soorten".

(2-18) Er kunnen verschillende soorten maatregelen nodig zijn voor de verschillende soorten van bijlage IV en voor verschillende situaties. Dit kan variëren afhankelijk van de verschillende ecologische vereisten van de soorten en van de specifieke problemen en bedreigingen van de soorten of groepen soorten. **Het is de verantwoordelijkheid van de nationale instanties om de maatregelen vast te stellen die noodzakelijk zijn voor de doeltreffende uitvoering van de verbodsbepalingen van artikel 12, lid 1, en de strikte bescherming van soorten.**

(2-19) Bijgevolg zijn de lidstaten ertoe verplicht een verbod in de wetgeving op te nemen (overeenkomstig artikel 12, lid 1) en dat verbod doeltreffend te handhaven en uit te voeren, hetgeen onder meer preventieve maatregelen behelst (zoals bewustmaking van de geldende verbodsbepalingen, toezicht enz.). Voorts blijkt uit de bewoordingen van artikel 12 en artikel 1, punt i), en uit de doelstelling om een gunstige staat van instandhouding te "behouden", dat de lidstaten gebonden zijn aan hun verplichtingen krachtens artikel 12, ook voordat een vermindering van het aantal soorten is bevestigd of het risico op het uitsterven van een beschermde soort werkelijkheid is geworden³⁵. Zelfs als een soort zich in een gunstige staat van instandhouding bevindt en dit in de nabije toekomst waarschijnlijk zo zal blijven, **moeten de lidstaten ook preventieve maatregelen nemen om de soort te beschermen** tegen de in artikel 12 genoemde activiteiten.

Het Hof heeft immers verduidelijkt dat "de uitvoering van het bij artikel 12, lid 1, onder a) tot en met c), van de habitatrichtlijn voorgeschreven beschermingssysteem niet afhankelijk [is] van de voorwaarde dat bepaalde activiteiten negatieve gevolgen dreigen te hebben voor de staat van instandhouding van de betrokken diersoort"³⁶ en dat "de door deze bepaling geboden bescherming ook blijft gelden voor soorten die een gunstige

nationale strategie voor de instandhouding van de bruine beer in de Pyreneeën:

<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-proteccion-especial/ce-proteccion-estr-oso-pirineos.aspx>

34 In een specifiek Natura 2000-gebied kunnen evenwel actieve beheersmaatregelen nodig zijn als de betrokken soort ook is opgenomen in bijlage II bij de richtlijn, overeenkomstig artikel 6, lid 1.

35 Zie met name punt 43 van de conclusie van de advocaat-generaal en punt 31 van het arrest betreffende de *Caretta caretta* in zaak C-504/14, en punt 21 van het arrest betreffende de *Vipera schweizeri* in zaak C-518/04.

36 Gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, punt 57.

staat van instandhouding hebben bereikt³⁷. Voorts geldt "dat de uitvoering van de bij artikel 12, lid 1, onder d), van deze richtlijn voorgeschreven beschermingsregeling, aangezien die niet afhankelijk is van het aantal specimens van de betrokken soort, niet kan afhangen van het gevaar van een ongunstige impact op de staat van instandhouding van die soort"³⁸.

(2-20) Dit standpunt wordt ondersteund door de zaken C-103/00, C-518/04, C-183/05 en C-383/09, waarin het Hof het belang van het preventieve karakter van de genomen maatregelen benadrukt³⁹. Het Hof verwierp het argument van de Griekse regering dat een vermindering van het aantal nesten moest worden vastgesteld om het ontbreken van een strikte bescherming van de *Caretta caretta* aan te tonen. Volgens het Hof "[kan] de omstandigheid dat niet blijkt dat het aantal nesten van deze soort gedurende de laatste vijftien jaren is verminderd, [...] op zich niet afdoen aan deze vaststelling", dat wil zeggen het ontbreken van een systeem van strikte bescherming van de *Caretta caretta*.

Het Hof heeft geoordeeld dat de omzetting van artikel 12 de lidstaten niet alleen verplicht tot het vaststellen van een volledig rechtskader, maar ook tot het in dat verband uitvoeren van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen, en dat het systeem van strikte bescherming het vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen vooronderstelt⁴⁰. Een dergelijk systeem van strikte bescherming moet het dus mogelijk maken daadwerkelijk de beschadiging of vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen van de in punt a) van bijlage IV bij de habitatrichtlijn opgenomen diersoorten te voorkomen (zie in dat verband zaak C-103/00, Commissie/Griekenland, Jurisprudentie 2002, I-1147, punt 39).

(2-21) Een dergelijke aanpak is ook gebaseerd op artikel 191 VWEU, waarin staat dat "de Unie [...] in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming [streeft]", en berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. Preventieve maatregelen zijn bedoeld om te anticiperen op en het hoofd te bieden aan de gevaren en risico's waarmee een soort kan worden geconfronteerd. Voor sommige soorten moeten preventieve maatregelen dus ook deel uitmaken van de "nodige maatregelen" om het systeem van strikte bescherming tot stand te brengen.

5 — Nadere richtsnoeren: voorbeelden van preventieve maatregelen die een doeltreffende uitvoering "in de praktijk" van de verbodsbepalingen van artikel 12 ondersteunen

- Voorlichtingscampagnes om het grote publiek of een bepaalde doelgroep (bv. landeigenaren) bewust te maken van de voorschriften inzake de bescherming van bepaalde soorten en het gebied waar deze zich bevinden, en de locatie van hun voortplantings- en rustplaatsen.
- Acties om ervoor te zorgen dat bij relevante economische activiteiten (bv. landbouw, bosbouw of visserij) die gevolgen kunnen hebben voor soorten van bijlage IV, overwegingen inzake de bescherming van soorten in aanmerking worden genomen, teneinde de negatieve effecten van bepaalde praktijken op het gebied van land- of zeegebruik te voorkomen. Hierbij kan worden gedacht aan opleiding, gedragscodes, richtsnoeren, de aanpassing van bosbouw- of landbouwplannen of visserijpraktijken, en beste praktijken of administratieve procedures.
- Actieve preventie van mogelijke verstoringen (bv. beperking van de toegang tot vleermuizengrotten tijdens gevoelige perioden om verstoring of vandalisme te voorkomen, wijziging of beperking van landbouw-, bosbouw- of visserijpraktijken).

37 Gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, punt 78.

38 Gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, punt 84.

39 Deze oplossing was reeds toegepast in het arrest van 2 augustus 1993, Commissie/Spanje, zaak C-355/90, ECLI:EU:C:1993:331, punt 15.

40 Arrest van 15 maart 2012, Commissie/Cyprus, zaak C-340/10, EU:C:2012:143, punten 60 en 61.

- De identificatie van bijzonder schadelijke activiteiten die aan specifieke vergunningen of plaatselijke controle moeten worden onderworpen.
- De identificatie van potentieel schadelijke activiteiten die aan toezicht moeten worden onderworpen.
- De integratie van de eisen voor het beoordelen van de effecten van projecten en plannen op de in bijlage IV vermelde soorten en hun voortplantings- en rustplaatsen in procedures voor milieueffectbeoordelingen en strategische milieueffectbeoordelingen.
- Inspecties en het inzetten van boswachters om toezicht te houden.
- De opstelling van nationale plannen voor milieubehoud, waarin de bovengenoemde maatregelen in detail kunnen worden uiteengezet en praktische richtsnoeren kunnen worden verstrekt aan lokale/regionale overheden, betrokken belangengroepen enz. met betrekking tot de doeltreffende uitvoering van deze bepalingen voor specifieke soorten.

6 – Voorbeeld van goede praktijken: nationaal plan voor de instandhouding van de orka in Spanje

In 2017 heeft Spanje een plan goedgekeurd voor de instandhouding van de orka (*Orcinus orca*) in de Straat van Gibraltar en de Golf van Cádiz, de twee plaatsen waar de soort in Spaanse wateren voorkomt. Het is het eerste plan voor de instandhouding van een mariene soort dat in Spanje is goedgekeurd. De status van de orkapopulatie in de Straat van Gibraltar en de Golf van Cádiz wordt in de Spaanse lijst van bedreigde soorten (CEEa) als "kwetsbaar" aangemerkt, maar werd door Spanje in het meest recente verslag krachtens artikel 17 als gunstig beoordeeld. Dit plan omvat acties om de bedreigingen voor orka's in het gebied te verminderen, met als doel om een gunstige staat van instandhouding te waarborgen.

De belangrijkste bedreigingen zijn de afname van het aantal prooidieren door overbevissing, interactie met vaartuigen en akoestische en chemische verontreiniging. Daarom omvat het plan maatregelen zoals een verbod op olie- en gasexploratie door seismisch onderzoek in bepaalde zones, regulering van walvissafari's, vermindering van de visserij-inspanning om te zorgen voor voldoende voedselbronnen voor de walvispopulatie, vermindering van de verontreiniging in het gebied en monitoring van de populatie.

Er zijn nog andere rechtshandelingen met betrekking tot de bescherming van walvisachtigen vastgesteld. Koninklijk besluit 1727/2007 voorziet in beschermingsmaatregelen voor walvisachtigen en heeft onder meer betrekking op walvissafari's. Bij Koninklijk besluit 699/2018 wordt de migratiecorridor van walvisachtigen in de Middellandse Zee als beschermd marien gebied aangewezen. Het strekt tevens tot goedkeuring van een preventieve beschermingsregeling en bevat een voorstel om de migratiecorridor op te nemen in de lijst van speciaal beschermde gebieden van belang voor de Middellandse Zee in het kader van het Verdrag van Barcelona.

Er zijn ook gerichte projecten, zoals het project LIFE IP INTEMARES, die instandhoudingsmaatregelen voor walvisachtigen uitvoeren, zoals de analyse van het scheepvaartverkeer en de verspreiding van de walvisachtigen, om de sterfte onder walvisachtigen door aanvaringen in de wateren rond de Balearen en de Canarische Eilanden terug te dringen. Voorts zijn er acties ter beperking van recreatieve activiteiten waarbij walvisachtigen worden benaderd en maatregelen ter bevordering van lawaaivermindering in de zee⁴¹.

⁴¹ Zie voor meer informatie:

estrategias marinas (mariene strategieën).

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

LIFE IP INTEMARES: <https://fundacion-biodiversidad.es/es/biodiversidad-marina-y-litoral/proyectos-proprios/life-ip-paf-intemares> Sociedad Española de cetáceos [Spaanse vereniging voor walvisachtigen] <https://cetaceos.com/>

7 – Goede praktijk: de bescherming van vleermuizengrotten in Roemenië

In het Pădurea Craiului-, Bihor- en Trascău-gebergte in Roemenië bevinden zich veel spectaculaire ondergrondse grotten van uiteenlopende grootte. In deze grotten leven belangrijke kolonies van verschillende vleermuissoorten die worden beschermd krachtens de habitatrichtlijn. Vleermuizen zijn zeer kwetsbaar voor elke vorm van verstoring, met name tijdens hun roestperioden en de winterslaap.

Om de bestaande roestplaatsen te beschermen tegen verstoring door toeristen ging in 2010 een LIFE-project⁴² van start om de ingang van 15 grotten waar zich belangrijke roestplaatsen voor vleermuizen bevinden (alleen al 100 000 vleermuizen in de grot Huda lui Păpără), af te sluiten. Hiertoe werd een speciaal ontworpen rooster of een hek voor de ingang van de grotten geplaatst, zodat de toegang van mensen wordt tegengegaan terwijl de vleermuizen nog steeds ongehinderd naar binnen kunnen.

Kleine groepen kunnen deze grotten nog steeds met een rondleiding bezoeken, maar zij moeten een gedragscode volgen om te voorkomen dat zij de vleermuizen verstoren. Bij de ingang van de grotten zijn bovendien informatieborden geplaatst om uit te leggen waarom de grotten afgesloten zijn en welke vleermuissoorten worden beschermd.

2.2.4. Bepalingen van artikel 12, lid 1, punten a) tot en met d), en artikel 12, lid 4, in verband met lopende activiteiten

Voor lopende activiteiten, zoals landbouw, bosbouw of visserij, bestaat de uitdaging erin de bepalingen inzake de bescherming van soorten van artikel 12 zodanig toe te passen dat zich in de eerste plaats geen conflicten voordoen. Door hulpmiddelen zoals planningsinstrumenten, gedragscodes en praktische informatie en richtsnoeren te gebruiken, kan mogelijk tegemoet worden gekomen aan de instandhoudingsbehoeften en tegelijkertijd rekening worden gehouden met de eisen op economisch, sociaal en cultureel gebied. Deze hulpmiddelen moeten echter vergezeld gaan van een rechtskader dat in geval van niet-naleving een passende handhaving door de regelgevende instanties waarborgt. Het niet opzettelijk verstoren of het bij toeval doden van individuele specimens tijdens lopende activiteiten moet worden aangepakt op grond van artikel 12, lid 4.

(2-22) Hoewel de toepassing van beschermende regelgeving duidelijk kan worden gekoppeld aan procedures voor de goedkeuring van projecten (bv. voor bouw- en infrastructuurprojecten), kan de toepassing ervan in het geval van terugkerende en grootschalige activiteiten, zoals **landbouw, bosbouw of visserij**⁴³, een complexere kwestie zijn.

Toch is de richtlijn ook op deze activiteiten van toepassing. Het Hof heeft immers verduidelijkt dat de in artikel 12, lid 1, punten a) tot en met c), van de habitatrichtlijn opgenomen verbodsbepalingen toepassing vinden op activiteiten, zoals bosbouwactiviteiten of bodemexploitatie, waarmee duidelijk een ander doel wordt nagestreefd dan het opzettelijk vangen, doden of storen van diersoorten of vernielen of

⁴² <http://www.batlife.ro/>

⁴³ Landbouw, bosbouw en visserij zijn zeer grootschalige activiteiten en worden in dit hoofdstuk nader bekeken. Hoewel het niveau van de wettelijke controle op lopende activiteiten kan variëren, moeten de in dit hoofdstuk uiteengezette beginselen echter ook als algemeen van toepassing worden geacht op andere lopende activiteiten (bv. het onderhoud van verkeersroutes, aquacultuur, de winning van grondstoffen, toerisme, onderhoudsactiviteiten enz.).

rapen van hun eieren⁴⁴. Naar analogie geldt hetzelfde voor het verbod in artikel 12, lid 1, punt d), van de habitatrichtlijn.

De lidstaten moeten er daarom voor zorgen dat zij ook in het geval van lopende activiteiten voldoen aan hun verplichtingen om de in bijlage IV vermelde soorten te beschermen. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat er op nationaal niveau nieuwe structuren of vergunningsprocedures moeten worden ingevoerd. De lidstaten beschikken hoogstwaarschijnlijk over planningsprocedures, voorschriften of codes van beste praktijken die kunnen worden aangepast om de bepalingen van artikel 12 op te nemen. Los van de aanpak die is gekozen om de eisen van artikel 12 toe te passen op lopende activiteiten (invoering van een nieuw mechanisme of aanpassing van bestaande mechanismen), moeten de lidstaten er evenwel voor zorgen dat naar behoren aan de eisen van strikte bescherming wordt voldaan. Aangezien er op dit punt grote verschillen bestaan tussen landbouw, bosbouw en visserij, worden deze activiteiten hieronder afzonderlijk besproken.

(2-23) Wat de **landbouw**⁴⁵ betreft, heeft een aantal lidstaten gekozen voor preventieve maatregelen om de naleving van artikel 12 te waarborgen. Het kan hierbij gaan om de ontwikkeling van **richtsnoeren en gedragscodes** (ook al zijn deze niet wettelijk bindend) die voldoende gedetailleerd en duidelijk zijn. Het is zinvol om op te merken dat basisregels inzake landbouwpraktijken vaak de bescherming omvatten van bepaalde landschapselementen, zoals heggen, vijvers enz., die ook habitats kunnen vormen voor de in bijlage IV vermelde soorten. Het betrokken aantal soorten is echter zeer groot en in sommige gevallen vonden de lidstaten het passend om gedetailleerdere soortspecifieke richtsnoeren op te stellen.

De richtlijn schrijft echter voor dat **dergelijke benaderingen en instrumenten een aanvulling vormen op en niet in de plaats komen van formele rechtsbescherming**, d.w.z. dat als deze instrumenten (bv. gedragscodes, beste praktijken) worden genegeerd of niet correct worden toegepast, er wettelijke procedures moeten zijn om het systeem van strikte bescherming van soorten uit hoofde van artikel 12 doeltreffend te handhaven.

(2-24) In dit verband moet worden benadrukt dat de aanwezigheid van beschermde soorten op landbouwgrond vaak het gevolg is van traditionele manieren van landgebruik en landbouwmethoden, meestal van extensieve aard. Wanneer de manier waarop het land wordt gebruikt duidelijk gunstig is voor de staat van instandhouding van een betrokken soort, spreekt het voor zich dat de voortzetting daarvan moet worden aangemoedigd. Naast de voorschriften van artikel 12, lid 1, moet toezicht worden gehouden op en een evaluatie worden uitgevoerd van het bij toeval vangen of doden van

44 Gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, punt 53.

45 Met betrekking tot de relatie tussen de landbouw en milieubescherming is de hervorming van 2003 van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) om twee cruciale redenen belangrijk. In de eerste plaats is in die hervorming de koppeling tussen EU-subsidies en de productiviteit van landbouwgrond losgelaten. Sindsdien ontvangen de meeste landbouwers één bedrijfstoeslag die geen verband meer houdt met hun productiviteit. De prikkel voor landbouwers om de productiviteit te verhogen wordt enkel bepaald door economische overwegingen onder invloed van marktprijzen. In de tweede plaats is een van de voorwaarden om voor een bedrijfstoeslag of andere steun uit hoofde van het GLB in aanmerking te komen de naleving van een aantal uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen, waaronder EU-regels inzake de gezondheid van mens, dier en plant, dierenwelzijn, en het milieu, alsook de naleving van een reeks basisregels inzake landbouwpraktijken (goede landbouw- en milieuecondities, GLMC's). Op grond van een van deze regels (GLMC 7) moeten landbouwers zorgen voor de instandhouding van landschapselementen zoals muren, heggen, oevers, waterlopen en bomen, hetgeen concrete voordelen voor de biodiversiteit oplevert (zie https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy_nl). Zie ook de in december 2017 gepubliceerde evaluatie van vergroening van de Europese Commissie (https://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/greening-of-direct-payments_en) en het in december 2017 gepubliceerde verslag van de Europese Rekenkamer "Vergroening van het GLB: inkomenssteun complexer en nog niet doeltreffend vanuit milieuoogpunt" (<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/NewsItem.aspx?nid=9338>).

beschermde diersoorten in verband met dergelijke lopende activiteiten overeenkomstig artikel 12, lid 4.

(2-25) De toepassing van artikel 12 op de **bosbouw** is in sommige opzichten complexer, aangezien de kans groter is dat de te kappen bomen zelf ook de habitat (voortplantings- of rustplaats) van de betrokken soorten van bijlage IV zijn. De specifieke kenmerken van de sector, te weten de lange productiecycli en bijgevolg de noodzaak om op lange termijn te plannen, maken de speciale uitdagingen in verband met de instandhouding van soorten in bossen nog groter.

Bij het zoeken naar duurzame bosbeheerpraktijken die in overeenstemming zijn met de instandhoudingseisen, hebben de verschillende lidstaten uiteenlopende benaderingen ontwikkeld om dit probleem aan te pakken. De bestaande benaderingen variëren van gedetailleerde bosbouwplannen en voorafgaande goedkeuring van bosbeheerplannen of algemene praktijkcodes tot de voorafgaande kennisgeving van kapvoorstellen om milieuinstanties in staat te stellen in te grijpen wanneer daarbij bekende populaties van beschermde soorten betrokken zijn.

Net als bij landbouwpraktijken kunnen deze preventieve benaderingen ervoor zorgen dat de betrokken soorten worden beschermd, mits zij doeltreffend onder de aandacht worden gebracht en met goede wil en voldoende middelen worden uitgevoerd. Economische prikkels kunnen bijdragen tot de aanvaarding van een dergelijke benadering, zoals in het geval van boscertificeringsregelingen, waarvoor wellicht bepaalde bepalingen inzake milieubescherming, met inbegrip van de bescherming van de biodiversiteit en soorten, moeten worden nageleefd. Uiteraard zullen de benaderingen mogelijk moeten worden aangepast om te voldoen aan de eisen inzake de bescherming van de soorten van bijlage IV. Dergelijke benaderingen bieden echter geen absolute garantie, tenzij volledige voorafgaande goedkeuring van bosbeheerplannen verplicht is, en moeten daarom (zoals hierboven aangegeven) worden ondersteund door een afdwingbare wettelijke beschermingsregeling.

(2-26) **Bosbouwmaatregelen zijn ook in overeenstemming met artikel 12 als zij zodanig worden gepland dat zich in de eerste plaats geen van de situaties als bedoeld in artikel 12 voordoen.** Een passende preventieve aanpak kan tegenstrijdigheden met de verbodsbepalingen van artikel 12 voorkomen indien schadelijke bosbouwpraktijken niet worden toegelaten wanneer de soort het kwetsbaarst is, bijvoorbeeld tijdens de voortplantingsperiode. Buiten het voortplantingsseizoen moeten de krachtens artikel 12 vereiste maatregelen per geval worden vastgesteld, op basis van de ecologische behoeften van de soort, idealiter in het kader van bosbeheerplannen⁴⁶ en gericht op het voorkomen van de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen.

Het Hof heeft verduidelijkt dat bosbouwactiviteiten gebaseerd moeten zijn op een preventieve aanpak die inspeelt op de instandhoudingsbehoeften van de betrokken soorten en op een zodanige wijze moeten worden gepland en worden uitgevoerd dat geen inbreuk wordt gemaakt op de uit artikel 12, lid 1, punten a) tot en met c), van de habitatrichtlijn voortvloeiende verbodsbepalingen, waarbij rekening wordt gehouden met de eisen op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden, zoals artikel 2, lid 3, van deze richtlijn voorschrijft⁴⁷. Naar analogie geldt hetzelfde voor het verbod in artikel 12, lid 1, punt d), van de habitatrichtlijn.

46 Gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19 — Föreningen Skydda Skogen — betreffende de toepassing van artikel 12 op bosbouwmaatregelen.

47 Gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, punt 77.

8 — Voorbeeld van goede praktijken: de instandhouding van vleermuizen in bossen, Duitsland

In 2000 heeft het Duitse Verband für Landschaftspflege (de vereniging voor landschapsonderhoud, een overkoepelende organisatie waarin grondgebruikers zoals landbouwers en bosbouwers, en natuurbeschermers en lokale politici samenwerken) een onderzoeks- en ontwikkelingsproject over de ecologie van vleermuizen in bossen uitgevoerd, waarbij vijftig deskundigen uit het hele land betrokken waren. De bevindingen van het project werden omgezet in een reeks aanbevelingen voor bosbeheerders, die door het Duitse Bundesamt für Naturschutz (federaal orgaan voor natuurbescherming) is gepubliceerd. Een van de aanbevelingen betreft bijvoorbeeld de noodzaak om te zorgen voor voldoende roestplaatsen voor een natuurlijke gemeenschap van vleermuizen, waartoe wordt aanbevolen dat er in een 120 jaar oud commercieel bosareaal permanent 25 tot 30 boomgaten per hectare geschikt bosareaal moeten zijn. Dit komt overeen met een gemiddelde dichtheid van 7 tot 10 roestbomen per hectare.

Sindsdien bevelen verschillende deelstaten (Beieren, Berlijn, Saarland, Sleeswijk-Holstein) als goede praktijk ook de instandhouding van maximaal 10 oude bomen per hectare aan.

9 — Voorbeeld van goede praktijken: de bescherming van vleermuizen in Castilië en León, Spanje

De regionale regering van Castilië en León heeft van 1997 tot en met 2000 een LIFE-project uitgevoerd voor de bescherming van verschillende vleermuissoorten (LIFE96 NAT/E/003081). De belangrijkste resultaten waren een inventaris en een kaart van de verspreiding van vleermuizen in de regio, samen met de succesvolle plaatsing van 5 000 kunstmatige schuilplaatsen voor bosvleermuizen en de integratie van de instandhouding van vleermuizen in andere sociaal-economische activiteiten. Als vervolg op dit project heeft de regionale regering twee handboeken opgesteld: een voor de instandhouding van individuele soorten en een tweede waarin de maatregelen staan die moeten worden getroffen om ervoor te zorgen dat het bosbeheer verenigbaar is met de instandhouding van vogels en vleermuizen in bossen. In 2011 werd een tweede methodologische gids over bosplanning in Natura 2000-gebieden goedgekeurd.

De handleiding voor “verenigbaar beheer” omvat onder meer de volgende maatregelen:

1. In de bosgebieden die door bosvleermuizen als rustgebied worden gebruikt, moet een beschermde omgeving van minimaal 15 ha worden behouden. Deze moet de groep bomen omvatten die de vleermuizen hebben uitgekozen en die vervolgens worden beschermd.
2. In gebieden waar bewijs is van de aanwezigheid van deze soorten, moeten bomen die een potentiële schuilplaats voor vleermuizen kunnen zijn of worden, worden onderzocht, gemarkeerd en behouden.
3. Voordat er markeringen worden aangebracht, moet worden gecontroleerd of er bosvleermuizen aanwezig zijn.
4. Het mozaïek van bos en bijbehorende habitats moet op landschapsschaal in stand worden gehouden, aangezien voornamelijk loofbossen zeer geschikt zijn voor de instandhouding van vleermuizen, evenals de groepen volwassen bomen van 10-15 ha.

In 2015 werd een besluit vastgesteld (Besluit FYM/775/2015) waarin de instandhoudingsplannen voor alle Natura 2000-gebieden werden goedgekeurd, samen met de plannen voor de habitattypen en soorten ervan, met inbegrip van geïndividualiseerde plannen voor elke vleermuissoort⁴⁸.

10 — Jurisprudentie van het Hof: de zaak-Skydda Skogen — houtkap

Gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19

⁴⁸ LIFE-project. Quirópteros/Castilla León — *Priority actions to protect bats in Castilla y León Community interesting zones* (LIFE96 NAT/E/003081).

http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=42

Het bosbouwagentschap heeft een kennisgeving inzake houtkap voor een bosgebied in de Zweedse gemeente Härryda ontvangen. Het bosgebied waarop de kennisgeving betrekking heeft, is de natuurlijke habitat van een aantal beschermde soorten, waaronder verschillende vogels en de heikikker (*Rana arvalis*) (een in punt a) van bijlage IV bij de habitatrichtlijn vermelde soort). De in dat gebied voorgenomen bosbouwactiviteiten zouden ertoe leiden dat specimens van die beschermde soorten worden gestoord of gedood.

Het bosbouwagentschap heeft het standpunt ingenomen dat, mits zijn richtsnoeren worden gevolgd, de activiteiten niet indruisen tegen de verbodsbepalingen van artikel 12 van de habitatrichtlijn zoals omgezet in het Zweedse besluit inzake de bescherming van soorten. Drie instanties voor natuurbehoud hebben het provinciebestuur tevergeefs verzocht op te treden naar aanleiding van de kennisgeving van houtkap en de richtsnoeren van het bosbouwagentschap, en hebben vervolgens beroep ingesteld bij de nationale rechter.

De nationale rechter heeft de behandeling van de zaken geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over vragen in verband met de uitlegging van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, met name artikel 12 van de habitatrichtlijn:

- Een van de vragen luidde in essentie of de begrippen “opzettelijk doden/(ver)storen/vernielen”, die worden gebruikt in artikel 12, lid 1, punten a) tot en met c), van de habitatrichtlijn, aldus moeten worden uitgelegd dat in het geval waarin de betreffende activiteiten kennelijk niet tot doel hebben soorten te doden of te storen (bijvoorbeeld bosbouwactiviteiten of bodemexploitatie), de verbodsbepalingen van artikel 12 enkel van toepassing zijn indien er een risico bestaat dat die activiteiten negatieve gevolgen hebben voor de staat van instandhouding van de soorten.
- Een andere vraag luidde in essentie of het begrip “beschadiging/vernieling”, dat met betrekking tot de voortplantingsplaatsen van dieren wordt gebruikt in artikel 12, lid 1, punt d), aldus moet worden uitgelegd dat het verbod alleen van toepassing is indien de staat van instandhouding van de betrokken soort of de getroffen lokale populatie ervan dreigt te verslechteren.

Bovendien vroeg de nationale rechter of de strikte bescherming die de richtlijnen bieden, niet langer van toepassing is op soorten waarvoor de doelstelling van de habitatrichtlijn (gunstige staat van instandhouding) is bereikt.

Met betrekking tot de interpretatie van artikel 12 van de habitatrichtlijn antwoordde het Hof dat:

- de verbodsbepalingen van artikel 12, lid 1, punten a) tot en met c) van toepassing zijn op alle activiteiten, met inbegrip van die welke kennelijk niet tot doel hebben diersoorten te doden of te storen;
- deze verbodsbepalingen van toepassing zijn op het niveau van individuele specimens en niet afhankelijk zijn van de voorwaarde dat bepaalde activiteiten negatieve gevolgen dreigen te hebben voor de staat van instandhouding van de betrokken diersoort;
- de bepaling van artikel 12, lid 1, punt d), die een verbod op de beschadiging of vernieling van voortplantingsplaatsen inhoudt, geldt ongeacht het aantal specimens van de betrokken soort die in het gebied in kwestie aanwezig zijn en niet kan afhangen van het gevaar van een negatieve impact op de staat van instandhouding van die soort;
- de strikte bescherming van soorten overeenkomstig artikel 12, lid 1, punten a) tot en met c), van toepassing is op alle soorten van bijlage IV, ongeacht of zij al dan niet een gunstige staat van instandhouding hebben bereikt.

(2-27) Een ander voorbeeld van terugkerende activiteiten is het **onderhoud van openbare infrastructuur**. Onderhoudsmaatregelen kunnen zodanig worden opgezet dat ze bijdragen tot de instandhouding en verbinding van habitats voor strikt beschermde soorten, zoals de zandhagedis (*Lacerta agilis*) bij spoorlijnen (bv. zorgvuldig onderhoud van groene bermen, spoorwegballast en oeverbegroeiing). De lidstaten kunnen voor dergelijke onderhoudsmaatregelen richtsnoeren voor goede praktijken opstellen om ervoor te zorgen dat aan de eisen van de habitatrichtlijn wordt voldaan.

(2-28) De lidstaten **kunnen ook vrijwillige maatregelen nemen**, zoals contracten voor bosmilieu- en klimaatdiensten en bosinstandhouding in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, om bij te dragen tot de uitvoering van de bepalingen

van artikel 12. Dergelijke maatregelen bieden de mogelijkheid om met succes de preventieve aanpak met (vrijwillig) proactief habitatbeheer te combineren. **Deze maatregelen kunnen echter slechts een aanvulling en geen vervanging vormen van de formele rechtsbescherming.**

(2-29) Voor de toepassing van artikel 12 op de **visserij** moeten visserijactiviteiten worden gereguleerd om negatieve gevolgen voor strikt beschermde soorten te voorkomen, zoals de aantasting van hun voortplantings- of rustplaatsen, het opzettelijk vangen of doden van die soorten, of de bijvangst ervan in vistuig. Voor de toepassing van de nodige preventieve maatregelen kan gebruik worden gemaakt van planningsinstrumenten zoals visserijbeheersplannen of visvergunningen met specifieke eisen. Om een adequate en doeltreffende bescherming te waarborgen, moeten zij gebaseerd zijn op goede kennis van de risico's van bepaalde soorten vistuig. Daarnaast moet bijzondere aandacht worden besteed aan gebieden waar een risico bestaat op interactie met bijvangsten tot gevolg.

Aangezien de instandhouding van mariene biologische rijkdommen de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie is in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, moeten de nodige maatregelen via dit beleidskader worden uitgevoerd. De geldende basisregels zijn vastgelegd in Verordening (EU) nr. 1380/2013, waarin een ecosysteemgerichte benadering van het visserijbeheer wordt toegepast die erop gericht is de milieueffecten te beperken en te zorgen voor samenhang met de milieuwetgeving. Er kunnen verschillende instrumenten voor visserijbeheer worden gebruikt om de nodige preventieve maatregelen uit te voeren, zoals die in het kader van de "verordening inzake technische maatregelen" (Verordening (EU) 2019/1241⁴⁹).

In het kader van het regionaliseringsproces op grond van die verordening moeten de lidstaten bij de Commissie gezamenlijke aanbevelingen indienen ten behoeve van de vaststelling van gedelegeerde handelingen met de nodige maatregelen. In het algemeen kunnen de lidstaten de nodige regels en preventieve maatregelen toepassen op de vissersvloten die hun vlag voeren. Voor andere vloten die in de wateren van de lidstaten vissen, moeten de maatregelen worden uitgevoerd door middel van gedelegeerde handelingen van de Commissie. Op grond van Verordening (EG) nr. 1380/2013 kunnen de lidstaten noodmaatregelen vaststellen om een ernstige bedreiging voor soorten tegen te gaan, die onder bepaalde voorwaarden voor alle vaartuigen gelden. Daarnaast kunnen zij met betrekking tot de zone van twaalf zeemijl gerekend vanaf hun basislijnen niet-discriminerende maatregelen nemen die onder bepaalde voorwaarden voor alle vaartuigen gelden.

Aangezien bijvangst volgens de huidige kennis een van de belangrijkste drukfactoren voor beschermde mariene soorten is, met name voor walvisachtigen, schildpadden en zeevogels, is het van groot belang om met betrekking tot de relevante visserijactiviteiten doeltreffende preventieve maatregelen vast te stellen en uit te voeren. Daartoe moet gebruik worden gemaakt van de mechanismen die in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid beschikbaar zijn, en meer bepaald van de verordening inzake technische maatregelen (Verordening (EU) 2019/1241). Bij preventieve maatregelen kan het bijvoorbeeld gaan om wijzigingen van of beperkingen op bepaalde soorten vistuig, regulering wat tijd of ruimte betreft van visserijactiviteiten (bv. een totaal verbod op het gebruik van bepaald vistuig in een gebied waar dergelijk vistuig een bedreiging vormt voor de staat van instandhouding van soorten in dat gebied of voor hun habitats) of de ontwikkeling van alternatieve soorten vistuig.

⁴⁹ Verordening (EU) 2019/1241 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de instandhouding van visbestanden en de bescherming van mariene ecosystemen door middel van technische maatregelen.

11 — Verdere aanwijzingen: Verordening (EU) 2019/1241

Verordening (EU) 2019/1241 ("verordening inzake technische maatregelen"), die in 2019 in werking is getreden, voorziet onder meer in de vaststelling van technische maatregelen om de effecten van vistuig op krachtens de habitatrichtlijn beschermde soorten en hun habitats te voorkomen of te beperken. In het bijzonder verbiedt de verordening:

- bepaalde soorten vistuig en toepassingen, zoals drijfnetten met een lengte van meer dan 2,5 km die niet-selectief zijn en dus schadelijk kunnen zijn voor het mariene leven;
- het vangen, aan boord houden, overladen of aanlanden van de in bijlage IV bij de habitatrichtlijn vermelde soorten vissen of schaaldieren, tenzij afwijkingen zijn verleend uit hoofde van artikel 16 van die richtlijn. Incidenteel gevangen exemplaren worden ongedeerd gelaten en onmiddellijk in zee teruggezet, behalve om wetenschappelijk onderzoek te kunnen doen naar incidenteel gedode exemplaren wanneer dat is toegestaan overeenkomstig artikel 16 van de richtlijn;
- het vangen, aan boord houden, overladen of aanlanden van de in de bijlagen II en IV bij de habitatrichtlijn vermelde zeezoogdieren of zeereptielen en van onder de vogelrichtlijn vallende zeevogels. Gevangen exemplaren worden ongedeerd gelaten en onmiddellijk vrijgelaten.

Voorts kan een lidstaat, op basis van het beste beschikbare wetenschappelijke advies, voor vaartuigen die zijn vlag voeren, maatregelen vaststellen die de gebruiksgerelateerde gevolgen en het gebruik van bepaald vistuig beperken. De vangsten van de in de EU beschermde soorten worden door die maatregelen tot een minimum beperkt en waar mogelijk uitgebannen. De lidstaten brengen, voor controledoeleinden, de overige betrokken lidstaten op de hoogte van uit hoofde van lid 4 van dit artikel vastgestelde bepalingen. Zij maken ook de relevante informatie over deze maatregelen openbaar.

In bijlage XIII staan de mitigerende maatregelen die van toepassing zijn, waaronder het verplichte gebruik van actieve akoestische afschrikmiddelen voor vaartuigen met een lengte over alles van 12 m of meer op bepaalde soorten vistuig in specifieke gebieden als omschreven in de bijlage. In dergelijke gevallen treffen de lidstaten de nodige maatregelen om door middel van wetenschappelijk onderzoek of proefprojecten toezicht te houden op en een evaluatie te maken van de gevolgen met het gebruik van akoestische afschrikmiddelen in de betrokken visserijtakken en gebieden. Lidstaten met een rechtstreeks belang bij het beheer mogen gezamenlijke aanbevelingen indienen met de nodige maatregelen tot wijziging, aanvulling, intrekking of afwijking van de in bijlage XIII vermelde maatregelen, die de Commissie in de vorm van gedelegeerde handelingen vaststelt.

Wat de habitats van beschermde soorten betreft, zijn verscheidene in bijlage II bij de verordening genoemde gebieden gesloten voor bepaalde visserijen. Wanneer in het beste wetenschappelijke advies wordt aanbevolen om die lijst te wijzigen, is de Commissie bevoegd gedelegeerde handelingen vast te stellen overeenkomstig de voorschriften van de verordening.

(2-30) Hieruit kan de algemene conclusie worden getrokken dat lopende activiteiten idealiter zodanig moeten worden uitgevoerd dat conflicten met de bepalingen inzake de bescherming van soorten worden vermeden. Een dergelijke benadering heeft ook het voordeel dat de persoon die een activiteit uitoefent, kan worden beschermd (d.w.z. tegen vervolging) zolang hij of zij zich aan deze maatregelen houdt. Mogelijke hulpmiddelen daartoe zijn onder meer planningsinstrumenten, systemen van voorafgaande toestemming, gedragscodes en praktische informatie of richtsnoeren. Dergelijke maatregelen moeten:

- a) deel uitmaken van de krachtens artikel 12 vereiste "nodige maatregelen" voor de instelling en uitvoering van een doeltreffend systeem van strikte bescherming;
- b) de eisen van strikte bescherming omvatten;
- c) garanderen dat bij elke schadelijke actie ten volle rekening wordt gehouden met de instandhoudingsbehoeften van de betrokken soort of populatie, en vergezeld

- gaan van een wettelijk kader voor strikte bescherming dat een adequate handhaving door de regelgevende instanties in geval van niet-naleving waarborgt (er wordt voldaan aan de rechtszekerheidsaspecten); en
- d) helpen bij het vaststellen van een passend niveau van toezicht (vereist op grond van artikel 11 van de richtlijn) en de financiering daarvan.

2.3. De specifieke bepalingen inzake bescherming van artikel 12

2.3.1. Het opzettelijk vangen of doden van specimens van de in punt a) van bijlage IV genoemde soorten

Artikel 12, lid 1, punt a), verbiedt het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van de in punt a) van bijlage IV genoemde soorten. Het schrijft de uitvoering voor van duidelijke, doeltreffende en goed gecontroleerde maatregelen om opzettelijk doden of vangen te voorkomen. Goede informatie en richtsnoeren van de bevoegde instanties dragen bij tot de praktische uitvoering van deze bepalingen. Het begrip "opzettelijk" wordt door het Hof aldus uitgelegd dat het verder gaat dan "rechtstreeks oogmerk". Met "opzettelijke" handelingen worden handelingen bedoeld van een persoon of instantie die weet dat zijn of haar handeling zeer waarschijnlijk zal leiden tot schade aan een soort, maar deze schade in de zin heeft of ten minste bewust de verwachte resultaten van de handeling aanvaardt.

(2-31) Artikel 12, lid 1, punt a), verbiedt het opzettelijk vangen of doden⁵⁰ van in het wild levende specimens van de in punt a) van bijlage IV genoemde soorten. Overeenkomstig artikel 12, lid 3, geldt dit verbod ongeacht de levensfase waarin de dieren zich bevinden. Overeenkomstig artikel 1, punt m), wordt onder een specimen verstaan "elk dier of elke plant, levend of dood, van de in de bijlagen IV en V genoemde soorten, elk deel van een dier of plant van deze soorten of elk daaruit verkregen product, alsmede alle andere goederen, voor zover uit een begeleidend document, de verpakking, een merk of etiket, of uit andere omstandigheden blijkt dat het gaat om delen van dieren of planten van deze soorten of daaruit verkregen producten".

(2-32) In de zaak van de *Caretta caretta* (zaak C-103/00, punt 37) verwees het Hof naar het element "opzet" door op te merken dat: "het verkeer van bromfietsen op de legstranden verboden [was] en [...] borden [waren] geplaatst waarmee op de aanwezigheid van schildpadnesten op deze stranden werd gewezen. Wat de maritieme zone van Gerakas en Daphni betreft, deze was aangewezen als absolute beschermingszone en was voorzien van speciale borden." Volgens het Hof vormde het feit dat, ondanks de publiek toegankelijke informatie over de noodzaak om deze gebieden te beschermen, mensen bromfietsen gebruikten op het strand en waterfietsen en bootjes in het omringende zeegebied⁵¹, een opzettelijke verstoring van de schildpadden tijdens de voortplantingsperiode in de zin van artikel 12, lid 1, punt b). Derhalve lijkt het Hof het begrip "opzettelijk" in de zin van een bewuste aanvaarding van de gevolgen uit te leggen⁵².

(2-33) In zaak C-221/0453 was de redenering van het Hof specifieker. In die zaak heeft de Commissie beroep ingesteld bij het Hof omdat Spanje, door de toestemming van de autoriteiten van Castilië en León voor het plaatsen van vallen in verschillende privé-

⁵⁰ In zijn arrest van 18 mei 2006 (Commissie/Spanje, zaak C-221/04, ECLI:EU:C:2006:329, punt 69), stelde het Hof vast dat bij lezing van de verschillende taalversies blijkt dat met "opzet" zowel wordt bedoeld op het vangen als op het doden van de beschermde diersoorten.

⁵¹ Aangezien het Hof benadrukte dat het zowel wat het verkeer van bromfietsen als de aanwezigheid van bootjes betreft niet om incidentele handelingen ging, werd in de praktijk het doorslaggevende bewijs voor opzettelijke verstoring kennelijk geleverd door het herhaalde karakter van de overtredingen.

⁵² Zie punt 118 van de conclusie van de advocaat-generaal in zaak C-6/04.

⁵³ Commissie/Spanje, zaak C-221/04.

jachtzones, artikel 12, lid 1, punt a), inzake de bescherming van de otter (*Lutra lutra*) niet had nageleefd. Het Hof herinnerde aan de bevindingen in de zaak van de *Caretta caretta* en oordeelde dat “[a]n de in artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn voorkomende voorwaarde inzake opzet [...] slechts [is] voldaan indien degene die de handeling heeft verricht de vangst of de dood van een specimen van een beschermde diersoort heeft gewild, althans de mogelijkheid van die vangst of dood heeft aanvaard”⁵⁴.

Dit werd als “vereist element” gebruikt door het Hof, die in dat geval vaststelde dat de betwiste vergunning voor de vossenjacht gold en bijgevolg als zodanig niet beoogde de ottervangst toe te staan. Bovendien benadrukte het Hof dat de aanwezigheid van de otter in de betrokken zone niet formeel was vastgesteld, zodat evenmin was aangetoond dat de Spaanse autoriteiten wisten dat zij mogelijkwerijs de otter in gevaar zouden brengen door de betwiste vergunning voor de vossenjacht af te geven. Derhalve concludeerde het Hof dat de vereiste elementen — om te kunnen vaststellen of sprake was van het opzettelijk vangen of doden van een specimen van een beschermde diersoort — niet waren komen vast te staan⁵⁵.

In zaak C-340/10 heeft het Hof verklaard dat Cyprus de op haar rustende verplichtingen krachtens artikel 12, lid 1, niet is nagekomen door activiteiten toe te laten die de ecologische kenmerken van het meer van Paralimni ernstig in gevaar brengen en door niet de nodige beschermingsmaatregelen te treffen voor het behoud van de populatie van de *Natrix natrix cypriaca* (Cypriotische ringslang), en door niet de nodige maatregelen te treffen om voor die soort een systeem van strikte bescherming in te stellen en toe te passen.

(2-34) Op basis van de benadering van het Hof in de zaken C-103/00 en C-221/04 moeten “opzettelijke” handelingen worden geïnterpreteerd als handelingen van een persoon die zich ervan bewust is dat deze handelingen zullen leiden tot het vangen of doden van een in bijlage IV vermelde soort, of die bewust de mogelijkheid van een dergelijk strafbaar feit aanvaardt.

Met andere woorden, **de bepaling is niet alleen van toepassing op een persoon die vast van plan is een specimen van een beschermde soort te vangen of te doden, maar ook op een persoon die voldoende op de hoogte is van en zich voldoende bewust is van de gevolgen die zijn of haar handeling zeer waarschijnlijk zal hebben, en deze desondanks uitvoert, hetgeen leidt tot het vangen of doden van specimen** (bv. als ongewenst maar aanvaard neveneffect) (voorwaardelijke opzet).

De nationale instanties moeten met alle passende middelen proactief informatie verspreiden over de aanwezigheid van beschermde soorten en over de bestaande regels voor de bescherming ervan. Een voorbeeld hiervan zijn de borden op de stranden in de zaak van de *Caretta caretta*, waarop staat dat zich op de stranden nesten van schildpadden bevinden.

(2-35) Deze behoefte aan informatie is ook van groot belang voor soorten die bij toeval worden gevangen tijdens visserijactiviteiten die in strijd zijn met de visserijvoorschriften. De EU heeft bepaalde regels vastgesteld om te vermijden dat walvisachtigen gevangen raken in vistuig en hierdoor gedood worden. Bij Verordening (EU) 2019/1241 is het voor bepaalde vaartuigen verboden om in specifieke gebieden bepaalde soorten vistuig te gebruiken indien niet tegelijkertijd gebruik wordt gemaakt van akoestische afschrikmiddelen, waarmee kan worden voorkomen dat bruinvissen verstrikt raken in visnetten (zie ook punt 2.3.6). In dergelijke gevallen moeten de lidstaten er niet alleen voor zorgen dat het gebruik van akoestische afschrikmiddelen doeltreffend wordt

54 Commissie/Spanje, zaak C-221/04, punt 71.

55 Commissie/Spanje, zaak C-221/04, punten 72-74.

gecontroleerd en gehandhaafd, maar ook dat de vissers volledig op de hoogte worden gesteld van deze verplichting.

12 — Voorbeeld van goede praktijken: samenwerken met vissers voor het herstel van de *Monachus monachus* in Griekenland

De monniksrob *Monachus monachus* is een prioritaire soort op grond van de habitatrichtlijn en is opgenomen in zowel bijlage II als bijlage IV. Griekenland beschikt al een aantal decennia over een programma voor de instandhouding van de soort. Het programma omvat maatregelen voor de redding en rehabilitatie van gewonde exemplaren, de instelling van beschermde gebieden en voor beheer, toezicht, bewustmaking van het publiek, milieueducatie en de totstandbrenging van een passend rechtskader. Een belangrijk element van deze instandhoudingsmaatregelen is de samenwerking met vissers.

De Griekse vereniging voor de studie en bescherming van de monniksrob (MOM) heeft een aantal maatregelen genomen om de vaak conflictueuze relatie tussen vissers en de monniksrob te verbeteren. In 2009 heeft zij een actieplan ter beperking van de interacties tussen de monniksrob en de visserij in Griekenland ontwikkeld, dat talrijke wetgevende, beheers- en technische maatregelen bevat die de risico's voor de soort beperken en de voedselbron ervan beschermen. Van groot belang is dat deze maatregelen ook de financiële lasten voor vissers als gevolg van schade aan hun vistuig en aan hun visvangst beperken.

Er is uitgebreid onderzoek gedaan naar de voedselvoorkeuren van de monniksrob, in combinatie met onderzoek naar vastgestelde hotspots (d.w.z. gebieden met een significante aanwezigheid van de monniksrob) in termen van tonnage en dichtheid van vissersvaartuigen, gebruik van vistuig en impact op de visserij. Visserijbedrijven en andere belanghebbenden, zoals havenpolitie, diensten "Visserij" en eigenaren van viskwekerijen, zijn rechtstreeks betrokken bij onderzoeksacties. Vissers hebben ook een opleiding gekregen over hoe zij moeten handelen als een monniksrob verstrikt is geraakt en in samenwerking met hen zijn experimentele visserijmethoden getest. Bovendien is een op maat gesneden communicatiecampagne voor de visserijsector georganiseerd⁵⁶. Dit alles heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van het aantal monniksrobben dat bij toeval door vissers wordt gevangen of gedood en een gestaag herstel van de monniksrobpopulatie in Griekenland.

2.3.2. Het opzettelijk verstoren van de in punt a) van bijlage IV genoemde soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek

(2-36) In artikel 12, lid 1, punt b), is het verbod neergelegd op het opzettelijk verstoren van de soorten van bijlage IV, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek, wanneer de soorten kwetsbaarder zijn⁵⁷. Overeenkomstig artikel 12, lid 3, geldt dit verbod ongeacht de levensfase waarin de betrokken soorten zich bevinden.

2.3.2.a) Opzettelijk verstoren

Elke opzettelijke verstoring die van invloed kan zijn op de overlevingskansen, het voortplantingssucces of het voortplantingsvermogen van een beschermde soort, of die leidt tot een verkleining van het leefgebied of tot verplaatsing of verdringing van de soort, moet worden beschouwd als "verstoren" in de zin van artikel 12.

⁵⁶ LIFE MOFI:
<https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/project/details/2592> h
Action Plan for the mitigation of the negative effects of monk seal-fisheries interactions in Greece —
summary report in English (<https://www.monachus-guardian.org/library/mom09a.pdf>).
National Strategy and Action Plan for the Conservation of the Mediterranean Monk Seal in Greece, 2009-
2015
(<https://www.monachus-guardian.org/library/notarb09b.pdf> www.mom.gr).

⁵⁷ In het arrest in de zaak Commissie/Luxemburg, zaak C-75/01, punten 53-54, heeft het Hof verklaard dat Luxemburg niet had gezorgd voor de volledige omzetting van artikel 12, lid 1, punt b), aangezien het opzettelijk verstoren van soorten tijdens de trekperiode niet werd verboden.

