

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 30 november 2006¹

I — Inleiding

1. In de onderhavige procedure wordt het Hof van Justitie verzocht zich uit te spreken over de voorwaarden waaronder de moderne Europese samenleving en roofdieren, die bijna overal in Europa zijn uitgestorven, kunnen samenleven.

2. De Commissie komt op tegen deze wijze waarop de Finse autoriteiten in de praktijk vergunningen verlenen voor de jacht op wolven (*Canis lupus*). Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: „habitatrichtlijn”)² verbiedt onder meer het opzettelijk vangen of doden van wolven buiten het Finse rendierbeschermingsgebied. Artikel 16 van de habitatrichtlijn staat evenwel onder

bepaalde voorwaarden afwijkingen van dit verbod toe. Over de praktische toepassing van artikel 16 bestaat nog geen rechtspraak.

II — Toepasselijke bepalingen

A — De regeling van de habitatrichtlijn

3. De doelstellingen van de habitatrichtlijn zijn vastgelegd in artikel 2 ervan:

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

(2) De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats

¹ — Oorspronkelijke taal: Duits.

² — PB L 206, blz. 7.

en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

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

4. De voor de onderhavige zaak relevante verboden ter bescherming van de soorten zijn vastgelegd in artikel 12, lid 1, sub a:

„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;

[...]”

5. De wolf wordt in bijlage IV, letter a, als volgt omschreven:

„*Canis lupus* (met uitzondering van de Finse populaties in het rendierbeschermingsgebied als omschreven in paragraaf 2 van de Finse wet nr. 848/90 van 14 september 1990 inzake rendierbescherming)”.

6. Artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn bepaalt onder welke voorwaarden afwijkingen mogelijk zijn:

„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.”
7. De staat van instandhouding van soorten wordt in artikel 1, sub i, van de habitatrichtlijn gedefinieerd:
- „i) *staat van instandhouding van een soort*: het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.
- De ‚staat van instandhouding’ wordt als ‚gunstig’ beschouwd wanneer:
- uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en
 - het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en
 - er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.”

B — *De Finse regeling*

8. Volgens de Finse regering, die door de Commissie niet wordt tegengesproken, zijn de artikelen 12 en 16 van de habitatrichtlijn bijna letterlijk in het Finse jachtrecht omgezet.³

9. Voor het verlenen van vergunningen voor het doden van wolven bestaan evenwel nog andere regelingen.⁴ De wolvenjacht moet van geval tot geval door het bevoegde jachtdistrict worden toegestaan. De regionale jachtquota, dat wil zeggen het maximale aantal wolven waarop tijdens de jachtperiode van 1 november tot en met 31 maart in de verschillende gebieden mag worden gejaagd, worden daarentegen vastgesteld door het ministerie van Landbouw. Het quotum wordt zo bepaald dat de volledige benutting ervan de populatie in het betrokken gebied niet in gevaar zou brengen. Daarbij wordt rekening gehouden met alle beschikbare gegevens met betrekking tot sterftegevallen bij wolven, met name wegens verkeersongevallen en menselijke activiteiten.

10. Wanneer de jachtdistricten in concreto jachtvergunningen verlenen, moeten zij de

omgezette bepalingen van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn in acht nemen. Bovendien moeten zij ingeval van volledige benutting van het jachtquotum rekening houden met de concreet beschikbare sterftcijfers bij wolven in hun respectieve gebied. Voor een overschrijding van het quotum dient te worden voldaan aan de voorwaarden van artikel 16, lid 1, en is een bijzondere ministeriële vergunning vereist.

11. Bovendien mag de politie in buitengewone omstandigheden dieren doden. Ook in dit geval is artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn van toepassing.

III — Precontentieuze procedure en conclusies

12. De Commissie heeft de niet-nakomingsprocedure ingeleid bij aanmaningsbrief van 10 april 2001, waarbij zij Finland verzocht om opmerkingen in te dienen. Nadat Finland bij brief van 6 juli 2001 had geantwoord, zond de Commissie haar op 4 juli 2002 een met redenen omkleed advies. Finland antwoordde hierop bij brief van 28 augustus 2002.

