

Zaak C-474/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

18 juni 2019

Verwijzende rechter:

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstol (Zweden)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 juni 2019

Verzoekende partij:

Naturskyddsförening i Härryda

Göteborgs Ornitologiska Förening

Verwerende partij:

Länsstyrelse i Västra Götalands län

U.T.B.

Hoofdgeding

Beroep dat door twee verenigingen zonder winstoogmerk is ingesteld tegen het besluit van de länsstyrelse (provinciebestuur) om geen handhavingsmaatregelen te nemen in verband met een kennisgeving van houtkap in een bosgebied waarin de habitats zijn gelegen van een aantal diersoorten die zijn beschermd op grond van richtlijn 92/443/EEG en richtlijn 2009/147/EG.

Feitelijke en juridische context van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 267 VWEU betreffende de uitlegging van artikel 12 van richtlijn 93/43 en artikel 5 van richtlijn 2009/147.

Prejudiciële verwijzing

1. Moet artikel 5 van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale praktijk op grond waarvan het verbod enkel betrekking heeft op de soorten die zijn opgenomen in bijlage 1 bij bovengenoemde richtlijn, die op welk niveau dan ook bedreigd zijn of waarvan de populatie op lange termijn een neerwaartse trend vertoont?
2. Moeten de begrippen „opzettelijk doden/(ver)storen/vernielen”, die worden gebezigd in artikel 5, onder a) tot en met d), van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand en artikel 12, onder a) tot en met c), 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, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale praktijk op grond waarvan in het geval waarin de betreffende maatregel kennelijk niet tot doel heeft soorten te doden of te storen (bijvoorbeeld bosbouwmaatregelen of bodemexploitatie), de verboden enkel van toepassing zijn indien er een risico bestaat dat die maatregel negatieve gevolgen heeft voor de staat van instandhouding van de soorten?

De eerste en de tweede vraag worden gesteld in het licht van onder andere:

- het feit dat artikel 5 van de vogelrichtlijn betrekking heeft op de bescherming van alle vogelsoorten als bedoeld in artikel 1, eerste alinea, de wijze waarop het begrip „specimen” wordt omschreven in artikel 1, onder m), van de habitatrichtlijn;
 - het feit dat de kwestie van de staat van instandhouding van de soort hoofdzakelijk aan de orde is in verband met de afwijkingen waarin is voorzien bij artikel 16 van de habitatrichtlijn (de afwijking vereist dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat en 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) en artikel 9 van de vogelrichtlijn (de afwijking mag niet onverenigbaar zijn met deze richtlijn, die de lidstaten in artikel 2 verplicht de nodige maatregelen te nemen om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen).
3. Indien het antwoord op de tweede vraag deels luidt dat de schade op een ander dan het individuele niveau moet worden beoordeeld opdat het verbod van toepassing is, moet de beoordeling dan worden verricht op een van de volgende schalen of niveaus:

- a. een bepaald geografisch afgebakend gedeelte van de populatie, zoals gedefinieerd onder a), bijvoorbeeld binnen de grenzen van de provincie, de lidstaat of de Europese Unie;
 - b. de betrokken lokale populatie (biologisch afgezonderd van andere populaties van de soort);
 - c. de betrokken metapopulatie¹;
 - d. de gehele populatie van de soort binnen het relevante biogeografische regionale deel van het verspreidingsgebied van de soort?
4. Moet het begrip „beschadiging/vernieling”, dat met betrekking tot voortplantingsplaatsen wordt gebezigd in artikel 12, onder d), 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, aldus worden uitgelegd dat deze bepaling in de weg staat aan een nationale praktijk op grond waarvan in het geval waarin beschadiging, vernieling of achteruitgang – direct of indirect, afzonderlijk of cumulatief – tot gevolg heeft dat de continue ecologische functie (CEF) van de habitat van de betrokken soort in een enkel gebied ondanks voorzorgsmaatregelen verloren gaat, het verbod alleen wordt toegepast indien de staat van instandhouding van de betrokken soort op een van de in de derde vraag vermelde niveaus dreigt te verslechteren?
5. Indien het antwoord op de vierde vraag ontkennend luidt, hetgeen inhoudt dat schade op een ander niveau dan dat van de habitat in het individuele gebied moet worden beoordeeld opdat het verbod van toepassing is, dient de beoordeling dan te worden verricht op een van de volgende schalen of niveaus:
- a. een bepaald geografisch afgebakend gedeelte van de populatie, zoals gedefinieerd onder a), bijvoorbeeld binnen de grenzen van de provincie, de lidstaat of de Europese Unie;
 - b. de betrokken lokale populatie (biologisch afgezonderd van andere populaties van de soort);
 - c. de betrokken metapopulatie;
 - d. de gehele populatie van de soort binnen het relevante biogeografische regionale deel van het verspreidingsgebied van de soort?