(2-37) Noch artikel 12, noch artikel 1 van de habitatrichtlijn bevat een definitie van het begrip “verstoren”⁵⁸. De bepaling is niet uitdrukkelijk beperkt tot “significante” verstoringen, zoals in artikel 6, lid 2, van de richtlijn het geval is, maar de werkingssfeer van de bepaling moet worden geïnterpreteerd in het licht van de overkoepelende doelstelling van de richtlijn.

Zoals hierboven reeds vermeld is de uitvoering van het bij artikel 12, lid 1, punten a) tot en met d), van de habitatrichtlijn voorgeschreven beschermingssysteem “niet afhankelijk van de voorwaarde dat bepaalde activiteiten negatieve gevolgen dreigen te hebben voor de staat van instandhouding van de betrokken diersoort”⁵⁹ en dat “de door deze bepaling geboden bescherming ook blijft gelden voor soorten die een gunstige staat van instandhouding hebben bereikt”⁶⁰.

Het is duidelijk dat **elke activiteit die een opzettelijke verstoring van een soort inhoudt die van invloed kan zijn op de overlevingskansen, het voortplantingssucces of het voortplantingsvermogen ervan, of die leidt tot een verkleining van het leefgebied of tot verplaatsing of verdringing van de soort, moet worden beschouwd als “verstoren”** in de zin van artikel 12.

(2-38) Gezien de specifieke levensgeschiedenis (met name de voortplantingsstrategie of mobiliteit) en de vaak complexe sociale interacties van sommige dieren, kan de verstoring van individuele exemplaren vaak gevolgen hebben voor de populatiegrootte. Dit is bijvoorbeeld het geval als een drachtig dier wordt verstoord of als bij grote, langlevende en zeer mobiele dieren met een lage vruchtbaarheid, zoals zeezoogdieren, een moederdier wordt gescheiden van het jong.

(2-39) Over het algemeen zijn de intensiteit en de duur van verstoringen en de frequentie waarmee verstoringen worden herhaald, belangrijke parameters bij de beoordeling van het effect ervan op een soort. Verschillende soorten hebben verschillende gevoeligheden of reacties op hetzelfde type verstoring, waarmee rekening moet worden gehouden. Factoren die de ene soort verstoren, veroorzaken wellicht geen verstoring voor een andere soort. Ook kan de gevoeligheid van één exemplaar van een bepaalde soort verschillen afhankelijk van het seizoen of van bepaalde perioden in de levenscyclus ervan (bv. voortplantingsperiode).

In artikel 12, lid 1, punt b), wordt met deze mogelijkheid rekening gehouden door te benadrukken dat opzettelijk verstoren moeten worden verboden, vooral tijdens de gevoelige perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek. Ook moet worden bedacht dat verstoring (bv. door geluid, lichtbron) niet altijd rechtstreeks van invloed is op de fysieke integriteit van een soort. Verder kan verstoring een indirect negatief effect op de soort hebben (bv. doordat ze veel energie moeten gebruiken om te vluchten: als vleermuizen bijvoorbeeld tijdens de overwintering worden verstoord, stijgt hun temperatuur en vluchten ze, waardoor ze minder kans hebben om de winter te overleven als gevolg van een groot verlies aan energie).

(2-40) **Daarom is een benadering per geval nodig.** De bevoegde instanties moeten zorgvuldig nadenken over de mate van verstoring die schadelijk moet worden geacht, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken soort en de situatie, zoals hierboven uiteengezet. Zo kan de herhaalde verstoring van walvisachtigen door boten voor walvissafari's aanzienlijke gevolgen hebben voor individuele exemplaren, met negatieve gevolgen voor de lokale populatie. Anderzijds mogen sporadische verstoringen

58 De richtsnoeren van artikel 6 bevatten evenwel enige nuttige informatie over het begrip met betrekking tot habitats. Zie *Beheer van Natura 2000-gebieden — De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn* (92/43/EEG) ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=EN)).

59 Gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, punten 57 en 84.

60 Gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, punt 78.

zonder mogelijke negatieve gevolgen voor het individuele dier of de lokale populatie, zoals het weggagen van een wolf bij een omheinde schapenweide om schade te voorkomen, niet als een verstoring in de zin van artikel 12 worden beschouwd.

(2-41) De verstoring moet ook "opzettelijk" zijn om binnen de werkingssfeer van artikel 12, lid 1, punt b), te vallen (zie punt 2.3.1 voor de definitie van "opzettelijk"). Ook in de zaak van de *Caretta caretta* (zaak C-103/00) heeft het Hof elk van de verschillende activiteiten op de legstranden onderzocht om een causaal verband tussen deze activiteiten en de verstoring van de soort te leggen. Het heeft om te beginnen vastgesteld dat het verkeer van bromfietsen op een legstrand van de *Caretta caretta* deze soort, met name als gevolg van geluidsoverlast, vooral kan storen tijdens het leggen, het uitbroeden en het uitkomen van de eieren en tijdens het zich naar zee begeven van de jonge schildpadjes. Voorts vormde de aanwezigheid van bootjes in de nabijheid van de legstranden een gevaar voor het leven en welzijn van de schildpadden. Volgens het Hof volstond dit om een opzettelijke verstoring van de betrokken soort tijdens de voortplantingsperiode ervan te vormen in de zin van artikel 12, lid 1, punt b).

13 — Jurisprudentie van het Hof: verstoring van de onechte karetschildpad (*Caretta caretta*) in de regio Kyparissia (Griekenland)

De onechte karetschildpad (*Caretta caretta*) is opgenomen in de bijlagen II en IV bij de habitatrichtlijn en moet derhalve strikt worden beschermd. De Middellandse Zee is een kraamkamer voor jonge dieren en een populaire plek voor volwassen dieren in de voorjaars- en zomermaanden. Griekenland is de populairste nestplaats langs de kust van de Middellandse Zee, met meer dan 3 000 nesten per jaar. De baai van Laganas op het eiland Zakynthos herbergt het grootste mediterrane nestgebied, gevolgd door de baai van Kyparissia (een Natura 2000-gebied (GR2550005)), dat profiteert van een goed bewaard duinstelsel en een kustbos, maar wordt bedreigd door ongecontroleerde ontwikkelingen.

Twee arresten van het Hof (C-103/00 en C-504/14) hebben betrekking op de toepassing van artikel 12, lid 1, punten b) en d), met het oog op de instelling en uitvoering van een doeltreffend systeem van strikte bescherming van de onechte karetschildpad in deze gebieden. Het Hof concludeerde dat Griekenland, door te verzuimen passende maatregelen te treffen om de verstoring van de soort tijdens de voortplantingsperiode en de beschadiging of vernieling van de voortplantingsplaatsen te voorkomen, de krachtens de bepalingen van de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen.

Het Hof oordeelde dat bij het ontbreken van een geïntegreerd en samenhangend nationaal rechtskader, met inbegrip van het ontbreken van een goedgekeurd beheersplan, de strikte bescherming van de onechte karetschildpad en van de voortplantingsplaatsen niet kan worden gewaarborgd. Een systeem van strikte bescherming kan niet worden ingesteld middels een fragmentarisch geheel van afzonderlijke maatregelen die betrekking hebben op milieubescherming in het algemeen en niet op concrete wijze elke opzettelijke verstoring van de betrokken soort tijdens de perioden van voortplanting alsmede elke activiteit die de beschadiging of de vernieling van de voortplantingsplaatsen van die soort kan veroorzaken, beogen te voorkomen⁶¹.

14 — Nadere richtsnoeren: het aanpakken van de effecten van antropogeen onderwatergeluid op walvisachtigen

Activiteiten die kunnen leiden tot de verstoring van strikt beschermde mariene soorten, zoals walvisachtigen, omvatten de scheepvaart of windmolens in zee door continu geluid en bouwwerkzaamheden, olie- en gasexploratie of militaire activiteiten door impuls geluid. De gevolgen voor walvisachtigen variëren van verstoring en maskering van het geluid dat voor communicatie wordt gebruikt, tot kortstondige en langdurige gehoorproblemen, lichamelijk letsel en zelfs sterfte. In combinatie met de bijkomende effecten van stress, verwarring en paniek kan dit verwoestende gevolgen hebben voor individuele dieren en voor hele populaties.

61 Bronnen: <https://rm.coe.int/threats-to-marine-turtles-in-thines-kyparissias-greece-complainant-rep/168073e91b>

Arrest van het HvJ-EU (zaak C-504/14): <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=nl&num=C-504/14>

Wat de scheepvaart betreft, kunnen de lidstaten een breed scala van preventieve maatregelen overwegen, waaronder het verlagen van de snelheid van schepen of het aanpassen van de scheepsroutes. Voor activiteiten in verband met seismisch onderzoek waarbij gebruik wordt gemaakt van luchtdrukgeweren of voor bouwwerkzaamheden op zee waarbij gebruik wordt gemaakt van heien, is meestal een vergunning vereist. Daarom kunnen voor dergelijke plannen en projecten de nodige preventieve maatregelen worden voorgesteld in het kader van milieueffectbeoordelingen op grond van de richtlijn inzake strategische milieueffectbeoordeling en de milieueffectbeoordelingsrichtlijn.

De uitdagingen bij het vaststellen van passende schadebeperkingsmaatregelen zijn op internationaal niveau erkend en er zijn relevante methodologische richtsnoeren vastgesteld, bijvoorbeeld in het kader van ACCOBAMS⁶² en ASCOBANS⁶³ gericht op walvisachtigen, terwijl in het kader van het Verdrag inzake trekkende diersoorten richtsnoeren zijn opgesteld voor milieueffectbeoordelingen van activiteiten die mariene geluidshinder veroorzaken. Deze richtsnoeren bieden een zeer nuttig kader om ervoor te zorgen dat de regels van de habitatrichtlijn worden nageleefd. Bij de toepassing ervan moet echter altijd rekening worden gehouden met de meest recente wetenschappelijke en deskundige kennis op dit gebied, en moet worden uitgegaan van gedetailleerde overwegingen van elke specifieke activiteit en de gevolgen ervan voor bepaalde soorten.

15 — Nadere richtsnoeren voor seismische exploratie en het mogelijke effect daarvan op zeezoogdieren, Ierland

Ierland heeft een solide regelgevings- en beheersregeling voor seismische exploratie ontwikkeld om potentieel significante effecten op alle soorten zeezoogdieren binnen en buiten Natura 2000-gebieden te voorkomen. In 2014 publiceerde het Ierse ministerie van Kunsten, Erfgoed en Gaeltacht uitgebreide richtsnoeren over de beheersing van het risico voor mariene zoogdieren van kunstmatige geluidsbronnen in de Ierse wateren⁶⁴. In de richtsnoeren worden de soorten risico's beschreven die zich kunnen voordoen (bv. door baggeren, boren, heien, geofysische akoestische onderzoeken, explosieven) en wordt uitgelegd hoe een risicobeoordeling moet worden uitgevoerd, ondersteund door uitgewerkte voorbeelden. Vervolgens wordt beschreven welke regelgevende antwoorden moeten worden gegeven (bv. geen toestemming, toestemming met voorwaarden ...).

2.3.2.b) Perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek

De perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek worden beschouwd als bijzonder gevoelige perioden in verband met verstoring. Deze perioden kunnen alleen worden bepaald met een soortspecifieke aanpak, vanwege ecologische, biologische en gedragsmatige verschillen tussen soorten.

(2-42) De perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek worden beschouwd als **bijzonder gevoelige perioden voor soorten in verband met de verstoring ervan**. De habitatrichtlijn bevat echter geen definitie van deze begrippen. Aangezien punt a) van bijlage IV bij de richtlijn een zeer breed scala aan soorten omvat, die in ecologisch, biologisch en gedragsmatig opzicht zeer verschillend zijn, is het noodzakelijk wederom een "soortspecifieke" aanpak te hanteren bij het definiëren van de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek (voor zover deze perioden überhaupt van toepassing zijn).

(2-43) Voor de toepassing van artikel 12 zijn de volgende definities van toepassing:

⁶² <https://accobams.org/>

⁶³ <https://www.ascobans.org/>

⁶⁴ https://www.npws.ie/sites/default/files/general/Underwater%20sound%20guidance_Jan%202014.pdf

- periode van voortplanting en afhankelijkheid van de jongen: deze periode kan (indien van toepassing) de periode omvatten van het baltsgedrag, de paring, de bouw van het nest of de selectie van de plaats om eieren te leggen of te werpen, het werpen of het leggen van eieren, of de ontwikkeling van nakomelingen in het geval van ongeslachtelijke voortplanting, de ontwikkeling en het uitbroeden van eieren en het grootbrengen van de jongen;
- periode van overwintering: de overwintering is een periode waarin een dier inactief raakt en in een slaaptoestand, inactieve of rusttoestand verkeert, doorgaans in de winter. Een dergelijke toestand gaat gewoonlijk gepaard met een lagere lichaamstemperatuur en een vertraagde hartslag en ademhaling. De overwintering zorgt ervoor dat een dier zware omstandigheden kan overleven door minder energie te gebruiken dan wanneer het actief zou zijn (bijvoorbeeld sommige vleermuizen, knaagdieren, amfibieën of reptielen);
- periode van trek: de trek is de periodieke verplaatsing van specimens van het ene gebied naar het andere als een natuurlijk onderdeel van hun levenscyclus, gewoonlijk als reactie op seizoensgebonden veranderingen of veranderingen in de voedselvoorziening.

2.3.3. Het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur

(2-44) Op grond van artikel 12, lid 1, punt c), is het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur verboden.

2.3.4. Het beschadigen of vernielen van de voortplantings- of rustplaatsen

(2-45) Artikel 12, lid 1, punt d), is een op zichzelf staande bepaling. Anders dan de andere verbodsbepalingen van artikel 12 heeft het niet rechtstreeks betrekking op de specimens, maar beoogt het de bescherming van belangrijke elementen van hun leefgebied, aangezien het de beschadiging of vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen verbiedt. Daarnaast wordt in de punten a), b) en c) van artikel 12, lid 1, het begrip "opzettelijk" gebruikt, wat in punt d) niet het geval is.

2.3.4.a) ***De gevolgen van het feit dat het woord "opzettelijk" niet in artikel 12, lid 1, punt d), wordt gebruikt***

Het feit dat het woord "opzettelijk" niet wordt gebruikt in artikel 12 lid 1, punt d), onderstreept het belang van preventieve maatregelen van de lidstaten om elke vorm van vernieling of beschadiging van de voortplantings- of rustplaatsen door de mens te voorkomen. Vernieling of beschadiging door natuurlijke oorzaken (d.w.z. niet rechtstreeks het gevolg van menselijke activiteiten, bv. natuurrampen) of veroorzaakt door onvoorziene gebeurtenissen valt niet onder artikel 12, lid 1, punt d).

(2-46) Krachtens artikel 12, lid 1, punten a tot en met c), geldt dat enkel opzettelijke handelingen verboden zijn en moeten worden voorkomen, terwijl krachtens punt d) een opzettelijke handeling geen noodzakelijke voorwaarde is⁶⁵. **Artikel 12, lid 1, punt d), houdt een verbod in op alle handelingen die leiden tot de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen, ongeacht of zij opzettelijk zijn of niet**⁶⁶.

⁶⁵ Het is vermeldenswaardig dat dit punt een van de verschillen is tussen de habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern. In dit specifieke deel van artikel 12 komt het woord "opzettelijk" niet voor, maar het begrip komt wel voor in de vergelijkbare formulering van artikel 6 van het Verdrag van Bern.

⁶⁶ In het arrest van 20 oktober 2005 (Commissie/VK, zaak C-6/04, ECR blz. 9017, punt 79), heeft het Hof opgemerkt dat "door enkel de opzettelijke beschadiging of vernieling van de voortplantings- of

Voorts heeft het Hof bevestigd dat "[d]oor het in artikel 12, lid 1, sub d, van de richtlijn gestelde verbod niet te beperken tot opzettelijke handelingen, anders dan hij heeft gedaan voor de sub a tot en met c van deze bepaling bedoelde handelingen, [...] de communautaire wetgever zijn wil te kennen [heeft] gegeven, de voortplantings- of rustplaatsen een verhoogde bescherming te bieden tegen handelingen die beschadiging of vernieling ervan veroorzaken. Gelet op het belang van de door de richtlijn nagestreefde doelstellingen van bescherming van de biologische diversiteit is het niet onevenredig dat het in artikel 12, lid 1, sub d, gestelde verbod niet beperkt is tot opzettelijke handelingen"⁶⁷.

(2-47) In het strafrecht wordt onderscheid gemaakt tussen doelbewuste of opzettelijke handelingen en onopzettelijke handelingen. "Opzettelijk" heeft ook betrekking op situaties waarin het resultaat niet rechtstreeks bedoeld is, maar de betrokkene rekening had moeten houden met de gevolgen die uit de handeling zouden kunnen voortvloeien. Hieruit blijkt duidelijk dat het woord "opzettelijk" in punt d) is weggelaten zodat ook niet-opzettelijke handelingen die leiden tot verslechtering of vernietiging, onder de werkingssfeer van deze bepaling vallen. Hiermee krijgt deze bepaling een bijzondere eigenschap: elke beschadiging of vernieling van voortplantings- of rustplaatsen moet daadwerkelijk worden verboden, d.w.z. voorkomen.

(2-48) Dit betekent echter niet dat op grond van artikel 12, lid 1, punt d), van de richtlijn proactieve maatregelen voor het beheer van habitats vereist zijn (bv. actief beheer van een weide voor vlinders). Om de voortplantings- of rustplaatsen te beschermen tegen beschadiging of vernieling volstaat een eenvoudig verbod in een wettekst echter niet; dit moet worden ondersteund door een adequaat handhavingmechanisme, met inbegrip van preventieve maatregelen. In het kader van een systeem van strikte bescherming **moeten de lidstaten anticiperen op de mogelijke bedreigingen voor gebieden door menselijk handelen** en maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat personen die een overtreding kunnen begaan (al dan niet opzettelijk) op de hoogte zijn van het geldende verbod en dienovereenkomstig handelen.

(2-49) In de eerste zaak van de *Caretta caretta*⁶⁸ heeft het Hof verklaard dat de aanwezigheid van bouwwerken op een strand dat door de soort als legstrand wordt gebruikt, leidt tot beschadiging of vernieling van de voortplantingsplaats in de zin van artikel 12, lid 1, punt d), van de richtlijn⁶⁹. Opmerkelijk is dat deze bouwwerken volgens het Hof niet "illegaal" hoefden te zijn. Het enkele feit dat daar bouwwerken waren gebouwd die tot beschadiging en vernieling konden leiden, was voor het Hof het doorslaggevende argument. Derhalve is de bouw van bouwwerken op een strand dat is aangewezen als "absolute beschermingszone" en in het bijzonder "was voorzien van speciale borden", voldoende om een inbreuk op artikel 12, lid 1, punt d), te vormen.

(2-50) Het Hof heeft in zaak C-441/17 (betreffende de bescherming van bepaalde soorten saproxyle kevers van bijlage IV — *Buprestis splendens*, *Cucujus cinnaberinus*, *Phryganophilus ruficollis* en *Pytho kolwensis* — in het oerbos van Białowieża, Polen)⁷⁰ ook verduidelijkt dat de verbodsbepalingen van artikel 12 van de habitatrichtlijn van toepassing zijn, ongeacht het aantal specimens van de soorten die onder de strikte

rustplaatsen van de betrokken soorten te verbieden, de wettelijke regeling van Gibraltar niet voldoet aan de eisen van artikel 12, lid 1, sub d". Het Hof heeft dezelfde aanpak gevolgd in haar arrest van 11 januari 2007 (Commissie/Ierland, zaak C-183/05, nog niet gepubliceerd in het ECR, punt 47): "artikel 23, lid 7, sub b, van de Wildlife Act, door te bepalen dat niet-opzettelijke handelingen waarbij de voortplantings- of rustplaatsen van wilde soorten worden verstoord of vernietigd geen inbreuk vormen, [...] voldoet [niet] aan de eisen van artikel 12, lid 1, sub d, van richtlijn 92/43, dat deze handelingen verbiedt ongeacht of zij opzettelijk zijn of niet".

⁶⁷ Zie het arrest van 10 januari 2006, Commissie/Duitsland, zaak C-98/03, ECR blz. 53, punt 55.

⁶⁸ Commissie/Griekenland, zaak C-103/00.

⁶⁹ Overeenkomstig punt 38 van het arrest "lijdt het geen twijfel, dat de aanwezigheid van bouwwerken op een legstrand zoals dat te Daphni leidt tot beschadiging of vernieling van de voortplantingsplaats, in de zin van artikel 12, lid 1, sub d, van de richtlijn".

⁷⁰ Arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen, zaak C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

bescherming vallen. Recenter heeft het Hof herhaald dat “de uitvoering van de bij artikel 12, lid 1, onder d), van deze richtlijn voorgeschreven beschermingsregeling, [...] niet afhankelijk is van het aantal specimens van de betrokken soort”⁷¹. Met andere woorden, het feit dat een soort sterk aanwezig is in een gebied en dat het voortbestaan ervan in dat gebied niet wordt bedreigd, doet geen afbreuk aan de verplichtingen inzake de strikte bescherming van soorten. Dergelijke feiten moeten in plaats daarvan in aanmerking worden genomen in de afwijkingsprocedure. Het omgekeerde geldt ook: het feit dat een gebied slechts voor een of enkele exemplaren van een in punt a) van bijlage IV genoemde soort een voortplantingsplaats of rustplaats is, doet geen afbreuk aan de verplichting om dit gebied te beschermen tegen handelingen die het gebied kunnen beschadigen of vernielen.

(2-51) Anderzijds zullen zich gevallen voordoen waarin de verslechtering van natuurlijke habitats op natuurlijke wijze plaatsvindt (onder meer door natuurlijke successie na de beëindiging van een bepaald grondgebruik zoals landbouw) of het gevolg is van onvoorziene gebeurtenissen, zodat de habitat niet langer een geschikt voortplantings- of rustgebied voor bepaalde soorten is. In dit geval, waarin geen handeling is verricht om de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen te veroorzaken, maar dit te wijten is aan natuurlijke oorzaken, is artikel 12, lid 1, punt d), niet van toepassing⁷².

16 — Jurisprudentie van het Hof: niet-waarborging van de strikte bescherming van bepaalde saproxyle kevers

Het Natura 2000-gebied Puszcza Białowieska in Polen (PLC 200004, oerbos van Białowieża) omvat het nationaal park Białowieża en de beheerbossen van drie bosgebieden (Białowieża, Browsk en Hajnówka). Het is een van de best bewaarde natuurlijke loof- en gemengde bossen in Europa, gekenmerkt door grote hoeveelheden oude bomen en dood hout. Het is een unieke biodiversiteitshotspot en een belangrijke bron van wetenschappelijke kennis, met name voor ecologische processen.

Vanwege de voortdurende verspreiding van de letterzetter (onder meer als gevolg van de klimaatverandering) heeft de Poolse minister van Milieu in 2016 een wijziging van het bosbeheerplan van 2012 goedgekeurd. Hiermee werd toestemming gegeven om de houtoogst in de periode van 2012 tot en met 2021 alleen al in het bosgebied Białowieża te verdrievoudigen, en om bepaalde bosactiviteiten uit te voeren in gebieden die zijn uitgesloten van economische activiteiten, zoals reinigingskap of kunstmatige regeneratie. Vervolgens heeft de directeur-generaal van het agentschap voor staatsbosbeheer in 2017 voor de drie bosgebieden Białowieża, Browsk en Hajnówka een besluit vastgesteld betreffende het kappen en verwijderen van door de letterzetter aangetaste bomen om redenen van openbare veiligheid, en ter beperking van het brandgevaar in alle leeftijdsgroepen van het bos. Bijgevolg werd begonnen met het verwijderen van droge bomen en door de letterzetter gekoloniseerde bomen uit deze drie bosgebieden in een gebied van ongeveer 34 000 hectare, terwijl het Natura 2000-gebied Puszcza Białowieska een oppervlakte van 63 147 hectare bestrijkt.

De Europese Commissie was van mening dat de Poolse autoriteiten hadden verzuimd de zekerheid te verkrijgen dat die bosbeheermaatregelen de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Puszcza Białowieska niet zouden aantasten. Daarom heeft de Commissie in juli 2017 bij het Hof van Justitie beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat Polen de krachtens artikel 6, lid 3, en artikel 12, lid 1, punten a) en d), van de habitatrichtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. In zijn arrest van 17 april 2018⁷³ heeft het Hof verklaard dat een “passende beoordeling” niet correct was uitgevoerd en dat de Poolse regering haar verplichtingen tot

71 Gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, punt 84.

72 In gevallen van beschadiging door natuurlijke oorzaken of onvoorziene gebeurtenissen is artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn het juiste instrument; dit is echter alleen van toepassing op Natura 2000-gebieden. In het arrest van 20 oktober 2005 (Commissie/VK, zaak C-6/04, ECR blz. 9017, punt 34) heeft het Hof verklaard dat “het voor de uitvoering van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn noodzakelijk kan zijn zowel maatregelen te nemen om externe, door de mens veroorzaakte aantastingen en verstoringen te vermijden, als maatregelen om natuurlijke ontwikkelingen af te remmen die de staat van instandhouding van de soorten en natuurlijke habitats in de SBZ's kunnen verslechteren”.

73 Arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen, zaak C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

bescherming van het oerbos van Białowieża niet was nagekomen. Voorts benadrukte het Hof dat er wetenschappelijke discussie bestaat over de meest geschikte maatregelen om de verspreiding van letterzetter tegen te gaan. Derhalve hadden de Poolse autoriteiten de houtoogst niet mogen verhogen, aangezien er geen wetenschappelijke zekerheid bestond dat de activiteiten op het gebied van actief bosbeheer geen blijvende negatieve gevolgen zouden hebben voor de integriteit van het oerbos van Białowieża en voor de beschermde soorten (onder meer saproxyle kevers).

Het Hof heeft ook verduidelijkt dat de verbodsbepalingen van artikel 12 van de habitatrichtlijn van toepassing zijn ongeacht het aantal exemplaren van strikt beschermde soorten. Met andere woorden, het feit dat een soort sterk aanwezig is in een gebied en dat het voortbestaan ervan in dat gebied niet wordt bedreigd, doet geen afbreuk aan de verplichtingen inzake de strikte bescherming van soorten. Dit moet in plaats daarvan in aanmerking worden genomen in de afwijkingsprocedure.

17 — Voorbeeld van goede praktijken: kwetsbaarheidskaart voor vogels en vleermuizen in verband met windmolenparken in Vlaanderen (België)

Kwetsbaarheidskaarten voor wilde flora en fauna worden erkend als een doeltreffend instrument om gebieden aan te wijzen waar de ontwikkeling van hernieuwbare energie nadelige gevolgen zou kunnen hebben voor kwetsbare gemeenschappen van wilde planten en dieren en dus moet worden vermeden. Deze kaarten kunnen worden gebruikt om in een vroeg stadium van het planningsproces gebieden te identificeren waar zich ecologische gemeenschappen bevinden die gevoelig zijn voor windenergieprojecten. Kwetsbaarheidskaarten voor wilde flora en fauna dienen doorgaans om strategische-planningsbesluiten te onderbouwen tijdens de initiële fase waarin de locatie van de ontwikkeling wordt geselecteerd en zijn daarom bedoeld voor gebruik op landschapsschaal, vaak met regionale, nationale of multinationale reikwijdte.

Het doel van deze kwetsbaarheidskaart voor windmolenparken bestaat erin aan te geven waar de plaatsing van windturbines in Vlaanderen risico's kan inhouden voor vogels en vleermuizen. De kaart is bedoeld als hulp bij beoordelingen op het niveau van specifieke locaties en bij de strategische planning. Het is een voorbeeld van een kwetsbaarheidskaart voor verschillende soorten en toont aan hoe uiteenlopende groepen in een enkel instrument kunnen worden beoordeeld.

De regio wordt op de kaart ingedeeld in de vier categorieën hoog, gemiddeld en mogelijk risico, alsook laag risico/onvoldoende informatie. Het instrument omvat een kwetsbaarheidskaart voor vogels die op GIS-gegevens is gebaseerd en bestaat uit meerdere deelkaarten, inclusief informatie over belangrijke vogelgebieden en trekroutes. De kwetsbaarheidskaarten en bijbehorende richtsnoeren worden in Vlaanderen vaak gebruikt bij beslissingen over de locatiekeuze. Projectontwikkelaars en adviesbureaus gebruiken ze voor de strategische planning en als "uitgangspunt" voor uitvoerigere projectbeoordelingen op het niveau van een locatie. Lokale en regionale instanties hanteren deze kaarten met hetzelfde doel voor ogen en om te controleren of de projectontwikkelaars en adviesbureaus degelijk werk hebben geleverd.

De kaart bevat ook informatie over vleermuizen, maar verschilt van de thematische kaarten voor vogels in die zin dat de kaart is gebaseerd op de identificatie van een geschikte habitat (met behulp van luchtfoto's en een inventaris van de vegetatie van het gebied), die werd gebruikt als voorspellende factor voor de aanwezigheid van vleermuizen. Er moet echter worden opgemerkt dat er veel minder gegevens beschikbaar zijn over vleermuizen dan over vogels. Bijgevolg moet bij de interpretatie van de gevoeligheidsprognoses voor vleermuizen meer voorzichtigheid worden betracht.

Bron: Handleiding over het opstellen van kwetsbaarheidskaarten (Engelstalig)

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

2.3.4.b) Vaststelling van "voortplantingsplaatsen en rustplaatsen"

Voortplantings- en rustplaatsen moeten strikt worden beschermd omdat zij van cruciaal belang zijn voor de levenscyclus van de dieren en essentiële elementen zijn van de volledige habitat van een soort. Artikel 12, lid 1, punt d), moet daarom worden opgevat in de zin dat het beoogt de ecologische functionaliteit van dergelijke plaatsen in stand te houden, door ervoor te zorgen dat zij alle elementen blijven bieden die het dier nodig heeft om te rusten of zich met succes voort te planten. De bescherming geldt het hele jaar door als deze locaties regelmatig worden gebruikt.

(2-52) In het licht van de doelstellingen van de richtlijn moeten voortplantings- en rustplaatsen strikt worden beschermd omdat zij van cruciaal belang zijn voor de levenscyclus van de dieren en zeer belangrijke elementen zijn van de volledige habitat⁷⁴ die nodig is om het voortbestaan van een soort te garanderen. De bescherming van deze plaatsen houdt direct verband met de staat van instandhouding van een soort. **Het doel van de bepaling in artikel 12, lid 1, punt d), moet daarom worden begrepen als het veiligstellen van de ecologische functionaliteit van voortplantings- en rustplaatsen.** Zo bepaalt artikel 12, lid 1, punt d), dat dergelijke plaatsen niet mogen worden beschadigd of vernield door menselijke activiteiten, zodat zij kunnen blijven voorzien in alles wat een specifiek dier nodig heeft om te rusten of zich met succes voort te planten.

(2-53) In zaak C-383/09 heeft advocaat-generaal Kokott "voortplantings- en rustplaatsen" aldus uitgelegd dat deze niet alleen de holen omvatten, maar ook de habitats daaromheen. Het Hof oordeelde dat niet alleen de directe vernieling van de holen, maar ook de stedenbouwkundige processen en veranderingen in de vegetatiestructuur in het ruimere gebied niet voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van artikel 12, lid 1, punt d)⁷⁵.

(2-54) Uit artikel 12, lid 1, punt d), volgt dus dat dergelijke voortplantings- en rustplaatsen ook moeten worden beschermd wanneer zij slechts incidenteel worden gebruikt of zelfs verlaten zijn⁷⁶, maar er redelijkerwijs een grote kans bestaat dat de betrokken soort terugkeert naar deze plaatsen. Als bijvoorbeeld een bepaalde grot elk jaar door een aantal vleermuizen wordt gebruikt om te overwinteren (omdat de soort de gewoonte heeft elke winter naar dezelfde roestplaats terug te keren), moet de functionaliteit van deze grot als overwinteringsplaats ook in de zomer worden beschermd, zodat de vleermuizen de grot in de winter opnieuw kunnen gebruiken.

(2-55) Het is moeilijk om algemene criteria voor voortplantings- en rustplaatsen vast te leggen, omdat in punt a) van bijlage IV soorten uit vele taxa met vele verschillende levensgeschiedenisstrategieën zijn opgenomen. Het is onmogelijk een strikte definitie van "voortplantingsplaats" en "rustplaats" te geven die voor alle taxa geldt. Bij de interpretatie van de termen "voortplantingsplaats" en "rustplaats" moet daarom rekening worden gehouden met deze verscheidenheid en met de verschillende heersende omstandigheden. De volgende algemene definities zijn bedoeld als richtsnoer in dit verband en gaan uit van de veronderstelling dat de betrokken gebieden vastgesteld en redelijkerwijs afgebakend kunnen worden. Zij zijn bedoeld als een controlelijst met elementen die in overweging kunnen worden genomen, aangezien niet al deze elementen op alle soorten van toepassing zullen zijn. Hier kunnen ook leemten in de kennis over een soort worden vastgesteld. De twee onderstaande definities worden in afzonderlijke

⁷⁴ Artikel 1, punt f), definieert de "habitat van een soort" als een door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald milieu waarin de soort tijdens één van de fasen van zijn biologische cyclus leeft.

⁷⁵ Arrest van 9 juni 2011, Commissie/Frankrijk, zaak C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369.

⁷⁶ In lopende zaak C-477/19, zal het HvJ-EU een uitspraak doen over de vraag of het begrip "rustplaats" in de zin van artikel 12, lid 1, punt d), van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat daaronder ook voormalige rustplaatsen vallen die inmiddels zijn verlaten.

hoofdstukken uiteengezet, hoewel zij in de praktijk vaak met elkaar verband houden en elkaar overlappen en dus samen in overweging kunnen worden genomen.

(2-56) Voor de toepassing van artikel 12 zijn de volgende definities van toepassing.

- Voortplantingsplaatsen

Onder voortplanting wordt hier verstaan de paring, de geboorte (met inbegrip van het leggen van eieren) of het produceren van nageslacht wanneer de voortplanting ongeslachtelijk is. Een voortplantingsplaats wordt hier gedefinieerd als de gebieden die nodig zijn om te paren en te jongen, en omvat ook de directe omgeving van de nest- of werpplaats wanneer het nageslacht afhankelijk is van die plaats. Voor sommige soorten omvat een voortplantingsplaats ook de bijbehorende structuren die nodig zijn om hun territorium te bepalen en te verdedigen. Voor soorten die zich asexueel voortplanten, wordt een voortplantingsplaats gedefinieerd als het gebied dat nodig is om nageslacht te produceren. Voortplantingsplaatsen die regelmatig worden gebruikt, zowel tijdens als om het jaar, moeten worden beschermd, zelfs wanneer zij niet bezet zijn.

De voortplantingsplaats kan dus gebieden omvatten die nodig zijn voor:

1. baltsgedrag;
2. paring;
3. de bouw van het nest of de keuze van de plaats om eieren te leggen of jongen te werpen;
4. het werpen van jongen, het leggen van eieren of het produceren van nageslacht wanneer de voortplanting ongeslachtelijk is;
5. de eierontwikkeling en het uitkomen van eieren;
6. nest- of werpplaatsen, wanneer zij bezet worden door jongen die van die plaats afhankelijk zijn; en
7. ruimere habitats die de voortplanting succesvol maken, met inbegrip van voedselgebieden.

- Rustplaatsen

Rustplaatsen worden gedefinieerd als voor het bestaan van een dier of groep van dieren essentiële zones wanneer ze niet-actief zijn. Voor soorten met een sessiele fase wordt een rustplaats gedefinieerd als de vasthechtingsplaats. Rustplaatsen omvatten structuren die door dieren zijn aangelegd om als rustplaats te dienen, zoals roestplaatsen, hollen of schuilplaatsen. Rustplaatsen die regelmatig worden gebruikt, zowel tijdens als om het jaar, moeten worden beschermd, zelfs wanneer zij niet bezet zijn.

Rustplaatsen die essentieel zijn voor de overleving kunnen een of meer structuren en habitatkenmerken omvatten die nodig zijn:

1. voor thermoregulerend gedrag, bv. *Lacerta agilis* (zandhagedis);
2. om te rusten, te slapen of te recupereren, bv. roestplaats van *Nyctalus leisleri* (bosvleermuis);
3. om te schuilen, voor bescherming of als toevluchtsoord, bv. hollen van *Macrothele calpeiana*; en
4. voor de winterslaap, bv. slaapzalen van vleermuizen en schuilplaatsen van *Muscardinus avellanarius* (hazelmuis).

(2-57) **Een goede uitvoering van artikel 12, lid 1, punt d), vereist een goede kennis van de ecologie** (biologie en habitats, maar ook de omvang, verspreiding en dynamiek van de populatie) en het gedrag van de soorten (levenscyclus, organisatie, interactie binnen en tussen soorten).

Voorbeelden van voortplantings- en rustplaatsen

	Vortplantingsplaat s	Rustplaats
<i>Triturus cristatus</i> (kamsalamander)	In de poel die voor de paring wordt gebruikt, hebben de mannetjes elk hun territorium waarin baltsgedrag en paring plaatsvinden. De eitjes worden afzonderlijk gelegd op emergente planten en rijpen over een periode van 12-18 dagen. De jonge larven komen uit en zwemmen vrij rond. De poel is dus de voortplantingsplaats.	Tijdens de terrestrische fase van zijn leven maakt <i>T. cristatus</i> gebruik van schuilplaatsen zoals stenen, boomstammen en roestplaatsen in bomen om zich overdag onder te verschuilen. Vergelijkbare schuilplaatsen worden gebruikt tijdens perioden van winterslaap (in koude streken) of zomerslaap (in warme streken). Tijdens de aquatische fase van hun leven maken de volwassenen en larven gebruik van ondergedompelde en emergente vegetatie als schuilplaats. <i>T. cristatus</i> verspreidt zich naar aangrenzende poelen. Gezonde populaties van <i>T. cristatus</i> maken gebruik van een reeks poelen en verplaatsen zich tussen deze poelen, waarbij zij zich verspreiden over een geschikte, onderling verbonden terrestrische habitat. Individuen kunnen zich ongeveer 1 km van hun geboorteplaats verplaatsen. De rustplaatsen van <i>T. cristatus</i> zijn dus de poelen die zij bewonen en de aangrenzende terrestrische habitat die hen ondersteunt tijdens de terrestrische fase van hun levenscyclus.
<i>Nyctalus Leisleri</i> (bosvleermuis)	De mannetjes leven gescheiden van de wijfjes tijdens de broedtijd. De mannetjes bakenen in de herfst hun paringsterritoria af in boomholtes. De paring vindt plaats in de late herfst en de vrouwtjes stellen de bevruchting uit tot de lente. De jongen worden in een kraamkamer geboren en zijn afhankelijk van hun moeder tot ze in de zomer worden gespeend. Paarterritoria en kraamkamers zijn dus voortplantingsplaatsen. Bij deze strikte toepassing van de definitie blijven winterroestplaatsen, die onder "rustplaatsen" vallen overeenkomstig artikel 12, lid 1, punt d), buiten beschouwing.	<u>Voor de winterslaap</u> <i>N. leisleri</i> is hoofdzakelijk een boombewonende vleermuis die 's winters een winterslaap houdt. In de winter slapen deze dieren in boomholten, gebouwen en soms in grotten en tunnels die een geschikt microklimaat bieden. Zij maken ook gebruik van kunstmatige roestplaatsen. Er zijn roestplaatsen gevonden in parken en stedelijke gebieden en in loof- en naaldbossen. Deze roestplaatsen moeten zich op een relatief ongestoorde locatie bevinden, aangezien vleermuizen die uit hun winterslaap worden gewekt waardevolle energiereserves verbruiken die ze tijdens de winter niet kunnen vervangen. Dagroestplaatsen tijdens hun actieve periode (in het voorjaar) zijn eveneens van essentieel belang voor alle vleermuissoorten, die overdag een relatief ongestoorde plaats nodig hebben, ook hier weer in de spleten en holten van oude bomen en gebouwen. Afhankelijk van de locatie kan een kolonie verschillende zomerroestplaatsen gebruiken, waarvan de grootste als kraamkamers kunnen dienen, terwijl de mannetjes solitair worden of in kleine groepen leven. <u>Tijdens de migratie</u> Van <i>N. leisleri</i> is bekend dat hij in sommige delen van zijn Europese verspreidingsgebied migreert: in Duitsland geringde exemplaren bleken te overwinteren in Frankrijk en Zwitserland (nationaal verslag, 2003⁷⁷). De exacte migratiepatronen zijn niet bekend. Andere populaties lijken echter meer sedentair met zowel kraamkamers als

77 http://www.eurobats.org/sites/default/files/documents/pdf/National_Reports/Inf.MoP7_20-National%20Implementation%20Report%20of%20Germany.pdf

		winterroestplaatsen op dezelfde locatie. De roestplaatsen die door <i>N. leisleri</i> worden gebruikt om overdag te rusten en om te overwinteren, zijn rustplaatsen.
--	--	--

	Voortplantingsplaats	Rustplaats
<i>Maculinea arion</i> (tijmblauwtje)	<i>M. arion</i> heeft een plaats nodig waar de waardplant (<i>Thymus</i>-soorten), gastheer en voedselbron (<i>Myrmica</i>-mierennesten) voor zijn larven aanwezig zijn om zijn ontwikkeling te voltooien. De eitjes worden in de knop van een tijmbloem (<i>Thymus</i>) gelegd, die als voedingsbodem dient en waar de larven zich ontwikkelen. In een bepaald stadium valt de larve van de plant en trekt ze een mier aan die haar oppakt en meeneemt naar het mierennest. De larve zet haar ontwikkeling in het nest voort en jaagt op mierenlarven. De verpopping gebeurt in het nest en de volwassen dieren vliegen in de vroege zomer uit. De voortplantingsplaats van <i>M. arion</i> is een locatie met planten van de soort <i>Thymus</i> in de nabijheid van de plaats waar de volwassen dieren tevoorschijn komen en het nest van de <i>Myrmica</i>-mier waar de larven en poppen zich ontwikkelen.	Deze soort heeft geen duidelijk afgebakende rustplaatsen, behalve die welke nodig zijn voor de ontwikkeling van de larven en de verpopping. Deze levensfasen vallen onder de definitie van voortplantingsplaats hiernaast.
<i>Osmoderma eremita</i> (juchtleerkever)	De rustplaatsen en voortplantingsplaatsen van <i>O. eremita</i> zijn in feite dezelfde. Deze saproxylicische soort leeft het grootste deel van zijn leven in met rot gevulde holten van volwassen loofbomen, meestal van de soort <i>Quercus</i>. Een groot deel van de individuen verlaat de geboortebom niet. De paring vindt plaats in het substraat, en de eitjes worden diep in het substraat afgezet. De ontwikkeling van ei tot kever duurt meerdere jaren. De poppen ontwikkelen zich in de herfst; de volwassen dieren verschijnen in de late lente of vroege zomer. De rustplaats van <i>O. eremita</i> bestaat uit een reeks volwassen en in wezen holle loofbomen, meestal van de soort <i>Quercus</i>, met hartrot.	

(2-58) Uit het voorbeeld van *Triturus cristatus* (zie kader hierboven) blijkt dat de voortplantings- en rustplaatsen van sommige soorten met een **klein verspreidingsgebied** elkaar kunnen overlappen. In dergelijke gevallen is het van belang een functioneel levensvatbaar en samenhangend gebied voor de soort te beschermen, dat zowel de rust- als de voortplantingsplaatsen omvat, alsook andere gebieden die noodzakelijk worden geacht om de ecologische functionaliteit van de voortplantings- en/of rustplaats in stand te houden. Het definiëren van de "lokale" populatie van een dergelijke soort kan een nuttige rol spelen bij de afbakening van een dergelijk gebied.

(2-59) Ook moet worden nagegaan hoe in het kader van artikel 12 moet worden omgegaan met **soorten met een grotere actieradius**. Het specifieke probleem van soorten met een grotere actieradius wordt reeds erkend in artikel 4, lid 1, van de richtlijn. In dit geval kan het raadzaam zijn om de definitie van voortplantings- en rustplaats te beperken tot een locatie die duidelijk kan worden afgebakend: bv. de roestplaatsen van vleermuizen, de winterholten van beren of het hol van een otter, of andere gebieden waarvan duidelijk kan worden vastgesteld dat zij belangrijk zijn als voortplantings- of rustplaats.

(2-60) In de zaak *Caretta caretta* gaf het Hof geen definitie voor voortplantingsplaatsen en rustplaatsen en volgde het een aanpak per geval/soort. In deze zaak heeft het Hof erop gewezen dat de golf van Laganas "een zeer belangrijk voortplantingsgebied is van de beschermde soort *Caretta caretta*"⁷⁸. In dit gebied waren de fysische en biologische factoren aanwezig die van essentieel belang zijn voor de voortplanting van de soort (zeegebied en broedstranden). Het is moeilijk om een algemene definitie van "voortplantingsplaatsen" en "rustplaatsen" vast te stellen, omdat de ecologische kenmerken van de soorten sterk uiteenlopen. Er moet rekening worden gehouden met de meest recente kennis over de ecologie en het gedrag van de soorten.

2.3.4.c) Het concept "beschadiging"

Beschadiging kan worden omschreven als de fysische achteruitgang die een voortplantings- of rustplaats aantast. In tegenstelling tot vernieling kan een dergelijke achteruitgang zich ook langzaam en geleidelijk voltrekken en zo de functionaliteit van de plaats verminderen. Artikel 12, lid 1, punt d), is van toepassing indien een duidelijk oorzakelijk verband kan worden gelegd tussen een of meer door de mens veroorzaakte activiteiten en de beschadiging van een voortplantings- of rustplaats.

(2-61) Noch artikel 12, lid 1, punt d), noch artikel 1 van de habitatrichtlijn bevat een definitie van het begrip "beschadiging", hoewel deze term of een synoniem ervan ook in andere bepalingen van de richtlijn voorkomt (bv. artikel 6, lid 2).

(2-62) In het algemeen kan beschadiging worden omschreven als de fysische achteruitgang die een habitat (in dit geval een voortplantings- of rustplaats) aantast. In tegenstelling tot vernieling kan beschadiging **zich langzaam voltrekken en geleidelijk de functionaliteit van de plaats** verminderen. Beschadiging hoeft dus niet onmiddellijk te leiden tot een verlies van functionaliteit van een plaats. Ze kan echter de functionaliteit, uitgedrukt in kwaliteit of kwantiteit van de aanwezige ecologische elementen, nadelig beïnvloeden en na verloop van tijd tot een volledig verlies ervan leiden. Gezien de grote verscheidenheid van de in punt a) van bijlage IV vermelde soorten, moet de beschadiging van een bepaalde voortplantings- of rustplaats per geval worden beoordeeld.

(2-63) Bij het opsporen en vermijden van de oorzaken die leiden tot de beschadiging of zelfs het verlies van de voortplantings- of rustfunctionaliteit, is het van belang een duidelijk **oorzakelijk verband** te leggen tussen een of meer door de mens veroorzaakte activiteiten en de beschadiging of vernieling van een voortplantings- of rustplaats. Het is duidelijk dat de oorzaken van de beschadiging zowel binnen als buiten, en mogelijk zelfs op enige afstand van de voortplantings- of rustplaats in kwestie kunnen liggen. Dergelijke oorzaken en activiteiten moeten dan zodanig worden beheerst dat beschadiging en vernieling kunnen worden voorkomen. Alleen met een duidelijk beeld van de oorzaken kunnen de instanties dienovereenkomstig handelen en verdere of toekomstige beschadiging of vernieling voorkomen.

⁷⁸ Commissie/Griekenland, zaak C-103/00, punt 27.

(2-64) Het gedogen van activiteiten die de habitat van beschermde soorten direct of indirect aantasten of beschadigen, kan derhalve een inbreuk op artikel 12, lid 1, vormen, zoals door het Hof in zaak C-340/10 is erkend. In deze zaak concludeerde het Hof dat het bovenmatig wegpompen van water en andere schadelijke activiteiten in de nabijheid van het meer van Paralimni een aanzienlijke negatieve invloed konden hebben op de habitat van de Cypriotische ringslang en op de instandhouding van deze soort, met name in jaren van droogte. Door dit soort activiteiten te gedogen, is Cyprus de krachtens artikel 12, lid 1, op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

(2-65) Om de grenzen te bepalen van wat als "beschadiging" kan worden beschouwd, is een analyse van artikel 12, lid 1, punt d), in zijn geheel onontbeerlijk. Artikel 12 heeft als doel een systeem van strikte bescherming in te voeren voor de soorten in punt a) van bijlage IV. De uitdrukkelijke bescherming van voortplantings- en rustplaatsen naast de bescherming van de soort als zodanig, zonder de kwalificatie "opzettelijk", toont het belang aan dat door de richtlijn aan deze gebieden wordt toegekend. Deze specifieke bescherming tegen de beschadiging of vernieling van voortplantings- en rustplaatsen houdt vanzelfsprekend verband met de essentiële functie van deze plaatsen, die alle elementen moeten blijven bieden die een bepaald dier (of een bepaalde groep dieren) nodig heeft om zich voort te planten of te rusten.

(2-66) Voorbeelden van activiteiten die kunnen leiden tot **beschadiging** in de zin van artikel 12, lid 1, punt d):

- **opvulling** van delen van **paaiplaatsen** van de kamsalamander (*Triturus cristatus*) of andere strikt beschermde amfibieën, waardoor hun functie als voortplantingsplaats (als geheel) wordt verminderd;
- **beschadiging** van de functie van delen van een **hamsterhol** als voortplantings- en rustplaats, veroorzaakt door diepploegen;
- **werkzaamheden** langs een deel van de **rivier** dat een rust- en voortplantingsplaats is voor de Atlantische steur (*Acipenser sturio*) of voor andere strikt beschermde vissen;
- **drainage van gronden** of andere activiteiten die veranderingen in de hydrologie veroorzaken waardoor de ecologische kenmerken van de habitat ernstig in het gedrang komen en de populatie van de *Natrix natrix cypriaca* (Cypriotische ringslang, zie punt 2.33) wordt beïnvloed;
- **kappen/verwijderen van dode of stervende bomen** die belangrijke habitats vormen voor bepaalde in bijlage IV strikt beschermde saproxylicische keversoorten⁷⁹ (*Buprestis splendens*, *Cucujus cinnaberinus*, *Phryganophilus ruficollis* en *Pytho kolwensis*);
- de bouw van huizen, resorts, wegen en andere **infrastructuur**, alsook **lichtvervuiling** of **visserijactiviteiten** in of dicht bij de broedgebieden van de onechte karetschildpad (*Caretta caretta*)⁸⁰.