13. De Commissie bleef evenwel bij haar standpunt dat het gemeenschapsrecht was geschonden en stelde op 12 september 2005 het onderhavige beroep in.

3 — De regeling is in het Finse plan ter bescherming van de wolvenpopulatie van het jaar 2005 weergegeven, <http://www.mmm.fi/tiedoteliitteet/sudenhoitosuunnitelma.pdf>, blz. 20. Een Engelse versie hiervan is te vinden op http://www.mmm.fi/julkaisut/julkaisusarja/2005/MMMjulkaisu2005_11b.pdf, blz. 20. Alle hiernavolgende citaten zijn gebaseerd op deze Engelse versie.

4 — Beschermingsplan (aangehaald in voetnoot 3, blz. 28 e.v.).

14. Zij verzoekt,

- vast te stellen dat de Republiek Finland, door in strijd met de uitzonderingsregeling van artikel 16, lid 1, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, de jacht op wolven in de regel toe te staan, de krachtens artikel 12, lid 1, en artikel 16, lid 1, van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;
- de Republiek Finland te verwijzen in de kosten.

15. De Republiek Finland concludeert tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van de Commissie in de kosten.

IV — Juridische beoordeling

16. Het onderhavige beroep van de Commissie is niet gericht tegen de Finse regeling en evenmin tegen concrete individuele gevallen waarin wolven gedood zijn, maar

tegen de administratieve praktijk van de Finse autoriteiten. Dit is mogelijk. Een niet-nakoming kan resulteren uit het bestaan van een met het gemeenschapsrecht strijdige administratieve praktijk, ook al is de toepasselijke nationale regeling op zich met het gemeenschapsrecht verenigbaar.⁵

17. Een dergelijke niet-nakoming dient de Commissie aan te tonen door een voldoende omstandig en gedocumenteerd bewijs te leveren van de aan de nationale administratie verweten praktijk die aan de betrokken lidstaat kan worden toegerekend.⁶ Deze administratieve praktijk moet in zekere mate constant en algemeen zijn.⁷

18. Finland beklemtoont terecht dat het bestaan van een schending van het gemeenschapsrecht dient te worden beoordeeld op het ogenblik waarop de termijn die in het met redenen omklede advies is verleend, verstrijkt, in casu dus op 4 september 2002. Anders dan Finland betoogt, kan evenwel de *bestendigheid* van de administratieve praktijk ook worden bewezen aan de hand van handelingen die na het verstrijken van deze termijn worden verricht.⁸

5 — Arrest van 27 april 2006, Commissie/Duitsland (C-441/02, Jurispr. blz. I-3449, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

6 — Arrest Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 5, punt 49).

7 — Arrest Commissie Duitsland (aangehaald in voetnoot 5, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

8 — Arrest van 26 april 2005, Commissie/Ierland [stortplaatsen], Jurispr. blz. I-3331, punten 37 e.v.).

19. De partijen zijn het erover eens dat de Finse autoriteiten elk jaar de jacht op wolven buiten het rendierbeschermingsgebied toestaan.⁹ Er is dus sprake van een bestendige administratieve praktijk. Deze is slechts verenigbaar met de habitatrictlijn voor zover is voldaan aan de vereisten van artikel 16, lid 1.

20. Aangezien het gaat om een uitzonderingsregeling op de algemene bepalingen betreffende de bescherming van de soorten, verlangt artikel 16, lid 1, van de habitatrictlijn — evenals artikel 6, lid 4, van de habitatrictlijn¹⁰ en artikel 9 van de vogelrichtlijn¹¹ — voor elke afwijking dat de autoriteit die daartoe het besluit neemt, bewijst dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan.¹² Voor de onderhavige niet-nakingsprocedure betekent dit dat in beginsel Finland het bewijs moet leveren dat het doden van wolven gerechtvaardigd is.