¹ Metapopulatie: een verzameling subpopulaties met beperkt contact, waarbij in de loop der tijd bepaalde subpopulaties uitsterven en andere worden versterkt, en waarbij plaatsen van uitgestorven subpopulaties opnieuw kunnen worden gekoloniseerd door aangrenzende subpopulaties.

De tweede en de vierde vraag van de mark- en miljödomstol (rechter voor landen milieuzaken, Zweden) omvatten de vraag of de strikte bescherming die de richtlijnen bieden, niet langer van toepassing is op soorten waarvoor de doelstelling van de richtlijn (gunstige staat van instandhouding) is bereikt.

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en aangehaalde rechtspraak van het Hof

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, artikel 12 en bijlagen 2, 4 en 5.

Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand, artikel 5 en bijlagen 1 tot en met 3.

Richtsnoeren van de Commissie inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang in de zin van richtlijn 92/43 (definitieve versie, februari 2007).

Arrest van 30 januari 2002, Commissie/Griekenland (C-103/00, EU:C:2002:60).

Arrest van 18 mei 2006, Commissie/Spanje (C-221/04, EU:C:2006:329).

Arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland (C-342/05, EU:C:2007:341).

Arrest van 9 juni 2011, Commissie/Frankrijk (C-383/09, EU:C:2011:369).

Arrest van 10 november 2016, Commissie/Griekenland (C-504/14, EU:C:2016:847).

Arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 237).

Conclusie in zaak C-6/04, Commissie/Verenigd Koninkrijk (EU:C:2005:372).

Conclusie in zaak C-221/04, Commissie/Spanje (EU:C:2005:777).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht en aangehaalde rechtspraak van nationale rechters

Skogsvårdslag (1979:429) [wet (1979:429) inzake bosbouw].

Miljöbalk (1998:809) [milieuwetboek (1998:809)], hoofdstuk 8, § 1.

Artskyddsförordning (2007:845) [besluit (2007:845) inzake de bescherming van soorten], § 4, bijlage 1.

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKFS 2011:7) [voorschriften en algemene richtsnoeren (SKFS 2011:7) van het bosbouwagentschap], zoals gewijzigd bij SKSFS 2013:2.

Naturvårdsverkets „Handbok för artskyddsförordningen”, 2009:2 („Handboek over het besluit inzake de bescherming van soorten” van het Milieuagentschap, 2009:2), eerste uitgave, april 2009.

Arrest van de Mark- och miljööverdomstol (rechter in tweede aanleg voor land- en milieuzaken) in zaak M 11317-14.

Arrest van de Mark- och miljööverdomstol in zaak M 9914-15.