18 — Voorbeeld van goede praktijken: een strategisch programma voor steursoorten in de Donau

Steuken zijn een belangrijk onderdeel van het natuurlijke erfgoed van het stroomgebied van de Donau en de Zwarte Zee. Deze vissoorten zijn **een uitstekende indicator voor goede water- en habitatkwaliteit**. Van de zes steursoorten zijn er momenteel vier ernstig bedreigd, wordt er één kwetsbaar geacht en is er één uitgestorven. Alle soorten worden **nu beschermd door de EU-habitatrichtlijn**.

In juni 2011 is in de EU-strategie voor de Donauregio het doel "*instandhouding van levensvatbare populaties van Donau-steursoorten en andere inheemse vissoorten tegen 2020*" opgenomen

⁷⁹ Arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen, zaak C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255, punten 233-236.

⁸⁰ Arrest van 10 november 2016, Commissie/Griekenland, zaak C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847, punten 160 en 114.

(doel PA6). Vervolgens werd in januari 2012 een **taskforce voor de steur in de Donau** opgericht om te bepalen hoe dit doel samen kon worden bereikt. De taskforce bestaat uit steurdeskundigen en vertegenwoordigers van ngo's, de Internationale Commissie voor de bescherming van de Donau, de Donaustrategie en nationale regeringen.

Een van de eerste acties van de taskforce was de opstelling van het programma Sturgeon 2020, dat als kader voor gecoördineerde acties dient. Voor de uitvoering van het programma was de inzet en complexe samenwerking nodig tussen regeringen, beleidsmakers, plaatselijke gemeenschappen, belanghebbenden, wetenschappers en ngo's.

Het stroomgebiedsbeheersplan voor de Donau (DRBMP) en het bijbehorende gezamenlijke maatregelenprogramma zijn de meest voor de hand liggende instrumenten die kunnen bijdragen aan de uitvoering van de voorgestelde maatregelen van Sturgeon 2020. In het tweede ontwerp van het DRBMP, dat in 2015 is geactualiseerd, is aangegeven dat gestreefd wordt naar een situatie *"waarin er geen antropogene barrières en habitattekorten meer zijn die de migratie en de voortplanting van vissen belemmeren, waarbij steursoorten en andere treksoorten toegang hebben tot de Donau en haar relevante zijrivieren. In het stroomgebied van de Donau moeten populaties van steursoorten en bepaalde andere trekvisen aanwezig zijn die zichzelf in stand kunnen houden, overeenkomstig hun historische verspreiding"*.

Om deze beheersdoelstelling te verwezenlijken werden onder meer de volgende maatregelen geformuleerd:

- specificatie van het aantal vispassages en andere riviercontinuïteitsmaatregelen die elk land uiterlijk in 2021 moet uitvoeren, en de locatie daarvan;
- specificatie van de locatie en de reikwijdte van de uiterlijk in 2021 door elk land te nemen maatregelen om de riviermorfologie te verbeteren door middel van herstel, instandhouding en verbetering;
- voorkoming van nieuwe barrières voor vismigratie als gevolg van nieuwe infrastructuurprojecten; als nieuwe barrières onvermijdelijk zijn, moeten al in het ontwerp van het project de nodige schadebeperkingsmaatregelen worden opgenomen (bijvoorbeeld vistrappen);
- opvulling van leemten in kennis over de mogelijkheden van steuren en bepaalde andere trekvisen om via de stuwdammen IJzeren Poort I & II stroomopwaarts of stroomafwaarts te migreren, met inbegrip van habitatonderzoek;
- als dit onderzoek positieve resultaten oplevert, moeten passende maatregelen worden genomen en moet een haalbaarheidsstudie worden uitgevoerd voor de stuwdam bij Gabčíkovo en de boven-Donau.

Volgens het DRBMP zullen tegen 2021 **140 vispassages** worden gebouwd in het stroomgebied van de rivier (sinds het eerste DRBMP zijn er al 120 gebouwd). Deze moeten de migratie van alle vissoorten, waaronder steuren, van alle leeftijdscategorieën mogelijk maken door toepassing van de beste beschikbare technieken. Voor de periode na 2021 zijn **nog eens 330 maatregelen gepland om onderbrekingen van de riviercontinuïteit weg te nemen** (artikel 4, lid 4, KRW). <http://www.dstf.eu>

2.3.4.d) Maatregelen om de ecologische functionaliteit van voortplantings- of rustplaatsen in stand te houden

Maatregelen om de ecologische functionaliteit van een voortplantings- of rustplaats in stand te houden in geval van projecten en activiteiten met een mogelijk effect op dergelijke plaatsen, moeten het karakter hebben van schadebeperkingsmaatregelen (d.w.z. maatregelen die het negatieve effect tot een minimum beperken of zelfs opheffen). Het kan ook gaan om maatregelen die een bepaalde voortplantings- of rustplaats actief verbeteren of zodanig beheren dat deze niet te lijden heeft onder een vermindering of verlies van ecologische functionaliteit, op geen enkel moment. Zolang aan deze voorwaarde is voldaan en deze processen door de bevoegde instanties worden gecontroleerd en bewaakt, is het niet nodig om artikel 16 toe te passen.

(2-67) **Maatregelen om de ecologische functionaliteit in stand te houden** (hierna "CEF-maatregelen" genoemd) **zijn preventieve maatregelen die erop gericht zijn de negatieve gevolgen van een activiteit op voortplantings- of rustplaatsen van beschermde soorten tot een minimum te beperken of zelfs volledig te voorkomen.** Die maatregelen kunnen echter ook verder gaan en acties omvatten die een bepaalde voortplantings- of rustplaats **actief verbeteren**, zodat dat deze niet te lijden heeft onder een vermindering of verlies van ecologische functionaliteit, op geen enkel moment. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat het gebied wordt uitgebreid of dat nieuwe habitats worden gecreëerd in of met een directe functionele band met een voortplantings- of rustplaats, teneinde de functionaliteit ervan in stand te houden. De instandhouding of verbetering van de ecologische functionaliteit dankzij dergelijke maatregelen voor de betrokken soorten, zou uiteraard duidelijk moeten worden aangetoond.

(2-68) Dergelijke maatregelen kunnen alleen worden toegepast als er sprake is van een vergunnings- of planningsregeling met formele procedures, waarbij de bevoegde instanties kunnen beoordelen of de maatregelen voor de instandhouding van de "voortplantings"- of "rust"-functie van een gebied toereikend zijn. CEF-maatregelen kunnen een optie zijn wanneer een activiteit mogelijk alleen gevolgen heeft voor delen van een voortplantings- of rustplaats. Als de voortplantings- of rustplaats als gevolg van de CEF-maatregelen nog steeds ten minste dezelfde (of grotere) omvang en dezelfde (of betere) kwaliteit behoudt voor de betrokken soort, is er geen sprake van beschadiging van de functie, de kwaliteit of de integriteit van het gebied. Het is van cruciaal belang dat de ecologische functionaliteit van het gebied behouden blijft of verbeterd wordt. Toezicht op de doeltreffendheid van de CEF-maatregelen is dan ook belangrijk.

(2-69) Als de ecologische functionaliteit van een gebied via de voorgestelde maatregelen (bv. door de projectontwikkelaar in het kader van een project) niet kan worden gewaarborgd, mogen deze maatregelen overeenkomstig het voorzorgsbeginsel niet worden beschouwd als in overeenstemming met artikel 12, lid 1, punt d). Om aan artikel 12, lid 1, punt d), te voldoen, **moet er een hoge mate van zekerheid zijn dat de maatregelen volstaan om beschadiging of vernieling te voorkomen** en moeten zij daadwerkelijk op het juiste moment en in de juiste vorm worden getroffen om beschadiging of vernieling te voorkomen. De kans op succes moet worden beoordeeld op basis van objectieve informatie en in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het betrokken gebied.

(2-70) Passende CEF-maatregelen die ervoor zorgen dat de functie, kwaliteit en integriteit van het gebied niet achteruitgaan, zullen over het geheel genomen een positief effect hebben op de bescherming van de betrokken soorten.

(2-71) CEF-maatregelen kunnen integraal deel uitmaken van de specificaties van een activiteit of project; zij kunnen ook deel uitmaken van de preventieve maatregelen in het kader van een systeem voor strikte bescherming om te voldoen aan artikel 12, lid 1, punt d).

(2-72) Op basis van de definitie van voortplantings- en rustplaatsen (zie punt 2.3.4.b) blijkt de hierboven geschetste aanpak vooral relevant wanneer het gaat om dieren met kleine territoria, waarbij voortplantings- of rustplaatsen worden afgebakend als "functionele eenheden" (d.w.z. dat de bredere aanpak wordt gevolgd). In dit verband moet worden beklemtoond dat een lidstaat consequent moet zijn wat betreft de omschrijving van de voortplantings- en rustplaatsen van een bepaalde soort en dus ook wat betreft de bescherming van die plaatsen op zijn volledige grondgebied.

(2-73) **CEF-maatregelen verschillen in strikte zin van compenserende maatregelen** (met inbegrip van compenserende maatregelen uit hoofde van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn). Compenserende maatregelen hebben als doel om specifieke negatieve effecten op een soort te compenseren en impliceren dus dat er een beschadiging of vernieling van een voortplantings- of rustplaats is of is geweest. Dit is niet het geval bij CEF-maatregelen, die ervoor zorgen dat de ecologische functionaliteit

van de voortplantings- of rustplaats ook na de activiteit volledig intact blijft (in kwantitatieve en kwalitatieve zin). In geval van beschadiging of vernieling van een voortplantings- of rustplaats is een afwijking uit hoofde van artikel 16 altijd noodzakelijk wanneer aan de daarbij gestelde voorwaarden is voldaan. Punt 3.2.3.b heeft betrekking op het gebruik van compenserende maatregelen uit hoofde van artikel 16.

2.3.5. Het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens

De verbodsbepalingen van artikel 12, lid 2, gelden voor alle levensfasen van de in punt a) van bijlage IV genoemde soorten.

(2-74) Voor de soorten in punt a) van bijlage IV is in artikel 12, lid 2, het volgende bepaald: "Met betrekking tot deze soorten verbieden de lidstaten het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van deze richtlijn." Artikel 12, lid 3, bepaalt dat de verbodsbepalingen van artikel 12, lid 1, punten a) en b), en artikel 12, lid 2, gelden voor alle levensfasen van de in punt a) van bijlage IV genoemde soorten.

2.3.6. Systeem van toezicht op het bij toeval vangen en doden van de in punt a) van bijlage IV genoemde soorten

Artikel 12, lid 4, bepaalt dat de lidstaten een systeem van toezicht op het bij toeval vangen en doden moeten instellen en verdere onderzoekwerkzaamheden moeten verrichten of instandhoudingsmaatregelen moeten treffen die nodig zijn om te verzekeren dat het bij toeval vangen of doden geen significante negatieve weerslag heeft op de betrokken soorten.

(2-75) Overeenkomstig artikel 12, lid 4, zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het instellen van een systeem van toezicht op het bij toeval vangen en doden van de diersoorten genoemd in punt a) van bijlage IV. **Het systeem van toezicht moet robuust genoeg zijn om betrouwbare gegevens te kunnen verzamelen over het effect van alle activiteiten die voor de betrokken soorten een risico op het bij toeval vangen en doden met zich mee kunnen brengen.** De verzamelde informatie moet een betrouwbare raming van het bij toeval vangen en doden opleveren die, in combinatie met de resultaten van het toezicht op de staat van instandhouding, kan leiden tot een gefundeerde beslissing over de vraag of instandhoudingsmaatregelen nodig zijn om te garanderen dat er geen significante negatieve weerslag is op de betrokken soorten.

Voorbeelden hiervan zijn het toezicht op de bijvangst van walvisachtigen of zeeschildpadden in vistuig of op het doden van deze dieren door botsingen met schepen, het toezicht op de vleermuissterfte rond windturbines, of het toezicht op aangereden dieren (bv. amfibieën tijdens de voorjaarsstrek). In zaak C-308/08 heeft het Hof zich gebogen over de toepassing van artikel 12, lid 4, met betrekking tot de Iberische lynx (*Lynx pardinus*) in Andalusië en gewezen op het bestaan van een systeem voor toezicht op het bij toeval doden van Iberische lynxen in het wegverkeer (zie kader hieronder).

19 – Voorbeeld van goede praktijken: verbetering van een weg door het gebied van de Iberische lynx

De Iberische lynx (*Lynx pardinus*) is de meest bedreigde katachtige ter wereld. Hij jaagt bijna uitsluitend op het Europese konijn, wat de soort nog kwetsbaarder maakt wegens zijn zeer specifieke ecologische behoeften. De Iberische lynx wordt bedreigd als gevolg van een combinatie van factoren: een afnemende voedselbasis (epidemieën zoals myxomatose en de hemorragische ziekte hebben in de loop der jaren de konijnenpopulaties getroffen), aanrijdingen met voertuigen

(als gevolg van de versnippering van hun leefgebied door de vele landwegen), verlies en beschadiging van hun habitat (verdere ontwikkeling van infrastructuur zoals wegen, dammen, spoorwegen en andere menselijke activiteiten), en illegale doding (de soort werd historisch gezien beschouwd als een aantrekkelijke jachttrofee en als ongedierte). Aan het begin van deze eeuw stond de Iberische lynx op het punt van uitsterven, met nog slechts ongeveer 100 individuen in twee geïsoleerde subpopulaties in Andalusië (Spanje), alsmede in delen van Portugal. In 2019 was dit aantal gestegen tot meer dan 600 volwassen individuen in acht subpopulaties die in toenemende mate onderling contact hadden.

In het kader van het LIFE-programma heeft de Europese Unie in belangrijke mate bijgedragen tot het herstel van deze soort, met een aanzienlijke toename van de populatie in de laatste tien jaar. In het kader van het LIFE-project Iberlince⁸¹ hebben de Spaanse autoriteiten een reeks acties op touw gezet die erop gericht zijn de verschillende populatiekernen beter met elkaar te verbinden en het sterftecijfer van de Iberische lynx als gevolg van aanrijdingen met voertuigen met 30 % te verlagen. De in dit verband uitgevoerde acties omvatten de aanleg en aanpassing van ecoducten, gerichte afrasteringen, bewegwijzering en het instellen van snelheidsbeperkingen. Het Spaanse ministerie van openbare werken en vervoer, dat bevoegd is voor de veiligheid op de weg, is medebegunstigde geworden van dit LIFE-project om te helpen met de uitvoering van acties die het risico op aanrijdingen kunnen verminderen. Verdere inspanningen en maatregelen kunnen nodig zijn om ervoor te zorgen dat incidentele sterfte door aanrijdingen en andere oorzaken van niet-natuurlijke sterfte op passende wijze worden aangepakt en dat significante gevolgen voor de populatie van de Iberische lynx worden voorkomen.

20 — Voorbeeld van goede praktijken: het project LIFE SAFE-CROSSING — preventie van aanrijdingen tussen voertuigen en dieren

Het project LIFE SAFE-CROSSING is bedoeld om acties uit te voeren om de impact van wegen op een aantal prioritaire soorten in vier Europese landen te verminderen: de Marsicaanse bruine beer (*Ursus arctos marsicanus*) en de wolf (*Canis lupus*) in Italië, de Iberische lynx (*Lynx pardinus*) in Spanje, en de bruine beer (*Ursus arctos*) in Griekenland en Roemenië.

Deze soorten worden ernstig bedreigd door weginfrastructuur, zowel door directe sterfte als door het barrière-effect. Om deze effecten te verzachten zal gebruik worden gemaakt van de ervaring die is opgedaan bij een eerder LIFE-project, namelijk LIFE STRADE. In het kader van dat project werd met succes op 17 locaties in Midden-Italië een innovatief hulpmiddel voor de preventie van aanrijdingen tussen dieren en voertuigen geïnstalleerd. Het feit dat bestuurders zich weinig of niet bewust zijn van en geen aandacht hebben voor aanrijdingen met wilde dieren, werd aangemerkt als een van de belangrijkste oorzaken van dit probleem.

Het LIFE SAFE-CROSSING-project heeft daarom de volgende doelstellingen:

- het gebruik van innovatieve [systemen ter voorkoming van botsingen tussen dieren en voertuigen](#) demonstreren;
- het risico op aanrijdingen met de doelsoorten verminderen;
- de connectiviteit verbeteren en de mobiliteit van de doelpopulaties bevorderen;
- de aandacht van bestuurders in de projectgebieden vestigen op het risico van aanrijdingen met de doelsoorten.

Bij het project zijn 13 partners betrokken: ngo's, particuliere bedrijven en overheidsinstanties. Dankzij de deelneming van de provincie Terni kan deskundigheid uit het LIFE STRADE-project worden overgedragen naar de nieuwe gebieden. Het projectgebied van SAFE-CROSSING omvat 29 Natura 2000-gebieden (gebieden van communautair belang). Door de directe mortaliteit en de versnippering door weginfrastructuur aan te pakken, zal het project bijdragen tot de verbetering van de biodiversiteit binnen de Natura 2000-gebieden en van de connectiviteit tussen de gebieden. Door de methoden en praktijken te standaardiseren en te verspreiden, zullen de beste praktijken navolging krijgen in andere gebieden. Tot slot zal tijdens het project de kennis van de plaatselijke gemeenschappen en de toeristen over het Natura 2000-netwerk worden verbeterd met een intensieve bewustmakingscampagne.

81 <http://www.iberlince.eu/index.php/esp/>

(2-76) Het systematisch toezien op en verzamelen van betrouwbare gegevens over het bij toeval vangen en doden is een essentiële voorwaarde voor de uitvoering van doeltreffende instandhoudingsmaatregelen. Wat bijvoorbeeld de bijvangst in vistuig betreft, kan een systeem van toezicht steunen op de gegevens die de lidstaten verzamelen binnen het kader voor de verzameling van visserijgegevens⁸². Verordening (EU) 2017/1004 bevat voorschriften inzake de verzameling, het beheer en het gebruik van biologische, ecologische, technische en socio-economische gegevens betreffende de visserijsector, om bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid en de milieuwetgeving. Moderne controletechnologieën, zoals instrumenten voor elektronische monitoring op afstand (Remote Electronic Monitoring — REM) met een gesloten televisiecircuit en sensoren, bieden veel potentieel. Recente ontwikkelingen op het gebied van kunstmatige intelligentie kunnen de automatische beoordeling van grote hoeveelheden REM-gegevens vergemakkelijken. Met dergelijke controle-instrumenten beschikken de autoriteiten over een kosteneffectief en haalbaar hulpmiddel om toe te zien op en verantwoording af te leggen over incidentele vangsten van kwetsbare soorten. Dergelijke REM-instrumenten worden over de hele wereld steeds vaker gebruikt om diverse problemen op het gebied van visserijcontrole op te lossen, in scenario's waarbij een kosteneffectief en continu toezicht vereist is om gegevens te verzamelen en voor controle- en handavingsdoeleinden.

De lidstaten zijn verplicht om nationale werkprogramma's op te stellen in overeenstemming met het meerjarenprogramma van de EU voor gegevensverzameling. Een dergelijk programma voor 2020-2021 werd vastgesteld bij Gedelegeerd Besluit (EU) 2019/910 van de Commissie en Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/909 van de Commissie. Het programma omvat de verplichting om gegevens te verzamelen over de bijvangsten van alle vogels, zoogdieren, reptielen en vissen die krachtens de wetgeving van de Europese Unie en internationale overeenkomsten beschermd zijn. De gegevens moeten worden verzameld voor alle soorten visserijen en vaartuigen, tijdens wetenschappelijke waarnemingsopdrachten op vissersvaartuigen, of door de vissers zelf via logboeken.

Wanneer met de gegevens die worden verzameld tijdens waarnemingsopdrachten onvoldoende inzicht wordt verkregen in de bijvangsten om te voldoen aan de behoeften van de eindgebruikers, moeten de lidstaten andere methodologieën toepassen, bijvoorbeeld het gebruik van elektronische monitoring op afstand (REM) met camera's op vaartuigen om het ophalen van vistuig en de vangst te registreren. De methoden en de kwaliteit van de gegevensverzameling moeten geschikt zijn voor de beoogde doeleinden en moeten de beste praktijken en relevante methodologieën volgen die door de bevoegde wetenschappelijke instanties worden aanbevolen. Zij moeten een voldoende groot deel van de vloot bestrijken om een betrouwbare raming van de bijvangst op te leveren. Voor het verzamelen van gegevens over incidentele vangsten van beschermde en kwetsbare soorten in het kader van de desbetreffende verordeningen en richtlijnen, en de uitvoering van passende instandhoudingsmaatregelen moet nauw worden samengewerkt op intersectoraal en interinstitutioneel vlak, moeten de regels worden gehandhaafd en moet er voldoende steun zijn voor en door de vissers.

(2-77) Voor soorten met een grotere actieradius, zoals walvisachtigen die door de wateren van de lidstaten trekken, is samenwerking met andere landen in het

⁸² Verordening (EU) 2017/1004 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 betreffende de instelling van een Uniekader voor de verzameling, het beheer en het gebruik van gegevens in de visserijsector en voor de ondersteuning van wetenschappelijk advies over het gemeenschappelijk visserijbeleid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 199/2008 van de Raad (<https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/dd3dc59f-557f-11e7-a5ca-01aa75ed71a1>).

natuurlijke verspreidingsgebied van de soort van essentieel belang omdat het toezicht en de maatregelen betrekking hebben op vissersvaartuigen uit verschillende landen. Het is dan ook verstandig om te benadrukken dat de verplichtingen uit hoofde van artikel 12 een gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten zijn. Dit standpunt wordt ondersteund door de formulering van bovengenoemde bepalingen en door de supranationale doelstelling van de richtlijn, die erin bestaat soorten en habitats van communautair belang in hun volledige natuurlijke verspreidingsgebied te beschermen, alsook door de uit het Verdrag voortvloeiende verplichting tot loyale samenwerking. Hoewel de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van artikel 12 dus in de eerste plaats berust bij de lidstaat waar de soort voorkomt, moeten andere lidstaten hun medewerking verlenen indien die samenwerking noodzakelijk is om aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen. Dit geldt zowel voor het toezicht op als de uitvoering van instandhoudingsmaatregelen.

(2-78) In het licht van de gegevens die zijn verkregen via het systeem van toezicht moeten de lidstaten verdere onderzoekswerkzaamheden verrichten of de instandhoudingsmaatregelen treffen die nodig zijn **om te verzekeren dat het bij toeval vangen en doden geen significante negatieve weerslag heeft op de betrokken soorten**. Daarom is het ook van essentieel belang om te beschikken over betrouwbare gegevens over de populatie, het verspreidingsgebied en de staat van instandhouding van de soort, hetgeen een volledige uitvoering van het toezicht vereist, zoals voorgeschreven door artikel 11 van de richtlijn.

(2-79) Hoewel in artikel 12, lid 4, geen definitie wordt gegeven van "significante negatieve weerslag"⁸³, kan worden begrepen dat dit een gedetailleerd onderzoek inhoudt naar het effect dat het bij toeval vangen en doden heeft op de toestand van deelpopulaties en populaties van soorten, en uiteindelijk op het bereiken of behouden van de gunstige staat van instandhouding. De ernst van de gevolgen zal per geval moeten worden beoordeeld, rekening houdend met de levensfasen van de soort, de omvang en de duur van de negatieve weerslag, en de staat van instandhouding en de evolutie van de betrokken soort. De weerslag kan bijvoorbeeld significant worden geacht als een soort zich in een ongunstige staat van instandhouding bevindt en de aantallen verder afnemen als gevolg van het bij toeval vangen en doden, met name als dit gevolgen heeft voor de vooruitzichten op toekomstig herstel. De weerslag moet ook als significant worden beoordeeld als er regelmatig een groot aantal dieren incidenteel wordt gevangen en gedood, wat gevolgen kan hebben voor een subpopulatie of lokale populatie van de betrokken soort. **Bij gebrek aan gegevens over de staat van instandhouding en/of het werkelijke niveau van het bij toeval vangen en doden, moet het voorzorgsbeginsel worden toegepast.**

(2-80) Een andere activiteit die kan leiden tot het bij toeval doden van strikt beschermde mariene soorten is het zeeverkeer, met name door aanvaringen van dieren met schepen. De lidstaten kunnen een brede waaier aan preventieve maatregelen overwegen, waaronder het verlagen van de snelheid van de schepen of het wijzigen van de vaarroutes. Deze maatregelen zullen doorgaans moeten worden uitgevoerd volgens de regels van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Afhankelijk van de reikwijdte van de voorgestelde maatregelen en hun gevolgen voor het normale zeeverkeer, en overeenkomstig Richtlijn 2002/59/EG, moet dit wellicht gebeuren via een EU-indiening bij de IMO.

(2-81) Sommige militaire activiteiten, in het bijzonder het gebruik van actieve sonars in het mariene milieu of het dumpen of vernietigen van niet-ontplofte munitie, kunnen leiden tot het doden van gevoelige soorten zoals walvisachtigen. Militaire activiteiten zijn

⁸³ In artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn is sprake van "significante gevolgen". Richtsnoeren hierover zijn beschikbaar op https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/NL_art_6_guide_jun_2019.pdf

niet vrijgesteld van de bepalingen van artikel 12, en daarom hebben diverse marines van lidstaten beleidsinitiatieven ontwikkeld voor het gebruik van militaire sonar, rekening houdend met de noodzaak om de mogelijke milieueffecten tot een minimum te beperken. Zo kunnen bijvoorbeeld voorzorgsgebieden worden omschreven waar het gebruik van deze sonaractiviteiten wordt beperkt. Dit moet gebeuren met inachtneming van de bestaande internationale wetgeving, voornamelijk geregeld in het kader van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met inbegrip van de specifieke bepalingen in verband met bijzondere rechten en verplichtingen van oorlogsschepen.

3. ARTIKEL 16

Tekst van artikel 16

1. 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, letters 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.*

2. De lidstaten zenden de Commissie om de twee jaar een verslag toe conform het door het comité opgestelde model over de op grond van lid 1 toegestane afwijkingen. De Commissie geeft uiterlijk binnen twaalf maanden na ontvangst van het verslag haar mening over die afwijkingen en stelt het comité daarvan op de hoogte.

3. In het verslag moet het volgende worden vermeld: a) voor welke soorten en om welke reden de afwijking is toegestaan, met inbegrip van de aard van het risico, met in voorkomend geval een opgave van de alternatieve oplossingen die niet zijn gekozen en van de gebruikte wetenschappelijke gegevens; b) welke middelen, inrichtingen of methoden mogen worden gebruikt voor het vangen of doden en om welke redenen; c) waar en wanneer dergelijke afwijkingen worden toegestaan; d) welke autoriteit de bevoegdheid heeft om te verklaren en te controleren dat aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan en om te beslissen welke middelen, inrichtingen of methoden mogen worden gebruikt, door welke diensten en binnen welke grenzen, en wie met de uitvoering belast zijn; e) welke controlemaatregelen er zijn genomen en welke resultaten er zijn verkregen.

(3-1) Artikel 16 van de richtlijn voorziet in de mogelijkheid tot afwijkingen, ook van het systeem van strikte bescherming van diersoorten dat bij artikel 12 is ingesteld.

(3-2) Artikel 16 biedt slechts beperkte mogelijkheden om af te wijken van de beperkingen en verbodsbepalingen van artikel 12. Afwijkingen moeten niet alleen gerechtvaardigd zijn in het licht van het algemene doel van de richtlijn, maar ook voldoen aan drie specifieke voorwaarden (zie 3.2).

(3-3) Als aan een van deze voorwaarden niet is voldaan, is de afwijking ongeldig. De autoriteiten van de lidstaten moeten bijgevolg alle algemene en specifieke eisen zorgvuldig onderzoeken alvorens een afwijking toe te staan.

3.1. Algemene juridische overwegingen

3.1.1. Verplichting om te zorgen voor een volledige, duidelijke en nauwkeurige omzetting van artikel 16

Artikel 16 moet volledig en formeel worden omgezet met een onbetwistbare dwingende kracht. De criteria waaraan moet worden voldaan voordat een afwijking wordt toegestaan, moeten in specifieke nationale bepalingen worden opgenomen. In nationale omzettingsmaatregelen moet de volledige toepassing van artikel 16 worden gewaarborgd zonder de voorwaarden ervan te wijzigen, de bepalingen ervan selectief toe te passen of aanvullende afwijkingen toe te voegen waarin de richtlijn niet voorziet. Administratieve bepalingen alleen zijn onvoldoende.

(3-4) Via de omzetting van artikel 16 in nationaal recht moet de toepassing van de afwijkingsbepalingen door de bevoegde autoriteiten worden gewaarborgd. Merk op dat een richtlijn bindend is wat betreft het te bereiken resultaat, maar een lidstaat de keuze laat wat betreft de manier om dat resultaat te bereiken. Het Hof heeft echter grenzen gesteld aan deze manoeuvreerruimte. De nationale omzetting van de afwijkingsregeling van artikel 16 moet daarom voldoen aan alle fundamentele rechtsbeginselen van de EU-wetgeving en aan een aantal vereisten, zoals hieronder uiteengezet.

(3-5) Volgens de jurisprudentie van het Hof⁸⁴ **"vereist de omzetting van een richtlijn in nationaal recht** niet noodzakelijkerwijs dat de bepalingen ervan formeel en woordelijk in een uitdrukkelijke en specifieke wettelijke bepaling worden opgenomen, en kan naar gelang van de inhoud van de richtlijn worden volstaan met een algemene juridische context, wanneer deze daadwerkelijk **de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze verzekert.**" Administratieve bepalingen alleen, die naar hun aard door de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, kunnen niet worden beschouwd als een correcte uitvoering van de verplichtingen uit hoofde van het VWEU en de richtlijn door de lidstaten⁸⁵.

(3-6) De praktische toepassing van de vereisten van artikel 16 kan een formele omzetting dan ook niet vervangen. In zaak C-46/11 heeft het Hof bevestigd dat de correcte uitvoering van de bepalingen van een richtlijn op zich niet de duidelijkheid en nauwkeurigheid kan verschaffen die nodig zijn om aan het rechtszekerheidsbeginsel te voldoen. Bovendien **kunnen administratieve praktijken alleen niet worden beschouwd als de uitvoering van de verplichting voor de lidstaten om de richtlijn⁸⁶ in nationaal recht om te zetten.**

(3-7) Bovendien moeten de **bepalingen van de richtlijn worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht** en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid⁸⁷. Het

⁸⁴ Zie arrest van 28 februari 1991, Commissie/Duitsland, zaak 131/88, ECLI:EU:C:1991:87.

⁸⁵ Zie bijvoorbeeld Commissie/Italië, zaak C-315/98, punt 10.

⁸⁶ Arrest van 15 maart 2012, Commissie/Polen, zaak C-46/11, ECLI:EU:C:2012:146, punten 28 en 56.

Zie ook de conclusie van 11 januari 2007 van de advocaat-generaal in zaak C-508/04, punt 31.

⁸⁷ Zie met name de volgende arresten: Commissie/Duitsland, zaak C-59/89, punten 18 en 24; Commissie/Frankrijk, zaak C-225/97, punt 37; 17 mei 2001; Commissie/Italië, zaak C-159/99, punt 32; Commissie/Luxemburg, zaak C-75/01, punten 28, 87-88; Commissie/VK, zaak C-6/04, punt 27.

Hof was explicieter in zaak C-339/87 en verklaarde dat "de criteria op basis waarvan de lidstaten mogen afwijken van de door de richtlijn voorgeschreven verboden, moeten worden overgenomen in duidelijke nationale bepalingen, daar de nauwkeurigheid van de omzetting van bijzonder belang is in een geval waarin het beheer van het gemeenschappelijk erfgoed voor hun respectieve grondgebied aan de lidstaten is toevertrouwd." In zijn arrest van 20 oktober 2005 heeft het Hof deze jurisprudentie toegepast op de habitatrichtlijn en opgemerkt dat "de lidstaten in het kader van de habitatrichtlijn, die ingewikkelde en technische regels vaststelt op het gebied van het milieurecht, er in het bijzonder op moeten toezien dat hun wetgeving ter omzetting van de richtlijn duidelijk en nauwkeurig is"⁸⁸.

(3-8) Zoals het Hof met betrekking tot artikel 16 van de habitatrichtlijn heeft geoordeeld, moeten de criteria op grond waarvan de lidstaten van de bij de richtlijn opgelegde verbodsbepalingen kunnen afwijken, ondubbelzinnig in de bepalingen van het nationaal recht worden overgenomen. Daarbij moet artikel 16 van de habitatrichtlijn restrictief worden uitgelegd, aangezien het nauwkeurig omschrijft onder welke omstandigheden de lidstaten van de artikelen 12 tot en met 15 van de richtlijn mogen afwijken⁸⁹. Het Hof heeft dit standpunt herhaald in zaak C-46/1190.

(3-9) Bij de omzetting van artikel 16 moeten de lidstaten de betekenis van de in de richtlijn gebruikte termen en begrippen volgen, teneinde uniformiteit bij de interpretatie en de toepassing te waarborgen⁹¹. Dit houdt ook in dat de nationale omzettingsmaatregelen **de volledige toepassing van de richtlijn moeten waarborgen, zonder de voorwaarden ervan te wijzigen en zonder aanvullende voorwaarden of afwijkingen toe te voegen waarin de richtlijn niet voorziet**⁹². Zo oordeelde het Hof in zaak C-6/0493 dat een afwijking waarbij handelingen worden toegestaan die leiden tot het doden van beschermde soorten en tot de beschadiging of vernieling van hun voortplantings- en rustplaatsen, mits deze handelingen rechtmatig zijn en redelijkerwijs niet kunnen worden vermeden, "indruist zowel tegen de geest en het doel van de habitatrichtlijn als tegen de letter van artikel 16 ervan".

In zaak C-183/0594 oordeelde het Hof dat de regeling van afwijkingen in de Ierse wetgeving (artikel 23, lid 7, punt b), van de Wildlife Act) in strijd was met de artikelen 12 en 16 van de richtlijn. Volgens de Ierse wetgeving vormen handelingen die de voortplantings- of rustplaatsen van in het wild levende soorten onopzettelijk verstoren of vernielen, geen strafbaar feit. Volgens het Hof voldoet deze bepaling niet aan de vereisten van artikel 12, lid 1, punt d), van de richtlijn, dat dergelijke al dan niet opzettelijke handelingen verbiedt, en gaat zij bovendien ook verder dan hetgeen in artikel 16 van de richtlijn is bepaald, aangezien de richtlijn een uitputtende regeling bevat van de voorwaarden waaronder afwijkingen kunnen worden toegestaan.

(3-10) **De nationale bepalingen moeten ervoor zorgen dat alle in artikel 16 vastgestelde voorwaarden strikt en grondig worden omgezet, zonder dat slechts enkele bepalingen selectief worden toegepast.** In zaak C-98/0395 oordeelde het Hof dat de Duitse wet (artikel 43, lid 4, van de federale wet op het natuurbehoud) niet verenigbaar was met artikel 16, aangezien zij afwijkingen niet afhankelijk stelt van alle in dat artikel gestelde voorwaarden.

88 Commissie/VK, zaak C-6/04, punten 25-26.

89 Commissie/Oostenrijk, zaak C-508/04, punt 110.

Conclusie van 11 januari 2007 van de advocaat-generaal in zaak C-508/04, punt 53.

90 Commissie/Polen, zaak C-46/11, punt 29.

91 Bijvoorbeeld gevoegde zaken C-206 en 207/88 — Vessoso en G. Zanetti.

92 Commissie/Luxemburg, zaak C-75/01, punt 28.

93 Commissie/VK, zaak C-6/04, punten 109-113.

94 Commissie/Ierland, zaak C-183/05, punten 47-49.

95 Commissie/Duitsland, zaak C-98/03, punten 57-62.

Bijgevolg kunnen, zo verduidelijkte het Hof in zaak C-508/0496 "nationale bepalingen die afwijkingen van de in de artikelen 12 tot en met 14 en 15, sub a en b, van de richtlijn gestelde verboden niet doen afhangen van alle in artikel 16 van deze richtlijn opgesomde criteria en voorwaarden, maar, op onvolledige wijze, van bepaalde bestanddelen van die criteria en voorwaarden, geen regime vormen dat aan laatstgenoemd artikel beantwoordt". In zaak C-46/11 oordeelde het Hof dat de Poolse wetgeving niet verenigbaar was met artikel 16, aangezien zij afwijkingen niet afhankelijk stelt van alle in dat artikel gestelde criteria en voorwaarden.

3.1.2. Correcte algemene toepassing van afwijkingen

Afwijkingen krachtens artikel 16 moeten een laatste toevlucht zijn. De afwijkingsbepalingen moeten eng worden uitgelegd: zij moeten betrekking hebben op precieze vereisten en specifieke situaties. Het is aan de lidstaten om ervoor te zorgen dat het gecombineerde effect van alle op hun grondgebied verleende afwijkingen geen gevolgen heeft die indruisen tegen de doelstellingen van de richtlijn.

(3-11) Afwijkingen van artikel 16 moeten een laatste redmiddel zijn⁹⁷. De nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het toestaan van afwijkingen moeten er rekening mee houden dat **afwijkingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd en uitgevoerd om te voorkomen dat de algemene doelstelling en de belangrijkste bepalingen van de richtlijn worden ondermijnd**⁹⁸. In zaak C-6/04 heeft het Hof duidelijk gemaakt dat dit beginsel ook geldt in de context van artikel 16⁹⁹. In zaak C-674/17 oordeelde het Hof: "Een afwijking op grond van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn moet namelijk een concrete en gerichte toepassing vinden, teneinde tegemoet te komen aan nauwkeurige vereisten en specifieke situaties"¹⁰⁰.

(3-12) Wat betreft de maatregelen die uit hoofde van artikel 12 van de habitatrichtlijn moeten worden genomen, is benadrukt dat passende en doeltreffende maatregelen op toereikende en controleerbare wijze moeten worden uitgevoerd. Dezelfde aanpak kan worden gevolgd voor de afwijkingsregeling. Indien correct gebruikt, zorgt dit ervoor dat het toestaan van afwijkingen niet indruist tegen de doelstelling van de richtlijn¹⁰¹. Zoals door het Hof opgemerkt in zaak C-6/04 "vormen de artikelen 12, 13 en 16 van de habitatrichtlijn bovendien een coherent geheel van normen die strekken tot bescherming van de populaties van de betrokken soorten, zodat elke afwijking die onverenigbaar is met de richtlijn zowel de verbodsbepalingen van de artikelen 12 of 13 daarvan schendt, als de regel dat afwijkingen kunnen worden toegestaan overeenkomstig artikel 16 van de richtlijn".

In het algemeen zullen de voorwaarden of "criteria" strenger worden met de ernst van het mogelijke effect van een afwijking op een soort of populatie.

(3-13) Het toestaan van een afwijking veronderstelt dat de bevoegde nationale instanties zich ervan hebben vergewist dat aan alle in artikel 16 gestelde voorwaarden is voldaan. **De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat het cumulatieve effect van de**

96 Commissie/Oostenrijk, zaak C-508/04, punt 111.

97 Zie punt 33 van de conclusie van de advocaat-generaal in zaak C-10/96.

98 Zie de volgende arresten van het Hof van Justitie in verband met afwijkingen uit hoofde van de Vogelrichtlijn: arrest van 8 juli 1987, Commissie/Italië, zaak 262/85, ECLI:EU:C:1987:340; arrest van 7 maart 1996, WWF Italië/Regione Veneto, zaak C-118/94, ECLI:EU:C:1996:86, arrest van 12 december 1996, VZW Koninklijk Belgisch verbond voor bescherming van de vogels/het Waalse Gewest, zaak C-10/96, ECLI:EU:C:1996:504.

99 Commissie/VK, zaak C-6/04, punt 111.

Zie ook Commissie/Oostenrijk, zaak C-508/04, punt 110, in de context van de vergelijkbare afwijkingsbepaling in artikel 9 van de Vogelrichtlijn 2009/147/EG.

100 Arrest van 10 oktober 2019, zaak C-674/17, Tapiola, ECLI:EU:C:2019:851, punt 41.

101 Commissie/VK, zaak C-6/04, punt 112.

afwijkingen geen gevolgen heeft die indruisen tegen de doelstellingen van artikel 12 en de richtlijn in haar geheel¹⁰².

(3-14) Bijgevolg wordt het gebruik van afwijkingen vaak het best beheerd binnen een nationaal instandhoudingskader zodat de cumulatieve gevolgen van afwijkingen voor een bepaalde soort over het geheel genomen niet nadelig zijn voor het behoud van de soort in een gunstige staat van instandhouding op nationaal en/of biogeografisch niveau binnen een lidstaat. In elk geval **moeten** de lidstaten een **overzicht hebben van en toezicht houden op het gebruik van afwijkingen** op nationaal niveau (en, indien nodig, ook een overzicht van afwijkingen voorbij hun grenzen voor grensoverschrijdende populaties). Dit kan, afhankelijk van de organisatiestructuur in een lidstaat, inhouden dat regionale of lokale autoriteiten de gevolgen van afwijkingen buiten hun eigen grondgebied moeten bestuderen.

Een voorbeeld van de wijze waarop de nationale autoriteit het gebruik van de op haar grondgebied verleende afwijkingen in de juiste context kan plaatsen, is te vinden in zaak C-342/05. In deze zaak verduidelijkt het Hof: "Verder kan de omstandigheid dat de besluiten waarbij vergunningen voor het jagen op wolven worden verleend, ook een regionaal quotum in acht moeten nemen van dieren die per wildbeschermingsgebied mogen worden gedood, niet worden geacht in strijd te zijn met artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn. Dit quotum, dat wordt vastgesteld op basis van de hoeveelheid dieren die kunnen worden gedood zonder dat de betrokken soort in gevaar komt, vormt immers [...] slechts het kader waarbinnen de wildbeschermingsgebieden jachtvergunningen mogen verlenen **wanneer bovendien aan de voorwaarden van artikel 16, lid 1, van habitatrichtlijn is voldaan.**"¹⁰³ Met andere woorden, het is mogelijk een maximumgrens vast te stellen voor het aantal specimens dat mag worden gedood (om de negatieve weerslag voor de staat van instandhouding te voorkomen), maar dit neemt niet weg dat elke afwijking aan alle voorwaarden van artikel 16, lid 1, moet voldoen.

3.2. Een zorgvuldig gecontroleerd systeem voor het toestaan van afwijkingen: de drie criteria

(3-15) Artikel 16 bevat **drie criteria die allemaal moeten zijn vervuld** voordat een afwijking kan worden toegestaan:

- 1) aantonen van één of meer van de redenen van artikel 16, lid 1, punten a) tot en met d), of 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 (punt e));
- 2) het ontbreken van een andere bevredigende oplossing; en
- 3) de zekerheid dat een afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Het derde criterium weerspiegelt de overkoepelende doelstelling van de habitatrichtlijn, namelijk bijdragen tot de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (artikel 2, lid 1). De genomen maatregelen moeten beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. Zij moeten ook rekening houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden (artikel 2, leden 2 en 3).

¹⁰² Zaak 674/17, punt 59.

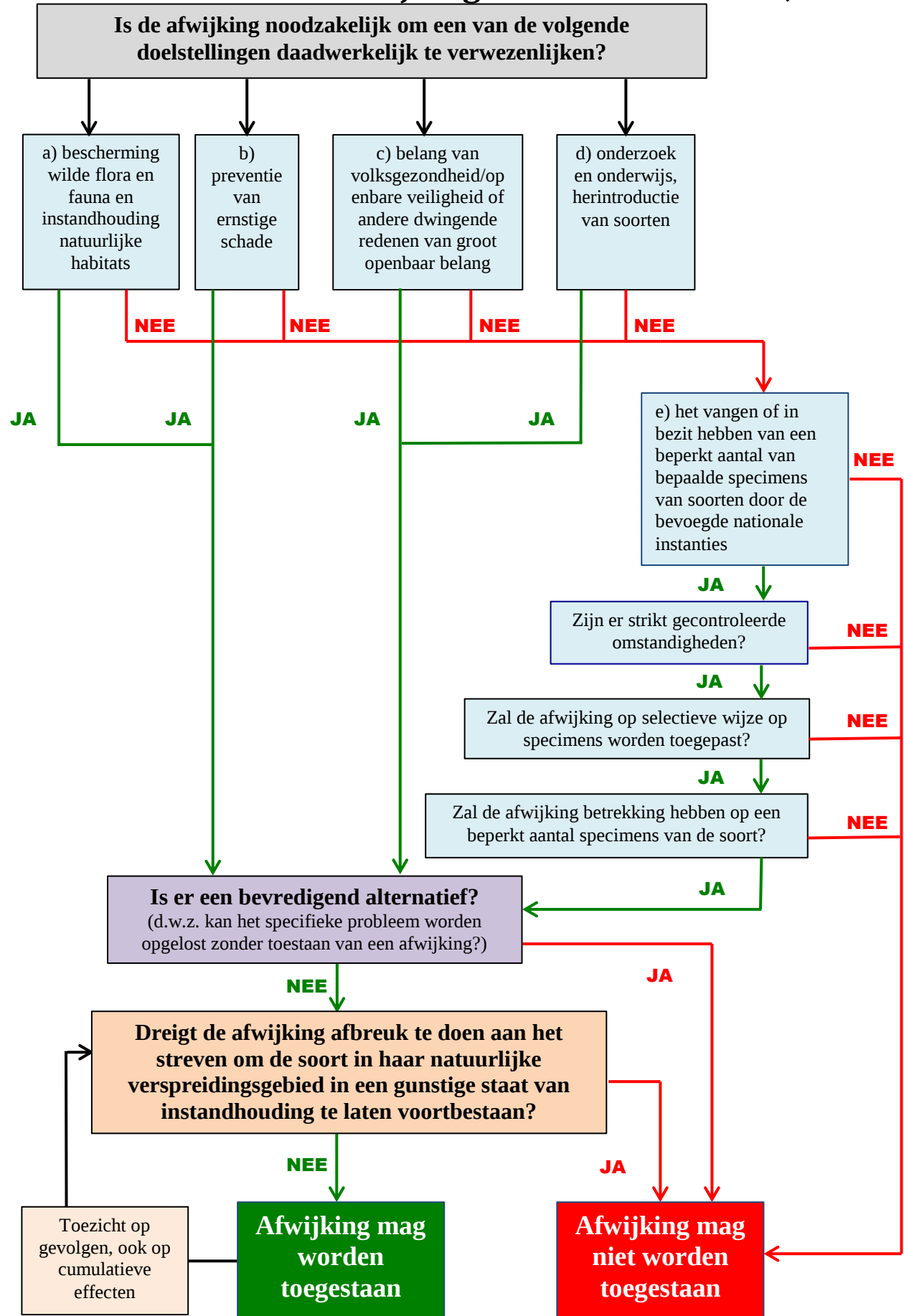
¹⁰³ Arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland, zaak C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341, punt 45.

Voordat het tweede en derde criterium kunnen worden onderzocht, moet de aanvraag voldoen aan het eerste criterium. Praktisch gezien heeft het weinig zin de kwestie van bevredigende alternatieven en het effect op de staat van instandhouding te onderzoeken als de actie niet voldoet aan artikel 16, lid 1, punten a) tot en met e).

(3-16) **De lidstaten moeten er evenwel op toezien dat aan alle drie de criteria is voldaan.** Zoals het Hof in zaak C-342/05 heeft uiteengezet, rust de bewijslast op de bevoegde autoriteiten om aan te tonen dat elke afwijking aan alle voorwaarden voldoet: "Aangezien artikel 16, lid 1, voorziet in een uitzonderingsregeling, die strikt moet worden uitgelegd en volgens welke voor elke afwijking de autoriteit die daartoe het besluit neemt moet bewijzen dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan, moeten de lidstaten waarborgen dat elke ingreep die de beschermde soorten raakt slechts wordt toegestaan op basis van besluiten die steunen op een nauwkeurige en treffende motivering die verwijst naar de in artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn opgesomde redenen, voorwaarden en vereisten"¹⁰⁴.

104 Commissie/Finland, zaak C-342/05, punt 25.

Stroomschema voor afwijking conform artikel 16, lid 1



3.2.1. CRITERIUM 1: Aantonen van een van de redenen van artikel 16, lid 1, punten a) tot en met d), of ten einde 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 (artikel 16, lid 1, punt e))

Bij de beoordeling van een afwijking moeten de nationale autoriteiten nagaan of deze om een van de in artikel 16, lid 1, punten a) tot en met d), of punt e), genoemde redenen gerechtvaardigd is. De aard en het gewicht van de reden moeten ook worden bekeken in verhouding tot het belang van de beschermde soort in de specifieke omstandigheden in kwestie om te bepalen of de afwijking passend is.

(3-17) Afwijkingen worden toegestaan omdat er een specifiek probleem of een specifieke situatie is die moet worden aangepakt. **Afwijkingen moeten gebaseerd zijn op ten minste één van de in artikel 16, lid 1, punten a), b), c), d) en e), genoemde mogelijkheden.** Specifieke afwijkingen die niet door een van deze redenen/mogelijkheden worden gerechtvaardigd, druisen dus zowel in tegen de geest en het doel van de habitatrichtlijn als tegen de letter van artikel 16¹⁰⁵.

In zaak C-508/04¹⁰⁶ oordeelde het Hof dat de Oostenrijkse wetgeving niet in overeenstemming was met artikel 16, lid 1, van de richtlijn, onder meer omdat de redenen voor de afwijking uit hoofde van de Oostenrijkse wetgeving (d.w.z. commerciële land- of bosbouwexploitatie, drankenproductie en bouw van installaties) onder geen van de in artikel 16, lid 1, van de richtlijn limitatief opgesomde redenen/mogelijkheden vielen.

(3-18) Wanneer een afwijking wordt toegestaan, moet **het nagestreefde doel duidelijk en nauwkeurig worden aangegeven en moet de nationale autoriteit op grond van nauwkeurige wetenschappelijke gegevens aantonen dat de afwijkingen geschikt zijn om die doelstelling te bereiken**, maar moet zij ook de keuze van een reden/mogelijkheid uit hoofde van artikel 16, lid 1, punten a) tot en met e), motiveren, en moet zij nagaan of de specifieke voorwaarden zijn vervuld¹⁰⁷.

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

(3-19) De eerste reden voor het toestaan van een afwijking is de bescherming van de wilde flora en fauna en de instandhouding van de natuurlijke habitats. In artikel 16, lid 1, punt a), wordt niet gespecificeerd op welke soort fauna, flora of natuurlijke habitats de richtlijn betrekking heeft, noch welk om soort bedreigingen het gaat. Gezien de algemene doelstelling van de richtlijn is het waarschijnlijker dat **kwetsbare, zeldzame, bedreigde of endemische soorten en natuurlijke habitats** (bijvoorbeeld die welke zijn opgenomen in de bijlagen bij de habitatrichtlijn) onder deze reden vallen, die er in feite op gericht zou zijn de negatieve gevolgen van een bepaalde andere soort te verminderen. Het zou ongebruikelijk zijn om de belangen van een algemene en bloeiende soort voorrang te geven op de belangen van een soort die voldoet aan de criteria van artikel 1, punt g), van de richtlijn.