21. Deze bewijslast kan evenwel in het kader van een geschil over een administratieve

praktijk niet zover gaan dat de lidstaat voor elk afzonderlijk geval of zelfs maar voor een groot aantal gevallen het sluitende bewijs dient te leveren dat is voldaan aan alle voorwaarden om in een uitzondering te voorzien. Het volstaat dat een algemeen beeld wordt gegeven van de wijze waarop de uitzonderingen worden toegepast, zoals Finland heeft gedaan.

22. Voldoet dit beeld aan de vereisten van het gemeenschapsrecht, dan is het aan de Commissie om aan te tonen waarom de praktijk van de betrokken lidstaat niettemin een schending inhoudt van het gemeenschapsrecht. Daartoe kan zij ofwel in abstracto bepaalde aspecten van de uiteengezette regeling bekritisieren, ofwel concrete kritiek leveren op een voldoende aantal individuele gevallen. De nodige informatie over deze individuele gevallen moet zij ofwel verzamelen via de betrokken lidstaat, die zij daarover om informatie verzoekt¹³, ofwel uit andere bronnen halen.

9 — Zie dienaangaande eveneens het Finse beschermingsplan (aangehaald in voetnoot 3, blz. 29).

10 — Zie dienaangaande mijn conclusie van 27 oktober 2005, Commissie/Oostenrijk [Lauteracher Ried] (C-209/04, Jurispr. blz. I-2755, punt 68), en 27 april 2006, Commissie/Portugal [Castro Verde] (C-239/04, blz. I-10183, punt 41), en aldaar aangehaalde rechtspraak, alsook in dezelfde zin het in laatstgenoemde zaak gewezen arrest van 26 oktober 2006, punt 40.

11 — Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1). Zie dienaangaande arresten van 15 december 2005, Commissie/Finland [lentejacht op watervogels] (C-344/03, Jurispr. blz. I-11033, punten 36, 39, 42 en 60), en 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, Jurispr. blz. I-5083, punt 34).

12 — Zie de formulering van het arrest WWF Italia e.a., aangehaald in voetnoot 11.

23. Artikel 16, lid 1, van de habitatrictlijn vertoont niet alleen op het gebied van de bewijslast, maar ook inhoudelijk gelijkenis met artikel 6, lid 4, van deze richtlijn en artikel 9 van de vogelrichtlijn. Al deze bepalingen stellen precies vast onder welke voorwaarden de lidstaten van de verplicht-

13 — Zie ook arrest Commissie/Ierland (aangehaald in voetnoot 8, punten 42 e.v.).

tingen van de richtlijn mogen afwijken en moeten derhalve strikt worden uitgelegd.¹⁴

24. Deze uitzonderingsregelingen vormen tevens een concrete uitwerking van het evenredigheidsbeginsel.¹⁵ Volgens dit beginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, mogen de vastgestelde handelingen niet buiten de grenzen treden van hetgeen geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen van de betrokken regeling, met dien verstande dat, wanneer een keuze tussen meerdere geschikte maatregelen mogelijk is, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel.¹⁶

25. Deze uitlegging vloeit met name voort uit de samenhang tussen de in artikel 16, lid 1, sub a tot en met e, van de habitatrichtlijn genoemde uitzonderingsgronden en de beoordeling van alternatieven, dat wil zeggen

de beoordeling van andere bevredigende oplossingen. Of er alternatieven bestaan, hangt namelijk telkens af van de doelstellingen van de betrokken maatregel.

26. Bijgevolg dient om te beginnen het doel van de maatregel te worden bepaald. Dit doel kan een maatregel slechts rechtvaardigen wanneer het minstens valt onder één van de uitzonderingsgronden, dat wil zeggen wanneer de maatregel geschikt is om een van de aldaar genoemde doelstellingen te bereiken. Zelfs wanneer dit het geval is, mag de maatregel niet 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 richtlijn.¹⁷

27. 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 nadelen van de uitzondering buiten verhouding staan tot de nagestreefde doelstellingen en de andere oplossing wel evenredig is. Dit vormt de sluitsteen van de evenredigheidsbeoordeling, de zogenaamde geschiktheid of redelijkheid *stricto sensu*.¹⁸

14 — Zie met betrekking tot artikel 16, lid 1, arrest van 20 oktober 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk [conformiteit] (C-6/04, Jurispr. blz. I-9017, punt 25), met betrekking tot artikel 6, lid 4, arrest Commissie/Portugal [Castro Verde] (aangehaald in voetnoot 10, punt 35), en met betrekking tot artikel 9 van de vogelrichtlijn arrest WWF Italia e.a. (aangehaald in voetnoot 11, punt 34).