(3-20) De bevoegde instantie moet per geval grondig onderzoeken of het belang van de bescherming van een habitat of een soort van communautair belang kan rechtvaardigen dat een andere soort van communautair belang wordt geschaad, bijvoorbeeld wanneer

¹⁰⁵ Zie ook Commissie/VK, zaak C-6/04, punten 109-113.

¹⁰⁶ Commissie/Oostenrijk, zaak C-508/04, punten 120 en 128.

¹⁰⁷ Arrest van 10 oktober 2019, zaak C-674/17.

een prooi-soort plaatselijk bedreigd zou kunnen worden door een carnivoor-soort¹⁰⁸. Alvorens te overwegen een afwijking toe te staan om een prooi-soort te beschermen, moet zij alle andere mogelijke bedreigingen evalueren en aanpakken (bv. beschadiging van habitats, overbejaging, verstoring, concurrentie van gedomesticeerde soorten). De beoordeling moet betrekking hebben op de staat van instandhouding van de soorten waarop de mogelijke afwijking betrekking heeft, vergeleken met de staat van instandhouding van de "fauna, flora en habitats" in kwestie, de gevolgen op lange termijn voor de getroffen populatie(s), de doeltreffendheid op lange termijn om de bedreiging te verminderen enz. Bij de beoordeling moet het evenredigheidsbeginsel worden gevolgd: de teweeggebrachte nadelen moeten in verhouding staan tot de nagestreefde doelen.

b) Ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom

(3-21) De tweede reden om een afwijking toe te kennen is ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden, wateren en andere vormen van eigendom. Bij deze afwijking wordt rekening gehouden met economische belangen en, zoals opgemerkt, moet de te voorkomen schade ernstig zijn. De lijst is echter niet uitputtend; ze kan ook andere soorten eigendom dekken. Ernstige schade heeft betrekking op specifieke belangen, d.w.z. zij leidt, of kan leiden, tot onder meer een direct of indirect economisch en/of financieel verlies, verlies van eigendomswaarde, of tot het verlies van productiemateriaal.

(3-22) Zoals het Hof in zijn arrest in zaak C-46/11 heeft beklemtoond, staat **artikel 16, lid 1, punt b), de autoriteiten evenwel niet toe van de verbodsbepalingen van artikel 12 af te wijken louter omdat de naleving van die verbodsbepalingen een wijziging van de activiteiten op het gebied van land- en bosbouw of visteelt noodzakelijk maakt**. In zaak C-46/11 verklaarde het Hof dat artikel 16, lid 1, punt b), niet toestaat dat van de verbodsbepalingen van artikel 12 wordt afgeweken omdat de naleving van die verbodsbepalingen het gebruik van technologieën die doorgaans in de land- en bosbouw of in de visteelt worden gebruikt, onmogelijk zou maken¹⁰⁹.

(3-23) In zijn uitspraak over de vergelijkbare afwijkingsprocedure van artikel 9 van de Vogelrichtlijn 2009/147/EG merkte het Hof op dat de richtlijn niet is bedoeld om schade van geringe omvang te voorkomen, maar alleen ernstige schade, d.w.z. schade die een bepaalde grens overschrijdt¹¹⁰. Hieruit volgt dat loutere overlast en normale bedrijfsrisico's geen legitieme redenen kunnen zijn om afwijkingen toe te staan. Wat als ernstige schade wordt beschouwd, moet **per geval worden beoordeeld wanneer de kwestie zich voordoet**.

(3-24) Het Hof preciseerde dat "artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn [...] niet vereist dat vóór de vaststelling van de afwijkende maatregelen ernstige schade is veroorzaakt"¹¹¹. Aangezien deze bepaling is bedoeld om ernstige schade te voorkomen, is het niet noodzakelijk dat de ernstige schade zelf zich reeds heeft voorgedaan; de waarschijnlijkheid op ernstige schade is voldoende. Alleen **het feit dat de kans bestaat dat zich schade voordoet, is echter niet voldoende; de waarschijnlijkheid dat zich schade zal voordoen moet groot zijn, evenals de omvang van de schade**. De

¹⁰⁸ Kojola, I., Huitu, O., Toppinen, K., Heikura, K., Heikkinen, S. en Ronkainen, S. (2004). Predation on European forest reindeer (*Rangifer tarandus*) by wolves (*Canis lupus*) in Finland. *Journal of Zoology*, Londen 263(3): 229-236.

¹⁰⁹ Commissie/Polen, zaak C-46/11, punt 31.

¹¹⁰ Arrest van 8 juli 1987, Commissie/ België, zaak C-247/85, ECLI:EU:C:1987:339, punt 56. "Dienaangaande zij erop gewezen, dat deze bepaling van de richtlijn niet ertoe strekt, dreigende schade van geringe omvang te voorkomen. Dat voor deze afwijking van de algemene beschermingsregeling schade van een zekere omvang vereist is, beantwoordt immers aan de omvang van de bescherming die de richtlijn wil bieden."

¹¹¹ Commissie/Finland, zaak C-342/05, punt 40.

grote waarschijnlijkheid dat zich ernstige schade zal voordoen, moet met voldoende bewijsmateriaal worden aangetoond. Er moet ook voldoende bewijs zijn dat het risico van ernstige schade grotendeels toe te schrijven is aan de soorten waarop de afwijking betrekking heeft en dat er een grote waarschijnlijkheid is dat zich ernstige schade zal voordoen indien er geen actie wordt ondernomen. Ervaringen uit het verleden moeten aantonen dat er een grote kans bestaat dat zich schade voordoet.

(3-25) Bij het toestaan van afwijkingen moeten **de lidstaten kunnen aantonen dat elke controlemethode die in het kader van de afwijking wordt gebruikt, doeltreffend en duurzaam is om ernstige schade te voorkomen of te beperken**, bv. specifiek gericht op de plaats en het tijdstip waarop de schade optreedt of dreigt op te treden en gericht op de individuen die de schade veroorzaken enz. In zaak C-342/05¹¹² oordeelde het Hof dat Finland, door de wolvenjacht preventief toe te staan, zonder dat is aangetoond dat hierdoor ernstige schade in de zin van artikel 16, lid 1, punt b), kan worden voorkomen, de krachtens artikel 12, lid 1, en artikel 16, lid 1, punt b), van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. Hieruit volgt dat afwijkingen moeten worden **aangepast aan de noodzakelijke schaal**, zelfs als het om een individueel specimen gaat (bv. één probleembeer).

(3-26) Afwijkingen ter voorkoming van ernstige schade worden voornamelijk toegestaan voor soorten die een aanzienlijke impact hebben op verschillende sectoren, zoals grote carnivoren, *Castor fiber* en, in mindere mate, *Lutra lutra*. Dit zijn actuele voorbeelden van soorten die door hun aanwezigheid en uitbreiding in conflict kunnen raken met menselijke belangen in verschillende lidstaten. Om deze conflicten te verzachten, kan het nodig zijn uitgebreide instandhoudingsstrategieën uit te rollen en, waar mogelijk, de menselijke praktijken die aanleiding geven tot conflicten aan te passen om een cultuur van co-existentie te verwezenlijken. Ook kan het nodig zijn plannen te ontwikkelen die plaatselijk zijn aangepast aan de specifieke kenmerken van de soorten en van de beïnvloedende activiteiten, wat afwijkingen overeenkomstig artikel 16, lid 1, punt b), kan inhouden.

(3.27) De Europese Commissie heeft verscheidene LIFE-projecten en -initiatieven gesteund waarmee richtsnoeren voor goede praktijken zijn ontwikkeld voor het beheer van conflicten waarbij beschermde soorten betrokken zijn (bv. het *EU-platform inzake de co-existentie van mensen en grote carnivoren* (EU Platform on coexistence between people and large carnivores)¹¹³ dat in het onderstaande kader wordt beschreven). In verschillende lidstaten zijn op nationaal of regionaal niveau soortspecifieke richtsnoeren opgesteld¹¹⁴. Wanneer het de bedoeling is om een afwijking aan te vragen, is het raadzaam de maatregelen, praktijken en instrumenten die in deze richtsnoeren worden gesuggereerd of waarmee elders ervaring is opgedaan, te onderzoeken, teneinde de beste lokaal aangepaste oplossingen te vinden om schade en conflicten te beperken, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

21 – Voorbeeld van goede praktijken: het EU-platform inzake de co-existentie van mensen en grote carnivoren

Vier grote carnivoren, de bruine beer *Ursus arctos*, de wolf *Canis lupus*, de Euraziatische lynx *Lynx lynx* en de veelvraat *Gulo gulo*, behoren tot de groep van soorten die op EU-niveau de grootste uitdaging vormen op het gebied van instandhouding. De reden daarvoor is dat zij een groot verspreidingsgebied hebben dat regionale en nationale grenzen overschrijdt en dat zij in conflict kunnen komen met menselijke economische activiteiten, zoals landbouw. De kwestie wordt verder

¹¹² Commissie/Finland, zaak C-342/05, punten 41-44 en 47.

¹¹³ http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/coexistence_platform.htm

¹¹⁴ Zie bijvoorbeeld de richtsnoeren voor beverbeheer in Beieren, van het Beierse ministerie voor Milieu: Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, 2016. «Richtlinien zum Bibermanagement». https://www.stmuv.bayern.de/service/recht/naturschutz/doc/bibermanagement_2016/richtlinien_bibermanagement_2016.pdf

gecompliceerd doordat verschillende populaties een verschillende staat van instandhouding hebben, verschillende beschermings- en beheersregelingen kennen en met verschillende sociaal-economische omstandigheden te maken krijgen.

Het *EU-platform inzake de co-existentie van mensen en grote carnivoren*, dat sinds de start in 2014 wordt gesteund door de Europese Commissie, is een groepering van organisaties die verschillende belangengroepen vertegenwoordigen en die hebben ingestemd met een gezamenlijke missie: *“de bevordering van manieren en middelen om conflicten tussen menselijke belangen en de aanwezigheid van soorten grote carnivoren te minimaliseren en, indien mogelijk, op te lossen door kennis uit te wisselen en op een open, constructieve en wederzijds respectvolle manier samen te werken”*. Vertegenwoordigers van verschillende belangengroepen, waaronder jagers, landeigenaren, rendierherders en ngo's die zich met natuurbescherming bezighouden, nemen deel aan de vergaderingen.

Het platform verzamelt informatie en goede praktijken uit verschillende lidstaten en promoot de bevindingen op zijn website en via zijn informatiekkanalen. Het platform houdt zich al geruime tijd bezig met het bevorderen en ondersteunen van de goedkeuring van schadepreventiemaatregelen via EU-financiering voor plattelandontwikkeling en het verzamelen en evalueren van gevalsstudies.

In het communicatieplan van het platform worden de tot dusver opgedane ervaringen beschreven. Gezamenlijke activiteiten zijn het meest succesvol, aangezien het eenvoudiger is om met een reeks verschillende belanghebbenden samen te werken als zij het gevoel hebben dat hun belangen vertegenwoordigd zijn. De aanwezigheid van internationale vertegenwoordigers van het platform en de Europese Commissie tijdens regionale evenementen is nuttig wat betreft de behandelde onderwerpen en draagt ertoe bij dat de deelnemers het gevoel hebben dat een grotere groep betrokkenen naar hun problemen luistert. Na evenementen worden doorgaans gemeenschappelijke verklaringen overeengekomen waarmee de bakens worden uitgezet voor toekomstige evenementen die op eerdere activiteiten kunnen voortbouwen¹¹⁵.

22 – Voorbeeld van goede praktijken: beheer van de Europese bever in Frankrijk

In Frankrijk is de Europese bever een strikt beschermde diersoort en zijn staat van instandhouding is aan het verbeteren. In sommige gebieden veroorzaken bevers echter schade aan de bosbouw, doordat zij op bosvegetatie kauwen en beboste gebieden onder water zetten door dammen te bouwen.

Omdat dergelijke schade regelmatig voorkwam, verzochten de getroffen personen en organisaties de nationale autoriteiten om afwijkingen van de strikte bescherming van de soort toe te staan. Een aanhoudend conflict zou kunnen leiden tot het illegaal doden van individuen of tot ongecontroleerde ingrepen in de habitats van de soort (vernieling van dammen), wat de instandhouding van populaties in sommige gebieden zou kunnen beïnvloeden. Om een bevredigende oplossing te vinden die in overeenstemming was met de staat van instandhouding van de soort en de symbolische betekenis ervan, zijn afwijkingen toegestaan om specimens naar andere gebieden over te brengen wanneer dat nodig was en andere maatregelen ter bevordering van de co-existentie met de soort niet afdoende waren. De uitvoering van deze activiteiten is echter niet eenvoudig en vereist de instemming van de belanghebbenden in het nieuwe gebied, die ook bang kunnen zijn voor de toekomstige gevolgen van de aanwezigheid van de soort.

In deze context heeft de nationale dienst voor jacht en fauna (*Office national de la chasse et de la faune sauvage* — ONCFS) een technisch bevernetwerk opgezet waarbij deskundigen betrokken zijn om kennis over de soort op te bouwen en ter plaatse bijstand te verlenen aan personen die schade hebben geleden door bevers. De opgedane ervaring wordt momenteel verwerkt tot richtsnoeren

¹¹⁵ Voor meer informatie, zie:

EU-platform (2014), Overeenkomst tot deelname aan het EU-platform inzake de co-existentie van mensen en grote carnivoren:

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

EU-platform (2018a) Communication Plan, Version 2:

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

Website EU-platform (2018b).

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

met goede praktijken om schade aan boomplantages te voorkomen en het behoud van de ecologische functionaliteit van de habitats van de soorten te verzoenen met de preventie van overstromingen.

Maatregelen om conflicten te verminderen worden geleidelijk ontwikkeld en de doeltreffendheid ervan moet dan ook op lange termijn worden beoordeeld. Deze maatregelen zijn uiteenlopend en omvatten technische oplossingen, zoals het installeren van systemen die bevers verhinderen van te graven, beverbuizen, voorzieningen om het debiet in beverterritoria te beheersen, mechanische bescherming van bomen en gewassen door het gebruik van hulzen, palissaden of elektrische hekken, alsook het toestaan van afwijkingen om dammen te verwijderen, te verplaatsen of er inkepingen in te maken enz. Deze maatregelen worden per geval vastgesteld.

Op grotere schaal worden lokale beheersplannen opgesteld met uiteenlopende actieterreinen, afhankelijk van het risico en de daarmee samenhangende preventieve, beschermende en compenserende maatregelen. Dit kan onder meer inhouden dat natuurgebieden worden gecreëerd waar beverhabitats kunnen worden hersteld en waar bevers met hun dammen draslanden kunnen creëren. De beheersmaatregelen omvatten ook het toezicht op de soort en wat haar impact is, alsmede communicatie- en voorlichtingsactiviteiten.

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

(3-28) De derde mogelijke reden voor het toestaan van een afwijking is vanwege “dwingende redenen van groot openbaar belang”. Dit begrip wordt niet gedefinieerd in de richtlijn, maar in het lid worden redenen van openbaar belang genoemd, zoals de volksgezondheid en de openbare veiligheid. Onder dit begrip vallen ook andere, niet nader genoemde redenen, zoals redenen van sociale of economische aard, redenen met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten enz. (de lijst is niet uitputtend).

(3-29) Op andere gebieden van het EU-recht waar vergelijkbare begrippen voorkomen, zoals het vrije verkeer van goederen, heeft het Europees Hof van Justitie geoordeeld dat dwingende redenen of het openbaar belang nationale maatregelen rechtvaardigen die het beginsel van vrij verkeer beperken. In dit verband heeft het de volksgezondheid, milieubescherming en het nastreven van legitieme doelstellingen van economisch en sociaal beleid als dergelijke dwingende redenen erkend.

(3-30) Hetzelfde begrip komt ook voor in artikel 6, lid 4, van de richtlijn. Tot dusver heeft het Hof geen jurisprudentie uitgevaardigd over de wijze waarop dit specifieke begrip moet worden geïnterpreteerd, maar er kan worden gesteld dat het aantonen van de doorslaggevende argumenten voor een plan of project ook op afwijkingen van toepassing moet zijn. De analyse van de Commissie in haar richtsnoeren¹¹⁶ inzake artikel 6 is nuttig om dit begrip nader toe te lichten.

(3-31) In de eerste plaats blijkt uit de formulering dat **alleen** het door openbare instanties of particuliere organisaties behartigde **openbaar belang tegen de instandhoudingsdoelstellingen van de richtlijn kan opwegen**. Projecten die volledig in het belang van ondernemingen of personen zijn, worden derhalve doorgaans niet als van openbaar belang beschouwd.

(3-32) Ten tweede moet het “dwingende” karakter van dit openbaar belang worden benadrukt. Dit houdt in dat niet elke vorm van openbaar belang van sociale of economische aard volstaat, met name wanneer deze wordt afgezet tegen de belangen

¹¹⁶

Mededeling van de Commissie C(2018) 7621 final, Brussel, 21 november 2018, Beheer van “Natura 2000”-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07))

die door de richtlijn worden beschermd. In dit verband moeten belangen zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen. Ook mag redelijkerwijs worden aangenomen dat **het openbaar belang in de meeste gevallen alleen dwingend kan zijn als het een langetermijnbelang is**: kortetermijnbelangen die alleen voordelen op korte termijn opleveren zouden niet volstaan om op te wegen tegen het langetermijnbelang van de instandhouding van soorten.

(3-33) De bevoegde autoriteit moet het “dwingende” karakter van het openbaar belang per geval grondig onderzoeken en een passend evenwicht vinden met het algemeen openbaar belang van het verwezenlijken van de doelstellingen van de richtlijn. Het lijkt redelijk om, net als voor artikel 16, lid 1, punt b), te oordelen dat het gebruik van afwijkingen op grond van artikel 16, lid 1, punt c), niet vereist dat de gezondheid of veiligheid van de mens schade ondervindt voordat afwijkende maatregelen worden genomen. Bij het gebruik van deze afwijking moeten de lidstaten echter met voldoende bewijs kunnen aantonen dat er een verband bestaat tussen de afwijking en de genoemde doelstellingen van groot openbaar belang.

(3-34) Afwijkingen voor soorten om dwingende redenen van openbaar belang kunnen nodig zijn voor plannen of projecten die gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden, met inachtneming van de vereisten van artikel 6, leden 3 en 4. Bij de in artikel 6 bedoelde preventieve, mitigatie- en compenserende maatregelen moet derhalve ook rekening worden gehouden met de soorten waarop de afwijkingen betrekking hebben. Met het oog op de samenhang en om de procedures van artikel 16 op één lijn te brengen met de beoordelingen van artikel 6, is het raadzaam in voorkomend geval ook de verificatie van de voorwaarden van de afwijking (ontbreken van bevredigende alternatieve oplossingen en van schadelijke gevolgen voor de soort) indien van toepassing te stroomlijnen in de context van de passende beoordeling.

23 — Goede praktijken bij het toestaan van afwijkingen op grond van artikel 16, lid 1, punt c)

Op basis van een overzicht van de afwijkingsverslagen van de lidstaten is artikel 16, lid 1, punt c), “om andere dwingende redenen van groot openbaar belang”, in veel landen een van de meest gebruikte redenen om een afwijking toe te staan. Deze afwijkingen houden meestal verband met bouwwerkzaamheden, vaak in het kader van ontwikkelingsprojecten of -plannen. De toegestane activiteiten leiden vaak tot verstoring van soorten, verslechtering of vernieling van rust- of voortplantingsplaatsen, en soms tot het doden van specimen. Deze afwijkingen gelden meestal voor “meerdere soorten” en hebben vaak gevolgen voor vleermuizen, amfibieën en reptielen, alsook voor insecten en andere zoogdieren.

De lidstaten hebben verschillende maatregelen vastgesteld die moeten worden toegepast voordat zij deze afwijkingen toestaan, zowel tijdens als na de uitvoering. De maatregelen omvatten:

- een haalbaarheidsstudie naar alle alternatieve opties, waarbij een evenwicht wordt gevonden tussen de gevolgen voor andere soorten of habitats en andere ecologische/sociale/economische aspecten;
- een beoordeling van het effect van de activiteit op de soorten, zowel tijdens als na de werkzaamheden;
- regelingen om negatieve effecten tot een minimum te beperken (werktijden, toezicht door ecologen enz.);
- maatregelen om de aantrekkelijkheid van het gebied en de toegankelijkheid voor de soorten na de werkzaamheden te vergroten;
- het ter beschikking stellen van tijdelijke schuilplaatsen indien de habitat tijdelijk niet beschikbaar is;
- compenserende maatregelen, zoals een vervangingslocatie in de buurt van het projectgebied vóór de aanvang van de werkzaamheden of binnen het nieuwe project na de voltooiing ervan;
- toezicht houden op veranderingen in het gebruik van de locatie en de reactie van de getroffen populatie op de genomen maatregelen;
- een controlesysteem om toe te zien op de uitvoering van de afwijking om ervoor te zorgen dat aan alle voorwaarden wordt voldaan;
- een onderzoek naar de staat van instandhouding van de betrokken soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied;
- de toepassing van procedures in specifieke richtsnoeren voor de uitvoering van werken.

Sommige van deze maatregelen zijn nodig om ervoor te zorgen dat afwijkingen geen afbreuk doen aan de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort. Andere maatregelen gaan verder dan de vereisten, aangezien daarmee ook de initiële omstandigheden van het gebied actief kunnen worden verbeterd of nieuwe, bredere of geschiktere habitats kunnen worden gecreëerd.

Deze maatregelen zijn vergelijkbaar met die welke in de beoordelingsprocedures van artikel 6, leden 3 en 4, worden overwogen. Wanneer afwijkingen op grond van artikel 16, lid 1, punt c), verband houden met projecten of plannen die onder artikel 6 vallen (bijvoorbeeld voor de vernietiging van habitats van soorten van bijlage II/IV in een Natura 2000-gebied), is het mogelijk de beoordeling aan de hand van de criteria van artikel 16 uit te voeren en in het kader van de passende beoordeling verdere maatregelen vast te stellen. Deze aanpak bespaart tijd, vermijdt de kosten van een dubbele beoordeling, zorgt tegelijkertijd voor samenhang bij het voldoen aan de vereisten van zowel artikel 6 als artikel 16, en levert een uitgebreider resultaat op wat betreft de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen.

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

(3-35) Dergelijke afwijkingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het markeren van bepaalde exemplaren van een soort voor onderzoeksdoeleinden (bv. halsbanden met radiozender) om meer inzicht in hun gedrag te krijgen, of voor instandhoudingsprojecten die gericht zijn op de herintroductie van soorten. Voor onderzoeksprojecten moeten uiteraard ook alternatieve methoden in overweging worden genomen. Wanneer het onderzoek betrekking heeft op het doden van een specimen, moet bijvoorbeeld het gebruik van karkassen en monsters van om andere redenen gedode specimens worden aangemoedigd¹¹⁷. Ook moet worden aangetoond dat het doel van dergelijk onderzoek zwaarder weegt dan het belang van strikte bescherming van de soort.

(3-36) Het rapen van eieren, vangen en fokken in gevangenschap, translocatie enz. kunnen allemaal worden toegestaan met het oog op het uitzetten van verzwakte populaties, het vergroten van hun genetische diversiteit of het herintroduceren van een soort. Hoewel deze afwijkingen gericht zijn op de instandhouding van de soort, kunnen zij verschillende potentiële negatieve effecten hebben, met inbegrip van ecologische, sociale en economische aspecten en overwegingen in verband met dierenwelzijn. Het is derhalve raadzaam om bij het toestaan van dergelijke afwijkingen gebruik te maken van de beste beschikbare gegevens, mechanismen, instrumenten (*Guidelines for Reintroductions and Other Conservation Translocations* van de IUCN¹¹⁸) en relevante soortspecifieke ervaringen, om de kans op succes te vergroten en mogelijke risico's voor de geherintroduceerde soorten of andere soorten te voorkomen.

Wanneer de uit te zetten of te herintroduceren soorten zowel in bijlage IV als in bijlage II bij de habitatrichtlijn zijn opgenomen en de bestemmingsgebieden buiten Natura 2000 vallen, moeten de autoriteiten ook nagaan of het mogelijk/nodig is de belangrijkste voortplantings- en voedselgebieden van de uitgezette of geherintroduceerde populatie van een soort aan te wijzen als Natura 2000, met name voor prioritaire soorten. Bovendien moeten mogelijke alternatieven voor herintroductie of translocatie eerder als minder doeltreffend zijn beoordeeld of moeten zij niet haalbaar zijn gebleken als een middel om de specifieke en duidelijk omschreven instandhoudingsdoelstellingen van de herintroductie of translocatie te halen.

e) Teneinde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde

¹¹⁷ Zie ook Linnell J., V. Salvatori & L. Boitani (2008). *Guidelines for population level management plans for large carnivores*. Een verslag van Large Carnivore Initiative for Europe dat is opgesteld voor de Europese Commissie.

¹¹⁸ Zie: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2013-009.pdf>

nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben

(3-37) De vijfde en laatste reden om een afwijking toe te staan is het onder strikt gecontroleerde omstandigheden, op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen vangen, plukken of in bezit hebben van bepaalde specimens van de in bijlage IV genoemde soorten.

(3-38) In strijd met artikel 16, lid 1, punten a) tot en met d), wordt in artikel 16, lid 1, punt e), geen doelstelling vastgesteld die moet worden nagestreefd wanneer van deze afwijking gebruik wordt gemaakt. Niettemin **moet bij het gebruik van artikel 16, lid 1, punt e), nog steeds een doelstelling worden vermeld en moet deze volledig worden gerechtvaardigd**. De doelstelling moet ook in overeenstemming zijn met de algemene doelstellingen van de richtlijn. Het Hof heeft in zaak C-674/17 verduidelijkt dat "de doelstellingen die ter ondersteuning van een afwijking worden aangevoerd duidelijk, precies en onderbouwd in de beslissing tot afwijking moeten worden genoemd". Het Hof is ook van oordeel dat een uitzondering op grond van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn "namelijk een concrete en gerichte toepassing [moet] vinden, teneinde tegemoet te komen aan nauwkeurige vereisten en specifieke situaties"¹¹⁹. Het is dus duidelijk dat er een specifieke doelstelling moet zijn om een afwijking toe te staan.

(3-39) In zaak C-674/17¹²⁰ oordeelde het Hof dat "de doelstelling van een afwijking op grond van artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn in beginsel niet [mag] worden verward met de doelstellingen van de afwijkingen op grond van artikel 16, lid 1, onder a) tot en met d), van die richtlijn, zodat de eerste bepaling alleen kan dienen als grondslag voor de vaststelling van een afwijking in gevallen waarin laatstgenoemde bepalingen niet relevant zijn", en dat "artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn geen algemene rechtsgrondslag [kan] vormen om toe te staan dat wordt afgeweken van artikel 12, lid 1, van die richtlijn, omdat de andere in artikel 16, lid 1, van die richtlijn bedoelde gevallen en voornoemd stelsel van strikte bescherming anders hun nuttige werking verliezen".

Artikel 16, lid 1, punt e), is derhalve geen algemene rechtsgrondslag om in afwijkingen te voorzien, maar mag alleen worden toegepast indien de met de afwijking nagestreefde doelstellingen niet onder artikel 16, lid 1, punten a) tot en met d), vallen. Anders zouden de bepalingen van artikel 16, lid 1, punten a) tot en met d), en het stelsel van strikte bescherming hun nuttige werking verliezen. In deze specifieke zaak heeft het Hof zich uitdrukkelijk gebogen over het probleem van de illegale jacht op een beschermde soort, dat volgens het Hof een grote uitdaging vormt voor de instandhouding van bedreigde soorten. Het Hof heeft erkend dat de strijd tegen de illegale jacht in beginsel kan worden aangevoerd als een manier om bij te dragen tot het behouden of herstellen van de gunstige staat van instandhouding van de betrokken soort en dus als een doelstelling die valt onder artikel 16, lid 1, punt e), van de habitatrichtlijn¹²¹.

(3-40) Uit het arrest in zaak C-674/17 volgt dat artikel 16, lid 1, punt e), de legitieme doelstellingen die met een afwijking kunnen worden nagestreefd niet beperkt. Naast de strijd tegen de illegale jacht kunnen andere redenen het gebruik van artikel 16, lid 1, punt e), rechtvaardigen, mits het doel van de afwijking overeenstemt met de algemene doelstelling van de richtlijn om de gunstige staat van instandhouding van de betrokken soort te behouden en te herstellen.

¹¹⁹ Zaak C-674/17, punt 41.

¹²⁰ Zie de punten 34 tot en met 37 van C-674/17.

¹²¹ C-674/17, punt 43.

Het Hof heeft in zaak C-674/17 echter ook geoordeeld dat “de nationale autoriteit op grond van nauwkeurige wetenschappelijke gegevens, waaronder in voorkomend geval vergelijkende gegevens betreffende de gevolgen van de beheersjacht voor de staat van instandhouding van de wolf, de aanname [moet] onderbouwen dat het toestaan van de beheersjacht de illegale jacht daadwerkelijk kan doen dalen, en wel in die mate dat deze een positief netto-effect op de staat van instandhouding van de wolvenpopulatie heeft. Daarbij moet zij rekening houden met het aantal beoogde afwijkingen en met de meest recente ramingen van het aantal illegale vangsten”¹²².

Het Hof benadrukte ook dat “moet worden aangenomen dat het loutere bestaan van een illegale activiteit zoals de illegale jacht of de problemen die zich bij de uitvoering van het toezicht erop voordoen, niet kunnen volstaan om een lidstaat vrij te stellen van zijn verplichting om de bescherming van beschermde soorten uit hoofde van bijlage IV bij de habitatrichtlijn te waarborgen. In een dergelijke situatie is het daarentegen de plicht van de lidstaat bij voorrang te zorgen voor een strikt en doeltreffend toezicht op deze illegale activiteit en alle middelen in te zetten waarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de in de artikelen 12 tot en met 14 en artikel 15, punten a) en b), van die richtlijn opgenomen verbodsbepalingen”¹²³.

(3-41) Zelfs wanneer is aangetoond dat een afwijking is gebaseerd op een legitiem doel dat aan bovengenoemde voorwaarden voldoet, **kan zij alleen worden toegestaan indien ook aan een reeks andere criteria wordt voldaan**, namelijk dat de afwijking slechts betrekking mag hebben op een beperkt aantal exemplaren van de soort, op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen moet worden toegepast en onder strikt gecontroleerde omstandigheden moet worden uitgevoerd¹²⁴. Elk van deze criteria wordt hieronder onderzocht.

- Beperkt aantal

(3-42) Dit is een relatief criterium dat moet worden vergeleken met het populatieniveau en de jaarlijkse voortplanting en sterfte van een soort en dat rechtstreeks verband houdt met de staat van instandhouding van de soort¹²⁵. Het is derhalve van essentieel belang een drempel vast te stellen voor het aantal exemplaren dat mag worden gevangen, geplukt of bezeten. In zaak C-674/17 heeft het Hof verduidelijkt dat dit **aantal afhangt van het populatieniveau (aantal exemplaren), de staat van instandhouding en de biologische kenmerken van de soort**. Het “beperkt aantal” moet onder verantwoordelijkheid van de bevoegde nationale autoriteit worden vastgesteld op basis van nauwkeurige wetenschappelijke informatie over gegevens op het gebied van geografie, klimaat, milieu en biologie en in het licht van de voortplantingssnelheid en de totale jaarlijkse natuurlijke sterfte, maar ook van verliezen als gevolg van andere oorzaken, zoals ongevallen, andere afwijkingen (bv. artikel 16, lid 1, punt b)) en exemplaren die zijn “verdwenen”.

Het aantal vangsten **moet er ook voor zorgen dat het risico van aanzienlijke negatieve effecten op de structuur van de betrokken populatie wordt vermeden, ook al is het op zich niet nadelig voor het behoud van de gunstige staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke**

¹²² C-674/17, punt 45.

¹²³ C-674/17, punt 48.

¹²⁴ Zie punt 35 van C-674/17.

¹²⁵ In een zaak over de vergelijkbare bepaling van artikel 9 van de vogelrichtlijn (2009/147/EG) (arrest van 27 april 1988, Commissie/Frankrijk, zaak C-252/85, ECLI:EU:C:1988:202), verklaarde het Hof het volgende: “Uit artikel 2, gelezen in samenhang met de elfde overweging van de richtlijn, [volgt] dat het criterium “kleine hoeveelheden” geen absoluut criterium is, maar verband houdt met de handhaving van de totale populatie en de voortplantingssituatie van de betrokken soort”.

verspreidingsgebied¹²⁶. Het "beperkt aantal" moet duidelijk worden vermeld in de afwijkingsbesluiten¹²⁷. Deze grens moet op het niveau van de populatie worden vastgesteld; daarvoor moeten alle beheerseenheden die de betrokken populatie delen worden gecoördineerd. Voor gewervelde dieren met een grotere actieradius en grensoverschrijdende populaties, zoals grote carnivoren, moeten de lidstaten die een populatie delen, samenwerken om met een gemeenschappelijk standpunt te komen over wat als een beperkt aantal kan worden beschouwd met het oog op het toestaan van afwijkingen.

(3-43) Er mogen geen afwijkingen worden toegestaan wanneer het risico bestaat dat de afwijking uit kwantitatief of kwalitatief oogpunt een aanzienlijk negatief effect zou hebben op de instandhouding van de betrokken lokale populatie (bv. wat de structuur van de populatie betreft) (zie ook hoofdstuk 3.2.3). Aangezien alle afwijkingen in elk geval moeten voldoen aan de precieze voorwaarde van artikel 16, lid 1, dat zij "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", wijst de uitdrukkelijke verwijzing in artikel 16, lid 1, punt e), naar "beperkt aantal" erop dat de wetgever een grotere beperking heeft beoogd.

(3-44) **Het begrip "beperkt aantal" voor strikt beschermde soorten is veel beperkender dan het "maximale duurzame quotum" of de "optimale duurzame opbrengst" voor soorten die onder het jachtbeheer vallen en die zijn opgenomen in bijlage V bij de richtlijn.** De voorwaarde van "beperkt aantal" is in overeenstemming met de door de richtlijn beoogde mate van bescherming van niet-exploiteerbare soorten. De voorwaarde is beperkender dan de algemene voorwaarde voor de afwijking om ervoor te zorgen dat de populaties van de betrokken soort in een gunstige staat van instandhouding worden behouden. Hij is derhalve beperkender dan het "duurzame" gebruik dat vereist is voor de soorten van bijlage V die worden genoemd in artikel 14, dat ervoor zorgt dat de exploitatie van die soorten verenigbaar is met het behoud van die soorten in een gunstige staat van instandhouding¹²⁸.

(3-45) De drempel voor "beperkt aantal" moet worden vastgesteld op basis van specifieke criteria voor elke soort, aangezien deze afhangt van de ecologische vereisten van elke soort. Het kan daarbij gaan om de mate van ruimtelijke spreiding, habitatversnippering en landschapsfragmentatie, de beschikbaarheid van prooidieren, de sociale organisatie van de soort, dreigingspatronen en -niveaus, met inbegrip van ziekten, verontreiniging en verontreinigende stoffen, illegale en incidentele sterfte en klimaatverandering. In alle gevallen moet het maximum voor het "beperkt aantal" **"worden bepaald aan de hand van uiterst nauwkeurige wetenschappelijke gegevens"**¹²⁹.

- Onder strikt gecontroleerde omstandigheden, op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen

(3-46) Uit deze kwalificatie blijkt duidelijk dat de wetgever van de Europese Unie aanzienlijke beperkingen wilde vaststellen. Het beginsel van strikt gecontroleerde omstandigheden impliceert bovendien dat elk gebruik van dit type afwijking machtigingen moet omvatten die verband moeten houden met bepaalde personen of

126 C-674/17, punt 72. Zie ook het arrest van 8 juni 2006, WWF Italiana e.a., C- 60/05, EU:C:2006:378, punten 25 en 29, en van 21 juni 2018, Commissie/Malta, C- 557/15, EU:C:2018:477, punt 62 in de context van artikel 9 van de vogelrichtlijn (2009/147/EG).

127 C-674/17, punten 70 tot en met 72.

128 Dit strookt ook met de aanduidingen die in de richtsnoeren voor de jacht uit hoofde van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand worden gegeven voor de definitie van "kleine hoeveelheden". In de richtsnoeren wordt ervan uitgegaan dat "kleine hoeveelheden" moeten overeenkomen met een cijfer dat veel kleiner is dan de cijfers die kenmerkend zijn voor het onttrekken van vogels in artikel 7 en zelfs nog lager voor de soorten die niet mogen worden bejaagd.

129 Arrest van 8 juni 2006, Commissie/Italië, zaak C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378.

groepen personen, plaatsen, tijden en hoeveelheden. De term “binnen bepaalde grenzen” ondersteunt deze interpretatie. Dit houdt ook in dat er strikte territoriale, temporele en persoonlijke controles nodig zijn om de afwijkingen uit te voeren en de naleving ervan te waarborgen.

(3-47) Op zijn beurt **houdt het beginsel van selectiviteit in dat de betrokken activiteit zeer specifiek moet zijn wat het effect ervan betreft**, en gericht moet zijn op bepaalde exemplaren van één soort, of zelfs op één geslacht of leeftijdsklasse van die soort (bv. alleen volwassen mannetjes), met uitsluiting van alle andere soorten. Deze benadering wordt ondersteund door de precisering in artikel 16, lid 1, punt e), dat het vangen, plukken of in bezit hebben tot “bepaalde specimens” moet worden beperkt. Het impliceert ook dat bepaalde technische aspecten van de gebruikte methode verifieerbaar moeten kunnen aantonen dat ze selectief is.

In zaak C-674/17 heeft het Hof dit aspect benadrukt door het volgende te oordelen: “Wat vervolgens de voorwaarden betreffende de selectie bij en de begrenzing aan de vangst of het houden van bepaalde specimens van een soort betreft, moet worden overwogen dat die voorwaarden vereisen dat de afwijking betrekking heeft op een aantal specimens dat op een zo eng, specifiek en passend mogelijke wijze is vastgesteld, gelet op de doelstelling die met de betrokken afwijking wordt nagestreefd. Daarom kan het, gelet op het populatieniveau van de betrokken soort, de staat van instandhouding en de biologische kenmerken ervan, noodzakelijk zijn de afwijking niet alleen te beperken tot de betrokken soort of tot de soorten of groepen van specimens ervan, maar ook tot individueel geïdentificeerde specimens”¹³⁰.

In hetzelfde arrest werd de term “onder strikt gecontroleerde omstandigheden” als volgt verduidelijkt: “..., 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 of van het in bezit hebben van specimens van de betrokken soort te waarborgen. Zo moet de nationale bevoegde autoriteit, voor iedere afwijking op grond van die bepaling, zich ervan vergewissen dat de daarin gestelde voorwaarden zijn vervuld voordat de afwijking wordt vastgesteld en moet zij **toezicht uitoefenen op de gevolgen a posteriori**. De nationale wettelijke regeling moet immers **waarborgen** dat de rechtmatigheid van de besluiten waarbij afwijkingen uit hoofde van deze bepaling worden toegestaan en de wijze waarop die besluiten worden toegepast, met inbegrip van de **naleving van de daaraan verbonden voorwaarden betreffende met name de beoogde plaatsen, data, hoeveelheden en soorten specimens, doeltreffend en tijdig worden gecontroleerd**”¹³¹.

(3-48) De voorwaarde van “op selectieve wijze” sluit aan bij het verbod van artikel 15, punt a), op het gebruik van in punt a) van bijlage VI genoemde niet-selectieve middelen voor het aan de natuur onttrekken, het vangen of het doden van de in punt a) van bijlage IV genoemde soorten, op grond van uitzonderingen. De methode voor het vangen of het zetten van vallen moet selectief zijn wanneer afwijkingen uit hoofde van artikel 16, lid 1, punt e), worden toegepast.

24 – Jurisprudentie van het Hof: zaak Tapiola. Het gebruik van afwijkingen voor de wolvenjacht in het kader van de beheersjacht – Zaak C-674/17

Achtergrond:

In 2015 heeft het Finse ministerie van Landbouw en Bosbeheer een nieuw plan voor het beheer van de wolvenpopulatie in Finland vastgesteld dat tot doel had de wolvenpopulatie in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te behouden. Het plan bevatte gegevens waaruit bleek dat de illegale jacht op wolven in bepaalde omstandigheden maatschappelijk steeds meer geaccepteerd

¹³⁰ Zaak C-674/17, punt 73.

¹³¹ Zaak C-674/17, punt 74.

wordt. Ook werd in het plan gewezen op een mogelijk verband tussen de illegale jacht en aanzienlijke schommelingen in de recente wolvenaantallen.

Op basis hiervan werd in het plan opgemerkt dat de doelstellingen ervan alleen konden worden bereikt indien rekening zou worden gehouden met de behoeften van de mensen die in de wolventerritoria wonen en werken, en werd erin gepleit voor het toestaan van afwijkingen ten aanzien van specimens die overlast veroorzaken, om zo het illegaal doden van wolven te voorkomen. Deze afwijkingen moesten betrekking hebben op gebieden waar de wolf sterk vertegenwoordigd is en mochten het maximumaantal vangsten dat door de autoriteiten is vastgesteld (53 exemplaren per jaar voor de periode 2016-2018, buiten het rendierbeschermingsgebied) niet overschrijden.

In december 2015 stond het Finse wildcentrum twee afwijkingen toe voor het doden van maximaal zeven wolven in de regio Pohjois-Savo, waarin de geadresseerden van het genoemde besluit werden aangespoord om bij voorkeur te jagen op jonge specimens of op specimens die overlast veroorzaakten, en niet op alfa-mannetjes. Tapiola, een Finse milieubeschermingsvereniging, heeft dit besluit aangevochten en de zaak voor de hoogste bestuursrechter van Finland gebracht. Deze besloot de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) om raad te vragen over de interpretatie van artikel 16, lid 1, punt e).

Vraag 1: Kunnen op basis van aanvragen van individuele jagers regionale afwijkingen voor de zogeheten beheersjacht, die tot doel heeft de illegale jacht te bestrijden, worden verleend op grond van artikel 16, lid 1, punt e)?

Het Hof herinnert eraan dat het gebruik van artikel 16, lid 1, een uitzondering vormt op de regeling voor de bescherming van soorten van de richtlijn en derhalve restrictief moet worden uitgelegd. Afwijkingen zijn alleen mogelijk indien is aangetoond dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat en dat de afwijking niet nadelig is voor het behoud van de populaties van de soort in een gunstige staat van instandhouding in hun natuurlijke verspreidingsgebied.

Artikel 16, lid 1, punt e), kan alleen worden gebruikt indien de redenen voor het toestaan van een afwijking op grond van artikel 1, punten a) tot en met d), niet relevant zijn. In deze zaak merkt het Hof op dat uit de inhoud van de afwijkingsbesluiten en het wolvenbeheersplan blijkt dat de illegale jacht een belangrijke uitdaging vormde voor het behoud of herstel van de wolf in een gunstige staat van instandhouding in zijn natuurlijke verspreidingsgebied. Het concludeert derhalve dat, indien kan worden aangetoond dat die afwijkingen daadwerkelijk zouden bijdragen tot de bestrijding van de illegale jacht, dit in beginsel als een relevante doelstelling in de zin van artikel 16, lid 1, punt e), kan worden beschouwd.

Alvorens overeenkomstig artikel 16, lid 1, punt e), afwijkingen toe te staan, moet de nationale autoriteit echter op basis van nauwkeurige wetenschappelijke gegevens kunnen aantonen dat die afwijkingen het illegaal doden daadwerkelijk zodanig kunnen verminderen dat zij een positief netto-effect zouden hebben op de staat van instandhouding van de wolvenpopulatie. In deze zaak is dergelijk wetenschappelijk bewijs niet geleverd.

Bovendien moeten de bevoegde nationale autoriteiten, rekening houdend met de beste relevante wetenschappelijke en technische gegevens en in het licht van de omstandigheden van de desbetreffende specifieke situatie, vaststellen dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat waarmee het nagestreefde doel kan worden bereikt. Het Finse wildcentrum had dit niet aangetoond.

Ten slotte benadrukte het Hof dat het louter bestaan van een illegale activiteit, zoals de illegale jacht of moeilijkheden in verband met het toezicht daarop, niet volstaat om een lidstaat te ontslaan van zijn verplichting om de soort te beschermen. In een dergelijke situatie is het daarentegen de plicht van de lidstaat bij voorrang te zorgen voor een strikt en doeltreffend toezicht op deze illegale activiteit en alle middelen in te zetten om ervoor te zorgen dat de verbodsbepalingen van de artikelen 12 tot en met 14 volledig worden nageleefd.

Vraag 2: Op welke wijze moet de in artikel 16, lid 1, genoemde voorwaarde betreffende de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort worden beoordeeld voor het toestaan van regionale afwijkingen?

Het Hof merkt op dat de beoordeling van het effect van een afwijking op het niveau van het grondgebied van een lokale populatie over het algemeen noodzakelijk is om het effect ervan op de staat van instandhouding van de betrokken populatie op grotere schaal vast te stellen. Bovendien

hangt de staat van instandhouding van een populatie op nationaal of biogeografisch niveau ook af van het cumulatieve effect van de verschillende afwijkingen die op lokale gebieden van invloed zijn. Een dergelijke afwijking kan derhalve niet worden toegestaan zonder een beoordeling van de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort en het effect dat de beoogde afwijking daarop kan hebben, zowel op lokaal niveau als op het niveau van het grondgebied van die lidstaat of, in voorkomend geval, op het niveau van de betrokken biogeografische regio en, voor zover mogelijk, op grensoverschrijdend niveau.

In beginsel zou een beheersplan tot vaststelling van het maximumaantal specimen dat voor een bepaald jachtseizoen op het nationale grondgebied mag worden gedood ervoor kunnen zorgen dat het gecumuleerde jaarlijkse effect van individuele afwijkingen geen afbreuk doet aan de instandhouding of het herstel van de populaties van de betrokken soort in een gunstige staat van instandhouding. Als het aantal echter te hoog wordt vastgesteld, zal duidelijk niet aan deze voorafgaande voorwaarde worden voldaan.

In dit geval werd in het jachtseizoen 2015-2016 meer dan 14 % van de totale wolvenpopulatie in Finland (43 of 44 van de 275 tot 310 wolven) gedood op basis van toegestane afwijkingen, waaronder een groot aantal voortplantende specimen. Bovendien werden zij opgeteld bij de ongeveer 30 wolven die elk jaar illegaal worden gedood (zoals geraamd in het beheersplan). Ten slotte lijkt het erop dat de afwijkingen ertoe hebben geleid dat er in totaal meer wolven zijn gedood, met een negatief netto-effect op de wolvenpopulatie als gevolg.

Wat de invloed betreft die de ongunstige staat van instandhouding van een soort heeft op de mogelijkheid om afwijkingen op grond van artikel 16, lid 1, toe te staan, wijst het Hof erop dat dergelijke afwijkingen *bij wijze van uitzondering* kunnen worden toegekend wanneer naar behoren is vastgesteld dat zij 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. Dergelijke afwijkingen zouden voor de betrokken soort derhalve neutraal moeten zijn. (Commissie/Finland, C-342/05, EU:C:2007:341, punt 29).

Maar zoals het Hof heeft opgemerkt, moet de lidstaat, overeenkomstig het voorzorgsbeginsel, indien het onderzoek van de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens onzekerheid laat bestaan over de vraag of een dergelijke afwijking al dan niet schadelijk is voor de instandhouding of het herstel van de populaties van een met uitsterven bedreigde soort in een gunstige staat van instandhouding, zich ervan onthouden die afwijking vast te stellen of uit te voeren.

3.2.2. CRITERIUM 2: Het ontbreken van een andere bevredigende oplossing

De tweede overweging is of er een andere bevredigende oplossing voor de afwijking bestaat, d.w.z. of het probleem waarmee de autoriteit wordt geconfronteerd kan worden opgelost op een wijze die geen afwijking omvat.

(3-49) Volgens artikel 16, lid 1, moeten de lidstaten er zeker van zijn dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat alvorens van een afwijking gebruik te maken. Dit is een overkoepelende voorwaarde die op alle afwijkingen van toepassing is. Het is aan de bevoegde nationale autoriteiten om de nodige vergelijkingen te maken en alternatieve oplossingen te beoordelen. Deze discretionaire bevoegdheid is echter **afhankelijk van een aantal beperkende factoren**.

(3-50) Op basis van de jurisprudentie van het Hof betreffende de vergelijkbare bepaling van artikel 9 van de vogelrichtlijn (79/409/EEG)¹³², met name in zaak C-10/96, kan worden geoordeeld dat de analyse van de vraag of er geen "andere bevredigende oplossing" is uit drie delen bestaat: **wat is het probleem of de specifieke situatie die moet worden behandeld? Bestaan er andere oplossingen?** Zo ja, zullen deze **het**

¹³² VZW Koninklijk Belgisch verbond voor bescherming van de vogels en Société d'études ornithologiques AVES ASBL tegen het Waalse Gewest, zaak C-10/96; arrest van 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a. tegen Premier ministre en Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, zaak C-182/02, ECLI:EU:C:2003:558.

probleem of de specifieke situatie waarvoor de afwijking wordt gezocht oplossen? De volgende opmerkingen zijn gebaseerd op de jurisprudentie van het Hof inzake de vergelijkbare afwijkende bepaling van artikel 9 van de vogelrichtlijn en kunnen naar analogie worden toegepast op artikel 16.

(3-51) Bij de analyse van de vraag of “er geen andere bevredigende oplossing bestaat”, wordt ervan uitgegaan dat er een specifiek probleem of een specifieke situatie is dat of die moet worden aangepakt. De bevoegde nationale autoriteiten wordt verzocht dit probleem of deze situatie op te lossen door uit de andere mogelijke oplossingen de meest geschikte te kiezen waarmee de beste bescherming van de soort zal worden gewaarborgd en tegelijkertijd het probleem/de situatie zal worden opgelost. Om een strikte bescherming van de soort te waarborgen, moeten de andere oplossingen worden getoetst aan de verbodsbepalingen van artikel 12. Het kan bijvoorbeeld gaan om alternatieve locaties van projecten, verschillen in de schaal en opzet van het project, of alternatieve activiteiten, processen of methoden.

Bij het beoordelen van het bestaan van “andere bevredigende oplossingen” voor de maatregelen uit hoofde van artikel 16, lid 1, punt b), ter voorkoming van ernstige schade aan gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren of andere vormen van eigendom, moeten bijvoorbeeld eerst met artikel 12 verenigbare preventieve, niet-dodelijke middelen worden uitgevoerd of ten minste grondig worden onderzocht. In de meeste gevallen kunnen **maatregelen ter voorkoming** van schade aan gewassen of veehouderijen (zoals het gebruik van geschikte omheiningen, afschrikmiddelen voor wilde dieren, honden die het vee bewaken, het hoeden van schapen of het veranderen van de praktijken voor het beheer van de veestapel, alsmede de bevordering van betere omstandigheden in habitats of van de prooidierpopulaties van de betrokken soort) een andere bevredigende oplossing zijn voor het gebruik van afwijkingen op grond van artikel 16, lid 1, punt b). Andere preventieve maatregelen, zoals het verspreiden van wetenschappelijk onderbouwde informatie om conflicten te verminderen (bijvoorbeeld dierhouderijmethoden of menselijk gedrag), kunnen deel uitmaken van de andere bevredigende oplossingen voor de toepassing van dodelijke controle in het kader van de afwijkingen van zowel artikel 16, lid 1, punt b), als artikel 16, lid 1, punt c).

(3-52) Om na te gaan of er voor een specifieke situatie een andere bevredigende oplossing bestaat, moeten alle ecologische, economische en sociale voor- en nadelen in aanmerking worden genomen om het optimale alternatief voor het specifieke geval te vinden. Bij deze **analyse van voor- en nadelen** moet worden gekeken naar de mogelijke negatieve effecten van de mogelijke oplossingen, alsook naar opties en instrumenten om eventuele negatieve effecten ongedaan te maken of tot een minimum te beperken. Het nettoresultaat, wat betreft het oplossen van het probleem en tegelijkertijd het vermijden of minimaliseren van secundaire effecten, moet dan worden afgewogen tegen de effecten van een afwijking, rekening houdend met de algemene doelstelling van de richtlijn.

(3-53) Ook bij het toestaan van afwijkingen moeten de bevoegde nationale autoriteiten nagaan of er geen andere bevredigende oplossingen bestaan waarmee het nagestreefde doel kan worden bereikt, in het bijzonder rekening houdend met de beste relevante wetenschappelijke en technische gegevens, in het licht van de omstandigheden van de specifieke situatie en met inachtneming van de verbodsbepalingen van de habitatrichtlijn¹³³.

(3-54) In zaak C-674/17 oordeelde het Hof bijvoorbeeld dat het louter bestaan van een illegale activiteit, zoals de illegale jacht of moeilijkheden met het toezicht op deze activiteit, niet volstaat om een lidstaat te ontslaan van zijn verplichting om de soort te beschermen overeenkomstig bijlage IV bij de habitatrichtlijn. In een dergelijke situatie is

¹³³ C-674/17, punt 51.

het daarentegen de plicht van de lidstaat bij voorrang te zorgen voor een strikte en doeltreffende controle op deze illegale activiteit en maatregelen vast te stellen die in overeenstemming zijn met de verbodsbepalingen in de artikelen 12 tot en met 14 en artikel 15, punten a) en b), van die richtlijn¹³⁴.

(3-55) Alleen wanneer afdoende is aangetoond dat andere potentiële oplossingen niet bevredigend zijn, hetzij omdat het specifieke probleem daarmee niet kan worden opgelost, hetzij omdat zij technisch niet haalbaar zijn, en wanneer ook aan de andere voorwaarden is voldaan, kan het gebruik van de afwijking worden gerechtvaardigd.

Indien **een maatregel gedeeltelijk bevredigend is, zelfs als het probleem daarmee niet voldoende wordt aangepakt, maar wel kan worden verminderd of beperkt, moet die maatregel echter eerst worden uitgevoerd**. Afwijkingen voor dodelijke interventie kunnen alleen voor het resterende probleem worden gerechtvaardigd als er geen andere methoden mogelijk zijn, maar moeten in verhouding staan tot het probleem dat overblijft nadat er niet-dodelijke maatregelen zijn genomen.

(3-56) Het proces om na te gaan of een andere oplossing onbevredigend is, moet gebaseerd zijn op een goed gedocumenteerde beoordeling van alle mogelijke beschikbare opties, onder meer wat betreft de doeltreffendheid ervan, op basis van de beste beschikbare feiten en gegevens. De beoordeling van andere oplossingen moet worden afgewogen tegen de algemene doelstelling om de gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten van communautair belang te behouden of te herstellen (derhalve moet rekening worden gehouden met de staat van instandhouding, het effect van bijkomende incidentele of illegale verwijdering van specimen en de vooruitzichten van de betrokken populatie). Bij de beoordeling kan ook rekening worden gehouden met de evenredigheid in termen van kosten. Economische kosten kunnen echter niet de enige bepalende factor zijn bij het analyseren van andere oplossingen. In het bijzonder kunnen andere bevredigende oplossingen niet van meet af aan worden afgewezen omdat zij te duur zouden zijn¹³⁵.

(3-57) In elk geval **moet het toestaan van een afwijking uit hoofde van artikel 16 een laatste redmiddel zijn**¹³⁶. Het belangrijkste gemeenschappelijke kenmerk van alle afwijkingsregelingen is dat deze ondergeschikt moeten zijn aan andere voorschriften van de richtlijn in het belang van de instandhouding.

(3-58) Dezelfde benadering geldt voor de interpretatie van de term "bevredigend". Gezien het uitzonderlijke karakter van de afwijkingsregeling en de verplichting van de lidstaten op grond van artikel 4, lid 3, VEU om de EU te helpen haar taken te vervullen, zou een afwijking alleen gerechtvaardigd zijn als objectief wordt aangetoond dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat¹³⁷.

(3-59) De advocaat-generaal in zaak C-342/05 heeft het evenredigheidsbeginsel verduidelijkt, volgens hetwelk¹³⁸ een "maatregel niet [kan] worden uitgevoerd wanneer het doel ervan kan worden bereikt met minder ingrijpende middelen, dus via een andere bevredigende oplossing in de zin van artikel 16, lid 1, van [de habitatrichtlijn]". "Een andere oplossing is [evenwel] niet alleen bevredigend wanneer hierdoor de doelstellingen van de uitzondering even goed zouden kunnen worden bereikt, maar ook wanneer de

¹³⁴ C-674/17, punt 48.

¹³⁵ Zie voor het evenredigheidsbeginsel in de context van artikel 6 Mededeling van de Commissie C(2018) 7621 final, Beheer van Natura-2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), blz. 55.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548663172672&uri=CELEX:52019XC0125(07))

¹³⁶ Zie punt 33 van de conclusie van de advocaat-generaal in zaak C-10/96.

¹³⁷ Volgens de advocaat-generaal in zaak C-10/96, kan deze term "aldus worden uitgelegd, dat hij doelt op een aan het bijzondere probleem van de nationale autoriteiten gegeven oplossing, die tegelijkertijd de in de richtlijn neergelegde verbodsbepalingen zoveel mogelijk in acht neemt; een afwijking kan enkel worden toegestaan wanneer er geen andere oplossing bestaat die deze verbodsbepalingen respecteert".

¹³⁸ Zie de punten 24 tot en met 27 van de conclusie van de advocaat-generaal in zaak C-342/05.

nadelen van de uitzondering buiten verhouding staan tot de nagestreefde doelstellingen en de andere oplossing wel evenredig is”.

(3-60) **De beoordeling of een andere oplossing in een bepaalde feitelijke situatie bevredigend is, moet berusten op objectief controleerbare factoren, zoals wetenschappelijke en technische overwegingen.** Gezien het uitzonderlijke karakter van de afwijkingsregeling zou een afwijking alleen gerechtvaardigd zijn indien op objectieve wijze kan worden aangetoond waarom niet voor andere, op het eerste gezicht bevredigende oplossingen kan worden gekozen¹³⁹. Het is uiteraard van het grootste belang dat andere oplossingen serieus in overweging worden genomen. De lidstaten hebben beperkte discretionaire bevoegdheid en indien er een andere oplossing bestaat, moeten alle argumenten dat deze niet bevredigend is overtuigend zijn. Het arrest in zaak C-182/02 illustreert de strikte benadering die het Hof hanteert voor afwijkingen in het kader van de vogelrichtlijn. Om vast te stellen of er een bevredigende oplossing bestond, heeft het Hof zowel de “noodzaak” als het “doel” van de afwijking beoordeeld¹⁴⁰.

Met dit arrest wordt bevestigd dat het belangrijk is aan te tonen dat er dwingende redenen zijn om een afwijking te rechtvaardigen¹⁴¹. **Een andere oplossing kan niet als onbevredigend worden beschouwd alleen omdat die meer ongemak zou veroorzaken of een gedragsverandering** bij de begunstigden van de afwijking **zou afdwingen**. In dit verband zijn de argumenten op basis van de “diep gewortelde traditie” of de “historische en culturele traditie” van jachtpraktijken ontoereikend gebleken om de noodzaak van een afwijking van de vogelrichtlijn te rechtvaardigen¹⁴². Dezelfde logica geldt voor afwijkingen uit hoofde van de habitatrichtlijn.

(3-61) Bovendien moet de uiteindelijk gekozen oplossing, ook indien deze een afwijking omvat, objectief worden beperkt tot de mate die nodig is om het specifieke probleem of de specifieke situatie op te lossen¹⁴³. Dit houdt in dat afwijkingen beperkt moeten zijn **in tijd, plaats, aantallen** betrokken specimens, specifieke betrokken specimens, gemachtigde personen enz. De noodzaak om een afwijking te beperken tot de mate die nodig is om het probleem op te lossen werd opnieuw bevestigd in zaak C-10/96 over de vergelijkbare bepaling van artikel 9 van de vogelrichtlijn¹⁴⁴. Volgens het Hof moet het aantal specimens waarop de afwijking betrekking heeft “worden vastgesteld op een aantal dat objectief nodig blijkt te zijn om deze nadelen te verhelpen”. Deze limiet verschilt van het “beperkt aantal” in artikel 16, lid 1, punt e), dat een algemeen “plafond” is bij het toepassen van deze specifieke afwijking¹⁴⁵.

139 Zie ook punt 39 van de conclusie van de advocaat-generaal in zaak C-10/96.

140 Ligue pour la protection des oiseaux e.a. tegen Premier ministre en Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, zaak C-182/02, punt 16.

141 Zie ook het arrest van 15 december 2005, Commissie/Finland, zaak C-344/03, ECLI:EU:C:2005:770, punten 18 tot en met 46.

142 Arrest van 9 december 2004, Commissie/Spanje, zaak C-79/03, ECLI:EU:C:2004:782, punt 27. Zie ook de conclusie van de advocaat-generaal van 7 november 1996 in zaak C-10/96, ECLI:EU:C:1996:430, punt 36: “Artikel 9 [staat] slechts een afwijking toe ‘indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat’, en niet wanneer de toepassing van een verbod de betrokkenen slechts enig ongemak zou berokkenen of zou vereisen dat zij hun gewoonten wijzigen”. “Het is eigen aan de milieubescherming, dat bepaalde categorieën personen in voorkomend geval in het algemeen belang hun gedrag moeten wijzigen; de uit de richtlijn voortvloeiende afschaffing van de ‘tenderie’ of ‘het vangen van vogels voor recreatieve doeleinden’”. “Dat dergelijke activiteiten ‘ancestraal’ zijn of deel uitmaken van een ‘cultuurhistorische traditie’, volstaat niet om een afwijking van de richtlijn te rechtvaardigen”.

143 Zie de punten 21 en 22 en 26 en 27 van de conclusie.

144 VZW Koninklijk Belgisch verbond voor bescherming van de vogels en Société d'études ornithologiques AVES ASBL tegen het Waalse Gewest, zaak C-10/96.

145 In overeenstemming met punt 3.4.12 van de richtsnoeren voor de jacht uit hoofde van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand.

3.2.3. CRITERIUM 3: Het effect van een afwijking op de staat van instandhouding

In overeenstemming met het geharmoniseerde verslagleggingskader dat voor artikel 17 van de richtlijn is overeengekomen, wordt de algemene staat van instandhouding van een soort in een lidstaat op biogeografisch niveau in elke lidstaat geëvalueerd. Het effect van een specifieke afwijking moet echter op een lager niveau worden beoordeeld (bv. gebied, populatieniveau) om in de specifieke context van de afwijking zinvol te zijn.

(3-62) Volgens artikel 16, lid 1, mogen afwijkingen “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”. De uitvoering van deze bepaling moet een beoordeling in twee stappen omvatten: allereerst moet de staat van instandhouding van de specifieke populaties van een soort in zijn natuurlijke verspreidingsgebied binnen de betrokken lidstaat (en mogelijk ook buiten de landsgrenzen indien de populaties worden gedeeld met buurlanden) worden beoordeeld en ten tweede moet het effect van de afwijking op de staat van instandhouding van de specifieke populatie of de betrokken populaties worden geëvalueerd. Duidelijkheidshalve wordt “populatie” hier gedefinieerd als een groep exemplaren van dezelfde soort die tegelijkertijd in een afgebakend geografisch gebied leven en (mogelijk) met elkaar kruisen (d.w.z. met een gemeenschappelijke genenpool)¹⁴⁶.

3.2.3.a) Schaal voor de beoordeling

(3-63) Vervolgens rijst de vraag op welk niveau moet worden beoordeeld of het effect van een afwijking nadelig of neutraal is of positief kan zijn voor de staat van instandhouding van een soort. Overeenkomstig artikel 1, punt i), moet de staat van instandhouding van een soort uiteindelijk in zijn natuurlijke verspreidingsgebied worden gezien. Tijdens de besprekingen met het Comité Habitats is overeengekomen dat, met het oog op de rapportage uit hoofde van artikel 17 (in samenhang met artikel 11), de staat van instandhouding in elke lidstaat op biogeografisch niveau moet worden beoordeeld. Op die manier zou het uiteindelijk mogelijk zijn om informatie voor hele biogeografische regio's in de gehele EU samen te voegen. De staat van instandhouding van een soort binnen de vastgestelde biogeografische regio in een lidstaat is daarom zeer relevante informatie bij het overwegen van een afwijking.

(3-64) **Het effect van een specifieke afwijking zal in de meeste gevallen echter op een lager niveau** dan de biogeografische regio moeten worden beoordeeld om in ecologisch opzicht zinvol te zijn. Een nuttig niveau zou de (lokale) populatie kunnen zijn. De formulering van artikel 16, waarin “populaties van de betrokken soort” worden genoemd, bevestigt deze interpretatie.

Uiteraard moet de aanpak aan de betrokken soort worden aangepast: de cumulatieve effecten van het doden van exemplaren van een grote carnivoor met een grotere actieradius moeten worden beoordeeld op het niveau van de populatie (in voorkomend geval over de grenzen¹⁴⁷), terwijl het effect van de vernietiging van een

¹⁴⁶ Zie voor de definitie van “verspreidingsgebied” (*range*) en “populatie” (*population*) ook *Reporting under Article 17 of the Habitats Directive - Explanatory Notes and Guidelines* voor de periode 2013–2018, blz. 29f. https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17

¹⁴⁷ Met betrekking tot soorten met grensoverschrijdende populaties of soorten die over de grenzen van de EU trekken, zou waar dit mogelijk en haalbaar is het algemene natuurlijk verspreidingsgebied van deze soorten in aanmerking moeten worden genomen.

voortplantingsplaats in een nogal versnipperde amfibieënhabitat beter in een afzonderlijk gebied of op het niveau van de metapopulatie kan worden beoordeeld¹⁴⁸.

Volgens vaste rechtspraak moeten afwijkingen op passende wijze worden toegepast om te voldoen aan precieze vereisten en voor specifieke situaties¹⁴⁹. Hieruit volgt dat beoordelingen op lagere niveaus doorgaans onmisbaar zijn, aangezien de afwijkingen bedoeld zijn om specifieke problemen aan te pakken en passende oplossingen moeten bieden. Afwijkingen moeten derhalve **voor een specifieke plaats worden toegestaan, aangezien het primaire effect ervan zich op lokaal niveau voordoet**. Om een volledig beeld van de situatie te krijgen, zou de beoordeling op een lager niveau vervolgens moeten worden afgezet tegen de situatie op grotere schaal (bv. biogeografisch, grensoverschrijdend of nationaal).

In zijn arrest in zaak C-674/17 inzake afwijkingen voor wolven volgt het Hof deze redenering door te stellen dat de nationale autoriteiten, alvorens afwijkingen toe te staan, **de staat van instandhouding van de betrokken populatie en het effect van de voorgenomen afwijkingen op zowel lokaal niveau als op het niveau van het grondgebied van de lidstaat** of, in voorkomend geval, op het niveau van de betrokken biogeografische regio moeten beoordelen wanneer de grenzen van de lidstaat meerdere biogeografische regio's afbakenen of indien het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort dit vereist en, voor zover mogelijk, op grensoverschrijdend niveau. Het Hof verduidelijkte het volgende: "is [het] bovendien over het algemeen noodzakelijk de impact van een afwijking te beoordelen op het niveau van het grondgebied van een plaatselijke populatie om vast te stellen wat het effect ervan is op de staat van instandhouding van de betrokken populatie op grotere schaal. (...) zullen de gevolgen van een dergelijke afwijking immers over het algemeen het meest rechtstreeks merkbaar zijn in het lokale gebied waarop die afwijking betrekking heeft. (...) hangt de staat van instandhouding van een populatie op nationaal of biogeografisch niveau ook af van het cumulatieve effect van de verschillende afwijkingen die van invloed zijn op lokale gebieden"¹⁵⁰. "Daarom kan een dergelijke afwijking niet worden vastgesteld zonder een beoordeling van de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort en van de mogelijke gevolgen van de beoogde afwijking voor die soort op lokaal niveau en op het niveau van het grondgebied van die lidstaat of, in voorkomend geval, op het niveau van de beoogde biogeografische regio wanneer de grenzen van deze lidstaat meerdere biogeografische regio's bestrijken, of ook wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort dat vereist en, voor zover als mogelijk, op grensoverschrijdend niveau"¹⁵¹. Daarentegen "[mag] bij die beoordeling geen rekening worden gehouden met het deel van het natuurlijke verspreidingsgebied van de betrokken populatie dat zich uitstrekt tot bepaalde delen van het grondgebied van een derde land, dat niet gebonden is aan de verplichtingen inzake strikte bescherming van soorten die voor de Unie van belang zijn"¹⁵².

(3-65) Wanneer de bevoegdheid om afwijkingen toe te staan op subnationaal niveau wordt verleend (bv. door de regionale overheid), moet het toestaan van afwijkingen op het niveau van de lidstaten (en ook buiten de landsgrenzen in het geval van grensoverschrijdende populaties) worden gecoördineerd en **gemonitord en moet er toezicht op worden gehouden**, om te vermijden dat de som van de afwijkingen nadelige gevolgen heeft voor de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort in hun (nationale) natuurlijke verspreidingsgebied (zie ook punt 3.1.2).

148 Een metapopulatie bestaat uit een groep ruimtelijk gescheiden populaties van dezelfde soort die een bepaalde interactie vertonen. De term "metapopulatie" werd in 1969 door Richard Levins geïntroduceerd om een model van de populatiedynamische gegevens van schadelijke insecten in akkers te beschrijven, maar het idee is het meest toegepast op soorten in natuurlijk of kunstmatig versnipperde habitats.

149 Zie met name: Commissie/België, zaak 247/85, punt 7; arrest van 8 juli 1987, Commissie/Italië, zaak 262/85, punt 7; WWF Italiana/Regione Veneto, zaak C-118/94, punt 21; C-674/17, punt 41.

150 C-674/17, punt 59.

151 C-674/17, punt 61.

152 C-674/17, punt 60.

3.2.3.b) Afwijkingen en het effect op de staat van instandhouding

Het nettoresultaat van een afwijking moet neutraal of positief zijn voor de staat van instandhouding van een soort. Compenserende maatregelen kunnen onder bepaalde omstandigheden worden gebruikt om bijvoorbeeld het effect van een afwijking op voortplantings- en rustplaatsen te compenseren, maar komen niet in de plaats van of doen niets af aan de noodzaak om aan een van de drie criteria te voldoen. Plannen voor de instandhouding van soorten zijn niet verplicht, maar worden wel aanbevolen omdat zij ertoe bijdragen dat afwijkingen worden toegestaan in overeenstemming met de doelstellingen van de richtlijn.

(3-66) Zoals in de toepasselijke jurisprudentie van het Hof wordt vermeld¹⁵³, “is de gunstige staat van instandhouding van die populaties in hun natuurlijke verspreidingsgebied [volgens artikel 16, lid 1, van de richtlijn] een noodzakelijke en voorafgaande voorwaarde voor de toekenning van de afwijkingen waarin het voorziet”. De richtlijn voorziet niet uitdrukkelijk in het toestaan van afwijkingen voor soorten die zich in een ongunstige staat van instandhouding bevinden, noch in het gebruik van compenserende maatregelen. Door de bepaling in artikel 16, lid 1, zodanig uit te leggen en uit te voeren dat de nadruk wordt gelegd op het verwezenlijken van de algemene doelstelling van een gunstige staat van instandhouding, kunnen beide begrippen in de interpretatie worden opgenomen, mits de verwezenlijking van deze doelstelling op geen enkele wijze in gevaar komt.

(3-67) De gunstige staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied is in beginsel een noodzakelijke voorwaarde om een afwijking toe te staan¹⁵⁴. Niettemin heeft het Hof in zaak C-342/05, na te hebben vastgesteld dat de staat van instandhouding van de wolf in Finland niet gunstig was, geoordeeld¹⁵⁵ dat afwijkingen voor het doden van specimens van de wolf “bij wijze van uitzondering” en “wanneer naar behoren is vastgesteld dat zij 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” mogelijk blijven. Het doden van een beperkt aantal specimens kan een verwaarloosbaar effect hebben op het doel van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn, namelijk de wolvenpopulatie in haar natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan of te herstellen. Een dergelijke afwijking zou voor de betrokken soort dus neutraal kunnen zijn. Indien de staat van instandhouding van de betrokken soort niet gunstig is, kan een afwijking daarom alleen worden toegestaan indien zij gerechtvaardigd is op grond van uitzonderlijke omstandigheden en alleen als de staat van instandhouding niet verslechtert en het herstel ervan in een gunstige staat niet wordt verhinderd (neutraal effect), en mits ook aan alle andere voorwaarden van artikel 16 is voldaan. In zaak C-342/05 stelde het Hof vast dat de betrokken nationale autoriteiten afwijkingen hebben toegestaan “zonder zich te baseren op een evaluatie van de staat van instandhouding van de soort, zonder een nauwkeurige en treffende motivering te geven voor de veronderstelling dat er geen andere bevredigende oplossing was, en zonder de wolven die ernstige schade veroorzaakten en konden worden gedood, nauwkeurig aan te wijzen”. Voorts heeft het Hof verklaard dat dergelijke afwijkingen “die niet gebaseerd zijn op een evaluatie van de gevolgen die het doden van de wolven waarvoor zij toestemming verlenen heeft voor het behoud van de gunstige staat van instandhouding van de populatie van deze soort in haar natuurlijke verspreidingsgebied en die verder geen nauwkeurige en treffende motivering bevatten voor de veronderstelling dat er geen andere bevredigende oplossing is, in strijd [zijn] met

153 Zie met name: Arrest van 10 mei 2007, Commissie/Republiek Oostenrijk, zaak C-508/04, punt 115, en het arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland, zaak 342/05, punt 28.

154 Zie met name: Commissie/Republiek Oostenrijk, zaak C-508/04, punt 115, en Commissie/Finland, zaak 342/05, punt 28.

155 Arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland, zaak 342/05, ECLI:EU:C:2007:341, punt 29.

artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn¹⁵⁶. In zaak C-674/17 benadrukte het Hof dat bovengenoemde beoordeling van het effect van de voorgenomen afwijkingen op de gunstige staat van instandhouding moet worden uitgevoerd in het licht van het voorzorgsbeginsel¹⁵⁷. Met andere woorden, "de lidstaat, indien het onderzoek van de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens onzekerheid laat bestaan over de vraag of een dergelijke afwijking al dan niet schadelijk is voor de instandhouding of het herstel van de populaties van een met uitsterven bedreigde soort in een gunstige staat van instandhouding, [dient] zich ervan te onthouden deze vast te stellen of uit te voeren"¹⁵⁸.

Een vergelijkbare aanpak moet worden gevolgd wanneer de staat van instandhouding van de betrokken soort onbekend is. In dit geval zou het onmogelijk zijn om het effect van de afwijking op de staat van instandhouding vast te stellen, zodat de afwijking niet kan worden toegestaan.

(3-68) Hoe minder gunstig de staat van instandhouding en de trends zijn, hoe minder waarschijnlijk het is dat een afwijking kan worden gerechtvaardigd, behalve in de meest uitzonderlijke omstandigheden.

Het is ook duidelijk dat deze benadering van afwijkingen het best kan worden gevolgd binnen een duidelijk en goed ontwikkeld kader van maatregelen voor de instandhouding van soorten. Ook hier vormt de staat van instandhouding van een soort (net als bij beschermingsmaatregelen) de belangrijkste overweging bij het beoordelen en rechtvaardigen van het gebruik van afwijkingen. Daarom is het belangrijk de huidige staat van instandhouding niet alleen in aanmerking te nemen, maar ook na te gaan hoe die verandert.

(3-69) Met betrekking tot de huidige staat van instandhouding van de getroffen soort kunnen de staat en toestand van de lokale populatie van een soort in een bepaald geografisch gebied sterk verschillen van de algemene staat van instandhouding van populaties in de biogeografische regio in de lidstaat (of zelfs het natuurlijke verspreidingsgebied). Derhalve moet de staat van instandhouding op alle niveaus bekend zijn en naar behoren worden beoordeeld voordat wordt besloten een afwijking al dan niet toe te staan.

(3-70) Er kan geen afwijking worden toegestaan indien deze op enig niveau een nadelig effect heeft op de staat van instandhouding of op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor een soort. Met andere woorden, indien een afwijking waarschijnlijk een aanzienlijk negatief effect zal hebben op de betrokken populatie (of op de vooruitzichten van deze populatie) of zelfs op een lokale populatie in een lidstaat, zou de bevoegde autoriteit deze niet moeten toestaan. **Het nettoresultaat van een afwijking moet neutraal of positief zijn voor de populaties van de betrokken soort.**

(3-71) Wanneer de gegevens niet voldoende robuust en betrouwbaar zijn om aan te tonen dat de staat van instandhouding gunstig is en/of om zeker te stellen dat de afwijking geen nadelig effect heeft op de staat van instandhouding, moet het voorzorgsbeginsel (volgens hetwelk de instandhoudingsdoelstellingen voorrang moeten krijgen in geval van onzekerheid) worden toegepast en mogen geen afwijkingen worden toegestaan. Zoals het Hof heeft verklaard in zaak C-674/17, "dient ook te worden benadrukt dat, overeenkomstig het voorzorgsbeginsel van artikel 191, lid 2, VWEU, de lidstaat, indien het onderzoek van de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens onzekerheid laat bestaan over de vraag of een dergelijke afwijking al dan niet schadelijk is voor de instandhouding of het herstel van de populaties van een met uitsterven

156 C-342/05; punten 30 en 31.

157 C-674/17; punten 68 en 69.

158 C-674-17; punt 66.

bedreigde soort in een gunstige staat van instandhouding, zich ervan dient te onthouden deze vast te stellen of uit te voeren”¹⁵⁹.

(3-72) Wanneer de staat en toestand van de soort verschillen op de verschillende geografische niveaus, moet bij de beoordeling eerst worden gekeken naar het lokale populatieniveau en vervolgens naar het effect van de afwijking op de populatie in de biogeografische regio, waarbij ook rekening wordt gehouden met het cumulatieve effect van andere afwijkingen voor dezelfde soort in die biogeografische regio.

3.3. Aanvullende punten

(3-73) Bij het beoordelen of een afwijking nadelig kan zijn voor het behoud van populaties van de soort in een gunstige staat van instandhouding moeten met name ook de volgende elementen in aanmerking worden genomen:

- a) of de vereiste (passende, doeltreffende en verifieerbare) maatregelen voor een soort in een lidstaat op doeltreffende wijze worden vastgesteld, uitgevoerd en gehandhaafd om de strikte bescherming ervan te waarborgen en een gunstige staat van instandhouding te bereiken;
- b) dat de afwijking niet tegen de vereiste maatregelen indruist, noch de doeltreffendheid daarvan vermindert of ze neutraliseert;
- c) de effecten (met inbegrip van de cumulatieve effecten) van afwijkingen worden nauwlettend gevolgd en er worden lessen getrokken voor de toekomst.

3.3.1. De rol van soortenactieplannen

(3-74) Eén manier om ervoor te zorgen dat afwijkingen, in het kader van een strikt beschermingssysteem, op passende wijze worden gebruikt, zou zijn om **alomvattende soortenactieplannen of instandhoudings- en beheersplannen op te stellen en uit te voeren**, hoewel deze krachtens de richtlijn niet verplicht zijn. Deze plannen moeten erop gericht zijn de soort te beschermen en de gunstige staat van instandhouding ervan te herstellen of te behouden. Zij moeten niet alleen de krachtens artikel 12 vereiste maatregelen omvatten, maar ook maatregelen om de levensvatbaarheid van de populatie, haar natuurlijke verspreidingsgebied en de habitats van de soort te ondersteunen of te herstellen. De plannen zouden dan een nuttige basis en leidraad kunnen vormen voor het toekennen van afwijkingen, op voorwaarde dat de afwijkingen nog steeds per geval worden toegestaan, dat aan alle andere voorwaarden van artikel 16 is voldaan en dat is aangetoond dat de afwijking niet nadelig is voor het behoud van de populaties van de betrokken soort in een gunstige staat van instandhouding.

(3-75) Afwijkingen ter voorkoming van ernstige schade aan gewassen of eigendommen kunnen bijvoorbeeld minder doeltreffend zijn om het probleem op lange termijn op te lossen indien zij onafhankelijk van eventuele andere maatregelen voor de soort worden toegekend. Indien zij van een aantal andere maatregelen (d.w.z. niet-dodelijke regelingen, preventieve maatregelen, stimulansen, compensaties enz.) vergezeld gaan in het kader van een plan voor de instandhouding/het beheer van soorten, als onderdeel van een strikt beschermingssysteem, zouden de afwijkingen echter veel effectiever kunnen zijn. Onder dergelijke omstandigheden kan een plan voor de instandhouding/het beheer van soorten, mits naar behoren uitgevoerd, een passend kader voor het toestaan van afwijkingen bieden in overeenstemming met de doelstellingen van de richtlijn. Dergelijke plannen zouden uiteraard regelmatig moeten worden bijgewerkt in het licht van meer kennis en monitoringresultaten.

¹⁵⁹ C-674/17, punt 66.

(3-76) Om een passend kader voor het toestaan van afwijkingen vast te stellen, moeten de plannen voor de instandhouding en het beheer van soorten gebaseerd zijn op **robuuste en actuele wetenschappelijke informatie** over de staat van en de trends voor de populaties van de desbetreffende soort, en als voornaamste doel hebben de soort in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen (met vermelding van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om dit doel te bereiken). De plannen moeten een degelijke en alomvattende beoordeling omvatten van alle relevante dreigingen en gevaren ten aanzien van de soort, alsmede een analyse van de bestaande sterfteniveaus, hetzij door natuurlijke oorzaken, hetzij door factoren die door de mens worden veroorzaakt, zoals illegaal doden (illegale jacht) of incidenteel vangen en doden.

(3-77) Op basis van de beste beschikbare informatie en degelijke wetenschappelijke beoordelingen en monitoringsystemen kan in de plannen voor de instandhouding en het beheer van soorten een samenhangende reeks maatregelen worden vastgesteld die moeten worden uitgevoerd en gemonitord om ervoor te zorgen dat de gunstige staat van instandhouding van de betrokken populatie wordt bereikt of behouden. Alleen in deze omstandigheden kunnen de plannen voor de instandhouding en het beheer van soorten een geschikt kader vormen voor het toestaan van afwijkingen, hetgeen op zijn beurt kan helpen de procedure voor het toekennen van elke specifieke afwijking te vereenvoudigen, mits ook aan alle voorwaarden van artikel 16 is voldaan.

3.3.2. Effectbeoordeling van plannen/projecten en de bescherming van soorten

(3-78) De specifieke bepalingen en procedures van artikel 16 moeten ook worden nageleefd voor plannen of projecten die gevolgen kunnen hebben voor een door de EU beschermde soort en onderworpen zijn aan de beoordelingsprocedures uit hoofde van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn of de MEB- of SMEB-richtlijnen. In dat geval kunnen de effectbeoordelingsprocedures voor plannen en projecten worden gebruikt om het effect op de vereisten van artikel 12 te beoordelen en na te gaan of aan de voorwaarden voor een afwijking uit hoofde van artikel 16 is voldaan.

Dit zou bijvoorbeeld van belang zijn wanneer de bouw en/of exploitatie van een project tot de achteruitgang of vernietiging van voortplantings- of rustplaatsen of tot verstoring van de in punt a) van bijlage IV genoemde soorten in het projectgebied kan leiden.

In die omstandigheden moet worden beoordeeld:

- of een van de in punt a) van bijlage IV bij de habitatrichtlijn genoemde soorten in het projectgebied voorkomt;
- of een van de voortplantings- of rustplaatsen van de in punt a) van bijlage IV bij de habitatrichtlijn genoemde soorten in het projectgebied aanwezig is;
- of een van deze soorten en/of hun voortplantings- of rustplaatsen zullen worden "getroffen" (gedood, verstoord, beschadigd enz.) door de bouw en/of exploitatie van het project en, zo ja,
- of aan de voorwaarden van artikel 16 is voldaan.

(3-79) Pas nadat de bovengenoemde controles zijn uitgevoerd kan een afwijking uit hoofde van artikel 16 worden toegestaan en mag het project rechtmatig worden uitgevoerd (nadat een vergunning is verkregen). Als er bijvoorbeeld een voortplantingsplaats van een in punt a) van bijlage IV genoemde soort aanwezig is en door de bouw of exploitatie van het project zal worden vernietigd, zou de vergunning voor het project een inbreuk vormen op artikel 12, tenzij een afwijking uit hoofde van

artikel 16 wordt toegestaan en aan de voorwaarden voor het toekennen van een afwijking is voldaan.

(3-80) Wanneer projecten significante effecten kunnen hebben op Natura 2000-gebieden, hetzij afzonderlijk, hetzij in combinatie met andere plannen of projecten, worden zij onderworpen aan een passende beoordeling uit hoofde van artikel 6, lid 3, van de richtlijn, waarbij ook de controles in de bovengenoemde lijst worden uitgevoerd en zo nodig follow-up wordt gegeven.

De lidstaten kunnen voor projecten die niet onder artikel 6, lid 3, vallen omdat zij waarschijnlijk geen significante effecten op Natura 2000-gebieden zullen hebben, hetzij afzonderlijk, hetzij in combinatie met andere plannen of projecten, bestaande procedures aanpassen om aan de eisen van de artikelen 12 en 16 te voldoen. Dit houdt in dat de controles in de bovenstaande lijst kunnen worden meegenomen in de beoordelingen die deel uitmaken van de besluitvormingsprocessen op verschillende niveaus in een lidstaat, met inbegrip van besluiten inzake ruimtelijke ordening of procedures voor de milieueffectbeoordeling voor programma's, plannen en projecten.

Het onderliggende doel is om de effecten van een project goed en snel vast te stellen, met inbegrip van het effect op de in punt a) van bijlage IV bij de habitatrichtlijn vermelde beschermde soorten en hun habitats, voordat het project wordt uitgevoerd. Hiervoor kan de MEB-procedure worden gebruikt.

(3-81) Door juridische procedures te coördineren kunnen juridische complicaties worden voorkomen. Idealiter wordt na het ontvangen van de aanvraag voor een vergunning voor een project dat binnen het toepassingsgebied van de MEB-richtlijn valt, een MEB (ten minste de screeningfase ervan) gestart zodat alle mogelijke effecten kunnen worden vastgesteld. Zo kan de noodzaak van een afwijking onverwijld worden vastgesteld en kan worden beoordeeld of aan de vereisten van artikel 16 van de habitatrichtlijn kan worden voldaan. Als dat het geval is, kan de vergunning samen met de afwijking worden toegekend. Indien het project moet worden gewijzigd op grond van de bevindingen van de MEB, kan de afwijking op het gewijzigde project worden gebaseerd.

Idealiter heeft de milieueffectbeoordeling die na de aanvraag voor de enige vergunning wordt uitgevoerd betrekking op alle relevante effecten op het milieu (met inbegrip van het effect op de in punt a) van bijlage IV bij de habitatrichtlijn genoemde soorten en hun voortplantings- of rustplaatsen) die bij het toekennen van de vergunning kunnen worden behandeld. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door voorwaarden vast te stellen om de negatieve effecten te verzachten en/of door afwijkingen toe te staan voor bepaalde wettelijke verboden, indien zij aan de voorwaarden voor de afwijkingen voldoen.

(3-82) Hoewel het krachtens de artikelen 12 en 16 van de habitatrichtlijn niet verplicht is de bovengenoemde controles uit te voeren in het kader van een passende beoordeling overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn of in het kader van de MEB-procedure, is dit de beste manier om ervoor te zorgen dat de artikelen 12 en 16 van de habitatrichtlijn worden nageleefd. Met de MEB-procedure kan het effect van een project op de in bijlage IV bij de habitatrichtlijn genoemde soorten worden vastgesteld, alsook de mogelijke gevolgen van het project wat betreft inbreuken op een van de verbodsbepalingen van artikel 12 van de habitatrichtlijn. Het uitvoeren van de effectbeoordeling, met inbegrip van de vele raadplegingen die nodig zijn voordat een afwijking wordt toegestaan en de vergunning wordt afgegeven, is de juiste manier om te werk te gaan, omdat daarmee de coördinatie van de besluitvorming wordt vergemakkelijkt.

3.3.3. De rol van compenserende maatregelen (afwijkingen van artikel 12, lid 1, punt d))

(3-83) Compenserende maatregelen kunnen worden overwogen voor gerechtvaardigde afwijkingen, namelijk die van artikel 12, lid 1, punt d), dat wil zeggen wanneer sprake is van beschadiging of vernieling van voortplantings- of rustplaatsen. Afhankelijk van de leefwijze, de ecologie en het gedrag van soorten kunnen dergelijke maatregelen voor bepaalde soorten goed uitpakken, maar voor andere niet.

In tegenstelling tot mitigatiemaatregelen staan compenserende maatregelen los van de activiteit die de beschadiging of vernieling van een voortplantings- of rustplaats veroorzaakt. Dergelijke maatregelen zijn bedoeld om specifieke negatieve effecten op een voortplantings- of rustplaats te compenseren, wat in geen geval tot een nadelig effect op de staat van instandhouding van de betrokken soort leidt. Compenserende maatregelen zijn idealiter afgestemd op de negatieve effecten op de voortplantings- of rustplaats en moeten ingevoerd en van kracht zijn voordat het negatieve effect zich voordoet.

(3-84) Compenserende maatregelen worden niet in artikel 16 genoemd en zijn derhalve niet verplicht. Zij kunnen evenmin een inbreuk op artikel 12 rechtvaardigen of compenseren, maar kunnen ertoe bijdragen dat wordt voldaan aan het vereiste van artikel 16, lid 1, dat er geen nadelige effecten op de staat van instandhouding van de betrokken soort zijn.

Idealiter zouden compenserende maatregelen:

- i) het negatieve effect van de activiteit op de voortplantings- en rustplaatsen van de soort compenseren, in de specifieke omstandigheden (op het niveau van de lokale populatie);
- ii) een goede kans op succes hebben en op beste praktijken zijn gebaseerd;
- iii) de vooruitzichten van een soort op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding verbeteren;
- iv) vóór of uiterlijk wanneer de beschadiging of vernieling van een voortplantings- of rustplaats zich begint voor te doen van kracht zijn.

(3-85) Als compenserende maatregelen op deze manier worden uitgevoerd, kan dit ervoor zorgen dat er geen algemeen schadelijk effect op de voortplantings- en rustplaatsen van de soorten op het niveau van de populatie of op biogeografisch niveau ontstaat. **Zij komen echter niet in de plaats van of doen niets af aan de noodzaak dat de afwijkingen van artikel 16 aan een van de drie bovengenoemde criteria moeten voldoen.** Dit houdt in dat de vaststelling van een compensatieregeling niet kan worden gebruikt om de noodzaak van een afwijking en de noodzaak om aan alle drie de in hoofdstuk 3.2 beschreven criteria te voldoen, te omzeilen.

3.3.4. Afwijkingen voor meerdere soorten

(3-86) Sommige projecten (bv. grote infrastructuurprojecten van openbaar belang, zoals vervoersnetwerken) kunnen gevolgen hebben voor een aantal in bijlage IV genoemde soorten. In deze gevallen moet het effect op **elk** van de getroffen soorten worden beoordeeld en moet op basis van deze informatie een overzicht van het totale effect worden opgesteld om de beste oplossingen te bepalen. De oplossingen moeten ook aan alle drie de criteria voldoen. Het volstaat niet om gewoonweg het aantal soorten dat mogelijk kan worden getroffen op te sommen zonder de omvang van de problemen te beoordelen en manieren te vinden om deze te vermijden.

3.3.5. Tijdelijke aard: omgaan met de kolonisatie van gebieden in ontwikkeling door in bijlage IV vermelde soorten

(3-87) Er kunnen zich situaties voordoen waarin reeds vergunde landinrichtingsactiviteiten (bijvoorbeeld de aanleg van nieuwe infrastructuur zoals wegen, huizen enz. of voortdurende steenwinning) gunstige nieuwe habitats doen ontstaan die worden gekoloniseerd door soorten die zijn opgenomen in bijlage IV bij de richtlijn. Dergelijke kenmerkende natuurkenmerken, bijvoorbeeld op winningslocaties, kunnen bestaan uit nieuwe vijvers (ten behoeve van amfibieën en libellen), open grond, zand- en grindgebieden (die insecten en vogels aantrekken), pioniergraslanden (die insecten en vogels aantrekken), losse kliffen (ten behoeve van vogels en solitaire bijen) en de totstandkoming van gebieden die beschutting bieden (aan reptielen, amfibieën en insecten).

Aangezien in de strenge beschermingsregeling van artikel 12 geen onderscheid wordt gemaakt tussen tijdelijke (bv. tot vijf tot tien jaar) of permanente, kunstmatige of natuurlijke omgevingen, kan worden aangenomen dat de in bijlage IV vermelde beschermde dier- of plantensoorten die een nieuw gebied beginnen te bezetten als gevolg van toegestane landinrichtingsactiviteiten **ook volledig onder de beschermingsbepalingen van artikel 12 vallen.**

(3-88) Het toepassen van de strikte beschermingsregeling van artikel 12 op dergelijke gevallen kan een aanzienlijke uitdaging vormen voor projectontwikkelaars en grondeigenaren die door de aard van de werkzaamheden deze "tijdelijke" habitats mogelijk moeten verwijderen om hun werkzaamheden zoals toegestaan voort te zetten. Voor het verwijderen van habitats, hetzij tijdens een voorbereidende, operationele of ontmantelingsfase van een project, is een afwijking krachtens artikel 16, lid 1, nodig indien aan de voorwaarden is voldaan (zie hieronder).

Zonder juridische zekerheid dat het desbetreffende gebied rechtmatig kan worden gebruikt voor het toegestane doel zoals gepland kunnen grondeigenaren of projectontwikkelaars mogelijk de binnendringing van beschermde soorten (bijvoorbeeld door het gebruik van bestrijdingsmiddelen of grondbewerking) voorkomen in de tussentijdse periode waarin de grond niet actief wordt ontwikkeld, teneinde extra belastingen, begrenzingen of beperkingen in verband met de aanwezigheid van beschermde soorten die oorspronkelijk niet op hun land aanwezig waren te voorkomen. Dit zou een gemiste kans kunnen zijn, aangezien bijkomende tijdelijke habitats die anders niet in het betrokken gebied zouden gedijen onder bepaalde omstandigheden een positieve bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen van de richtlijn.

(3-89) Om deze juridische zekerheid te bieden en daarmee te stimuleren dat tijdelijke natuurgebieden kunnen worden gecreëerd of behouden, kunnen ontwikkelaars **in een vroeg stadium van het planningsproces een afwijking uit hoofde van artikel 16 aanvragen** wanneer beschermde soorten het gebied nog niet hebben gekoloniseerd, maar een dergelijke kolonisatie met enige zekerheid kan worden verwacht (dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de soort al in de omliggende gebieden voorkomt). Deze vorm van voorafgaande afwijking zou het mogelijk maken om vervolgens tijdelijke natuurkenmerken te verwijderen in overeenstemming met hetgeen nodig is om het project te ontwikkelen. De rechtsnormen voor dergelijke afwijkingen mogen echter niet lager zijn dan die voor afwijkingen voor reeds voorkomende beschermde soorten en hun habitats, en moeten nog steeds voldoen aan alle voorwaarden van artikel 16. Dit houdt onder meer in dat voor afwijkingen die worden toegestaan voordat de koloniserende soort of zijn habitat zich daadwerkelijk heeft gevestigd duidelijk en nauwkeurig de doelstellingen moeten worden aangegeven die met de afwijking worden nagestreefd¹⁶⁰.

160 Zie C-674/17, punt 41.

(3-90) Daarom **is het belangrijk dat aanvragen voor een afwijking uit hoofde van artikel 16 worden voorafgegaan door een volledige inventarisatie in het veld** die erop gericht is alle beschermde soorten op te sporen, niet alleen in het projectgebied maar ook in de omliggende gebieden. Dit zal ervoor zorgen dat alle “voorspelbare” soorten uit bijlage IV worden geïdentificeerd, samen met hun dichtheid en de waarschijnlijkheid dat zij het projectgebied koloniseren. Het besluit inzake artikel 16 kan dan worden gebruikt om voorwaarden vast te stellen voor het behoud van de ecologische functionaliteit van de habitat van de soort in het geval dat de nieuwe gekoloniseerde habitat binnen het projectgebied moet worden verwijderd ten behoeve van het toegestane project/de toegestane activiteit. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat er vergelijkbare habitats buiten het projectgebied moeten worden gecreëerd en beschermd en dat de soorten binnen het projectgebied naar deze habitats moeten worden verplaatst, dit alles ondersteund door monitoring op lange termijn. Zoals bij alle afwijkingen moet ook de correcte uitvoering worden gecontroleerd en geregistreerd.

(3-91) Afwijkingen die betrekking hebben op tijdelijke natuursituaties zoals hierboven beschreven vereisen een objectieve rechtvaardiging, op grond van een van de in artikel 16, lid 1, genoemde redenen. Eén mogelijkheid is de afwijking te baseren op de in artikel 16, lid 1, punt a), genoemde redenen die een afwijking rechtvaardigen “in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats”. De formulering van de bepaling is niet beperkt tot afwijkingen die worden toegestaan om een planten- of diersoort tegen andere concurrerende beschermde soorten te beschermen. De formulering kan aldus worden uitgelegd dat ook een afwijking van de strikte beschermingsregeling voor een beschermde soort in het voordeel van die soort mogelijk is. De formulering “belang” in de bepaling suggereert dat **de afwijking toegevoegde waarde voor de betrokken soort moet bieden**. Dit zou betekenen dat artikel 16, lid 1, punt a), van toepassing zou zijn indien kan worden aangetoond dat er een nettovoordeel voor de betrokken soort is dat alleen mogelijk is door in de eerste plaats de afwijking toe te staan.

(3-92) Artikel 16, lid 1, punt c), voorziet in de mogelijkheid om een afwijking toe te staan om “dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten”. De verwijzing naar “voor het milieu wezenlijke” zou op vergelijkbare wijze kunnen worden geïnterpreteerd als hierboven wordt voorgesteld met betrekking tot de verwijzing naar “het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats”, zoals vermeld in artikel 16, lid 1, punt a), dat wil zeggen dat ervan uitgegaan wordt dat een afwijking van de strikte beschermingsregeling voor een soort ook in het voordeel van deze soort zou kunnen worden toegekend. De toegevoegde waarde zou echter “wezenlijk” moeten zijn, waardoor in dit geval een hogere drempel wordt vastgesteld dan in artikel 16, lid 1, punt a).

(3-93) De mogelijkheid om afwijkingen te gebruiken voor tijdelijke natuurgebieden moet tijdens de planningsfase van projecten zorgvuldig worden bekeken en moet een gedetailleerde wetenschappelijke beoordeling omvatten van de plaats waar beschermde soorten zich in de verschillende fasen van het project kunnen vestigen. De planningsfase moet een beoordeling omvatten van de wijze waarop de soorten die de tijdelijke habitats hebben gekoloniseerd tijdens en na het project, voor zover mogelijk, in stand kunnen worden gehouden, bijvoorbeeld door passende mitigatiemaatregelen uit te voeren en verplaatsingen te ondersteunen.

(3-94) Het afwijkingsbesluit moet echter nog steeds voldoen aan alle andere criteria van artikel 16 (ontbreken van alternatieven, geen afbreuk doen aan de staat van instandhouding) en moet vooraf strikte verplichtingen op het gebied van toezicht en monitoring omvatten¹⁶¹. Deze zullen ervoor zorgen dat de ontwikkeling van het tijdelijke

161 Zie bijvoorbeeld het Nederlandse model: Staatscourant (2015): BeleidslijnTijdelijkeNatuur (concept 11 juni 2015) - Nr. 209016. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-29016.html>

gebied overeenstemt met het voorspelde verschijnen/voorkomen van beschermde soorten in het gebied. Deze monitoringwerkzaamheden zouden ook het bewijs opleveren dat nodig is om een aanvullende afwijking aan te vragen voor nieuwe gevallen van het voorkomen van soorten die vanaf het begin niet waren voorzien.

25 – Voorbeeld van goede praktijken: Het project “LIFE in quarries” in België: dynamisch biodiversiteitsbeheer in de context van actieve steengroeven

Het project “LIFE in quarries” [LIFE14 NAT/BE/000364] heeft tot doel methoden te ontwikkelen om het biodiversiteitspotentieel van de exploitatie van delfstoffenwinningslocaties te optimaliseren. In het kader van specifieke plannen inzake biodiversiteitsbeheer voor steengroeven werd met het project onderzoek gedaan naar wetenschappelijke en juridische benaderingen ter ondersteuning van tijdelijke habitats (bv. tijdelijke vijvers of zandbanken) die worden gegenereerd door en afhankelijk zijn van de activiteit in de steengroeve, die onderdak kan bieden aan beschermde soorten (bv. oeverwaluizen, zandhagedissen, muurhagedissen, rugstreeppadden of algen die kenmerkend zijn voor arme omgevingen). Dit dynamische biodiversiteitsbeheer ter bevordering van bestaande en/of nieuwe soorten dat is afgestemd op de activiteit van de steengroeve (zowel bestaande als aanvullende tijdelijke activiteit) kan worden gecombineerd met de verwachte herstelmaatregelen voor permanente habitats tijdens en na de winningsperiode, teneinde na de voltooiing van het project stabiele ecosystemen met een rijke biodiversiteit te maximaliseren (aanvullende permanente natuur)¹⁶².