15 — Zie met betrekking tot artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn mijn conclusie van 29 januari 2004 in de zaak Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging [Waddenzee] (C-127/02, Jurispr. blz. I-7405, punt 106) en mijn conclusie in de zaak Commissie/Portugal [Castro Verde], aangehaald in voetnoot 10, punt 42.

16 — Arresten van 10 maart 2005, Tempelman en Van Schaijk (C-96/03 en C-97/03, Jurispr. blz. I-1895, punt 47); 3 juli 2003, Lennox (C-220/01, Jurispr. blz. I-7091, punt 76); 12 juni 2003, Schmidberger (C-112/00, Jurispr. blz. I-5659, punt 79); 12 maart 2002, Omega Air e.a. (C-27/00 en C-122/00, Jurispr. blz. I-2569, punt 62), en 12 juli 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 81).

17 — Zie in die zin de beoordeling van het gelijkaardig opgezette artikel 9 van de vogelrichtlijn in het arrest van 12 december 1996, Koninklijk Belgisch verbond voor bescherming van de vogels e.a. (C-10/96, Jurispr. blz. I-6775, punten 16 e.v. en 24 e.v.).

18 — Zie hierboven, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

28. Wat de gronden voor de uitzonderingsregeling betreft, komt de Commissie op tegen het feit dat in Finland het doden van wolven overeenkomstig artikel 16, lid 1, sub b, uit preventieve overwegingen, dat wil zeggen ter voorkoming van schade, wordt toegestaan. Voor de toepassing van deze uitzondering is volgens haar vereist dat er eerst aanzienlijke schade is ontstaan. In dit verband beroept de Commissie zich op een arrest volgens hetwelk het vergelijkbare artikel 9, lid 1, sub a, derde streepje, van de vogelrichtlijn voor een afwijking van de algemene beschermingsregeling schade van een zekere omvang verlangt.¹⁹

29. Finland voert evenwel terecht tegen de kritiek op de preventieve doding van wolven aan dat artikel 16, lid 1, sub b, van de habitatrichtlijn — evenals artikel 9, lid 1, sub a, derde streepje, van de vogelrichtlijn — volgens de bewoordingen ervan tot doel heeft schade te voorkomen. Het zou kennelijk onevenredig zijn te verlangen dat wordt gewacht dat er zich schade voordoet voordat maatregelen worden genomen.

30. Deze uitlegging is niet in tegenspraak met het door de Commissie genoemde arrest. In de aangehaalde passage van dit in een niet-nakomingsprocedure gewezen arrest ging het namelijk niet om preventie, maar om de vraag of maatregelen slechts ter

voorkoming van belangrijke schade mogen worden genomen of ook in geval van geringe schade.

31. Los van de principiële toepasselijkheid van de uitzondering van artikel 16, lid 1, sub b, van de habitatrichtlijn op preventieve maatregelen, rijst de vraag onder welke omstandigheden het doden van wolven een passende preventieve maatregel is, wanneer er minder ingrijpende alternatieven bestaan, en of het doel van preventie in een juiste verhouding staat tot het belang bij de instandhouding van wolven.

32. Het Hof kan deze drie punten slechts onderzoeken voor zover de Commissie haar bezwaren tegen de Finse praktijk voldoende concreetiseert. Dit heeft zij slechts gedaan voor haar verwijt dat de Finse autoriteiten de jachtvergunningen niet verlenen voor bepaalde wolven die schade veroorzaken, maar telkens in abstracto toestemming verlenen om een bepaald aantal wolven te doden. Met dit verwijt trekt de Commissie zowel de geschiktheid van de doding als maatregel ter voorkoming van schade als het ontbreken van minder ingrijpende maatregelen in twijfel. Het lijkt twijfelachtig of men schade kan voorkomen door willekeurig wolven te doden in plaats van zich te concentreren op de dieren die schade veroorzaken. Verder kan men eventueel hetzelfde preventieve effect bereiken door de jacht te beperken tot die enkele dieren die schade veroorzaken.