3.4. Monitoring en rapportage van afwijkingen

Voordat zij een afwijking toestaan, moeten de bevoegde nationale autoriteiten er niet alleen voor zorgen dat aan alle voorwaarden van de afwijkingsregeling is voldaan (d.w.z. dat zij aan de drie criteria hebben voldaan), maar moeten zij ook het effect van de afwijking (en de doeltreffendheid van eventuele compenserende maatregelen) monitoren nadat deze zijn uitgevoerd. De verslagen over afwijkingen moeten volledig zijn en informatie bevatten aan de hand waarvan de Commissie kan beoordelen of de afwijkingsregeling van artikel 16 correct is toegepast.

3.4.1. Monitoring van de effecten van afwijkingen

(3-95) Voordat zij een afwijking toestaan, moeten de bevoegde nationale autoriteiten er niet alleen voor zorgen dat aan alle voorwaarden van de afwijkingsregeling is voldaan, maar moeten zij ook het effect van afwijkingen (en de doeltreffendheid van eventuele compenserende maatregelen) monitoren nadat deze zijn uitgevoerd¹⁶³. Artikel 16, lid 3, punt e), schrijft voor dat in de afwijkingsverslagen van de lidstaten moet worden vermeld “welke controlemaatregelen er zijn genomen en welke resultaten er zijn verkregen”. Dit houdt in dat zij de uitvoering van de toegestane afwijkingen moeten controleren en er toezicht op moeten houden.

Toezicht op het effect van afwijkingen is ook nodig om, aan de hand van wetenschappelijk onderbouwd bewijsmateriaal, na te gaan of de afwijkingen correct zijn toegepast en of zij hun doel hebben bereikt, en om indien nodig corrigerende maatregelen te nemen. Dit moet ervoor zorgen dat onbedoelde risico's of schade aan de soort als gevolg van de toepassing van de afwijking worden opgespoord. Een passend gebruik van de afwijkingsregeling vereist dat de randvoorwaarden de juiste zijn om te

¹⁶² Voor meer informatie, zie de website van het LIFE-project: <http://www.lifeinquarries.eu/nl>

¹⁶³ Zie ook het arrest van 26 januari 2012, Commissie/Polen, zaak 192/11, ECLI:EU:C:2012:44, punten 65 en 67, over de vergelijkbare bepaling van artikel 9, lid 2, punt e), van de vogelrichtlijn (2009/147/EG).

waarborgen dat de aanpak niet tot ongewenste effecten leidt. Toezicht is van cruciaal belang om dit te bereiken.

(3-96) Na de afwijkingen te hebben toegepast, moeten de nationale autoriteiten ook toezicht houden op het cumulatieve effect van alle afwijkingen die op het nationale grondgebied zijn toegestaan voor elke soort waarop de afwijkingen van toepassing zijn, ongeacht de redenen waarom zij zijn toegekend, en moeten zij de eerste beoordeling bevestigen dat de afwijkingen niet nadelig zijn voor het behoud van de populaties van de soort in een gunstige staat van instandhouding. De resultaten van deze monitoring moeten uiteraard in aanmerking worden genomen bij toekomstige besluiten om afwijkingen toe te staan.

(3-97) Dit toezicht zou ook onder de algemene toezichtverplichting van artikel 11 van de richtlijn kunnen vallen. Het zou redelijk zijn om bij dergelijk toezicht rekening te houden met de effecten (met inbegrip van de cumulatieve effecten en de effecten van compenserende maatregelen) van afwijkingen die worden toegepast voor soorten waarvoor afwijkingen herhaaldelijk worden toegestaan of die zich in een ongunstige staat van instandhouding bevinden (en waarvoor niettemin in uitzonderlijke omstandigheden afwijkingen gelden). Het zou ook redelijk zijn om bij dit toezicht andere factoren te monitoren die een negatief effect kunnen hebben op de staat van instandhouding van soorten (zoals illegaal doden). Dergelijke gegevens kunnen worden gebruikt bij het beoordelen van de staat van instandhouding van de soort.

3.4.2. Rapportageverplichtingen uit hoofde van artikel 16, leden 2 en 3

(3-98) Afwijkingen moeten ook voldoen aan de vormvoorwaarden van artikel 16, leden 2 en 3. In de woorden van het Hof in zaak C-118/94 (een zaak over de vogelrichtlijn) hebben deze vormvoorwaarden “tot doel [hebben] de afwijkingen tot het strikt noodzakelijke te beperken en de controle ervan door de Commissie mogelijk te maken”.

(3-99) De lidstaten hoeven de Commissie niet te raadplegen voordat zij afwijkingen toepassen, maar zijn verplicht om elke twee jaar een verslag over de uitvoering van artikel 16 in te dienen bij de Commissie. In artikel 16, lid 2, wordt niet aangegeven wat de precieze inhoud van deze verslagen moet zijn. Het is echter duidelijk dat de informatie volledig en feitelijk moet zijn en betrekking moet hebben op alle in artikel 16, lid 3, genoemde gegevens. De Commissie moet op basis van de in de afwijkingsverslagen verstrekte informatie toezicht kunnen houden op de toepassing van artikel 16 in de lidstaten en kunnen nagaan of die verenigbaar is met de richtlijn. Indien de Commissie concludeert dat het gebruik van afwijkingen in strijd is met de voorschriften van de richtlijn, heeft zij het recht een inbreukprocedure tegen de betrokken lidstaat in te leiden.

(3-100) Het huidige rapportageformaat voor afwijkingen bestrijkt ook alle rapportageverplichtingen uit hoofde van artikel 9 van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa¹⁶⁴ en heeft tot doel de efficiëntie en bruikbaarheid van de verslaglegging op alle niveaus (regionaal, nationaal, EU) te verbeteren. Het nieuwe rapportageformaat en een nieuw IT-instrument, dat de naam Afwijkingsregeling voor de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn+ (HaBiDeS+) heeft gekregen, worden momenteel door de Commissie en de lidstaten gebruikt¹⁶⁵.

(3-101) Het nieuwe formaat omvat de vormvoorwaarden van artikel 16, lid 3, waaraan moet worden voldaan en die in elke toegestane afwijking moeten worden gespecificeerd,

¹⁶⁴ Onder de huidige regeling tussen de Europese Commissie en het secretariaat van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa verzamelt de Europese Unie alle afwijkingen die de EU-lidstaten voor een bepaalde verslagperiode hebben gemeld en zendt zij deze toe aan het secretariaat van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa.

¹⁶⁵ Het instrument HaBiDeS+ is online beschikbaar op: <https://webforms.eionet.europa.eu/>

alsmede aanvullende informatie (bv. gegevens die nuttig zijn om een beter beeld te krijgen van de reden, middelen en methoden, bewijs van de specifieke vereisten van artikel 16, lid 1, punt e), verwijzingen naar afgewezen alternatieven, bewijs dat de afwijking niet nadelig is voor de staat van instandhouding van de populatie) die inzicht verschaft in de redenering van de bevoegde autoriteiten bij de toepassing van de afwijkingsregeling uit hoofde van artikel 16.

Bijlagen:

Bijlage I: Verwijzingen naar rechtszaken

Bijlage II:

Lijst van soorten die onder de bijlagen II, IV en V vallen

Bijlage III: Uitvoering van artikel 12 van de habitatrichtlijn — Het voorbeeld van de wolf

BIJLAGE I

Verwijzingen naar rechtszaken Bepalingen inzake de bescherming van soorten van de habitatrichtlijn

- 12 november 1969, Stauder/Stadt Ulm, zaak C-29/69, ECLI:EU:C:1969:57
- 27 oktober 1977, Regina/Bouchereau, zaak C-30/77, ECLI:EU:C:1977:172
- 12 juli 1979, Koschniske/Raad van Arbeid, zaak C-9/79, ECLI:EU:C:1979:201
- 23 mei 1985, Commissie/Duitsland, zaak C-29/84, ECLI:EU:C:1985:229
- 9 april 1987, Commissie/Italië, zaak C-363/85, ECLI:EU:C:1987:196
- 8 juli 1987, Commissie/België, zaak C-247/85, ECLI:EU:C:1987:339
- 8 juli 1987, Commissie/Italië, zaak C-262/85, ECLI:EU:C:1987:340
- 23 februari 1988, Commissie/Italië, zaak C-429/85, ECLI:EU:C:1988:83
- 27 april 1988, Commissie/Frankrijk, zaak C-252/85, ECLI:EU:C:1988:202
- 7 juli 1988, Moksel/BALM, zaak C-55/87, ECLI:EU:C:1988:377
- 15 maart 1990, Commissie/Nederland, zaak C-339/87, ECLI:EU:C:1990:119
- 28 maart 1990, strafzaken tegen G. Vessoso en G. Zanetti, gevoegde zaken C-206 en 207/88, ECLI:EU:C:1990:145
- 17 januari 1991, Commissie/Italië, zaak C-157/89, ECLI:EU:C:1991:22
- 28 februari 1991, Commissie/Duitsland, zaak C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89
- 28 februari 1991, Commissie/Duitsland, zaak C-131/88, ECLI:EU:C:1991:87
- 30 mei 1991, Commissie/Duitsland, zaak C-59/89, ECLI:EU:C:1991:225
- 2 augustus 1993, Commissie/Spanje, zaak C-355/90, ECLI:EU:C:1993:331
- 7 maart 1996, WWF Italiana/Regione Veneto, zaak C-118/94, ECLI:EU:C:1996:86
- 19 september 1996, Commissie/Griekenland, zaak C-236/95, ECLI:EU:C:1996:341
- 12 december 1996, VZW Koninklijk Belgisch verbond voor bescherming van de vogels en Société d'études ornithologiques AVES ASBL/Het Waalse Gewest, zaak C-10/96, ECLI:EU:C:1996:504
- 19 mei 1999, Commissie/Frankrijk, zaak C-225/97, ECLI:EU:C:1999:252
- 11 november 1999, Commissie/Italië, zaak C-315/98, ECLI:EU:C:1999:551
- 7 november 2000, First Cooperate Shipping. Zaak C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600.

10 mei 2001, Commissie/Nederland, zaak C-144/99, ECLI:EU:C:2001:257

17 mei 2001, Commissie/Italië, zaak C-159/99, ECLI:EU:C:2001:278

30 januari 2002, Commissie/Griekenland, zaak C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60

13 februari 2003, Commissie/Luxemburg, zaak C-75/01, ECLI:EU:C:2003:95

16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux sauvages e.a./Premier ministre en
Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, zaak C-182/02, ECR
p.12105

6 november 2003, Commissie/VK, zaak C-434/01, ECLI:EU:C:2003:601

20 oktober 2005, Commissie/VK, zaak C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626

15 december 2005, Commissie/Finland, zaak C-344/03, ECLI:EU:C:2005:770

10 januari 2006, Commissie/Duitsland, zaak C-98/03, ECLI:EU:C:2006:3

16 maart 2006, Commissie/Griekenland, zaak C-518/04, ECLI:EU:C:2006:183

18 mei 2006, Commissie/Spanje, zaak C-221/04, ECLI:EU:C:2006:329

8 juni 2006, Commissie/Italië, zaak C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378

19 december 2006, Commissie/Italië, zaak C-503/06, ECLI:EU:C:2008:279

11 januari 2007, Commissie/Ierland, zaak C-183/05, ECLI:EU:C:2007:14

10 mei 2007, Commissie/Oostenrijk, zaak C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274

14 juni 2007, Commissie/Finland, zaak C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341

20 mei 2010, Commissie/Spanje, zaak C-308/08, ECLI:EU:C:2010:281

9 juni 2011, Commissie/Frankrijk, zaak C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369

26 januari 2012, Commissie/Polen, zaak C-192/11, ECLI:EU:C:2012:44

15 maart 2012, Commissie/Cyprus, zaak C-340/10, ECLI:EU:C:2012:143

15 maart 2012, Commissie/Polen, zaak C-46/11, ECLI:EU:C:2012:146

10 november 2016, Commissie/Griekenland, zaak C-504/14, ECLI:EU:C:2016:847

17 april 2018, Commissie/Polen, zaak C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255

10 oktober 2019, Prejudiciële beslissing, zaak C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851

11 juni 2020, prejudiciële beslissing, zaak C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458

4 maart 2021, gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19 – Föreningen Skydda Skogen,
ECLI:EU:C:2021:166

Aanhangige zaak C-477/19 – Magistrat der Stadt Wien

BIJLAGE II

Lijst van diersoorten die onder de bijlagen II, IV en V bij de habitatrichtlijn (92/43/EEG) vallen

Afwijzing van aansprakelijkheid: De volgende tabel is een geconsolideerde, door DG Milieu opgestelde tabel. Deze is uitsluitend bedoeld om een overzicht te geven. Wij aanvaarden geen aansprakelijkheid voor de inhoud ervan. De juridisch bindende versies van de bijlagen zijn die welke officieel in de desbetreffende rechtshandelingen zijn bekendgemaakt. De meest recente versie van deze bijlagen waarop de tabel is gebaseerd is gepubliceerd in "Richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 tot aanpassing van een aantal richtlijnen op het gebied van het milieu, in verband met de toetreding van de Republiek Kroatië"166.

De in deze bijlage opgenomen soorten worden aangeduid:

- door de naam van de soort of ondersoort (vet en cursief), of
- door de verzamelnaam van de soorten die behoren tot een hoger taxon of tot een aangegeven deel van dit taxon. Onder de afkorting "spp." achter de naam van een familie of geslacht moet worden verstaan alle soorten van deze familie of van dit genus.

Een sterretje (*) vóór een soortnaam geeft aan dat dit een prioritaire soort van bijlage II is (in de bijlagen VI en V wordt geen onderscheid gemaakt tussen prioritaire en niet-prioritaire soorten).

De in deze tabel geconsolideerde bijlagen zijn:

BIJLAGE II: SOORTEN VAN COMMUNAUTAIR BELANG VOOR DE INSTANDHOUDING WAARVAN AANWIJZING VAN SPECIALE BESCHERMINGSZONES VEREIST IS

BIJLAGE IV: SOORTEN VAN COMMUNAUTAIR BELANG DIE STRIKT MOETEN WORDEN BESCHERMD

BIJLAGE V: SOORTEN VAN COMMUNAUTAIR BELANG WAARVOOR HET ONTTREKKEN AAN DE NATUUR EN DE EXPLOITATIE AAN BEHEERSMAATREGELEN KUNNEN WORDEN ONDERWORPEN

166 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:01992L0043-20130701>

Soortnaam	Bijlage			Geografische beperkingen
	II	IV	V	
DIEREN				
GEWERVELDE DIEREN				
ZOOGDIEREN				
INSECTIVORA				
Erinaceidae				
Erinaceus algirus		X		
Soricidae				
Crocidura canariensis		X		
Crocidura sicula		X		
Talpidae				
Galemys pyrenaicus	X	X		
CHIROPTERA				
MICROCHIROPTERA				
Rhinolophidae				
Rhinolophus blasii	X	X		
Rhinolophus euryale	X	X		
Rhinolophus ferrumequinum	X	X		
Rhinolophus hipposideros	X	X		
Rhinolophus mehelyi	X	X		
Vespertilionidae				
Barbastella barbastellus	X	X		
Miniopterus schreibersi	X	X		
Myotis bechsteini	X	X		
Myotis blythii	X	X		
Myotis capaccinii	X	X		
Myotis dasycneme	X	X		
Myotis emarginatus	X	X		
Myotis myotis	X	X		
Alle andere Microchiroptera		X		
MEGACHIROPTERA				
Pteropodidae				
Rousettus aegyptiacus	X	X		
RODENTIA				
Gliridae				
Alle soorten, met uitzondering van Glis glis en Eliomys quercinus		X		
Myomimus roachi	X	X		
Sciuridae				
* Marmota marmota latirostris	X	X		
* Pteromys volans (Sciuropterus ruscicus)	X	X		
Spermophilus citellus (Citellus citellus)	X	X		
* Spermophilus suslicus (Citellus suslicus)	X	X		
Sciurus anomalus		X		
Castoridae				
Castor fiber	X	X	X	Bijlage II: met uitzondering van de Estse, Letse, Litouwse, Finse en Zweedse populaties Bijlage IV: met uitzondering van de Estse, Letse, Litouwse, Poolse, Finse en Zweedse populaties Bijlage V: Finse, Zweedse, Letse, Litouwse, Estse en Poolse populaties

Soortnaam	Bijlage			Geografische beperkingen
	II	IV	V	
Cricetidae				
<i>Cricetus cricetus</i>		X	X	Bijlage IV: met uitzondering van de Hongaarse populaties Bijlage V: Hongaarse populaties
<i>Mesocricetus newtoni</i>	X	X		
Microtidae				
<i>Dinaromys bogdanovi</i>	X	X		
<i>Microtus cabreræ</i>	X	X		
* <i>Microtus oeconomus arenicola</i>	X	X		
* <i>Microtus oeconomus mehelyi</i>	X	X		
<i>Microtus tatricus</i>	X	X		
Zapodidae				
<i>Sicista betulina</i>		X		
<i>Sicista subtilis</i>	X	X		
Hystricidae				
<i>Hystrix cristata</i>		X		
CARNIVORA				
Canidae				
* <i>Alopex lagopus</i>	X	X		
<i>Canis aureus</i>			X	
* <i>Canis lupus</i>	X	X	X	Bijlage II: met uitzondering van de Estse populatie; Griekse populaties: enkel die bezuiden de 39e breedtegraad; Spaanse populaties: enkel die bezuiden de Duero; Letse, Litouwse en Finse populaties Bijlage IV: met uitzondering van de Griekse populaties benoorden de 39e breedtegraad; de Estse populaties, de Spaanse populaties benoorden de Duero; de Letse, de Litouwse, de Poolse, de Slowaakse, de Bulgaarse populaties en de Finse populaties in het rendierbeschermingsgebied als omschreven in paragraaf 2 van de Finse wet nr. 848/90 van 14 september 1990 inzake rendierbescherming Bijlage V: Spaanse populaties benoorden de Duero, Griekse populaties benoorden de 39e breedtegraad, Finse populaties in het rendierbeschermingsgebied als omschreven in paragraaf 2 van de Finse Wet nr. 848/90 van 14 september 1990 inzake rendierbescherming, Bulgaarse, Letse, Litouwse, Estse, Poolse en Slowaakse

Soortnaam	Bijlage			Geografische beperkingen
	II	IV	V	
				populaties
Ursidae				
* <i>Ursus arctos</i>	X	X		Bijlage II: met uitzondering van de Estse, Finse en Zweedse populaties
Mustelidae				
* <i>Gulo gulo</i>	X			
<i>Lutra lutra</i>	X	X		
<i>Martes martes</i>			X	
<i>Mustela eversmanii</i>	X	X		
<i>Mustela putorius</i>			X	
* <i>Mustela lutreola</i>	X	X		
<i>Vormela peregusna</i>	X	X		
Felidae				
<i>Felis silvestris</i>		X		
<i>Lynx lynx</i>	X	X	X	Bijlage II: met uitzondering van de Estse, Letse en Finse populaties Bijlage IV: met uitzondering van de Estse populatie Bijlage V: Estse populatie
* <i>Lynx pardinus</i>	X	X		
Phocidae				
<i>Halichoerus grypus</i>	X		X	
* <i>Monachus monachus</i>	X	X		
<i>Phoca hispida bottnica</i>	X		X	
* <i>Phoca hispida saimensis</i>	X	X		
<i>Phoca vitulina</i>	X		X	
Alle andere Phocidae			X	
Viverridae				
<i>Genetta genetta</i>			X	
<i>Herpestes ichneumon</i>			X	
DUPLICIDENTATA				
Leporidae				
<i>Lepus timidus</i>			X	
ARTIODACTYLA				
Cervidae				
* <i>Cervus elaphus corsicanus</i>	X	X		
<i>Rangifer tarandus fennicus</i>	X			
Bovidae				
* <i>Bison bonasus</i>	X	X		
<i>Capra aegagrus</i> (natuurlijke populaties)	X	X		
<i>Capra ibex</i>			X	
<i>Capra pyrenaica</i> (met uitzondering van <i>Capra pyrenaica pyrenaica</i>)			X	
* <i>Capra pyrenaica pyrenaica</i>	X	X		
<i>Ovis gmelini musimon</i> (<i>Ovis ammon musimon</i>) (natuurlijke populaties – Corsica en Sardinië)	X	X		
<i>Ovis orientalis ophion</i> (<i>Ovis gmelini ophion</i>)	X	X		
* <i>Rupicapra pyrenaica ornata</i> (<i>Rupicapra rupicapra ornata</i>)	X	X		
<i>Rupicapra rupicapra</i> (met uitzondering van <i>Rupicapra rupicapra balcanica</i> , <i>Rupicapra rupicapra ornata</i> en <i>Rupicapra rupicapra tatrica</i>)			X	
<i>Rupicapra rupicapra balcanica</i>	X	X		
* <i>Rupicapra rupicapra tatrica</i>	X	X		
CETACEA				

Soortnaam	Bijlage			Geografische beperkingen
	II	IV	V	
<i>Phocoena phocoena</i>	X	X		
<i>Tursiops truncatus</i>	X	X		
Alle andere Cetacea		X		
REPTIELEN				
CHELONIA (TESTUDINES)				
Testudinidae				
<i>Testudo graeca</i>	X	X		
<i>Testudo hermanni</i>	X	X		
<i>Testudo marginata</i>	X	X		
Cheloniidae				
* <i>Caretta caretta</i>	X	X		
* <i>Chelonia mydas</i>	X	X		
<i>Lepidochelys kempii</i>		X		
<i>Eretmochelys imbricata</i>		X		
Dermochelyidae				
<i>Dermochelys coriacea</i>		X		
Emydidae				
<i>Emys orbicularis</i>	X	X		
<i>Mauremys caspica</i>	X	X		
<i>Mauremys leprosa</i>	X	X		
SAURIA				
Lacertidae				
<i>Algyroides fitzingeri</i>		X		
<i>Algyroides marchi</i>		X		
<i>Algyroides moreoticus</i>		X		
<i>Algyroides nigropunctatus</i>		X		
<i>Dalmatolacerta oxycephala</i>		X		
<i>Dinarolacerta mosorensis</i>	X	X		
<i>Gallotia atlantica</i>		X		
<i>Gallotia galloti</i>		X		
<i>Gallotia galloti insulanagae</i>	X	X		
* <i>Gallotia simonyi</i>	X	X		
<i>Gallotia stehlini</i>		X		
<i>Lacerta agilis</i>		X		
<i>Lacerta bedriagae</i>		X		
<i>Lacerta bonnali (Lacerta monticola)</i>	X	X		
<i>Lacerta monticola</i>	X	X		
<i>Lacerta danfordi</i>		X		
<i>Lacerta dugesi</i>		X		
<i>Lacerta graeca</i>		X		
<i>Lacerta horvathi</i>		X		
<i>Lacerta schreiberi</i>	X	X		
<i>Lacerta trilineata</i>		X		
<i>Lacerta viridis</i>		X		
<i>Lacerta vivipara pannonica</i>		X		
<i>Ophisops elegans</i>		X		
<i>Podarcis erhardii</i>		X		
<i>Podarcis fifolensis</i>		X		
<i>Podarcis hispanica atrata</i>		X		
<i>Podarcis lilfordi</i>	X	X		
<i>Podarcis melisellensis</i>		X		
<i>Podarcis milensis</i>		X		
<i>Podarcis muralis</i>		X		
<i>Podarcis peloponnesiaca</i>		X		
<i>Podarcis pityusensis</i>	X	X		
<i>Podarcis sicula</i>		X		
<i>Podarcis taurica</i>		X		

Soortnaam	Bijlage			Geografische beperkingen
	II	IV	V	
<i>Podarcis tiliguerta</i>		X		
<i>Podarcis wagleriana</i>		X		
Scincidae				
<i>Ablepharus kitaibelli</i>		X		
<i>Chalcides bedriagai</i>		X		
<i>Chalcides ocellatus</i>		X		
<i>Chalcides sexlineatus</i>		X		
<i>Chalcides simonyi</i> (<i>Chalcides occidentalis</i>)	X	X		
<i>Chalcides viridianus</i>		X		
<i>Ophiomorus punctatissimus</i>		X		
Gekkonidae				
<i>Cyrtopodion kotschy</i>		X		
<i>Phyllodactylus europaeus</i>	X	X		
<i>Tarentola angustimentalis</i>		X		
<i>Tarentola boettgeri</i>		X		
<i>Tarentola delalandii</i>		X		
<i>Tarentola gomerensis</i>		X		
Agamidae				
<i>Stellio stellio</i>		X		
Chamaeleontidae				
<i>Chamaeleo chamaeleon</i>		X		
Anguidae				
<i>Ophisaurus apodus</i>		X		
OPHIDIA (SERPENTES)				
Colubridae				
<i>Coluber caspius</i>		X		
* <i>Coluber cypriensis</i>	X	X		
<i>Coluber hippocrepis</i>		X		
<i>Coluber jugularis</i>		X		
<i>Coluber laurenti</i>		X		
<i>Coluber najadum</i>		X		
<i>Coluber nummifer</i>		X		
<i>Coluber viridiflavus</i>		X		
<i>Coronella austriaca</i>		X		
<i>Eirenis modesta</i>		X		
<i>Elaphe longissima</i>		X		
<i>Elaphe quatuorlineata</i>	X	X		
<i>Elaphe situla</i>	X	X		
<i>Natrix natrix cetti</i>		X		
<i>Natrix natrix corsa</i>		X		
* <i>Natrix natrix cypriaca</i>	X	X		
<i>Natrix tessellata</i>		X		
<i>Telescopus falax</i>		X		
Viperidae				
<i>Vipera ammodytes</i>		X		
* <i>Macrovipera schweizeri</i> (<i>Vipera lebetina schweizeri</i>)	X	X		
<i>Vipera seoanni</i>		X		Bijlage IV: met uitzondering van de Spaanse populaties
<i>Vipera ursinii</i> (met uitzondering van <i>Vipera ursinii rakosiensis</i> en <i>Vipera ursinii macrops</i>)	X	X		
* <i>Vipera ursinii macrops</i>	X	X		
* <i>Vipera ursinii rakosiensis</i>	X	X		
<i>Vipera xanthina</i>		X		
Boidae				
<i>Eryx jaculus</i>		X		
AMPHIBIEËN				

Soortnaam	Bijlage			Geografische beperkingen
	II	IV	V	
CAUDATA				
Salamandridae				
<i>Chioglossa lusitanica</i>	X	X		
<i>Euproctus asper</i>		X		
<i>Euproctus montanus</i>		X		
<i>Euproctus platycephalus</i>		X		
<i>Mertensiella luschani</i> (<i>Salamandra luschani</i>)	X	X		
<i>Salamandra atra</i>		X		
* <i>Salamandra aurorae</i> (<i>Salamandra atra aurorae</i>)	X	X		
<i>Salamandra lanzai</i>		X		
<i>Salamandrina terdigitata</i>	X	X		
<i>Triturus carnifex</i> (<i>Triturus cristatus carnifex</i>)	X	X		
<i>Triturus cristatus</i> (<i>Triturus cristatus cristatus</i>)	X	X		
<i>Triturus dobrogicus</i> (<i>Triturus cristatus dobrogicus</i>) (o)	X			
<i>Triturus italicus</i>		X		
<i>Triturus karelinii</i> (<i>Triturus cristatus karelinii</i>)	X	X		
<i>Triturus marmoratus</i>		X		
<i>Triturus montandoni</i>	X	X		
<i>Triturus vulgaris ampelensis</i>	X	X		
Proteidae				
* <i>Proteus anguinus</i>	X	X		
Plethodontidae				
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>ambrosii</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>flavus</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>genei</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>imperialis</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>strinatii</i>	X	X		
<i>Hydromantes</i> (<i>Speleomantes</i>) <i>supramontis</i>	X	X		
ANURA				
Discoglossidae				
<i>Alytes cisternasii</i>		X		
* <i>Alytes muletensis</i>	X	X		
<i>Alytes obstetricans</i>		X		
<i>Bombina bombina</i>	X	X		
<i>Bombina variegata</i>	X	X		
<i>Discoglossus galganoi</i> (met inbegrip van <i>Discoglossus "jeanneae"</i>)	X	X		
<i>Discoglossus montalentii</i>	X	X		
<i>Discoglossus pictus</i>		X		
<i>Discoglossus sardus</i>	X	X		
Ranidae				
<i>Rana arvalis</i>		X		
<i>Rana dalmatina</i>		X		
<i>Rana esculenta</i>			X	
<i>Rana graeca</i>		X		
<i>Rana iberica</i>		X		
<i>Rana italica</i>		X		
<i>Rana latastei</i>	X	X		
<i>Rana lessonae</i>		X		
<i>Rana perezi</i>			X	
<i>Rana ridibunda</i>			X	
<i>Rana temporaria</i>			X	
Pelobatidae				
<i>Pelobates cultripes</i>		X		
<i>Pelobates fuscus</i>		X		
* <i>Pelobates fuscus insubricus</i>	X	X		
<i>Pelobates syriacus</i>		X		
Bufonidae				

Soortnaam	Bijlage			Geografische beperkingen
	II	IV	V	
<i>Bufo calamita</i>		X		
<i>Bufo viridis</i>		X		
Hylidae				
<i>Hyla arborea</i>		X		
<i>Hyla meridionalis</i>		X		
<i>Hyla sarda</i>		X		
VISSEN				
PETROMYZONIFORMES				
Petromyzonidae				
<i>Eudontomyzon spp.</i>	X			
<i>Lampetra fluviatilis</i>	X		X	Bijlage II: met uitzondering van de Finse en Zweedse populaties
<i>Lampetra planeri</i>	X			Bijlage II: met uitzondering van de Estse, Finse en Zweedse populaties
<i>Lethenteron zanandreaei</i>	X		X	
<i>Petromyzon marinus</i>	X			Bijlage II: met uitzondering van de Zweedse populaties
ACIPENSERIFORMES				
Acipenseridae				
* <i>Acipenser naccarii</i>	X	X		
* <i>Acipenser sturio</i>	X	X		
Alle andere soorten Acipenseridae			X	
CLUPEIFORMES				
Clupeidae				
<i>Alosa spp.</i>	X		X	
SALMONIFORMES				
Salmonidae / Coregonidae				
<i>Coregonus spp.</i> (met uitzondering van <i>Coregonus oxyrhynchus</i> -anadrome populaties in bepaalde sectoren van de Noordzee)			X	
* <i>Coregonus oxyrhynchus</i> (anadrome populaties in bepaalde sectoren van de Noordzee)	X	X		
<i>Hucho hucho</i> (natuurlijke populaties)	X		X	
<i>Salmo macrostigma</i>	X			
<i>Salmo marmoratus</i>	X			
<i>Salmo salar</i> (alleen in zoet water)	X		X	Bijlage II: met uitzondering van de Finse populaties
<i>Salmothymus obtusirostris</i>	X			
<i>Thymallus thymallus</i>			X	
Umbridae				
<i>Umbra krameri</i>	X			
CYPRINIFORMES				
Cyprinidae				
<i>Alburnus albidus</i> (<i>Alburnus vulturius</i>)	X			
<i>Anaocypris hispanica</i>	X	X		
<i>Aspius aspius</i>	X		X	Bijlage II: met uitzondering van de Finse populaties
<i>Aulopyge huegelii</i>	X			
<i>Barbus spp.</i>			X	
<i>Barbus comiza</i>	X		X	
<i>Barbus meridionalis</i>	X		X	
<i>Barbus plebejus</i>	X		X	
<i>Chalcalburnus chalcoides</i>	X			

Soortnaam	Bijlage			Geografische beperkingen
	II	IV	V	
<i>Chondrostoma genei</i>	X			
<i>Chondrostoma knerii</i>	X			
<i>Chondrostoma lusitanicum</i>	X			
<i>Chondrostoma phoxinus</i>	X			
<i>Chondrostoma polylepis</i> (met inbegrip van <i>C. willkommi</i>)	X			
<i>Chondrostoma soetta</i>	X			
<i>Chondrostoma toxostoma</i>	X			
<i>Gobio albipinnatus</i>	X			
<i>Gobio kessleri</i>	X			
<i>Gobio uranoscopus</i>	X			
<i>Iberocypris palaciosi</i>	X			
* <i>Ladigesocypris ghigii</i>	X			
<i>Leuciscus lucumonis</i>	X			
<i>Leuciscus souffia</i>	X			
<i>Pelecus cultratus</i>	X		X	
<i>Phoxinellus spp.</i>	X			
* <i>Phoxinus phoxinus</i>	X	X		
<i>Rhodeus sericeus amarus</i>	X			
<i>Rutilus alburnoides</i>	X			
<i>Rutilus arcasii</i>	X			
<i>Rutilus frisii meidingeri</i>	X		X	
<i>Rutilus lemmingii</i>	X			
<i>Rutilus pigus</i>	X		X	
<i>Rutilus rubilio</i>	X			
<i>Rutilus macrolepidotus</i>	X			
<i>Scardinius graecus</i>	X			
<i>Squalius microlepis</i>	X			
<i>Squalius svallize</i>	X			
Cobitidae				
<i>Cobitis elongata</i>	X			
<i>Cobitis taenia</i>	X			Bijlage II: met uitzondering van de Finse populaties
<i>Cobitis trichonica</i>	X			
<i>Misgurnus fossilis</i>	X			
<i>Sabanejewia aurata</i>	X			
<i>Sabanejewia larvata</i> (<i>Cobitis larvata</i> en <i>Cobitis conspersa</i>)	X			
SILURIFORMES				
Siluridae				
<i>Silurus aristotelis</i>	X		X	
ATHERINIFORMES				
Cyprinodontidae				
<i>Aphanius iberus</i>	X			
<i>Aphanius fasciatus</i>	X			
* <i>Valencia hispanica</i>	X	X		
* <i>Valencia letourneuxi</i> (<i>Valencia hispanica</i>)	X			
PERCIFORMES				
Percidae				
<i>Gymnocephalus baloni</i>	X	X		
<i>Gymnocephalus schraetzer</i>	X		X	
* <i>Romanichthys valsanicola</i>	X	X		
<i>Zingel spp.</i> (met uitzondering van <i>Zingel asper</i> en <i>Zingel zingel</i>)	X			
<i>Zingel asper</i>	X	X		
<i>Zingel zingel</i>	X		X	
Gobiidae				

Soortnaam	Bijlage			Geografische beperkingen
	II	IV	V	
<i>Knipowitschia croatica</i>	X			
<i>Knipowitschia (Padogobius) panizzae</i>	X			
<i>Padogobius nigricans</i>	X			
<i>Pomatoschistus canestrini</i>	X			
SCORPAENIFORMES				
Cottidae				
<i>Cottus gobio</i>	X			Bijlage II: met uitzondering van de Finse populaties
<i>Cottus petiti</i>	X			
ONGEWERVELDE DIEREN				
ANNELIDA				
HIRUDINOIDEA – ARHYNCHOBDELLAE				
Hirudinidae				
<i>Hirudo medicinalis</i>				X
GELEEDPOTIGEN				
CRUSTACEA				
Decapoda				
<i>Astacus astacus</i>				X
<i>Austropotamobius pallipes</i>	X			X
* <i>Austropotamobius torrentium</i>	X			X
<i>Scyllarides latus</i>				X
Isopoda				
* <i>Armadillidium ghardalamensis</i>	X	X		
INSECTA				
Coleoptera				
<i>Agathidium pulchellum</i>	X			
<i>Bolbelasmus unicornis</i>	X	X		
<i>Boros schneideri</i>	X			
<i>Buprestis splendens</i>	X	X		
<i>Carabus hampei</i>	X	X		
<i>Carabus hungaricus</i>	X	X		
* <i>Carabus menetriesi pacholei</i>	X			
* <i>Carabus olympiae</i>	X	X		
<i>Carabus variolosus</i>	X	X		
<i>Carabus zawadzskii</i>	X	X		
<i>Cerambyx cerdo</i>	X	X		
<i>Corticaria planula</i>	X			
<i>Cucujus cinnaberinus</i>	X	X		
<i>Dorcadion fulvum cervae</i>	X	X		
<i>Duvalius gebhardti</i>	X	X		
<i>Duvalius hungaricus</i>	X	X		
<i>Dytiscus latissimus</i>	X	X		
<i>Graphoderus bilineatus</i>	X	X		
<i>Leptodirus hochenwarti</i>	X	X		
<i>Limoniscus violaceus</i>	X			
<i>Lucanus cervus</i>	X			
<i>Macroplea pubipennis</i>	X			
<i>Mesosa myops</i>	X			
<i>Morimus funereus</i>	X			
* <i>Osmoderma eremita</i>	X	X		
<i>Oxyporus mannerheimii</i>	X			
<i>Pilemia tigrina</i>	X	X		
* <i>Phryganophilus ruficollis</i>	X	X		
<i>Probatiscus subrugosus</i>	X	X		
<i>Propomacrus cypriacus</i>	X	X		

Soortnaam	Bijlage			Geografische beperkingen
	II	IV	V	
* <i>Pseudogaurotina excellens</i>		X	X	
<i>Pseudoseriscius cameroni</i>		X	X	
<i>Pytho kolwensis</i>		X	X	
<i>Rhysodes sulcatus</i>		X		
* <i>Rosalia alpina</i>		X	X	
<i>Stephanopachys linearis</i>		X		
<i>Stephanopachys substriatus</i>		X		
<i>Xyletinus tremulicola</i>		X		
Hemiptera				
<i>Aradus angularis</i>		X		
Lepidoptera				
<i>Agriades glandon aquilo</i>		X		
<i>Apatura metis</i>			X	
<i>Arytrura musculus</i>		X	X	
* <i>Callimorpha (Euplagia, Panaxia) quadripunctaria</i>		X		
<i>Catopta thrips</i>		X	X	
<i>Chondrosoma fiduciarium</i>		X	X	
<i>Clossiana improba</i>		X		
<i>Coenonympha hero</i>			X	
<i>Coenonympha oedippus</i>		X	X	
<i>Colias myrmidone</i>		X	X	
<i>Cucullia mixta</i>		X	X	
<i>Dioszeghyana schmidtii</i>		X	X	
<i>Erannis ankeraria</i>		X	X	
<i>Erebia calcaria</i>		X	X	
<i>Erebia christi</i>		X	X	
<i>Erebia medusa polaris</i>		X		
<i>Erebia sudetica</i>			X	
<i>Eriogaster catax</i>		X	X	
<i>Euphydryas (Eurodryas, Hypodryas) aurinia</i>		X		
<i>Fabriciana elisa</i>			X	
<i>Glyphipterix loricatella</i>		X	X	
<i>Gortyna borelii lunata</i>		X	X	
<i>Graellsia isabellae</i>		X		X
<i>Hesperia comma catena</i>		X		
<i>Hypodryas maturna</i>		X	X	
<i>Hyles hippophaes</i>			X	
<i>Leptidea morsei</i>		X	X	
<i>Lignyopectera fumidaria</i>		X	X	
<i>Lopinga achine</i>			X	
<i>Lycaena dispar</i>		X	X	
<i>Lycaena helle</i>		X	X	
<i>Maculinea arion</i>			X	
<i>Maculinea nausithous</i>		X	X	
<i>Maculinea teleius</i>		X	X	
<i>Melanargia arge</i>		X	X	
* <i>Nymphalis vaualbum</i>		X	X	
<i>Papilio alexanor</i>			X	
<i>Papilio hospiton</i>		X	X	
<i>Parnassius apollo</i>			X	
<i>Parnassius mnemosyne</i>			X	
<i>Phyllometra culminaria</i>		X	X	
<i>Plebicula golgus</i>		X	X	
<i>Polymixis rufocincta isolata</i>		X	X	
<i>Polyommatus eroides</i>		X	X	
<i>Proterebia afra dalmata</i>		X	X	
<i>Proserpinus proserpina</i>			X	
<i>Pseudophilotes bavius</i>		X	X	
<i>Xestia borealis</i>		X		
<i>Xestia brunneopicta</i>		X		

Soortnaam	Bijlage			Geografische beperkingen
	II	IV	V	
* <i>Xylomoia strix</i>		X	X	
<i>Zerynthia polyxena</i>			X	
Mantodea				
<i>Apteromantis aptera</i>		X	X	
Odonata				
<i>Aeshna viridis</i>			X	
<i>Coenagrion hylas</i>		X		
<i>Coenagrion mercuriale</i>		X		
<i>Coenagrion ornatum</i>		X		
<i>Cordulegaster heros</i>		X	X	
<i>Cordulegaster trinacriae</i>		X	X	
<i>Gomphus graslinii</i>		X	X	
<i>Leucorrhina albifrons</i>			X	
<i>Leucorrhina caudalis</i>			X	
<i>Leucorrhina pectoralis</i>		X	X	
<i>Lindenia tetraphylla</i>		X	X	
<i>Macromia splendens</i>		X	X	
<i>Ophiogomphus cecilia</i>		X	X	
<i>Oxygastra curtisii</i>		X	X	
<i>Stylurus flavipes</i>			X	
<i>Sympecma braueri</i>			X	
Orthoptera				
<i>Baetica ustulata</i>		X	X	
<i>Brachytrupes megacephalus</i>		X	X	
<i>Isophya costata</i>		X	X	
<i>Isophya harzi</i>		X	X	
<i>Isophya stysi</i>		X	X	
<i>Myrmecophilus baronii</i>		X	X	
<i>Odontopodisma rubripes</i>		X	X	
<i>Paracaloptenus caloptenoides</i>		X	X	
<i>Pholidoptera transsylvanica</i>		X	X	
<i>Saga pedo</i>			X	
<i>Stenobothrus (Stenobothroides) eurasius</i>		X	X	
ARACHNIDA				
Araneae				
<i>Macrothele calpeiana</i>			X	
Pseudoscorpiones				
<i>Anthrenochernes stellae</i>		X		
COELENTERATA				
Cnidaria				
<i>Corallium rubrum</i>				X
WEEKDIEREN				
GASTROPODA				
<i>Anisus vorticulus</i>		X	X	
<i>Caseolus calculus</i>		X	X	
<i>Caseolus commixta</i>		X	X	
<i>Caseolus sphaerula</i>		X	X	
<i>Chilostoma banaticum</i>		X	X	
<i>Discula leacockiana</i>		X	X	
<i>Discula tabellata</i>		X	X	
<i>Discula testudinalis</i>			X	
<i>Discula turricula</i>			X	
<i>Discus defloratus</i>			X	
<i>Discus guerinianus</i>		X	X	
<i>Elona quimperiana</i>		X	X	

Soortnaam	Bijlage			Geografische beperkingen
	II	IV	V	
<i>Geomalacus maculosus</i>		X	X	
<i>Geomitra moniziana</i>		X	X	
<i>Gibbula nivosa</i>		X	X	
* <i>Helicopsis striata austriaca</i>		X		
<i>Helix pomatia</i>				X
<i>Hygromia kovacsi</i>		X	X	
<i>Idiomela (Helix) subplicata</i>		X	X	
<i>Lampedusa imitatrix</i>		X	X	
* <i>Lampedusa melitensis</i>		X	X	
<i>Leiostyla abbreviata</i>		X	X	
<i>Leiostyla cassida</i>		X	X	
<i>Leiostyla corneocostata</i>		X	X	
<i>Leiostyla gibba</i>		X	X	
<i>Leiostyla lamellosa</i>		X	X	
* <i>Paladilhia hungarica</i>		X	X	
<i>Patella feruginea</i>			X	
<i>Sadleriana pannonica</i>		X	X	
<i>Theodoxus prevostianus</i>			X	
<i>Theodoxus transversalis</i>		X	X	
<i>Vertigo angustior</i>		X		
<i>Vertigo genesii</i>		X		
<i>Vertigo geyeri</i>		X		
<i>Vertigo moulinsiana</i>		X		
BIVALVIA				
<i>Anisomyaria</i>				
<i>Lithophaga lithophaga</i>			X	
<i>Pinna nobilis</i>			X	
<i>Unionoida</i>				
<i>Margaritifera auricularia</i>			X	
<i>Margaritifera durrovensis (Margaritifera margaritifera)</i>		X		X
<i>Margaritifera margaritifera</i>		X		X
<i>Microcondylaea compressa</i>				X
<i>Unio crassus</i>		X	X	
<i>Unio elongatulus</i>				X
<i>Dreissenidae</i>				
<i>Congeria kuscerei</i>		X	X	
ECHINODERMATA				
<i>Echinoidea</i>				
<i>Centrostephanus longispinus</i>			X	

BIJLAGE III

Uitvoering van artikel 12 van de habitatrichtlijn: Het voorbeeld van de wolf

1. Achtergrond - Inleiding

De wolf behoort tot de inheemse Europese fauna en maakt integraal deel uit van onze biodiversiteit en ons natuurlijk erfgoed. Als een van de belangrijkste predatoren speelt de wolf een belangrijke ecologische rol en draagt hij bij tot de gezondheid en de werking van ecosystemen. Hij helpt met name de dichtheid van de soorten waarop hij aas¹⁶⁷ (doorgaans wilde hoefdieren zoals reeën, edelherten en wilde zwijnen, maar ook gemzen en elanden, afhankelijk van het gebied) te reguleren en door middel van selectieve predatie de gezondheid van deze dieren te verbeteren. De wolf kwam vroeger overal in continentaal Europa voor, maar was in de eerste helft van de 20e eeuw in de meeste regio's en landen uitgeroeid.

In het verslag inzake de stand van de natuur van 2020¹⁶⁸, dat gebaseerd is op door de lidstaten gerapporteerde gegevens, wordt bevestigd dat de wolvenpopulaties zich over het algemeen herstellen (stabiel of toenemend) in de EU en dat zij delen van hun historische verspreidingsgebied herkoloniseren, hoewel zij slechts in enkele lidstaten een gunstige staat van instandhouding hebben bereikt¹⁶⁹. De terugkeer van de wolf is een groot succes op het gebied van instandhouding¹⁷⁰ dat mogelijk is gemaakt door wettelijke bescherming, een gunstiger houding van het publiek, en het herstel van de prooi-soorten (bv. herten en wilde zwijnen) en van de bosbedekking (na de braaklegging van landbouwgrond).

Tegelijkertijd is de terugkeer van de wolf naar regio's waar de wolf al decennialang of langer afwezig was een ernstig probleem in de lidstaten, aangezien deze soort vaak met verschillende soorten conflicten in verband wordt gebracht en sterke sociale protesten en reacties onder de betrokken plattelandsgemeenschappen kan veroorzaken.

Net als andere grote carnivoren hebben wolven een zeer groot gebied nodig, waarbij individuen en roedels honderdduizenden km² gebruiken voor hun territoria. Als gevolg daarvan komen zij in zeer kleine dichtheden voor en verspreiden hun populaties zich vaak over zeer grote gebieden, doorgaans over vele administratieve grenzen heen, zowel binnen als tussen landen. Vanuit biologisch oogpunt wordt derhalve aanbevolen om instandhoudings- en beheersmaatregelen zo goed mogelijk te coördineren en zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen. Dit onderstreept de noodzaak van grensoverschrijdende samenwerking, bijvoorbeeld door consistente en gecoördineerde benaderingen op het niveau van de wolvenpopulatie toe te passen. Verdere richtsnoeren zijn te vinden in de *Guidelines for population-level management plans of large carnivores in Europe*, ontwikkeld voor de Europese Commissie (Linnell et al., 2008)¹⁷¹.

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

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

169 Roemenië, Litouwen, Letland, Estland en Italië hebben overeenkomstig artikel 17 van de habitatrichtlijn gemeld dat de wolf zich in al hun biogeografische regio's in een gunstige staat van instandhouding bevindt.

170 <https://science.sciencemag.org/content/346/6216/1517>

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

De wolf is voor de meeste lidstaten en regio's opgenomen in bijlage IV bij de habitatrichtlijn en valt derhalve onder de strikte beschermingsbepalingen van artikel 12 van de habitatrichtlijn, met inbegrip van het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende exemplaren.

Voor bepaalde lidstaten en regio's is de wolf in bijlage V opgenomen als een soort "waarvoor het onttrekken aan de natuur en de exploitatie aan beheersmaatregelen kunnen worden onderworpen". Voor de meeste lidstaten en regio's is de wolf ook in bijlage II opgenomen als een prioritaire soort, waarvoor speciale beschermingszones moeten worden aangewezen en passende instandhoudingsmaatregelen moeten worden genomen. In tabel 1 is te zien welke populaties in welke bijlage bij de habitatrichtlijn zijn opgenomen.

TABEL 1: Opneming van de wolf in de bijlagen bij de habitatrichtlijn

Bijlage II (noodzaak om speciale beschermingszones aan te wijzen): "* Canis lupus (met uitzondering van de Estse, de Letse, de Litouwse en de Finse populaties, de Griekse populaties: benoorden de 39e breedtegraad en de Spaanse populaties benoorden de Duero)"

Bijlage IV (strikte bescherming): "Canis lupus (met uitzondering van de Estse, de Bulgaarse, de Letse, de Litouwse, de Poolse en de Slowaakse populaties, de Griekse populaties: benoorden de 39e breedtegraad, de Spaanse populaties benoorden de Duero en de Finse populaties binnen het rendierbeschermingsgebied als omschreven in paragraaf 2 van de Finse Wet nr. 848/90 van 14 september 1990 inzake rendierbescherming)"

Bijlage V (soortenbeheer is toegestaan): "Canis lupus (Spaanse populaties benoorden de Duero, Griekse populaties benoorden de 39e breedtegraad, Finse populaties in het rendierbeschermingsgebied als omschreven in paragraaf 2 van de Finse Wet nr. 848/90 van 14 september 1990 inzake rendierbescherming, Bulgaarse, Letse, Litouwse, Estse, Poolse en Slowaakse populaties)".

Zoals hierboven vermeld, heeft de wolf in veel lidstaten en regio's nog geen gunstige staat van instandhouding bereikt¹⁷².

In een in 2018 voor het Europees Parlement uitgevoerde studie¹⁷³ werd het risico op uitsterven van individuele wolvenpopulaties beoordeeld op basis van de criteria van de rode lijst van de IUCN. Van de negen (voornamelijk grensoverschrijdende) wolvenpopulaties werden er drie beoordeeld als "weinig bedreigd", drie als "bijna bedreigd" en drie als "kwetsbaar". Eén wolvenpopulatie (de Iberische populatie, Spanje-Sierra Morena) is uitgestorven. De auteurs van de studie wezen ook op problemen bij het harmoniseren van de resultaten van monitoringgegevens als gevolg van verschillen in monitoringtechnieken en -benaderingen (verschillende manieren of perioden voor het tellen), gemiddelden tegenover maximum- en minimumpopulatie, ontoereikende rapportage door sommige landen ondanks de aanwezigheid van de soort, verschillen in gegevenskwaliteit enz.¹⁷⁴.

Hoewel het ernaar uitzielt dat verschillende wolvenpopulaties zich in heel Europa aan het herstellen zijn en uitbreiden, wordt de soort nog steeds geconfronteerd met diverse dreigingen en instandhoudingsproblemen, met name de illegale jacht (die vaak niet wordt ontdekt, maar waarschijnlijk een zeer groot deel van de totale sterfte uitmaakt).

¹⁷²[https://nature-](https://nature-eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion=)

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

¹⁷³ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617488/IPOL_STU\(2018\)617488_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617488/IPOL_STU(2018)617488_EN.pdf)

¹⁷⁴ De rode lijst van bedreigde soorten 2018 van de IUCN: <https://www.iucnredlist.org/ja/species/3746/144226239> In enkele gevallen leveren andere recente gegevens iets andere aantallen op dan de bovengenoemde studie voor de populaties op het Iberisch schiereiland, de westelijke-centrale alpen en Karelië.

De specifieke dreigingen en de mogelijke maatregelen om deze aan te pakken, worden voor elke wolvenpopulatie beschreven in een door de Europese Commissie gefinancierd verslag *Key actions for Large Carnivore populations in Europe* (Boitani et al, 2015¹⁷⁵).

2. Wettelijke vereisten voor de bescherming van individuele wolven

De wolf wordt, waar deze voorkomt in bijlage IV bij de habitatrichtlijn, strikt beschermd. De richtlijn heeft tot doel een gunstige staat van instandhouding voor de in de lijst opgenomen soorten te bereiken. De bescherming die artikel 12 van de habitatrichtlijn biedt aan de populaties van de in deze bijlage genoemde soorten heeft een preventief karakter en verplicht de lidstaten situaties te voorkomen die negatieve effecten op de soorten kunnen hebben.

De formele omzetting van artikel 12 in nationale wetgeving moet worden aangevuld met verdere uitvoeringsmaatregelen om een strikte bescherming te waarborgen op basis van de specifieke problemen en dreigingen waarmee de wolf in een bepaalde context wordt geconfronteerd. Niet alleen moeten de in artikel 12 genoemde handelingen worden verboden, maar moeten de autoriteiten ook alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de verbodsbepalingen in de praktijk niet worden geschonden. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de autoriteiten verplicht zijn alle nodige maatregelen te nemen om het (illegaal) doden van wolven te voorkomen en de gebieden te beschermen die als rust- of voortplantingsplaatsen fungeren, zoals hun holen en hun "ontmoetingsplaatsen".

Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) verplicht artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn "de lidstaten niet alleen tot het vaststellen van een volledig rechtskader, maar ook tot het tenuitvoerleggen van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen", maar veronderstelt de bepaling ook "het vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen" (Hof, zaak C-183/05 van 11 januari 2007, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Ierland). Deze benadering is bevestigd in het arrest van het Hof van 10 oktober 2019 (prejudiciële beslissing in zaak C-674/17): "De naleving van deze bepaling verplicht de lidstaten niet alleen tot het vaststellen van een volledig rechtskader, maar ook tot het treffen van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen. Tevens veronderstelt het systeem van strikte bescherming het vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen. Dit systeem van strikte bescherming moet dus toelaten daadwerkelijk het opzettelijk vangen of doden van de in punt a) van bijlage IV bij de habitatrichtlijn opgenomen diersoorten, alsook de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen ervan te voorkomen".

Eén voorbeeld van een actie waarmee de bepalingen inzake soortbescherming doeltreffend worden gehandhaafd is de oprichting van teams die op doeltreffende wijze de illegale jacht bestrijden met honden die vergiftigd aas opsporen. De illegale jacht, strikken en vergiftigd aas vormen op veel plaatsen namelijk een grote bedreiging voor wolven. Vergiftiging is een bijzonder ernstig probleem omdat ook andere soorten, met name roofvogels, erdoor worden getroffen. Om dit probleem aan te pakken, hebben verscheidene uit het LIFE-programma¹⁷⁶ gefinancierde projecten in Zuid- en Oost-Europa (Spanje, Italië, Portugal, Griekenland, Bulgarije en Roemenië) bijgedragen tot de vaststelling van specifieke maatregelen ter ondersteuning van de strikte regeling voor de bescherming van soorten, zoals het oprichten van eenheden met honden die vergiftigd aas opsporen, het opleiden van personeel (parkwachters, boswachters, provinciale politie, dierenartsen) en het opbouwen van capaciteit binnen overheidsinstanties; en

¹⁷⁵https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf

¹⁷⁶ LIFE09 NAT/ES/000533 INNOVATION AGAINST POISON; LIFE Antidoto LIFE07 NAT/IT/000436; LIFE PLUTO LIFE13 NAT/IT/000311; LIFE WOLFALPS LIFE12/NAT/IT/000807; WOLFLIFE (LIFE13 NAT/RO/000205).

bewustmakingsactiviteiten gericht op veehouders, jagers, toeristische ondernemingen, schoolkinderen en het grote publiek.

Wanneer de plannen voor de instandhouding/het beheer van de wolf overeenkomstig artikel 12 zijn opgesteld en naar behoren worden uitgevoerd, kunnen zij een doeltreffend kader vormen voor de uitvoering van strikte beschermingsbepalingen voor in bijlage IV opgenomen wolvenpopulaties, waarbij een alomvattend systeem van co-existentie wordt opgezet dat erop gericht is een gunstige staat van instandhouding te waarborgen en tegelijkertijd conflicten met menselijke activiteiten aan te pakken.

Die plannen kunnen acties omvatten zoals: i) steun voor preventieve maatregelen (door middel van investeringssteun, voorlichting, opleiding en technische bijstand); ii) vergoeding van door wolven veroorzaakte economische schade; iii) verbetering van de monitoring- en kennisbasis van de betrokken wolvenpopulatie; iv) toezicht op, evaluatie en verbetering van de doeltreffendheid van de maatregelen ter bescherming van de veestapel; v) bevordering van betrokkenheid en dialoog bij en tussen belanghebbenden (bv. via speciale platforms); vi) verbetering van de handhavingsinspanningen ter bestrijding van het illegaal doden van wolven; vii) bescherming van habitats en verbetering van de voederomstandigheden (bijvoorbeeld door indien nodig populaties van wilde roofdieren te herstellen); viii) ontwikkeling van mogelijkheden voor ecotoerisme in verband met wolven; ix) promotie/in de handel brengen van landbouwproducten van oorsprong uit wolvengebieden; en x) voorlichting, onderwijs en bewustmaking. De plannen kunnen de bevoegde autoriteiten ook in staat stellen een beperkt gebruik van dodelijke controle toe te staan om specimen van de wolf te verwijderen, door afwijkingen toe te passen in overeenstemming met de voorwaarden van de richtlijn. Er moet echter op worden gewezen dat plannen op basis van dynamisch vangstbeheer (zoals die voor bejaagbare soorten in bijlage V bij de habitatrichtlijn) niet in overeenstemming zouden zijn met de strikte beschermingsbepalingen die van toepassing zijn op soorten uit bijlage IV.

Deze plannen zouden moeten worden opgesteld op basis van de beste beschikbare informatie over de staat van instandhouding van en de trends voor de soort en over alle relevante dreigingen en gevaren. De deelname of raadpleging van alle relevante belanghebbenden, met name die welke door de soort of door de beoogde instandhoudingsmaatregelen worden getroffen, is van cruciaal belang om alle relevante aspecten van de plannen in aanmerking te nemen en een brede maatschappelijke acceptatie te bevorderen.

Voorbeeld van de betrokkenheid van belanghebbenden bij een beheersplan

Het wolvenbeheersplan 2010-2015 van Kroatië (Kroatisch ministerie van Cultuur, 2010) was het resultaat van een twee jaar durend proces waarbij vertegenwoordigers van alle belangengroepen waren betrokken (relevante ministeries, leden van het comité voor toezicht op grote populaties van carnivoren, wetenschappers, boswachters, niet-gouvernementele verenigingen enz.). In het gedetailleerde actieplan worden de maatregelen geschetst die Kroatië moet nemen om ervoor te zorgen dat de wolvenpopulatie in het land in stand wordt gehouden en daarbij zo harmonieus mogelijk samenleeft met de mens.

De plannen voor de instandhouding en het beheer van wolven kunnen derhalve een passende structuur bieden om alle relevante problemen en conflicten die wolvenpopulaties bedreigen te beoordelen en aan te pakken, met als doel een gunstige staat van instandhouding te bereiken.

Die plannen kunnen daarom ook betrekking hebben op problemen als de hybridisatie van wolven met honden, waarvan melding wordt gemaakt voor alle negen Europese

wolvenpopulaties en in 21 Europese landen¹⁷⁷. Op sommige plaatsen vormt dit een ernstige bedreiging voor de instandhouding van de wolf¹⁷⁸ en kunnen specifieke preventieve, proactieve en reactieve maatregelen nodig zijn om het probleem aan te pakken, zoals aangegeven in Aanbeveling nr. 173 (2014)¹⁷⁹, die is aangenomen in het kader van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Raad van Europa, 2014). Aangezien hybridisatie van wolven en honden een complexe kwestie is, wordt echter sterk aanbevolen om op nationaal niveau en op het niveau van de populatie een vastomlijnd beheersplan op te stellen met gebruikmaking van de meest actuele en betrouwbare veld-, laboratorium- en statistische procedures (zie kader).

Wolf-hondhybriden

Tijdens de hele geschiedenis van de domesticatie van de hond is het waarschijnlijk herhaaldelijk voorgekomen dat de wolf werd gekruist met zijn gedomesticeerde vorm, de hond, en in verschillende delen van het verspreidingsgebied van de wolf gebeurt dit nog steeds met wisselende intensiteit. De hybridisatie van wolven en honden is als een vorm van antropogene hybridisatie geen natuurlijk evolutionair proces waarbij instandhoudingsmaatregelen voor hybriden moeten worden genomen. Als bedreiging voor de genetische integriteit van wolvenpopulaties is hybridisatie van wolven en honden eerder een kwestie die van groot belang is voor de instandhouding en moet die worden aangepakt door middel van passende beheersplannen en -instrumenten.

In Europa is hybridisatie in verschillende landen waargenomen, zoals Noorwegen, Letland, Estland, Bulgarije, Italië, Spanje, Portugal, Duitsland, Griekenland, Slovenië en Servië. Er moet echter worden opgemerkt dat schattingen van de introgressie van de genen van honden in de wolvenpopulatie gebaseerd zijn op uiteenlopende benaderingen en bijbehorende experimentele protocollen. Hoewel kruisingen in verschillende gevallen hebben geresulteerd in slechts één of enkele nesten hybriden in gebieden van beperkte omvang, is geconstateerd dat de introgressie van de genen van honden in de wolvenpopulatie zich in andere gevallen over grote gebieden heeft verspreid, hoewel in verschillende mate (van 5,6 % in Galicië, Spanje, tot meer dan 60 % in de provincie Grosseto, Italië). Evenzo is in de noordelijke Apennijnen een hoge graad van introgressie waargenomen, terwijl bij de alpiene wolvenpopulatie (van Frankrijk tot de centraal-oostelijke Alpen) slechts zeldzame hybride gevallen zijn aangetroffen. De gerapporteerde hybridisatiegraad ligt elders echter op ongeveer 5-10 % (Leonard et al., 2011). Hybridisatie vindt voornamelijk plaats tussen mannelijke honden en vrouwelijke wolven. In zeldzame gevallen kan het tegenovergestelde zich ook voordoen. Het grote aantal vrij rondlopende honden uit verschillende gebieden, met name in de mediterrane gebieden, biedt uitgebreide mogelijkheden voor ontmoetingen tussen wolven en honden. Er is onvoldoende kennis over de ecologie van in het wild levende kruisingen tussen wolven en honden, maar er zijn geen aanwijzingen dat hybriden de individuele goede conditie, de verspreiding, het voortplantingsvermogen, gedragsveranderingen of de levensvatbaarheid van de populatie hebben verminderd.

Het beheer van hybridisatie tussen wolven en honden is een ingewikkeld vraagstuk voor overheidsinstanties, aangezien dit een aantal enorme uitdagingen met zich meebrengt.

a) De taxonomische status van een hybride

Honden stammen door domesticatie af van wolven af en beide behoren tot dezelfde taxonomische entiteit, de soort *Canis lupus*. Honden worden soms aangeduid met de ondersoortnaam *Canis lupus familiaris*. Het lijkt geen twijfel dat de hybriden de naam *Canis lupus* behouden. De juridische status van hybriden

b) De juridische status van hybriden

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

178 Salvatori, V et al. (2019).

179 <https://rm.coe.int/0900001680746351>

In tegenstelling tot honden, waarvan het voortbestaan gewoonlijk afhankelijk is van menselijke zorg en middelen, leiden hybriden een onafhankelijk en levensvatbaar leven als wilde dieren. Als zodanig zouden zij volgens veel nationale wetgevingen gelijkstaan aan wilde diersoorten en volgens dezelfde regels worden beheerd. Indien hybriden als gelijk aan honden worden beschouwd, zouden zij onder de nationale wetgeving inzake huisdieren vallen. In elk geval lijkt het nuttig dat wolf-hondhybriden "van jagers en het publiek dezelfde juridische status als wolven krijgen om een eventuele lacune voor het onregelmatig doden van wolven te dichten" (beleidsondersteunende verklaring inzake hybridisatie van Large Carnivore Initiative for Europe dat bij *Guidelines for population-level management plans of large carnivores* (Linnell et al., 2008) is gevoegd). Indien hybriden door de nationale wetgevingen als wettelijk onbeschermd zouden worden beschouwd, zou dit er immers toe kunnen leiden dat wolven vaker per ongeluk worden gedood, aangezien het moeilijk is om alleen op basis van morfologische kenmerken hybriden van genetisch "zuivere" wolven te onderscheiden. Het kan daarbij niet alleen gaan om per ongeluk doden, maar ook om opzettelijk doden, aangezien de onbeschermd status van hybriden kan worden gebruikt als dekmantel voor het doden van echte wolven. De beheersautoriteiten worden aangemoedigd ervoor te zorgen dat hybriden duidelijk en ondubbelzinnig als in het wild levende dieren of huisdieren onder hun nationale wetten vallen.

c) Opties voor beheersreacties

De meest geschikte beheersreactie zal afhangen van het geschatte totale introgressieniveau en van de vraag of de introgressie beperkt is tot gebieden van beperkte omvang en enkele roedels of veel voorkomt in grote gebieden en/of in de meeste roedels. Zo hoeft een beperkte introgressie geen ernstige bedreiging te vormen als deze van generatie op generatie stabiel is gebleven. Significante en wijdverbreide hybridisatie (hybridezwerf) is soms moeilijk te traceren, hoewel het nog altijd wenselijk kan zijn de huidige en toekomstige instroom van de genen van huisdieren in de wolvenpopulatie te verminderen. Een hoge maar lokale prevalentie kan nog steeds worden behandeld met gerichte acties om de voortplanting van hybriden te neutraliseren (door middel van fysieke verwijdering of sterilisatie). Hoewel er verscheidene voorbehouden zijn gemaakt ten aanzien van de moeilijkheid en doeltreffendheid van het verwijderen van hybriden om lage niveaus van wijdverbreide introgressie te beheersen, kan deze interventie nuttig zijn wanneer hybridisatie niet wijdverbreid is en de toepassing ervan door toegepast onderzoek, toezicht en een adaptief beheerskader wordt ondersteund.

Er is een breed scala aan beheersinstrumenten en het nut van elk instrument hangt af van de doelstellingen. Het wordt ten eerste aanbevolen om hybridisatie aan te pakken door middel van een specifiek plan op nationaal niveau of mogelijk op het niveau van de populatie, waarin doelstellingen, protocollen en criteria volledig worden beschreven en gerechtvaardigd. Er moet een reeks preventieve, proactieve en reactieve acties worden vastgesteld en beschreven. Het plan zal waarschijnlijk bepalingen bevatten om:

- 1) Een internationale gezamenlijke inspanning op te zetten waarbij alle genetische laboratoria zijn betrokken, om overeenstemming te bereiken over een gemeenschappelijke aanpak voor het vaststellen van drempels en procedures voor de identificatie van hybriden, en voor het delen van allelische frequenties van referentiepopulaties.
- 2) Een reeks beleidsrichtsnoeren voor het bestuderen en monitoren van de verspreiding en prevalentie van hybridisatie en de introgressie van de genen van honden in de wolvenpopulatie goed te keuren.
- 3) Gebieden af te bakenen waarvoor verschillende beheersinstrumenten geschikt zijn, afhankelijk van de niveaus en patronen van hybride prevalentie, van geen interventie tot de actieve verwijdering van hybride exemplaren. Uiteindelijk zou de sociale context van invloed kunnen zijn op de geselecteerde beheersgebieden en -acties.
- 4) Interventieteam (en noodprocedures) op te zetten die, waar en wanneer nodig, verantwoordelijk zijn voor het verwijderen van wolf-hondhybriden uit het wild of voor het vangen/steriliseren/vrijlaten daarvan. In aanbeveling nr. 173 (2014) inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa wordt door de Europese Commissie en haar staten onder meer het volgende volledig onderschreven: "het is in het belang van een doeltreffende instandhouding van de wolf om ervoor te zorgen dat alle ontdekte wolf-hondhybriden uitsluitend op door de overheid gecontroleerde wijze worden verwijderd". Het lijkt erop dat dit alleen kan worden bereikt door het doden van hybriden krachtens intern recht te verbieden en daarbij alleen een uitzondering te maken voor

overheidsinstanties of hun aangewezen agenten. In de aanbeveling worden de partijen opgeroepen om: “ervoor te zorgen dat de door de overheid gecontroleerde verwijdering van wolf-hondhybriden plaatsvindt nadat overheidsambtenaren en/of de daartoe door de overheid gemachtigde instanties en/of onderzoekers op basis van genetische en/of morfologische kenmerken hebben bevestigd dat het hybriden betreft. De verwijdering mag alleen worden uitgevoerd door instanties die door de bevoegde autoriteiten met een dergelijke verantwoordelijkheid zijn belast, waarbij moet worden gewaarborgd dat deze verwijdering geen afbreuk doet aan de staat van instandhouding van de wolf”; “de nodige maatregelen te nemen om te voorkomen dat wolven opzettelijk of per ongeluk als wolf-hondhybriden worden gedood. Dit doet geen afbreuk aan de zorgvuldige, door de regering gecontroleerde verwijdering van ontdekte wolf-hondhybriden uit het wild door instanties die door de bevoegde autoriteiten met deze verantwoordelijkheid zijn belast”.

- 5) Een nationaal plan voor de controle op vrij rondlopende honden (verwilderde honden, zwervhonden of honden van mensen die hen los laten lopen) goed te keuren en het houden van wolven en wolf-hondhybriden als huisdieren te verbieden. Bewustmakingscampagnes opzetten ter ondersteuning van de bestrijding van verwilderde en vrij rondlopende honden in wolvenpopulaties.

3. Wolf-gerelateerd conflict

De wolf wordt van oudsher in verband gebracht met verschillende soorten sociaal-economische conflicten met mensen. In het verleden hebben dergelijke conflicten geleid tot de uitroeiing of ernstige vermindering van wolvenpopulaties in een groot deel van het Europese verspreidingsgebied van de wolf. In veel gebieden is nog steeds sprake van deze vervolging en vindt de illegale jacht nog altijd op grote schaal plaats. Tegenwoordig hebben de belangrijkste conflicten betrekking op:

- **Depredatie van vee** Depredatie van vee heeft voornamelijk betrekking op schapen. Linnell & Cretois (2018) hebben berekend dat in de periode 2012-2016 in de EU gemiddeld 19 500 schapen per jaar door wolven zijn gedood (er ontbraken gegevens voor Polen, Roemenië, Spanje, Bulgarije, Oostenrijk en delen van Italië). Dit cijfer is momenteel de beste beschikbare indicator voor het effect van predatie door wolven in de EU. Schapen zijn de belangrijkste slachtoffers van wolvenaanvallen, maar ook andere soorten vee (geiten, runderen, paarden) en semi-gedomesticeerde rendieren worden in mindere mate getroffen. De depredatie is zeer variabel en is grotendeels afhankelijk van het type veeteeltsysteem, het soort beheer en de mate van toezicht, namelijk of het vee binnen een omheining staat, met name 's nachts, of wordt gehoed. Zo werden in Frankrijk (80 wolvenroedels) in 2019 ongeveer 11 000 schapen, runderen en geiten aangevallen en gecompenseerd (Dreal 2019)¹⁸⁰, terwijl in Duitsland (128 wolvenroedels) het cijfer onder de 3 000 ligt voor 2019 (DBBW 2019¹⁸¹) en in Zweden (31 wolvenroedels) in 2018 slechts 161 schapen werden aangevallen (Viltskadestatistik 2018, SLU¹⁸²).

Linnell & Cretois (2018) wijzen op de moeilijkheden om in heel Europa consistente en betrouwbare gegevens te verzamelen over de depredatie van vee door wolven. Vee kan om verschillende redenen sterven of verdwijnen en het is niet altijd mogelijk om hun sterfgevallen met grote carnivoren in verband te brengen. De kwaliteit van de verslaglegging door landbouwers en veehouders is grotendeels afhankelijk van het vergoedingensysteem. Bijvoorbeeld van de hoogte van de (volledige of gedeeltelijke)

¹⁸⁰http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20200327bilandommages2019_especes.pdf

¹⁸¹<https://www.dbb-wolf.de/Wolfsvorkommen/territorien/karte-der-territorien>

¹⁸²<https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/vsc/vsc-dokument/vsc-publikationer/rapporter/viltskadestatistikrapporter/viltskadestatistik-2018-1-webb.pdf>

vergoeding, van de duur en de complexiteit van de desbetreffende administratieve procedure en van de vraag of er controles ter plaatse worden uitgevoerd om na te gaan of de depredatie daadwerkelijk door grote carnivoren was veroorzaakt. Wolven kunnen incidenteel ook honden aanvallen en doden. Bijvoorbeeld in Zweden of Finland bij het opjagen van elanden met losgelaten honden in wolvengebieden. Het verlies van zowel vee als honden heeft naast de directe en indirecte economische verliezen duidelijk ook een grote emotionele impact. Hoewel het totale effect van de predatie van de veestapel door wolven in de EU verwaarloosbaar is, kan de predatie van onbeschermd grazende schapen door wolven op het niveau van de individuele landbouwbedrijven aanzienlijk zijn en leidt dit tot extra druk en lasten voor de betrokken marktdeelnemers in een sector die reeds wordt getroffen door een reeks sociaaleconomische factoren.

- **Merkbaar risico voor mensen** Wolven zien mensen niet als een mogelijke prooi, maar als een te vermijden bedreiging. Hoewel in het verleden melding is gemaakt van aanvallen door wolven op mensen met dodelijke afloop (vaak in verband met specimens met rabiës of die door mensen waren gevoed, uitgelokt, verwond of gevangen), wordt het feitelijke risico van aanvallen door wolven op mensen in de huidige Europese ecologische en sociale omstandigheden als extreem laag beschouwd. (Linnell et al, 2002; Linnell en Alleau, 2016¹⁸³; KORA, 2016; Linnell et al, 2021). Desondanks zijn veel mensen nog steeds bang voor wolven, met name in de landen en regio's die onlangs door de soort zijn geherkoloniseerd of waar de wolf door zijn toenemende aantallen zichtbaarder is geworden in gebieden waar hij eerder doorgaans niet voorkwam. Er zijn gevallen gemeld van wolven die mensen benaderen en zich ongewoon gedragen ("brutale" of "onbevreesde" wolven). Dit is met name gebeurd bij wolven die geconditioneerd waren door voedsel of waarbij honden in de buurt waren (Reinhardt 2018). Met betrekking tot wolf-hondhybriden is er geen bewijs dat zij brutaler of gevaarlijker zijn dan wolven, maar de angst voor hybriden is in bepaalde delen van Europa ook een specifiek probleem. Deze gewaarwordingen en houding moeten zorgvuldig in aanmerking worden genomen en moeten op ernstige wijze worden aangepakt. Het is nuttig, maar vaak niet voldoende, om onderwijsactiviteiten te ondersteunen, juiste informatie te verstrekken en door middel van feitenonderzoek nepnieuws te ontkrachten (zoals uitgevoerd door sommige lokale of regionale overheden of in het kader van LIFE-projecten). Voorts moet duidelijk worden gemaakt dat, in het onwaarschijnlijke geval van een objectief gevaar, dat bijvoorbeeld wordt veroorzaakt door een razende of agressieve wolf of door een door voedsel geconditioneerde of gewende wolf, de gerichte verwijdering van de betrokken wolf geheel legitiem is krachtens de habitatrichtlijn (zie het lid over afwijkingen op grond van artikel 16, lid 1, punt c), in hoofdstuk 6).
- **Effect op soorten wilde hoefdieren** Wolven en menselijke jagers kunnen soms dezelfde prooi najagen, namelijk wilde hoefdieren. Wanneer grote carnivoren terugkeren, zijn jagers vaak bang dat concurrentie hun activiteiten zal beïnvloeden en dat dit tot een groot conflict kan leiden. Het effect van predatie door wolven van zowel het aantal als het gedrag van in het wild levende hoefdieren is vrij wisselend en complex, afhankelijk van de soort en de lokale context. In het algemeen verwijderen wolven jaarlijks slechts een klein percentage wilde hoefdieren — veel minder dan jagers — en lijkt dit geen negatief effect te hebben op de huidige (over het algemeen

¹⁸³ "Ondanks de noodzaak om te erkennen dat het potentieel voor aanvallen door wolven op mensen groter is dan nul [...], zijn er momenteel >12 000 wolven in Europa en >50 000 wolven in Noord-Amerika, waarvan er vele in de buurt van miljoenen mensen leven, en toch hebben we slechts bewijs van een handjevol aanvallen in de afgelopen decennia".: *Predators That Kill Humans Myth Reality Context and the Politics of Wolf Attacks on People* <https://www.researchgate.net/publication/301267098>

toenemende) trends voor de populaties hoefdieren in Europa¹⁸⁴ (Bassi, E. et al. 2020; Gtowaciflski, Z. en Profus, P. 1997). In elk geval kan, anders dan bij gedomesticeerde dieren, predatie door een wilde, inheemse carnivoor van in het wild levende hoefdieren niet worden voorkomen of beperkt, aangezien het hoort bij de natuurlijke processen die met het beleid inzake biodiversiteit moeten worden hersteld en behouden. Dit vormt een grote uitdaging voor de jagers in Europa, aangezien bij het plannen van de jacht en het vaststellen van quota voor wilde hoefdieren rekening moet worden gehouden met de terugkeer van grote carnivoren. Tot slot moet de bijdrage van wolven aan de regulering van de dichtheid van hoefdieren (Ripple, W.J. en Beschta, R.L., 2012) worden erkend, rekening houdend met de daaraan verbonden voordelen, onder meer wat betreft de vermindering van de schade aan bossen en landbouwgewassen¹⁸⁵.

- **Conflicten over waarden (uiteenlopende visies op Europese landschappen)**
Conflicten in verband met wolven gaan niet altijd over de directe economische gevolgen voor sommige belanghebbenden op het platteland. Wolven zijn zeer symbolisch voor een aantal bredere kwesties, en conflicten weerspiegelen vaak diepere sociale verschillen (bv. tussen landelijke en stedelijke gebieden, tussen moderne en traditionele waarden, of tussen verschillende sociale en economische klassen) (Linnell, 2013). Wolven brengen vaak een fundamenteel debat over de toekomstige koers van de Europese landschappen (Linnell, 2014) op gang tussen verschillende segmenten van de samenleving met elk een eigen standpunt en visie op de wijze waarop in het wild levende dieren en landschappen in stand gehouden, gebruikt of beheerd moeten worden¹⁸⁶. Dit verklaart waarom er zelden een duidelijk verband bestaat tussen de omvang van de directe economische gevolgen van grote carnivoren en de ernst van de sociale conflicten die daardoor worden veroorzaakt (Linnell en Cretois, 2018).

4. Maatregelen ter verbetering van de co-existentie van mensen en wolven

Sinds de vaststelling van de habitatrichtlijn heeft de Commissie de aanpak inzake co-existentie bevorderd, die erop gericht is de gunstige staat van instandhouding van populaties grote carnivoren te herstellen en tegelijkertijd de conflicten met legitieme menselijke activiteiten aan te pakken en te verminderen, met als doel multifunctionele landschappen te delen. Met het LIFE-programma zijn meer dan 40 projecten gefinancierd in verband met de instandhouding van en de co-existentie met wolven, die hebben bijgedragen tot het vinden en testen van goede praktijken om deze doelstellingen te verwezenlijken¹⁸⁷.

Er zijn talrijke voorbeelden van en casestudy's over co-existentie in kaart gebracht door het *EU-platform inzake de co-existentie van mensen en grote carnivoren* — een groep organisaties die verschillende belangengroepen vertegenwoordigen die een gezamenlijke missie zijn overeengekomen om oplossingen voor co-existentie te bevorderen¹⁸⁸. Die

184 Zie bijvoorbeeld de afschothoeveelheden voor wilde hoefdieren de afgelopen jaren in Frankrijk. <http://www.oncfs.gouv.fr/Tableaux-de-chasse-ru599/-Grands-ongules-Tableaux-de-chasse-nationaux-news467>

185 Zie ook Carpio et al (2020) *Wild ungulate overabundance in Europe: contexts, causes, monitoring and management recommendations*.

186 Bijvoorbeeld de verschillende standpunten ten aanzien van traditionele productielandschappen, erfgoedlandschappen, recreatielandschappen, natuurbeschermingslandschappen of multifunctionele landschappen. Of de conflicten en spanningen in verband met de verschuiving van aflopende, traditionele leefwijzen (op het platteland) naar moderne leefwijzen (in de stad).
https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_4_conflict_coexistence.pdf
<https://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/65/The-symbolic-wolf-Competing-visions-of-the-European-landscapes>

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

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

casestudy's worden ingedeeld in vijf categorieën: 1) adviezen/bewustmaking; 2) praktische ondersteuning; 3) standpunten begrijpen; 4) innovatieve financiering; en 5) toezicht ¹⁸⁹ (EU-platform grote carnivoren, 2019).

In een studie uit 2018 in opdracht van het Europees Parlement¹⁹⁰ werden aanbevelingen gedaan en voorbeelden gegeven van praktische maatregelen voor co-existentie van wolven en andere grote carnivoren in verschillende lidstaten.

Op Europees niveau bestaat dus een brede basis voor het delen van kennis en waardevolle ervaringen. De meest voorkomende benaderingen om problemen aan te pakken worden hieronder beschreven.

- **Compensatiebetalingen**

Een veel gebruikte manier om de economische gevolgen van door wolven veroorzaakte schade te beperken en de tolerantie voor de beschermde soorten te vergroten, zijn compensatiebetalingen, die in veel EU-landen worden gebruikt. Compensatiebetalingen kunnen vaak een geschikte maatregel zijn, maar de subsidiabiliteitsregels moeten duidelijk worden vastgesteld en er moeten verschillende factoren in aanmerking worden genomen. Dit houdt onder meer in dat moet worden nagegaan of de verliezen van dieren daadwerkelijk het gevolg zijn van predatie door wolven, en dat moet worden gewaarborgd dat de compensatie billijk is en onverwijld wordt betaald aan de in aanmerking komende ontvanger.

In veel landen klagen landbouwers dat het ingewikkeld en duur is om compensatie te ontvangen, of dat de betalingen te laag of ontoereikend zijn. Compensatiebetalingen worden gewoonlijk gefinancierd door nationale of regionale overheden in overeenstemming met de desbetreffende EU-staatssteunregels¹⁹¹ (die voorzien in 100 % compensatie van zowel directe als indirecte kosten). Compensatiebetalingen voor geleden schade alleen zijn niet altijd genoeg om problemen in verband met co-existentie aan te pakken, aangezien met die betalingen geen vermindering van depredaties of andere conflicten kan worden bewerkstelligd. Bovendien zijn compensatiebetalingen op de lange termijn vaak niet houdbaar, tenzij zij op passende wijze met andere maatregelen worden gecombineerd.

- **Preventieve maatregelen en technische bijstand**

Preventieve maatregelen zijn een fundamenteel onderdeel van een alomvattend co-existentiesysteem. Uit de ervaring die is opgedaan (bv. met LIFE-projecten en programma's voor plattelandontwikkeling) blijken het belang en de doeltreffendheid van diverse maatregelen ter bescherming van de veestapel, zoals verschillende soorten omheiningen, het hoeden van schapen, honden die het vee bewaken, het 's nachts verzamelen van vee, en visuele of akoestische afschrikmiddelen (Fernández-Gil, et al. 2018, zie ook Carnivore Damage Prevention News (CDP news, 2018)). Met name de aanwezigheid van herders kan de maatregelen ter bescherming van de veestapel aanzienlijk doeltreffender maken en is op zich een afschrikwekkend middel tegen predatie. Een verslag van het EU-platform voor grote carnivoren bevat succesvolle ervaringen en goede praktijken (Hovardas et al, 2017). Preventieve maatregelen moeten worden toegesneden op en aangepast aan specifieke regionale kenmerken (zoals het type vee, de omvang van de kudde, de topografie enz.).

De doeltreffendheid van deze maatregelen is sterk afhankelijk van de correcte uitvoering ervan door de betrokken exploitanten en van de beschikbaarheid van voldoende middelen en technisch advies ter ondersteuning van de toepassing van de maatregelen ter plaatse (bv. Van Eeden et al. 2018). Geen enkele maatregel kan 100 % succesvol

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

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

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

zijn, maar passende technische oplossingen (vaak in combinatie gebruikt) kunnen de verliezen van dieren aan roofdieren aanzienlijk verminderen. De bevoegde autoriteiten en belanghebbenden moeten de preventieve maatregelen zorgvuldig ontwikkelen opdat zij voor verschillende situaties kunnen worden gebruikt. Ook moeten zij de maatregelen naar behoren uitvoeren (en handhaven), toezien op de doeltreffendheid ervan en de nodige aanpassingen aanbrengen. Opleiding, voorlichting, follow-up en technische bijstand voor de betrokken exploitanten zijn van cruciaal belang en moeten toereikende overheidssteun krijgen, onder meer om de preventiesystemen te onderhouden en de extra werklast te ondersteunen.

- **Voorlichting, advies, bewustmaking**

Het verstrekken van feitelijke informatie over wolven en over de wijze waarop gevolgen tot een minimum kunnen worden beperkt kan een nuttige maatregel zijn om conflicten te verminderen (EU-platform voor grote carnivoren, 2019). Zo wordt met de nieuwsbrief Carnivore Damage Prevention News¹⁹², die via verschillende LIFE-projecten werd ondersteund, informatie over de bescherming van de veestapel in de EU en daarbuiten verspreid. Op de Italiaanse website "Bescherm uw dier" (Proteggi il tuo BESTIAME, 2019) wordt uitgebreid advies gegeven over maatregelen ter bescherming van de veestapel en over de verschillende financieringsregelingen die in de Italiaanse regio's beschikbaar zijn. Op de website van het Spaanse ministerie van Ecologische Transitie is een catalogus van goede preventieve maatregelen te vinden waarmee de interactie tussen beschermde soorten en landbouw- en veehouderijbedrijven kan worden voorkomen of tot een minimum kan worden beperkt¹⁹³.

Een ander voorbeeld van deze aanpak, die specifiek gericht is op de jagersgemeenschap, is het LIFE-project WolfAlps, waarvan de activiteiten bestaan uit het delen van gegevens en informatie over de populatiedynamiek van de in het wild levende soorten hoefdieren in de Alpen en over de effecten van de terugkeer van de wolf voor zijn prooidieren en voor de jachtactiviteiten¹⁹⁴. Het contactbureau "Wolven in Saksen" (Kontaktbüro Wölfe in Sachsen, 2019) en het Wolf Competence Centre in Saksen-Anhalt bieden een bredere aanpak, waarbij meerdere personeelsleden ter plaatse beschikbaar zijn om onderwijsmateriaal te verstrekken, excursies te organiseren en vragen te beantwoorden en zorgen van mensen weg te nemen.

- **Monitoring**

Het monitoren van grote populaties carnivoren is van cruciaal belang om nauwkeurige informatie te verstrekken, om inzicht te krijgen in de populatiedynamiek die nodig is om hun voortbestaan te garanderen, om beheerspraktijken aan te passen aan veranderende situaties en om de verplichtingen uit hoofde van de habitatrichtlijn na te komen. Het is bovendien een zeer veeleisende oefening, aangezien zij wordt uitgevoerd in een groot geografisch gebied, vaak over internationale grenzen heen, en vanwege de geringe dichtheid en het ongrijpbare gedrag van grote carnivoren (beleidsondersteunende verklaringen van LCIE bij Linnell et al. 2008). Alle beheersbesluiten (met inbegrip van besluiten over afwijkingen) moeten gebaseerd zijn op solide gegevens over de betrokken wolvenpopulatie. De monitoring moet ook betrekking hebben op de uitvoering van alle preventieve maatregelen (gebruikmaking, resultaten, doeltreffendheid) en de identificatie van het roofdier dat het op vee heeft voorzien, om een onderscheid te maken tussen wolven en honden (bv. Echegaray en Vilà, 2010; Sundqvist et al., 2008) en om te beoordelen of het systeem moet worden aangepast of verbeterd.

¹⁹² <http://www.protectiondestroupeaux.ch/en/cdpnews/>

¹⁹³ <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-silvestres/ce-silvestres-interacciones.aspx>

¹⁹⁴ http://ex.lifewolfalps.eu/wp-content/uploads/2014/05/LWA_brochure-E3_168x240_5mm-abbondanzaBassa.pdf

Aangezien een zeer veel voorkomend conflict in heel Europa de onenigheid over de omvang en de status van populaties carnivoren betreft, kan de betrokkenheid van belanghebbenden — waaronder jagers — bij de monitoring niet alleen voordelen opleveren wat betreft het verhogen van het aantal personen dat gegevens verzamelt, maar ook voor het verbeteren van de betrekkingen tussen belanghebbenden en het verminderen van conflicten.

Degelijke monitoringgegevens zijn nodig om passende beslissingen over de instandhouding en het beheer van de wolf te kunnen nemen. Daarom is het van cruciaal belang te investeren in een adequaat monitoringsysteem dat nauwkeurige en actuele kennis van de wolvenpopulatie in het betrokken gebied kan opleveren. Het Franse monitoringsysteem kan als een goed voorbeeld worden beschouwd¹⁹⁵.

Voorbeelden van de betrokkenheid van belanghebbenden bij monitoring:

Bij een door de Commissie gesteund proefproject in Slowakije waren allerlei belanghebbenden (milieuactivisten, boswachters, personeel van beschermde gebieden en jagers) betrokken bij een op wetenschap gebaseerde wolventelling. Zij waren verantwoordelijk voor het verzamelen van monsters van de uitwerpselen en urine van wolven in een studiegebied. Hun betrokkenheid heeft, samen met het gebruik van geavanceerde technische analyse, geleid tot meer overeenstemming over de omvang van de plaatselijke wolvenpopulatie (Rigg et al., 2014).

Een ander voorbeeld is het netwerk van waarnemers voor grote carnivoren in Finland, een groep van ongeveer 2 100 actieve vrijwilligers die door lokale verenigingen voor het beheer van wilde dieren zijn aangewezen. Dit netwerk van opgeleide waarnemers, voornamelijk lokale jagers, is verantwoordelijk voor het controleren van door het publiek gemelde waarnemingen van sporen en andere tekenen van grote carnivoren. Deze vrijwilligers registreren de waarnemingsgegevens in een nationale gegevensbank "TASSU" ("poot" in het Fins), die wordt bijgehouden door Luke (Natural Resources Institute Finland). Deze gegevensbank wordt bijvoorbeeld gebruikt om tot schattingen voor de populatie grote carnivoren op nationaal en regionaal niveau te komen en wordt gebruikt door wildfunctionarissen en -opzichters. Het netwerk, de gegevensbank en het beheer ervan worden voortdurend verder ontwikkeld en aangepast om het wederzijds vertrouwen en de samenwerking tussen de verschillende instellingen en groepen belanghebbenden te helpen opbouwen bij het delen, gebruiken en raadplegen van de gegevens over dergelijke kwetsbare soorten. Zo heeft het LIFE-project BOREALWOLF, dat van 2019 tot 2025 loopt, bijvoorbeeld tot doel het netwerk van waarnemers voor grote carnivoren te versterken door de huidige vrijwilligers ervan verder op te leiden en nieuwe vrijwilligers aan te werven die geen jagers zijn.

Evenzo hebben Zweden en Noorwegen Skandobs opgezet, het Scandinavische volgsysteem voor grote carnivoren voor lynxen, veelvraten, bruine beren en wolven. Iedereen kan zijn waarnemingen van sporen en tekenen van grote carnivoren of waarnemingen van deze dieren in Scandinavië in deze gegevensbank registreren. Een betere rapportage van waarnemingen zal de kennis over het voorkomen en de verspreiding van deze soorten helpen vergroten. De in de gegevensbank geregistreerde waarnemingen zijn beschikbaar voor alle systeemgebruikers. Waarnemingen kunnen ook worden gedeeld met behulp van de Skandobs-app (gebruikers kunnen Skandobs-Touch downloaden in de App Store of Google Play om ter plaatse roofdieren of sporen te melden). De gegevensbank wordt om de 15 minuten bijgewerkt. Hij wordt beheerd door Rovdata, een onafhankelijk onderdeel van het Noorse instituut voor natuuronderzoek (NINA).

• Dialoog met en betrokkenheid van belanghebbenden

Gezien het culturele en sociale karakter van conflicten over wolven, worden participatieprocessen beschouwd als een belangrijke mogelijkheid voor het oplossen van conflicten, met name doordat het vertrouwen tussen belanghebbenden wordt vergroot (Young et al. 2016). Het EU-platform inzake de co-existentie van mensen en grote carnivoren is een voorbeeld van een dergelijke aanpak (zie casestudy 9 in bijlage IV bij de richtsnoeren). Dergelijke benaderingen worden ook op regionaal en nationaal niveau gehanteerd. Veel lidstaten hebben nationale platforms opgezet. De EU-instellingen ondersteunen via een proefproject ook de oprichting van regionale platforms in Italië,

¹⁹⁵ <https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>

Roemenië, Spanje, Frankrijk, Duitsland en Zweden (regionale platforms voor grote carnivoren, 2019). Het LIFE-project EUROLARGE CARNIVORES (2019) ondersteunt ook de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen hotspots voor grote carnivoren in Europa.

Een ander positief voorbeeld van de betrokkenheid van belanghebbenden is de Grupo Campo Grande (GCG). Dit is een Spaanse denktank die bestaat uit mensen met verschillende achtergronden en organisaties die betrokken zijn bij het conflict tussen extensieve veehouderij en de Iberische wolf. De groep werd in 2016 opgericht door Fundación Entretantos in het kader van een initiatief voor sociale bemiddeling dat gericht was op het aanpakken van het conflict rond de co-existentie van Iberische wolven en de extensieve veehouderij. De deelnemers hebben een gezamenlijke verklaring ondertekend en werken samen om anderen aan te moedigen hun aanpak te volgen (GCG, 2018).

- **Dodelijke controle/ruiming van wolven**

In het verleden werd dodelijke controle/ruiming van wolven op grote schaal toegepast om van wolven en de daarmee samenhangende gevolgen en conflicten af te komen. Dergelijke praktijken hebben geleid tot de uitroeiing van wolven uit het grootste deel van hun oorspronkelijke verspreidingsgebied in Europa. Tegenwoordig worden bepaalde methoden en niveaus van dodelijke controle nog steeds gebruikt door verscheidene Europese landen die beweren dat zij voornemens zijn de verliezen aan vee te voorkomen of te verminderen en de menselijke tolerantie voor de wolf te verbeteren, waaronder enkele lidstaten waar de soort is opgenomen in bijlage IV bij de richtlijn (strikte beschermingsregeling).

In het kader van het huidige beleid en de daarmee samenhangende wetgeving kunnen conflicten in verband met de instandhouding van wolven en andere beschermde grote carnivoren in de multifunctionele landschappen van Europa echter niet alleen of voornamelijk door middel van ruiming/dodelijke controle worden aangepakt. Het gebruik van afwijkingen om dodelijke controle toe te staan is een mogelijk en rechtmatig instrument en de lidstaten kunnen overwegen het te gebruiken ter aanvulling van de andere bovengenoemde conflictbeheersingsmaatregelen, met inachtneming van alle voorwaarden van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn (zie punt 5).

Er lijkt geen deugdelijk bewijs te zijn van de doeltreffendheid van het gebruik van dodelijke controle om de predatie van vee te verminderen. Uit bepaalde studies is gebleken dat dodelijke controle/ruiming minder doeltreffend is dan maatregelen ter bescherming van de veestapel (Van Eeden et al., 2018, Santiago-Avila et al., 2018) en zelfs kan leiden tot een toename van de predatie van en conflicten met vee (Wielgus en Peebles, 2014; Fernández-Gil et al., 2016), mogelijk doordat de samenstelling van wolvenroedels ontwricht raakt als gevolg van ruimen.

Bovendien is het gebruik van dodelijke controle/ruiming van een beschermde soort, in tegenstelling tot de eerder genoemde niet-dodelijke maatregelen, onder instandhoudingsdeskundigen een controversieel instrument (Lute et al. 2018) en wordt het door grote delen van de samenleving steeds meer in twijfel getrokken¹⁹⁶. In verband hiermee en op basis van empirisch bewijs is het onduidelijk of het ruimen van wolven leidt tot een toename of afname van sociale conflicten.

Concluderend kan worden gesteld dat niet-dodelijke maatregelen, met inbegrip van maatregelen voor het beheer en de bescherming van vee, doeltreffender en duurzamer zijn, minder snel juridisch zullen worden aangevochten, en (door de meeste mensen) beter worden geaccepteerd om het risico op de predatie van vee en op conflicten te verminderen.

196 Uit opiniepeilingen die in 2020 door Savanta ComRes zijn gehouden in zes lidstaten blijkt dat de meeste mensen tegen het doden van wolven zijn, zelfs als deze landbouwhuisdieren aanvallen.
<https://www.eurogroupforanimals.org/news/new-poll-shows-eu-citizens-stand-wolves>

De bevoegde autoriteiten in de lidstaten moeten met al deze elementen rekening houden wanneer zij besluiten nemen over hun beheersmaatregelen en deze uitvoeren.

Alomvattende plannen voor de instandhouding/het beheer van wolven

De beste aanpak voor de lidstaten zou erin bestaan verschillende van de bovengenoemde maatregelen te combineren om het juiste co-existentieniveau te ondersteunen en ze af te stemmen op de lokale situatie. In hun alomvattende en consistente plannen voor de instandhouding en het beheer van de wolf moeten ook alle beschikbare instrumenten en financieringsbronnen worden aangewend. Met deze plannen (idealiter grensoverschrijdende plannen voor naburige lidstaten die dezelfde wolvenpopulatie delen (Linnell et al., 2008)) zouden alle relevante dreigingen, conflicten, kansen en behoeften in verband met de wolf in de betrokken lidstaat worden aangepakt. Dit zou de beste manier zijn om een gunstige staat van instandhouding voor de wolf in zijn natuurlijke verspreidingsgebied te bereiken en te behouden en tegelijkertijd voor de nodige flexibiliteit van beheer te zorgen, binnen de grenzen van de richtlijn, en de publieke acceptatie van de wolf te handhaven of te verbeteren (het "maatschappelijke draagvlak").

5. Financiering van co-existentiemaatregelen

Steun voor het oplossen van conflicten in verband met de instandhouding van de wolf kan worden verleend uit EU-fondsen, met name het LIFE-programma en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo), en uit nationale fondsen (staatssteun).

- Met het **LIFE-programma** kunnen op basis van jaarlijkse vergelijkende oproepen tot het indienen van voorstellen demonstratieactiviteiten en het testen van innovatieve oplossingen worden gefinancierd voor: maatregelen ter bescherming van de veestapel; het beoordelen van het predatierisico; het vaststellen van schadevergoedingsregelingen; en het opleiden van lokale boswachters en dierenartsen over methodologieën voor het beoordelen van schade aan vee. Met LIFE kunnen ook communicatie- en voorlichtingsactiviteiten worden gefinancierd die zijn gericht op het oplossen van conflicten tussen mensen en wolven. LIFE wordt niet gebruikt voor de financiering van terugkerend beheer.
- Met het **Elfpo** kan steun worden verleend aan preventieve maatregelen, zoals de aankoop van beschermende omheiningen of waakhonden (die als niet-productieve investeringen tot 100 % kunnen worden gefinancierd). Aanvullende arbeidskosten voor landbouwers om de beschermende omheining te controleren, te onderhouden of te verplaatsen, en de voeder- en veterinaire kosten voor de waakhonden kunnen door agromilieuklimaatbetalingen worden gedekt. Het Elfpo wordt in verschillende lidstaten (bv. Griekenland, Bulgarije, Slovenië, Italië en Frankrijk) gebruikt voor de financiering van maatregelen ter bescherming van de veestapel, zoals aanvullende kosten voor het hoeden van schapen, omheiningen en waakhonden. Het EU-platform inzake de co-existentie van mensen en grote carnivoren (zie hieronder) heeft een overzicht gemaakt van plaatsen waar momenteel programma's voor plattelandsontwikkeling worden gebruikt en waar deze in de toekomst zouden kunnen worden gebruikt (Marsden et al 2016)¹⁹⁷. Mogelijk worden in het kader van het toekomstige gemeenschappelijk landbouwbeleid ook preventieve maatregelen en systemen voor het hoeden van schapen ondersteund via de nieuwe ecoregelingen¹⁹⁸.