¹⁹ — Arrest van 18 juli 1987, Commissie/België [conformiteit] (C-247/85, Jurispr. blz. 3029, punt 56).

33. Om te beginnen dient te worden vastgesteld dat de kritiek van de Commissie geen hout snijdt voor zover zij betrekking heeft op de jachtquota die door het bevoegde ministerie voor elk van de jachtgebieden worden vastgelegd. Deze quota bepalen immers volgens de Finse regering, die op dit punt niet wordt tegengesproken, slechts het kader waarbinnen de jachtdistricten vergunningen kunnen verlenen wanneer *daarenboven* aan de voorwaarden van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn is voldaan. Zij zijn dus een middel om te verhinderen dat de jacht een al te negatieve invloed heeft op de staat van instandhouding van de soort.

34. Wat de individuele jachtvergunningen betreft, stelt Finland dat de vergunning om te doden betrekking heeft op bepaalde individuele dieren telkens wanneer deze kunnen worden geïdentificeerd. De jachtdistricten zijn op de hoogte van de situatie ter plaatse en zorgen er in de samenwerking met de Riista-ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL — Onderzoeksinstituut voor Wild en Visserij) voor dat de juiste dieren worden neergeschoten.

35. Evenwel hebben ook volgens de uiteenzetting van de Finse regering de jachtvergunningen die in de overige gevallen worden verleend, in beginsel betrekking op een bepaald aantal dieren dat per jachtgebied mag worden doodgeschoten. Finland stelt zich dienaangaande — voor het eerst in dupliek — op het standpunt dat bij een roedeldier als de wolf de jachtvergunning

niet tot bepaalde individuele dieren kan worden beperkt. In de praktijk is het soms zelfs onmogelijk om de individuele dieren te identificeren die aan de oorsprong liggen van de schade wanneer deze door een roedel is veroorzaakt.

36. Met dit argument maakt Finland evenwel niet duidelijk hoe de niet-geïndividualiseerde jachtvergunningen ertoe bijdragen, ernstige schade te verhinderen, dat wil zeggen of deze praktijk wel geschikt is om dit doel te bereiken. In Noord-Amerika diende men gedurende een vrij lange periode *aanzienlijk* te snoeien in het wolvenbestand voordat de schade aan wild verminderde.²⁰ Het valt niet uit te sluiten dat dit ook geldt voor schade aan melk- en slachtvee. Finland verdedigt zich evenwel onder meer met het argument dat de wolvenpopulatie ondanks de jacht is gegroeid — wat een vermindering van de schade onwaarschijnlijk maakt.

37. Het is ook denkbaar dat de vergunningen slechts de rechtstreekse verdediging tegen concrete aanvallen, bijvoorbeeld op

20 — Commission on Life Sciences (CLS), *Wolves, Bears, and Their Prey in Alaska: Biological and Social Challenges in Wildlife Management* (1997), blz. 183 e.v. (<http://fermat.nap.edu/books/0309064058/html>).

honden of schapen, mogelijk dienen te maken. Daarvoor ontbreekt evenwel elk aanknopingspunt.

mogelijk dat deze vervolgens hun gewoonten zullen veranderen en in de toekomst meer afstand zullen houden.

38. Een andere verklaring wordt gegeven in het door de Commissie tijdens de procedure overgelegde beschermingsplan. Volgens dit plan dient de jacht op wolven namelijk deze dieren mensenschuw te houden. Door deze schuwheid zouden wolven de mens en de plaatsen waar deze gevestigd is, vermijden en zouden zij minder gelegenheid hebben om melk- en slachtvee te doden of mensen in gevaar te brengen.²¹ Voor zover de jacht dit doel heeft, dient zij ter voorkoming van schade in de zin van artikel 16, lid 1, sub b, van de habitatrichtlijn.

39. Wolven worden weliswaar als zeer schuw beschouwd, maar de door hen veroorzaakte schade toont aan dat zij de mens niet volledig mijden. Uit de toepassing van de Finse schadevergoedingsregeling voor de door wolven veroorzaakte schade blijkt dat wolven in de jaren 2000 tot en met 2003 jaarlijks tussen 23 en 135 schapen hebben gedood, tussen 1 en 9 stuks vee, 270 tot 561 rendieren en 20 tot 31 honden. Minstens bij schapen en rendieren is een stijgende tendens waar te nemen.²² Wanneer daadwerkelijk jacht wordt gemaakt op die roedels die zich het dichtst bij de mensen ophouden en de meeste schade veroorzaken²³, lijkt het

40. Op basis van de beschikbare informatie dient evenwel te worden vastgesteld dat ook deze stelling de ongedifferentieerde vergunning voor het doodschieten van een bepaald aantal wolven niet kan rechtvaardigen. Zij dient integendeel door wetenschappelijk onderzoek te worden bevestigd voordat zij kan worden geaccepteerd. Dit onderzoek dient niet alleen uitsluitsel te geven over de vraag in hoe verre de jacht geschikt is om wolven schuw te houden, maar ook over de vraag hoe de jacht efficiënt kan zijn en de populatie wolven zo weinig mogelijk schaadt, bijvoorbeeld of en eventueel onder welke omstandigheden alfadieren dan wel slechts jonge dieren of zelfs alle dieren van de roedel moeten worden gedood. Ook dient te worden nagegaan of in plaats van het doden van wolven andere maatregelen, zoals die welke de Commissie heeft voorgesteld, kunnen volstaan. Zo zou het melk- en slachtvee 's nachts in stallen kunnen worden ondergebracht of achter een doeltreffende omheining kunnen worden geplaatst, zouden er geurstoffen of andere afschrikmiddelen kunnen worden gebruikt of zou de veroorzaakte schade kunnen worden vergoed.

41. Artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn onderwerpt bovendien elke afwijking van de strikte beschermingsbepalingen van artikel 12 aan de aanvullende voorwaarde dat deze 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.

21 — Beschermingsplan (aangehaald in voetnoot 3, blz. 49).

22 — Beschermingsplan (aangehaald in voetnoot 3, blz. 17).

23 — Volgens het beschermingsplan (aangehaald in voetnoot 3, blz. 17) wordt 80 % van de schade veroorzaakt door 10 tot 20 % van de wolven.

42. Volgens artikel 1, sub i, van de habitatrichtlijn wordt de staat van instandhouding als gunstig beschouwd indien zij aan drie criteria voldoet. Het tweede en het derde criterium hebben betrekking op het natuurlijke verspreidingsgebied en de habitat van de soort. In de onderhavige procedure bestaat er geen twijfel over dat aan deze criteria voor een gunstige staat van instandhouding is voldaan.

43. Discussie bestaat evenwel over het eerste criterium waaraan de staat van instandhouding moet voldoen om als gunstig te worden beschouwd, namelijk over de vraag of uit populatiedynamische gegevens betreffende de wolf blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven.

44. Iedereen is het erover eens dat de Finse wolvenpopulatie de laatste jaren aanzienlijk is gegroeid en zich ook ruimtelijk sterk heeft verspreid. Ondanks de jachtvergunningen is de staat van instandhouding van de soort dus in zijn geheel beschouwd niet verslechterd, maar verbeterd. Op basis hiervan kan met de Finse regering worden gesteld dat de wolvenpopulatie in Finland voldoet aan de voorwaarden om te kunnen spreken van een gunstige staat van instandhouding.

45. De Commissie is niettemin de mening toegedaan dat de wolf zich tijdens de

precontentieuze procedure en bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, dat wil zeggen op 4 september 2002, in Finland niet in een gunstige staat van instandhouding bevond. Zij baseert zich daarbij op een studie die op basis van de gegevens voor het jaar 1998 de wolf in Finland als een bedreigde soort kwalificeerde, alsook op het Finse beschermingsplan voor de wolf. Zoals Finland beklemtoont, is deze studie in de onderhavige procedure slechts van ondergeschikt belang, aangezien het bepalende tijdstip 4 september 2002 is. In welke staat van instandhouding de wolvenpopulatie zich op dat tijdstip bevond, blijkt uit het beschermingsplan.