¹⁹⁷https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies_sub_rural_development_programmes.htm

¹⁹⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agricultural-practices-under-ecoscheme_en.pdf

- Met het **instrument EFRO-Interreg** kan steun worden verleend aan projecten ter verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van de instandhouding en het beheer van grote carnivoren, bijvoorbeeld met betrekking tot ecologische connectiviteit, kennisoverdracht, preventie van schade aan vee, en andere co-existentiemaatregelen¹⁹⁹.
- Met **nationale financiering (staatssteun)** kunnen preventieve maatregelen tot 100 % worden gefinancierd; voor het herstel van vernietigd agrarisch potentieel, zoals het vervangen van door wolven gedode dieren; ter compensatie van door wolven veroorzaakte schade, zoals gedode dieren en materiële schade aan de activa van landbouwbedrijven, of veterinaire kosten en kosten in verband met het zoeken naar vermiste dieren²⁰⁰.

Binnen een lidstaat is een alomvattende aanpak nodig voor de financiering en ondersteuning van maatregelen ter vermindering van conflicten in verband met wolven (en idealiter over de grenzen van lidstaten die dezelfde wolvenpopulatie delen).

De lidstaten moeten de belangrijkste problemen op het gebied van instandhouding en conflicten met wolven tot uiting brengen in hun prioritaire actiekaders en daarin de bijbehorende prioriteiten en financiële behoeften vaststellen en aangeven hoe zij daaraan willen gaan voldoen. Het bijgewerkte formaat van de prioritaire actiekaders²⁰¹ bevat een afdeling (E.3.2.) die specifiek gaat over prioritaire maatregelen en de daarmee gepaard gaande kosten voor de preventie, beperking of compensatie van schade die wordt veroorzaakt door soorten die beschermd zijn op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn van de EU.

Daarnaast is in heel Europa een aantal innovatievere manieren gebruikt om co-existentie te financieren en te ondersteunen.

Voorbeelden van innovatieve financiering

Een origineel en succesvol voorbeeld van innovatieve financiering voor co-existentie is het Zweedse initiatief "aan instandhoudingsresultaten gekoppelde betalingen" voor de veelvraat. Dit initiatief heeft meer betrekking op betalingen die gekoppeld zijn aan de succesvolle voortplanting van de veelvraat dan op vergoedingen voor het verlies aan rendieren. De betalingen zijn gebaseerd op het aantal gedocumenteerde gevallen van voortplanting van de veelvraat in het betrokken district, ongeacht de predatieniveaus. Vijf jaar nadat het programma was ingevoerd werd een toename van de populatie veelvraten waargenomen. Het aantal geregistreerde gevallen van voortplanting steeg van 57 in 2002 tot 125 in 2012, waarbij de populatie zich uitbreidde naar voorheen onbezette gebieden (Persson, 2015).

Een ander succesvol innovatief financieringssysteem is de steenarendregeling als beloning voor de Samigemeenschap van rendierhouders in Fins Lapland voor de succesvolle vestiging van nesten en gebieden voor steenarenden (Europese Commissie, 2017). Sinds de invoering van de regeling door de Finse regering in 1998 is de houding van de rendierhouders ten aanzien van steenarenden naar verluidt drastisch veranderd en wordt de soort nu gezien als een hulpbron en niet meer als een plaag.

Nieuwe mogelijkheden voor inkomsten en werkgelegenheid die ontstaan door natuurvriendelijk ecotoerisme kunnen eveneens bijdragen tot een betere acceptatie van wolven en hun co-existentie met de betrokken plattelandsgemeenschappen. In Spanje is de regio ten noordwesten van Zamora

¹⁹⁹ Zie bijvoorbeeld het project "Carnivora Dinarica" tussen Slovenië en Kroatië: <https://www.carnivoradinarica.eu/en/> Meer informatie over Interreg-projecten op het gebied van biodiversiteit zijn te vinden op: <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/Interreg%20Natura2000.pdf>

²⁰⁰ https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/Briefing%20note%20state%20aid_EU%20Platform.pdf

²⁰¹ <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/PAF%20format%20EN.docx>

(namelijk "Sierra de la Culebra") een belangrijk gebied geworden voor toerisme in de vorm van "wolven kijken", een belangrijke economische troef die elk jaar duizenden bezoekers trekt. Bij dergelijke toeristische initiatieven moet erop worden toegezien dat zij de instandhouding van de wolf niet in de weg staan (bv. verstoring voorkomen en gebieden met hollen vermijden). Er moet ook rekening worden gehouden met het effect op andere groepen belanghebbenden (bv. geen grote carnivoren naar gebieden met vee lokken, en geen situatie creëren waarin grote carnivoren mensen met voedsel associëren).

In Italië, Piemonte wordt (in het kader van het LIFE-project WolfAlps) een ander soort kans geboden. Er is een lokaal keurmerk ("Terre di Lupi" = "land van de wolven") opgericht en er zijn diverse initiatieven genomen om kaas en andere producten die worden geproduceerd door landbouwers die zich zorgen maken over de aanwezigheid van wolven te promoten en om preventieve maatregelen te nemen om co-existentie mogelijk te maken.

De winnaar van de Natura 2000-prijs voor 2020 in de categorie "sociaaleconomische voordelen" was het project "Pro-Biodiversidad: herders als beschermers van de biodiversiteit in Natura 2000". Hiermee werd aangetoond hoe landbouwers en natuurbeschermers kunnen samenwerken, zodat natuurbescherming in plaats van problemen juist hulpbronnen en voordelen oplevert voor lokale gemeenschappen. Een groot deel van de bergketen Picos de Europa heeft economisch te lijden van de plattelandsvlucht, het verlies aan weiden, het verlies aan voedselbronnen voor aaseters, en brandgevaar. De *Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos* besloot dit probleem aan te pakken door een speciaal certificeringsmerk, Pro-Biodiversidad (vóór biodiversiteit), in het leven te roepen om de extensieve schapenhouderij te ondersteunen, de plattelandsvlucht een halt toe te roepen en de voorwaarden voor biodiversiteit te verbeteren. Via deze regeling wordt een hogere prijs betaald voor schapenvlees dat wordt geproduceerd door landbouwers die met wolven leven.

6. Artikel 16: afwijkingen van de strikte bescherming van wolvenpopulaties in bijlage IV

In de regel worden alle wolvenpopulaties die zijn opgenomen in bijlage IV bij de habitatrichtlijn strikt beschermd en mogen individuen niet opzettelijk worden gevangen, gedood of verstoord in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Bovendien mogen de voortplantings- en rustplaatsen niet worden beschadigd of vernietigd. Deze bescherming geldt zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden.

Niettemin kan het in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden gerechtvaardigd zijn het vangen of doden van bepaalde individuele wolven toe te staan. Bijvoorbeeld om aanzienlijke predatie van vee te voorkomen, of om wolven een halsband met radiozender om te doen voor onderzoeks-, monitoring- en beheersdoeleinden of om door voedsel geconditioneerde of brutale en potentieel gevaarlijke exemplaren te verwijderen.

Artikel 16 van de habitatrichtlijn voorziet in de nodige flexibiliteit om de bovengenoemde situaties op te lossen door de lidstaten toe te staan afwijkingen van de algemene bepalingen inzake strikte bescherming vast te stellen en bovengenoemde activiteiten uit te voeren (de volgende leden moeten in samenhang met deel III van het document worden gelezen).

Voorwaarden voor het toestaan van een afwijking

In artikel 16 zijn drie voorwaarden vastgesteld waaraan moet zijn voldaan voordat een afwijking wordt toegestaan. De bevoegde nationale autoriteiten moeten het volgende aantonen:

- het bestaan van een of meer van de in artikel 16, lid 1, punten a) tot en met e), genoemde redenen, gestaafd door voldoende bewijs;

- het ontbreken van een bevredigend alternatief (d.w.z. of het probleem kan worden opgelost op een wijze die geen afwijking inhoudt, namelijk met behulp van niet-dodelijke instrumenten);
- het ontbreken van nadelige effecten van de afwijking op het behoud van de populaties van de betrokken soort in een gunstige staat van instandhouding in hun natuurlijke verspreidingsgebied.

De toepassing van deze vereisten wordt hier geïllustreerd voor het geval van de wolf. Er moet aan worden herinnerd dat de bevoegde nationale autoriteiten deze bepalingen moeten uitvoeren door naar behoren te rechtvaardigen en aan te tonen dat aan alle voorwaarden van artikel 16, lid 1, is voldaan. Evenzo is het in de eerste plaats aan de nationale gerechtelijke autoriteiten om in een specifieke context en in specifieke gevallen de naleving van de vereisten te controleren en te waarborgen.

1) Bewijs van een of meer van de in artikel 16, lid 1, punten a) tot en met e), genoemde redenen

De in artikel 16, lid 1, genoemde redenen zijn:

- 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) "ten einde 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".

Voorbeelden van de rechtvaardiging van afwijkingen voor wolven:

- **Rechtvaardiging a)** zal waarschijnlijk zelden worden gebruikt. Deze kan worden ingeroepen in een geval waarin bijvoorbeeld een in het wild levende prooi-soort wordt bedreigd door predatie door wolven. Niettemin moet eraan worden herinnerd dat predatie van een inheemse soort door een andere inheemse soort een natuurlijk proces is en integraal deel uitmaakt van de werking van het ecosysteem. Voordat een afwijking wordt overwogen, moeten bovendien de andere dreigingen of beperkende factoren voor de prooi-soort worden geïdentificeerd en doeltreffend worden aangepakt (bv. beschadiging van habitats, verstoring door de mens, overbejaging, concurrentie tussen inheemse soorten enz.).
- **Rechtvaardiging b)** In het geval van wolven zijn de door de lidstaten toegepaste afwijkingen vaak gericht op het voorkomen van ernstige schade aan de veestapel. Deze bepaling heeft tot doel ernstige schade te voorkomen en vereist derhalve niet dat de schade zich heeft voorgedaan. De waarschijnlijkheid van ernstige schade, die verder gaat dan een normaal bedrijfsrisico, moet echter worden aangetoond en er moet tevens voldoende bewijs zijn om te rechtvaardigen dat een dodelijke controlemethode die in het kader van de afwijking wordt gebruikt doeltreffend, evenredig en duurzaam is om de ernstige schade te voorkomen of te beperken. Deze rechtvaardiging kan worden gebruikt voor het verwijderen van wolven die waarschijnlijk tot een hoge mate van depredatie van vee zullen leiden, ondanks de adequate uitvoering van passende preventieve maatregelen (zoals tegen wolven bestaande elektrische omheiningen en honden voor het bewaken van dieren).

- **Rechtvaardiging c)** inzake de volksgezondheid en de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten, kan bijvoorbeeld het gebruik rechtvaardigen van aversieve methoden voor het verwijderen of verwijderen van door voedsel geconditioneerde, gewende of brutale wolven die voortdurend de mens benaderen, of andere individuen van wolvenroedels die ongewenst en gevaarlijk gedrag vertonen.

Voorbeelden van maatregelen in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid:

De Duitse Dokumentations und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW) heeft richtsnoeren goedgekeurd om de nationale beheersautoriteiten te helpen omgaan met brutale of zich vreemd gedragende wolven (Reinhardt et al, 2018). Als eerste stap helpen deze richtsnoeren de autoriteiten te begrijpen of een wolf zich werkelijk vreemd gedraagt. Als een wolf door mensen of honden lijkt te worden aangetrokken, wordt vervolgens een geleidelijke aanpak aanbevolen, afhankelijk van de ernst van de geregistreerde incidenten, te beginnen met het verwijderen van lokmiddelen (bv. voedsel) en aversieve conditionering, en in de ernstigste gevallen uiteindelijk uitkomend bij de (dodelijke of niet-dodelijke) verwijdering van de wolf.

De wetenschappelijke deskundigen van de LCIE (Large Carnivore Initiative for Europe: een gespecialiseerde groep van de Commissie voor het voortbestaan van soorten van de IUCN) heeft op vergelijkbare wijze een beleidsverklaring over het beheer van brutale wolven opgesteld, waarin aanbevolen maatregelen voor verschillende soorten wolvengedrag worden beschreven, alsook onderzoeksprioriteiten (LCIE, 2019).

Beoordeling van het gedrag van wolven en van het risico dat dit kan opleveren voor de menselijke veiligheid, met aanbevelingen voor maatregelen (LCIE, 2019)

Gedrag	Evaluatie	Aanbeveling voor maatregelen
Wolf komt in het donker in de buurt van bewoonde plaatsen.	Niet gevaarlijk.	Geen maatregelen nodig.
Wolf verplaatst zich overdag binnen de zichtafstand van bewoonde plaatsen/verspreide huizen.	Niet gevaarlijk.	Geen maatregelen nodig.
Wolf loopt niet onmiddellijk weg bij het zien van voertuigen of mensen. Stopt en observeert.	Niet gevaarlijk.	Geen maatregelen nodig.
Wolf wordt meerdere dagen gezien op < 30 m van bewoonde huizen (meerdere keren gedurende een lange periode).	Aandacht vereist. Mogelijk probleem van sterke gewenning of positieve conditionering.	Situatie analyseren. Zoeken naar lokmiddelen en deze indien gevonden verwijderen. Aversieve conditionering overwegen.
Wolf staat mensen herhaaldelijk toe hem tot op minder dan 30 m te benaderen.	Aandacht vereist. Wijst op sterke gewenning. Mogelijk probleem van positieve conditionering.	Situatie analyseren. Aversieve conditionering overwegen.
Wolf nadert mensen	Aandacht vereist/kritieke	Aversieve conditionering

herhaaldelijk op een afstand van minder dan 30 m. Lijkt in mensen geïnteresseerd te zijn.	situatie. Positieve conditionering en sterke gewenning kunnen leiden tot steeds brutaler gedrag. Kans op verwonding.	overwegen. De wolf verwijderen als passende aversieve conditionering niet werkt of praktisch uitvoerbaar is.
Wolf verwondt of valt een mens aan zonder te worden uitgelokt.	Gevaarlijk.	Verwijderen.

- **Rechtvaardiging d)** met betrekking tot onderzoek, onderwijs, repopulatie en herintroductie kan bijvoorbeeld worden gebruikt om de tijdelijke vangst van wolven toe te staan om ze te voorzien van een halsband met radiozender voor onderzoeks- of monitoringdoeleinden of voor translocatie ten behoeve van instandhouding.

Voorbeeld van het vangen van wolven voor onderzoek en monitoring

In 2018 is de Commissie via een briefwisseling met de Duitse autoriteiten overeengekomen dat Verordening (EG) nr. 3254/91 betreffende wildklemmen onder bepaalde voorwaarden zo kan worden uitgelegd dat *soft-catch* klemmen van het toepassingsgebied van het verbod van die verordening worden uitgesloten. *Soft-catch* klemmen hebben met rubber beklede kaken (in plaats van stalen tanden) om het risico dat dieren gewond raken wanneer zij worden gevangen tot een minimum te beperken. Deze klemmen worden beschouwd als de beste beschikbare middelen om wolven levend te vangen voor monitoring- en onderzoeksdoeleinden, aangezien zij een groter succespercentage bieden en de kans kleiner is dat zij letsel veroorzaken.

De Commissie is van mening dat, indien *soft-catch* klemmen nodig blijken te zijn voor wetenschappelijk onderzoek of monitoring om de staat van instandhouding van de betrokken soort te verbeteren, het in strijd zou zijn met de instandhoudingsdoelstelling van Verordening (EG) nr. 3254/91 om dergelijke klemmen in het toepassingsgebied van het verbod van de verordening op te nemen. Bijgevolg kan het gebruik van *soft-catch* klemmen alleen voor instandhoudingsdoeleinden worden overwogen, op voorwaarde dat: i) er geen andere bevredigende oplossing bestaat; ii) er geen negatieve effecten zijn op de gunstige staat van instandhouding van de soort; en iii) alle voorzorgsmaatregelen worden genomen om het dier geen leed te berokkenen en zijn stress tot een minimum te beperken.

In de praktijk moeten dergelijke *soft-catch* klemmen worden uitgerust met een zender die de verantwoordelijke autoriteiten onmiddellijk laat weten wanneer een dier wordt gevangen. Zodra de bevoegde autoriteiten daarvan op de hoogte zijn, moeten zij binnen 30 minuten ingrijpen om de stressperiode voor het dier zo kort mogelijk te houden en te voorkomen dat het dier zichzelf verwondt. Het dier moet worden verdoofd door een professionele dierenarts, van een zender worden voorzien en vervolgens onmiddellijk in het wild worden vrijgelaten.

Afwijkingen op grond van artikel 16, lid 1, punt e), zoals uiteengezet in hoofdstuk 3.2.1, kunnen bij wijze van uitzondering worden gebruikt om het vangen of houden van bepaalde specimens van wolven toe te staan, mits aan een aantal aanvullende strikte voorwaarden wordt voldaan. Het Hof heeft in zaak C-674/17 bevestigd dat het begrip "vangst" aldus worden opgevat dat het zowel het vangen als het doden van specimens omvat²⁰².

²⁰² Punt 32.

De doelstelling van een afwijking op grond van artikel 16, lid 1, punt e), mag in beginsel niet worden verward met de doelstelling van een afwijking op grond van artikel 16, lid 1, punten a) tot en met d), van de richtlijn, in die zin dat de eerste alleen kan dienen als grondslag voor het toestaan van een afwijking als de laatste niet relevant is²⁰³. Indien het doel van de afwijking onder een van de punten a) tot en met d) van artikel 16 valt, moeten de afwijkingen op een of meer van die punten worden gebaseerd. De afwijkingen en de redenen voor het gebruik ervan moeten transparant zijn. Als het hoofddoel bijvoorbeeld is om ernstige schade aan vee/eigendom te voorkomen, moet punt b) worden gebruikt. Indien een gewende wolf zich gevaarlijk gedraagt, moet punt c) worden gebruikt. Punt e) is derhalve geen vangnetbepaling die voor alle vormen van doden moet worden gebruikt.

In geval van nationale besluiten waarbij het doden op grond van punt e) wordt toegestaan, moeten afwijkingen op grond van artikel 16 worden toegestaan voor uitzonderlijke, specifieke en duidelijke doelen, in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de richtlijn (artikel 2) en naar behoren worden gemotiveerd.

In zaak C-674/17 heeft het Hof aanvaard dat de bestrijding van de illegale jacht (stroperij) op wolven in beginsel een doel kan zijn dat met een op grond van artikel 16, lid 1, punt e), toegekende afwijking kan worden nagestreefd, mits dit bijdraagt tot het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken soort in zijn natuurlijke verspreidingsgebied. In dat geval moet de nationale vergunningverlenende autoriteit de afwijking met op wetenschappelijk verantwoorde wijze verkregen bewijs rechtvaardigen, onder meer met vergelijkende gegevens over de gevolgen van die afwijking voor de staat van instandhouding van de soort. Als de afwijking is bedoeld om de illegale jacht te bestrijden, moet de autoriteit ook rekening houden met de meest recente schattingen van de illegale jacht en de sterfte op basis van alle toegestane afwijkingen. Met afwijkingen die worden toegestaan om de illegale jacht tegen te gaan moet derhalve de sterfte door illegale jacht van de betrokken populatie zodanig worden verminderd dat deze een algemeen positief netto-effect op de omvang van de wolvenpopulatie zou hebben.

Voorts moeten afwijkingen op grond van artikel 16, lid 1, punt e), in vergelijking met die zoals bedoeld in artikel 16, lid 1, punten a) tot en met d), aan aanvullende beperkende voorwaarden voldoen. Het gebruik van deze afwijking is toegestaan onder strikt gecontroleerde voorwaarden, met duidelijke vergunningen voor plaatsen, tijden en hoeveelheden en strikte territoriale, temporele en persoonlijke controles om een doeltreffende handhaving te waarborgen. Bovendien mag de afwijking slechts selectief en in beperkte mate worden uitgevoerd en moet zij betrekking hebben op een beperkt aantal specimens.

Wat de selectiviteit betreft, moet de afwijking betrekking hebben op specimens die, gelet op de doelstelling van de afwijking, zo nauwkeurig mogelijk en op de meest passende wijze worden vastgesteld. Zoals het Hof in zaak C-674/17 heeft benadrukt, kan het derhalve noodzakelijk zijn om niet alleen de soort waarop de afwijking van toepassing is of de soorten of groepen van specimens ervan te bepalen, maar ook de individueel geïdentificeerde specimens²⁰⁴.

Met betrekking tot "beperkt aantal", hangt dit aantal in elk geval af van het populatieniveau (aantal exemplaren), de staat van instandhouding en de biologische kenmerken ervan. Het "beperkt aantal" moet worden vastgesteld op basis van op wetenschappelijk verantwoorde wijze verkregen gegevens over geografische,

203 Zie punt 37 van C-674/17: "De doelstelling van een afwijking op grond van artikel 16, lid 1, onder e), van de habitatrichtlijn mag derhalve in beginsel niet worden verward met de doelstellingen van de afwijkingen op grond van artikel 16, lid 1, onder a) tot en met d), van die richtlijn, zodat de eerste bepaling alleen kan dienen als grondslag voor de vaststelling van een afwijking in gevallen waarin laatstgenoemde bepalingen niet relevant zijn".

204 Zaak C-674/17, punt 73.

klimatologische, ecologische en biologische factoren, alsmede over de voortplantingssnelheid en de totale jaarlijkse sterfte als gevolg van natuurlijke oorzaken. Het aantal moet duidelijk worden vermeld in de afwijkingsbesluiten.

2) Het ontbreken van een andere bevredigende oplossing

De tweede voorwaarde is dat er “geen andere bevredigende oplossing bestaat”. Dit houdt in dat preventieve en niet-dodelijke methoden altijd als eerste optie moeten worden beschouwd (afwijking is een laatste uitweg). De andere oplossingen zullen afhangen van de context en de specifieke doelstellingen van de overwogen afwijking en hiervoor moet rekening worden gehouden met de beste kennis en ervaring die voor elke situatie beschikbaar zijn.

In geval van schade aan de veestapel moet, voordat afwijkingen worden toegestaan, bijvoorbeeld voorrang worden gegeven aan niet-dodelijke alternatieven en moeten passende en redelijke preventieve maatregelen correct worden uitgevoerd om de risico's op depredatie te beperken, zoals toezicht door herders, het gebruik van waakhonden voor vee, bescherming van vee door omheiningen of alternatief beheer van vee (bv. toezicht op kalveren/lammeren). Alleen wanneer dergelijke alternatieve maatregelen zijn uitgevoerd en ondoeltreffend of slechts gedeeltelijk doeltreffend zijn gebleken, of wanneer dit soort alternatieve maatregelen in het specifieke geval niet kunnen worden uitgevoerd, kunnen de afwijkingen worden toegestaan om het (resterende) probleem op te lossen.

In het geval van brutale en/of zich vreemd gedragende wolven of door voedsel geconditioneerde wolven moeten het wegnemen van de specifieke oorzaken (bv. lokmiddelen in de vorm van voedsel als gevolg van slecht beheerd afval) en aversieve conditionering als eerste worden overwogen om de wolven te verjagen en te proberen hun gedrag te veranderen en hen ervan te weerhouden mensen te benaderen (bv. verschillende soorten afschrikmiddelen en niet-dodelijke instrumenten) (Reinhardt et al., 2018). Wanneer die andere oplossingen zijn overwogen en niet bevredigend zijn gebleken of in het specifieke geval niet haalbaar zijn, kan een afwijking worden toegestaan.

Met betrekking tot de bovengenoemde afwijkingen om de illegale jacht tegen te gaan, heeft het Hof (in zaak C-674/17, punten 48, 49 en 50) verduidelijkt dat het loutere bestaan van een illegale activiteit zoals de illegale jacht of problemen in verband met het toezicht daarop niet volstaat om een lidstaat te ontslaan van zijn verplichting om de bescherming van soorten die worden beschermd uit hoofde van bijlage IV bij de habitatrichtlijn te waarborgen. In een dergelijke situatie is het daarentegen de plicht van de lidstaat bij voorrang te zorgen voor strikte en doeltreffende controle op deze illegale activiteit en alle middelen in te zetten die in overeenstemming zijn met de verbodsbepalingen van de artikelen 12 tot en met 14 en artikel 15, punten a) en b), van de richtlijn. Om hun argumenten voor een afwijking te onderbouwen, moet een lidstaat een duidelijke en toereikende motivering geven voor het ontbreken van een andere bevredigende oplossing voor het bereiken van de doelstellingen, onder verwijzing naar het ontbreken van een andere bevredigende oplossing of naar relevante technische, juridische en wetenschappelijke verslagen.

3) Behouden van de populatie in een gunstige staat van instandhouding

De derde voorwaarde betreft de garantie “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”.

Volgens artikel 1, punt i), van de habitatrichtlijn wordt onder “staat van instandhouding van een soort” verstaan 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 grondgebied van de

lidstaten. De staat van instandhouding van een soort is gunstig wanneer i) de populatie "nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt", ii) "het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden" en iii) "er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden". Nadere informatie is te vinden in de richtsnoeren inzake verslaglegging uit hoofde van artikel 17 van de habitatrichtlijn.

Om aan deze voorwaarde te voldoen (d.w.z. 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), moet het mogelijke effect van de afwijking op zowel de betrokken populatie als de staat van instandhouding van de betrokken soort op het grondgebied van de lidstaat worden beoordeeld.

De besluiten over het gebruik van afwijkingen en de beoordeling van de mogelijke effecten van de afwijkingen op de staat van instandhouding van de betrokken populatie moeten worden gebaseerd op een nauwkeurige kennis van de betrokken wolvenpopulatie en van de trends daarvoor. De aanvullende en cumulatieve effecten van de afwijkingen moeten ook naar behoren worden beoordeeld, rekening houdend met eventuele andere directe of indirecte negatieve effecten van menselijke activiteiten (met inbegrip van het bij toeval en illegaal doden). Dit is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat het besluit geen afbreuk doet aan de staat van instandhouding van de populatie.

In zaak C-674/17 (punten 57 tot en met 61) heeft het Hof benadrukt dat een afwijking op grond van artikel 16, lid 1, gebaseerd moet zijn op criteria die waarborgen dat de dynamiek en de sociale stabiliteit van de desbetreffende soort op lange termijn behouden blijven. De cumulatieve demografische en geografische effecten van alle afwijkingen op de betrokken populatie moeten daarom naar behoren worden beoordeeld, in combinatie met elke andere natuurlijke of door de mens veroorzaakte sterfte.

De beoordeling moet worden verricht "op lokaal niveau en op het niveau van het grondgebied van die lidstaat of, in voorkomend geval, op het niveau van de beoogde biogeografische regio wanneer de grenzen van deze lidstaat meerdere biogeografische regio's bestrijken, of ook wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort dat vereist is, voor zover als mogelijk, op grensoverschrijdend niveau". Hierbij mag echter "geen rekening worden gehouden met het deel van het natuurlijke verspreidingsgebied van de betrokken populatie dat zich uitstrekt tot bepaalde delen van het grondgebied van een derde land, dat niet gebonden is aan de verplichtingen inzake strikte bescherming van soorten die voor de Unie van belang zijn".

In zaak C-342/05 oordeelde het Hof dat afwijkingen die van invloed zijn op populaties waarvan de staat van instandhouding ongunstig is, "bij wijze van uitzondering" kunnen worden toegestaan in gevallen waarin "naar behoren is vastgesteld dat zij 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". Het Hof concludeerde dat "niet [kan] worden uitgesloten dat het doden van een beperkt aantal dieren geen invloed heeft op het doel van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn, de wolvenpopulatie in haar natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Een dergelijke afwijking zou derhalve neutraal zijn voor de betrokken soort".

Een dergelijke benadering is door het Hof bevestigd in zaak C-674/17 (punten 66 tot en met 69), met een aanvullende verwijzing naar het voorzorgsbeginsel: "Wat [...] de invloed betreft die de ongunstige staat van instandhouding van een soort heeft op de mogelijkheid om afwijkingen op grond van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn toe te staan, heeft het Hof reeds geoordeeld dat dergelijke afwijkingen bij wijze van uitzondering kunnen worden toegekend wanneer naar behoren is vastgesteld dat zij 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". Echter dient de lidstaat, "indien het onderzoek van de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens [ernstige twijfels] laat bestaan over de vraag of een dergelijke afwijking al dan niet schadelijk is voor de instandhouding of het herstel van de populaties van een met uitsterven bedreigde soort in een gunstige staat van instandhouding, zich ervan [...] te onthouden deze vast te stellen of uit te voeren".

Afwijkingen voor het doden van een zeer gering aantal specimens kunnen daarom per geval worden toegestaan, zelfs indien de staat van instandhouding van de soort (nog) niet gunstig is, mits de afwijking neutraal is wat de staat van instandhouding van de soort betreft, hetgeen betekent dat zij de verwezenlijking van de doelstelling om de wolvenpopulatie in haar natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te herstellen en te behouden niet in gevaar brengt. Een afwijking mag derhalve geen algemeen negatief netto-effect hebben op de populatiedynamiek, het natuurlijke verspreidingsgebied, de structuur en de gezondheid van de populatie (met inbegrip van genetische aspecten) of op de behoefte aan verbondenheid van de desbetreffende wolvenpopulatie.

Bijgevolg geldt dat hoe minder gunstig de staat van instandhouding en de trends zijn, hoe minder waarschijnlijk het is dat aan deze derde voorwaarde kan worden voldaan en dat het toestaan van afwijkingen gerechtvaardigd zou zijn, behalve in de meest uitzonderlijke omstandigheden. De staat van instandhouding van en de trends voor de soort (op biogeografisch niveau en op het niveau van de populatie) zijn, op basis van nauwkeurige kennis en gegevens, derhalve van cruciaal belang om te beoordelen of aan de derde voorwaarde is voldaan.

Afwijkingen en de rol van een gunstige staat van instandhouding en van soortspecifieke plannen

Een passend en alomvattend plan voor de instandhouding en het beheer van de wolf kan een goed algemeen kader bieden voor de uitvoering van alle noodzakelijke instrumenten en maatregelen, waaronder het mogelijke gebruik van afwijkingen. Wanneer dergelijke plannen naar behoren worden uitgevoerd, met aantoonbare resultaten met betrekking tot een gunstige staat van instandhouding, voorziet artikel 16 van de habitatrichtlijn in de vereiste flexibiliteit door middel van het gebruik van afwijkingen.

Afwijkingen van de strikte bescherming van wolven kunnen beter worden gerechtvaardigd indien in een lidstaat een uitgebreide reeks passende, doeltreffende en verifieerbare maatregelen wordt vastgesteld en naar behoren wordt uitgevoerd om een doeltreffende bescherming te waarborgen en een gunstige staat van instandhouding voor de soort te bereiken of te handhaven.

Dit zou het geval zijn indien:

- Er een passend instandhoudings- en herstelplan voor de wolf bestaat dat volledig en correct wordt uitgevoerd en goed wordt gemonitord, met als doel een gunstige staat van instandhouding te waarborgen en sociaal-economische conflicten aan te pakken.
- Het plan is gebaseerd op de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens en op een solide systeem voor toezicht op de wolvenpopulatie.
- Alle nodige preventieve en compenserende maatregelen worden uitgevoerd.
- Er passende maatregelen worden genomen om de illegale jacht doeltreffend te bestrijden (zoals strafbaarstelling, handhaving en bewustmaking) en om andere door de mens veroorzaakte sterftedfactoren (zoals dodelijke aanrijdingen) aan te pakken.
- Alle andere bedreigingen voor de instandhouding van wolven in het betrokken gebied met succes worden aangepakt (bv. hybridisatie).

- De andere oorzaken van sterfte onder graasvee (bv. vrij rondlopende honden) naar behoren worden aangepakt.
- De doelstellingen en voorwaarden voor de afwijkingen duidelijk zijn vastgesteld en gerechtvaardigd met voldoende wetenschappelijk bewijs. Er is aangetoond dat er geen andere bevredigende oplossingen beschikbaar zijn en dat de in de afwijking gebruikte dodelijke methode de enige manier is om ernstige schade te voorkomen of te beperken of om de andere doelstellingen van de afwijkingen te verwezenlijken, in overeenstemming met de desbetreffende wetgeving. Afwijkingen per geval worden beoordeeld en vastgesteld.
- De beoogde afwijking geen afbreuk doet aan de staat van instandhouding van de populatie op lokaal populatieniveau, noch in het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort.

REFERENTIES:

- Andersen, R., Linnell, J. D. C. en Solberg, E. J. (2006). *The future role of large carnivores on terrestrial trophic interactions: the northern temperate view. Large herbivore ecology, ecosystem dynamics and conservation*: 413-448. Danell, K., Bergström, R., Duncan, P. en Pastor, J. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Barkham, P. *Denmark Gets Its First Wild Wolf Pack in 200 Years*, THE GUARDIAN, 4 mei 2017. <http://www.theguardian.com/environment/2017/may/04/denmark-gets-its-first-wild-wolf-pack-in-200-years>
- Bassi, E., Gazzola, A., Bongio, P., Scandura, M., Apollonio, M. (2020). *Relative impact of human harvest and wolf predation on two ungulate species in Central Italy*. In *Ecological Research*, jaargang 35, nummer 4. <https://esj-journals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1440-1703.12130>
- Bath, A. J. en Majic, A. (2001). *Human dimensions in wolf management in Croatia: understanding attitudes and beliefs of residents in Gorski kotar, Lika and Dalmatia towards wolves and wolf management*. Large Carnivore Initiative for Europe. www.lcie.org
- Boffey, D. *Pioneering Wolf Becomes First Sighted in Belgium for a Century*, THE GUARDIAN, 22 januari 2018, <http://www.theguardian.com/environment/2018/jan/22/pioneering-female-becomes-first-wolf-in-belgium-in-a-century>
- Boitani, L. (2003). *Wolf conservation and recovery. Wolves: behavior, ecology, and conservation*: 317-340. Mech, L. D. en Boitani, L. (Eds.). Chicago: University of Chicago Press.
- Boitani, L. et al (2015). *Key actions for Large Carnivore populations in Europe*. Institute of Applied Ecology (Rome, Italië). Verslag aan DG Milieu, Europese Commissie, Brussel. https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf
- Breitenmoser, U. (1998). *Large predators in the Alps: the fall and rise of man's competitors. Biological Conservation* 83(3): 279-289.
- Breitenmoser, U., Breitenmoser-Würsten, C., Carbyn, L. N. en Funk, S. M. (2001). *Assessment of carnivore reintroductions. Carnivore conservation*: 241-281. Gittleman, J. L., Funk, S. M., Macdonald, D. W. en Wayne, R. K. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Carpio, Antonio & Acevedo, Pelayo & Apollonio, Marco. (2020). *Wild ungulate overabundance in Europe: contexts, causes, monitoring and management recommendations*. *Mammal Review*. 51. 10.1111/mam.12221. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/mam.12221>
- CDP News (2018) Carnivore Damage Prevention News: <http://www.medwolf.eu/index.php/cdpnews.html>
<http://www.protectiondestroupeaux.ch/en/cdpnews/>
- Chapron, G., P. Kaczensky, J. Linnell, M. von Arx et al. (2014). *Recovery of large carnivores in Europe's modern human-dominated landscapes*, *Science* 19 december 2014: jaargang 346, nummer 6216, blz. 1517-1519.
- DBBW (2018). Website van Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW). <https://www.dbb-wolf.de/>
- Decker, D. J., Brown, T. L. en Siemer, W. F. (2001). *Human dimensions of wildlife management in North America*. Bethesda, Maryland, VS: The Wildlife Society.

- Decker, D. J., Brown, T. L. en Siemer, W. F. (2001). *Human dimensions of wildlife management in North America*. Bethesda, Maryland, VS: The Wildlife Society.
- DREAL (2018). Direction regionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Website: *Données sur les dommages*. <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/protocole-dommages-a3854.html>
- Echegaray, J. en Vila, C. (2010). *Noninvasive monitoring of wolves at the edge of their distribution and the cost of their conservation*. *Animal Conservation*, 13 (2): 157-161-.
- EU-platform grote carnivoren (2019), EU-platform voor het naast elkaar bestaan van mensen en grote carnivoren, casestudy's. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/case_studies.htm
- Europese Commissie (2017) *Golden Eagle conservation scheme – Finland, Farming for Biodiversity – The results-based agri-environment schemes*, website van de Europese Commissie. http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/golden-eagle-conservation-scheme-finland_en.htm
- Fernández-Gil A, Naves J, Ordiz A, Quevedo M, Revilla E, Delibes M (2016) *Conflict Misleads Large Carnivore Management and Conservation: Brown Bears and Wolves in Spain*. PLoS ONE 11(3): e0151541. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0151541>
- Fernández-Gil, S. Cadete da Rocha Pereira, S Dias Ferreira Pinto, I. Di Silvestre (2018) *Large Carnivore Management Plans of Protection: Best Practices in EU Member States*. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/nl/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)59684_4](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/nl/document.html?reference=IPOL_STU(2018)59684_4)
- GCG (2018) Grupo Campo Grande para la coexistencia del lobo y la ganaderia extensiva: *Declaration of the Campo Grande Group toward the coexistence of the iberian wolf and extensive stock-raising*. http://www.entretantos.org/wp-content/uploads/2018/08/DeclaracionGCG_v3_eng.pdf
- Gtowaciflski, Z. & Profus, P. (1997). *Potential impact of wolves Canis lupus on prey populations in Eastern Poland*. In *Biological Conservation* 80 (1997) 99-106.
- Hof van Justitie van de Europese Unie (2007). Zaak C-342/05. Arrest van het Hof (Tweede Kamer) van 14 juni 2007. Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Republiek Finland. Niet-nakoming – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van natuurlijke habitats – Wilde flora en fauna – Wolvenjacht.
- Hovardas, T., K. Marsden, S. Psaroudas, Y. Mertzanis, K. Brandt (2017) *Case studies for coexistence: examples of good practice in supporting coexistence between people and large carnivores*. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/144_case%20studies%20analysis%20report.pdf
- Kojola, I., Huitu, O., Toppinen, K., Heikura, K., Heikkinen, S. en Ronkainen, S. (2004). *Predation on European forest reindeer (Rangifer tarandus) by wolves (Canis lupus) in Finland*. *Journal of Zoology*, Londen 263(3): 229-236.
- Kojola, I., P. Helle, S. Heikkinen (2011) *Susikannan viimeaikaiset muutokset Suomessa eri aineistojen valossa*, Suomen Riista 65: <http://jukuri.luke.fi/handle/10024/530616>
- Kontaktbüro Wölfe in Sachsen (2019) Website van Kontaktbüro Wölfe in Sachsen. <https://www.wolf-sachsen.de/en/wolfsregion/the-contact-office>
- KORA (2016) *Wolves living in proximity to humans*. https://www.kora.ch/fileadmin/file_sharing/5_Bibliothek/52_KORA_Publikationen/520_KORA_Berichte/KORA_Bericht_76_Wolves_living_in_proximity_to_humans.pdf
- Kroatisch ministerie van Cultuur (2010) *Wolf Management Plan in the Republic of Croatia for the period 2010–2015*. <http://www.life-vuk.hr/eng/wolf-management-plan/wolf-management-plan->

[in-croatia/wolf-management-plan-in-the-republic-of-croatia-for-the-period-2010%E2%80%932015-837.html](http://www.lcie.org/Large-carnivores/Wolf-in-croatia/wolf-management-plan-in-the-republic-of-croatia-for-the-period-2010%E2%80%932015-837.html)

LCIE (2018) Website van Large Carnivore Initiative for Europe. <http://www.lcie.org/Large-carnivores/Wolf->

LCIE (2019) Beleidsondersteunende verklaringen van Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE): *Management of bold wolves*. https://lciepub.nina.no/pdf/636870453845842163_PPS_bold%20wolves.pdf

Leonard, J. A., Echegaray, J., Randi, E. & Vilà, C. (2014). *Impact of hybridization on the conservation of wild canids*. Blz: 170-184. En: Gompper, M.E. (Ed). *Free ranging dogs and wildlife conservation*. Oxford University Press, Oxford, VK. 312 blz.

Liberg, O, G. Chapron, P. Wabakken, H. Pedersen, N. Hobbs, H. Sand (2011) *Shoot, shovel and shut up*. Proceedings of the Royal Society B: jaargang 279, nummer 1730. <https://doi.org/10.1098/rspb.2011.1275>

LIFE DINALP BEAR (2016) *Non-consumptive use of brown bears in tourism: guidelines for responsible practices*. http://dinalpbear.eu/wp-content/uploads/Odgovorno-opazovanje-medvedov-v-severnih-Dinaridih_EN_web.pdf

LIFE EUROLARGE CARNIVORES (2019) LIFE Euro Large Carnivores: Verbetering van de co-existentie met grote carnivoren. <https://www.eurolargecarnivores.eu/nl/>

Linnell en Alleau (2016) *Predators That Kill Humans: Myth, Reality, Context and the Politics of Wolf Attacks on People*. Problematic Wildlife, DOI: 10.1007/978-3-319-22246-2_17: https://www.researchgate.net/publication/301267098_Predators_That_Kill_Humans_Myth_Reality_Context_and_the_Politics_of_Wolf_Attacks_on_People

Linnell J., V. Salvatori & L. Boitani (2008). *Guidelines for population level management plans for large carnivores*. Een verslag van Large Carnivore Initiative for Europe aan de Europese Commissie (contract nr. 070501/2005/424162/MAR/B2). http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf

Linnell, J (2016). *First wolf reproduction in Austria since 19th century*. <http://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/87/First-wolf-reproduction-in-Austria-since-19th-century>

Linnell, J. (2013). *From conflict to coexistence: insights from multi-disciplinary research into the relationships between people, large carnivores and institutions* (contract nr. 070307/2012/629085/SER/B3). John D. C. Linnell Norwegian Institute for Nature Research (NINA), PO Box 5685 Sluppen, NO-7485 Trondheim, Noorwegen. 2013. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_4_conflict_coexistence.pdf

Linnell, J. (2014) *The symbolic wolf: Competing visions of the European landscapes*. LCIE-blog: <http://www.lcie.org/Blog/ArtMID/6987/ArticleID/65/The-symbolic-wolf-Competing-visions-of-the-European-landscapes>

Linnell, J. D. C. & Cretois, B. (2018). Onderzoek voor de Commissie AGRI – *The revival of wolves and other large predators and its impact on farmers and their livelihood in rural regions of Europe*, Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid, Brussel. http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282018%29617488

Linnell, J. D. C., Brøseth, H., Solberg, E. J. en Brainerd, S. M. (2005). *The origins of the southern Scandinavian wolf population: potential for natural immigration in relation to dispersal distances, geography and Baltic ice*. Wildlife Biology 11: 383-391.

Linnell, J. D. C., Kovtun, E. & Rouart, I. (2021). *Wolf attacks on humans: an update for 2002–2020*. NINA Report 1944 Norwegian Institute for Nature Research.

<https://brage.nina.no/nina-xmlui/bitstream/handle/11250/2729772/ninarapport1944.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Linnell, J. D. C., Nilsen, E. B., Lande, U. S., Herfindal, I., Odden, J., Skogen, K., Andersen, R. en Breitenmoser, U. (2005). *Zoning as a means of mitigating conflicts with large carnivores: principles and reality*. In *People & Wildlife: conflict or co-existence?* blz. 162-175. Woodroffe, R., Thirgood, S. en Rabinowitz, a. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Linnell, J. D. C., Promberger, C., Boitani, L., Swenson, J. E., Breitenmoser, U. en Andersen, R. (2005). *The linkage between conservation strategies for large carnivores and biodiversity: the view from the 'half-full' forests of Europe*. In *Carnivorous animals and biodiversity: does conserving one save the other?* blz. 381-398. Ray, J. C., Redford, K. H., Steneck, R. S. en Berger, J. (Eds.). Washington: Island Press.
- Linnell, J. et al. (2002). *The fear of wolves: A review of wolf attacks on humans*. NINA Oppdragsmelding 731:1-65 Trondheim, januari 2002. <https://mobil.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/2002.Review.wolf.attacks.pdf>
- Linnell, J.D.C., Odeen J., Smith, M.E:e. Aanes, r. en Swenson, J.E. (1999) *Large carnivores that kill livestock: do. 'problem individuals' really exist?* Wildlife Society Bulletin 1999, 27(3):698-705.
- Lute, M.L., Carter N.H., López-Bao J.V., Linnell, J.D.C. (2018). *Conservation professionals agree on challenges to coexisting with large carnivores but not on solutions*. Biological Conservation, jaargang 218, 2018, blz. 223-232. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320717316166>
- Marsden, K. Hovardas, T. Spyros Psaroudas, S. Mertzanis, Y. Callisto, Baatz, U. (2016). EU-platform inzake de co-existentie van mensen en grote carnivoren: *Supporting good practice for coexistence – presentation of examples and analysis of support through the EAFRD*. Secretariaat van het platform bij DG Milieu van de Europese Commissie, dienstencontract nr. 07.0202/2015/713809/SER/ENV/B.3. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/160906_LC%20Platform-case%20studies%20and%20RD.pdf
- Marucco F, Boitani L.(2012). *Wolf population monitoring and livestock depredation preventive measures in Europe*. Hystrix 23(1): 1-4. doi:10.4404/hystrix-23.1-6364.
- MTES, MAA (2018) Frans nationaal actieplan 2018-2023 inzake de wolf en veehouderij. http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/nap_wolf_and_stock-rearing_activities_2018-2023.pdf
- Mykrä, S., M. Pohja-Mykrä, T. Vuorisalo (2017) *Hunters' attitudes matter: diverging bear and wolf population trajectories in Finland in the late nineteenth century and today*. European Journal of Wildlife Research. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-017-1134-1>
- Odden, J., Linnell, J. D. C., Moa, P. F., Herfindal, I., Kvam, T. en Andersen, R. (2002). *Lynx depredation on domestic sheep in Norway*. Journal of Wildlife Management 66(1): 98-105.
- Persson, J., Geir R. Rauset Guillaume Chapron. *Paying for an Endangered Predator Leads to Population Recovery*. Conservation Letters, jaargang 8, nummer 5, eerste publicatie: 30 maart 2015. <https://doi.org/10.1111/conl.12171>
- Pohja-Mykrä, M. (2016) *Felony or act of justice? – Illegal killing of large carnivores as defiance of authorities*. Journal of Rural Studies, jaargang 44, blz. 46-54. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.01.003>
- Proteggi il tuo bestiame (2019) Proteggi il tuo bestiame website. <http://www.protezionebestiame.it/>
- Raad van Europa (2014) Aanbeveling nr. 173 (2014) inzake hybridisatie tussen wilde grijze wolven (*Canis lupus*) en gedomesticeerde honden (*Canis lupus familiaris*). <https://rm.coe.int/0900001680746351>

- Regional LC Platforms (2019) Website van regionale platforms voor mensen en grote carnivoren.
http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/regional_platforms.htm
- Reinhardt et al. (2018). *Konzept im Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten – Empfehlungen der DBBW –BfN Skript 502*.
<https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript502.pdf>
- Rigg, R., T. Skrbinšek, J. Linnell (2014) *Engaging stakeholders in wildlife monitoring a pilot study of wolves in Slovakia using non-invasive genetic sampling*.
http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/pa_slovakia_finalreport.pdf
- Ripple, W.J. en Beschta, R.L., (2012). *Large predators limit herbivore densities in northern forest ecosystems*. European Journal of Wildlife Research, jaargang 58, blz. 733–742 (2012).
<https://link.springer.com/article/10.1007/s10344-012-0623-5>
- Salvatori, V., Ed. (2012). *Large carnivore conservation and Management in Europe: the contribution of EC co-funded LIFE projects*. Istituto di Ecologia Applicata, Via B. Eustachio 10. 00161 Rome, Italië. 2013.
http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/task_2_life_and_lc.pdf
- Salvatori, V., Godinho, R., Braschi, C., Boitani, L., Ciucci P., (2019). *High levels of recent wolf x dog introgressive hybridization in agricultural landscapes of central Italy*. European Journal of Wildlife Research, 65, 73–87. doi.org/10.1007/s10344-019-1313-3.
- Santiago-Avila FJ, Cornman AM, Treves A (2018) *Killing wolves to prevent predation on livestock may protect one farm but harm neighbours*. PLoS ONE 13(1): e0189729.
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0189729>
- Skogen, K. en Krange, O. (2003). *A wolf at the gate: The anti-carnivore alliance and the symbolic construction of community*. Sociologia Ruralis 43(3): 309-325.
- Skogen, K., Haaland, H., Brainerd, S. en Hustad, H. (2003). *Local views on large carnivores and their management: a study in four municipalities* [Lokale syn på rovvilt og rovviltforvaltning. En undersøkelse i fire kommuner: Aurskog-Høland, Lesja, Lierne og Porsanger]. Norwegian Institute for Nature Research Fagrapport 070: 1-30.
- Sundqvist, A.K., Ellegren, H. & Vilà, C. (2008). *Wolf or dog? Genetic identification of predator from saliva collected around bite wounds on prey*. Conservation Genetics, 9 (5): 1275-1279.
- Tasch, B. (2017). *First Official Proof of Wolf in Luxembourg Since 1893*, LUXEMBOURG TIMES, 1 september 2017. <http://luxtimes.lu/archives/1112-first-official-proof-of-wolf-in-luxembourg-since-1893>
- Trouwborst, A. & F.M. Fleurke (2018). *Killing Wolves Legally – Exploring the Scope for Lethal Wolf Management under European Nature Conservation Law*. Journal of International Wildlife Law and Policy, in druk.
- van Eeden LM, Eklund A, Miller JRB, López-Bao JV, Chapron G, Cejtin MR, Crowther MS, Dickman CR, Frank J, Krofel M, Macdonald DW, McManus J, Meyer TK, Middleton AD, Newsome TM, Ripple WJ, Ritchie EG, Schmitz OJ, Stoner KJ, Tourani M, Treves A. (2018) *Carnivore conservation needs evidence-based livestock protection*. PLoS Biol. Sep 18;16(9):e2005577. doi. 10.1371/journal.pbio.2005577.
- Verslaglegging uit hoofde van artikel 17 van de habitatrichtlijn. Toelichting en richtsnoeren voor de periode 2013–2018. Definitieve versie – mei 2017. Het Europees Milieuagentschap (EEA) en het European Topic Centre on Biological Diversity (ETC/BD).
http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17 Rigg R, Find'o S, Wechselberger M, Gorman M, Sillero-Zubiri C, MacDonald D. (2011). *Mitigating carnivore-livestock conflict in Europe: lessons from Slovakia*, 2011. Oryx, 45(2): 272–280. doi: 10.1017/S0030605310000074.

Wielgus RB, Peebles KA (2014) *Effects of Wolf Mortality on Livestock Depredations*. PLoS ONE 9(12): e113505. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0113505>

Young, J. C., Searle, K., Butler, A., Simmons, P., Watt A. D., Jordan, A. (2016). *The role of trust in the resolution of conservation conflicts*, *Biological Conservation*, Volume 195, 196-202.

EU-platform voor grote carnivoren:

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

Regionaal platform voor grote carnivoren:

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/regional_platforms.htm