46. Het beschermingsplan gaat ervan uit dat de Finse wolvenpopulatie, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de immigratie van wolven uit de Russisch-Karelische populatie, pas een op lange termijn levensvatbare component van haar natuurlijke habitat in Finland vormt wanneer zij minstens 20 zich voortplantende paren omvat.²⁴ In het relevante jaar 2002 waren er evenwel volgens het plan slechts 12 zulke paren, in de jaren daarvoor zelfs nog minder. In 2005 is dit aantal gegroeid tot 16, waarmee de drempel om te kunnen spreken van een op lange termijn levensvatbare populatie nog steeds niet is bereikt.²⁵

24 — Beschermingsplan (aangehaald in voetnoot 3, blz. 41 en blz. 15 e.v.).

25 — Beschermingsplan (aangehaald in voetnoot 3, blz. 9 e.v.).

47. Finland brengt hiertegen in dat voor de beoordeling of er al dan niet sprake is van een gunstige staat van instandhouding niet het concept van de kleinste levensvatbare populatie bepalend is, maar de dynamiek van de populatie, die duidelijk gunstig is.

48. Dit argument van de Finse regering is weinig overtuigend, aangezien het wordt tegengesproken door de vaststellingen in haar eigen beschermingsplan, die kennelijk op de beste beschikbare wetenschappelijke kennis zijn gebaseerd. Bijgevolg kan de staat van instandhouding van de wolf in Finland op het relevante tijdstip niet als gunstig worden beschouwd.

49. Verder dient, anders dan Finland betoogt, ervan te worden uitgegaan dat het doodschieten van individuele wolven nadelig was voor de staat van instandhouding van de populatie. Dat de populaties zijn gegroeid ondanks het feit dat er wolven zijn doodgeschoten, sluit niet per se uit dat de dodingen elk op zich beschouwd de staat van instandhouding eerst hebben verslechterd.²⁶ Wanneer zich voortplantende wolven worden doodgeschoten, heeft dit rechtstreeks tot gevolg dat het voor de staat van instandhouding bepalende aantal zich voortplantende paren vermindert. Maar ook het doodschieten van wolven die zich nog niet voortplanten, heeft indirecte gevolgen voor het aantal paren dat zich wel voortplant.

Indien deze dieren verder zouden leven, zouden zij op een of ander moment hun roedel verlaten en mogelijkerwijs een partner vinden.²⁷ Gelet op het beperkte aantal wolven in Finland, zou de staat van instandhouding van de populatie dus vermoedelijk sterker verbeterd zijn dan daadwerkelijk is gebeurd, indien er geen individuele wolven waren doodgeschoten.

50. Bijgevolg kan niet worden vastgesteld dat het doodschieten van wolven geen nadelige gevolgen heeft gehad voor de gunstige staat van instandhouding van de Finse wolvenpopulatie of deze populatie niet heeft geschaad. Ook om deze reden kon de wolvenjacht op het relevante tijdstip niet worden gerechtvaardigd op grond van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn.

51. De Finse regering werpt evenwel terecht de vraag op of bij ontbreken van een gunstige staat van instandhouding elke rechtvaardiging van een voor de strikt beschermde soort nadelige maatregel in de zin van artikel 12 van de habitatrichtlijn op grond van artikel 16 is uitgesloten. Dat zou betekenen dat de lidstaten geen van de verboden schadelijke maatregelen zouden mogen toestaan, ongeacht de doelstellingen ervan, zolang geen gunstige staat van instandhouding voor de in

26 — Zie arrest van 29 januari 2004, Commissie/Oostenrijk [golfterrein Wörschach] (C-209/02, Jurispr. blz. I-1211, punt 27), en arrest Commissie/Portugal [Castro Verde] (aangehaald in voetnoot 10, punt 24).

27 — Zie beschermingsplan (aangehaald in voetnoot 3, blz. 11).

bijlage IV genoemde soorten is bereikt. Voor vele soorten zou dit neerkomen op een absolute bescherming, aangezien zij strikt beschermd zijn omdat zij niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren.

52. Juist wanneer zeer kostbare goederen, zoals het menselijke leven en de gezondheid van de mens, rechtstreeks gevaar lopen, moet het evenwel mogelijk zijn om los van de staat van instandhouding van de soort af te wijken van de verboden ter bescherming van de soorten, wanneer dit het enige middel is om dit gevaar af te wenden. Bijgevolg dringt zich ondanks de noodzaak van een strikte uitlegging van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn een versoepeling op van de vereisten waaraan dient te worden voldaan om schade aan strikt beschermde soorten te kunnen rechtvaardigen. Zoals Finland terecht betoogt, erkent de Commissie dit althans impliciet in haar richtsnoeren voor de toepassing van de artikelen 12 en 16, aangezien zij daarin niet uitsluit dat uitzonderingen ook in geval van een ongunstige staat van instandhouding gerechtvaardigd kunnen zijn.²⁸

53. Een dergelijke versoepeling vindt steun in de rechtspraak van het Hof, dat met betrekking tot het recht inzake natuurbe-

scherming reeds heeft erkend dat schade aan beschermde natuurgoederen om buitengewone redenen gerechtvaardigd kan zijn, zelfs wanneer dit volgens de tekst van de betrokken bepalingen niet mogelijk is.²⁹ Daarbij moet het gaan om redenen die verband houden met het algemeen welzijn en die voorrang hebben op de door de richtlijn beschermde milieubelangen (in de betrokken zaak ging het om de bescherming van de kust en het gevaar voor overstromingen).³⁰ Rekening werd ook gehouden met het feit dat het project waar het in die zaak om ging, concrete positieve gevolgen had voor de bedreigde soorten.³¹

54. Praktisch beschouwd gaat het zoals bij artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn om een toepassing van het evenredigheidsbeginsel, die evenwel wat de mogelijke doelstellingen van de uitzonderingen betreft niet tot de in artikel 16, lid 1, sub a tot en met e, opgesomde uitzonderingsgronden beperkt is en vooral niet onderworpen is aan de voorwaarde dat de soort zich in een gunstige staat van instandhouding bevindt.

55. In casu kan evenwel zelfs een dergelijke versoepeling van de vereisten van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn de Finse praktijk niet rechtvaardigen. Aangezien de vergunning voor de wolvenjacht niet beperkt is tot die dieren die ter voorkoming van schade dienen te worden doodgeschoten en de doeltreffendheid van deze regeling boven-

28 — Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, 5e ontwerpversie, april 2006, deel III, punten 49 e.v., met name punt 54 (blz. 63 e.v.) (http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/species_protection/library?l=commission_guidance&vm=detailed&sb=Title).

29 — Arrest van 28 februari 1991, Commissie/Duitsland [Leybucht] (C-57/89, Jurispr. blz. 1-883, punt 21).

30 — Arrest Leybucht (aangehaald in voetnoot 29, punt 23).

31 — Arrest Leybucht (aangehaald in voetnoot 29, punt 25).

dien niet voldoende wetenschappelijk is bewezen, zijn er geen buitengewone redenen die deze jacht rechtvaardigen.

V — Kosten

56. Het beroep van de Commissie moet derhalve worden toegewezen.

57. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het gelijk moet worden gesteld, dient de Finse Republiek overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

VI — Conclusie

58. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging, te beslissen als volgt:

- „1) Door de wolvenjacht toe te staan zonder te kunnen aantonen dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 16, lid 1, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna waaronder afwijkingen mogelijk zijn, heeft de Republiek Finland niet voldaan aan de verplichtingen die krachtens de artikelen 12, lid 1, en 16, lid 1, van deze richtlijn op haar rusten.
- 2) De Republiek Finland wordt verwezen in de kosten.”