Arrest van de Mark- och miljööverdomstol in zaak M 10104-17.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De zaak gaat over een kennisgeving van houtkap aan de Skogsstyrelse (bosbouwagentschap) in een bosgebied in de gemeente Härryda. De kennisgeving betreft eindkap, dat wil zeggen dat alle bomen worden verwijderd, met uitzondering van het beperkte aantal bomen dat in overeenstemming met de richtsnoeren van het bosbouwagentschap in stand moet worden gehouden.
- 2 In het bosgebied hebben de volgende vogelsoorten hun habitat: de kleine bonte specht (*Dryobates minor*), het auerhoen (*Tetrao urogallus*), de wespendif (*Pernis apivorus*), de havik (*Accipiter gentilis*) en de goudhaan (*Regulus regulus*). De heikikker (*Rana arvalis*) komt ook in dat gebied voor. Het is zeer waarschijnlijk dat die soorten het gebied gebruiken voor hun voortplanting en de houtkap zal, afhankelijk van wanneer in de levenscyclus van elke soort de houtkap plaatsvindt, ertoe leiden dat specimens van de soorten worden gestoord of gedood. Alle eieren die op het moment van de houtkap in het gebied aanwezig zijn, zullen worden vernield.
- 3 Het bosbouwagentschap heeft als toezichthoudende autoriteit specifieke richtsnoeren over de te nemen voorzorgsmaatregelen uitgevaardigd en was van oordeel dat de houtkap, indien de richtsnoeren zouden worden opgevolgd, niet in strijd was met een van de verboden die zijn neergelegd in de artskyddsförordning (besluit inzake de bescherming van soorten; hierna: „ASF”), waarbij de strikte bescherming van soorten waarin richtlijn 92/43 en richtlijn 2009/147 voorzien, in het Zweedse recht wordt omgezet. De door het bosbouwagentschap voorgeschreven voorzorgsmaatregelen zijn niet juridisch bindend, maar slechts aanbevelingen.
- 4 Op 17 januari 2018 hebben de Naturskyddsförening i Härryda (natuurbeschermingsvereniging van Härryda) en Göteborgs Ornitologiska Förening (ornithologische vereniging van Gotenburg) (hierna samen de „verenigingen”) de Länsstyrelse i Västra Götalands län (provinciebestuur van

Västra Götaland; hierna: „provinciebestuur”), die volgens de ASF de regionale toezichthoudende autoriteit is, verzocht om op basis van de specifieke richtsnoeren van het bosbouwagentschap op te treden naar aanleiding van de kennisgeving van houtkap. De vereniging hebben verklaard dat de houtkap niettegenstaande de richtsnoeren van het bosbouwagentschap in strijd was met de in de ASF neergelegde verboden.

- 5 Het provinciebestuur is tot de slotsom gekomen dat er op grond van de ASF geen afwijkingsbeoordeling hoefde te worden verricht. Het was dus van mening dat de maatregelen niet in strijd waren met de in de ASF neergelegde verboden, op voorwaarde dat de in de specifieke richtsnoeren bepaalde voorzorgsmaatregelen werden genomen.
- 6 De verenigingen hebben bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het besluit van het provinciebestuur om geen handhavingsmaatregelen te nemen. Zij vorderen primair dat de verwijzende rechter het besluit van het provinciebestuur nietig verklaart.

Voornaamste argumenten van de partijen

Verenigingen

- 7 Bij het onderzoek en de beoordeling van activiteiten die van invloed zijn op beschermde soorten, moet het uitgangspunt worden gevormd door de behoefte van die soorten aan habitats, voedsel, bescherming en contact met andere specimens van dezelfde soort. Bij onderzoeken en beoordelingen moet rekening worden gehouden met het totale effect van verschillende activiteiten en met de cumulatieve effecten.
- 8 In het gebied van de houtkap leeft een groot aantal beschermde soorten. Het is duidelijk dat ook bij bosbouw de soorten moeten worden beschermd. Dat volgt zowel uit de nationale rechtspraak (het arrest van de Mark-och miljööverdomstol in zaak M 9914-15) als uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen, C-441/17) betreffende bosbouw en de aanwezigheid van vogelsoorten die op grond van richtlijn 2009/147 prioritair zijn. De opzettelijke vernieling van of het toebrengen van schade aan de broedplaatsen, nesten en eieren van vogelsoorten die specifiek zijn aangewezen op grond van richtlijn 2009/147, is niet toegestaan. Evenmin mogen die vogels worden gestoord tijdens hun broedperiode.
- 9 Zes verschillende soorten habitats zijn gedocumenteerd in het omliggende gebied, waaronder het bostype westelijke taiga (9010), waaruit blijkt dat het gebied een zeer grote natuurwaarde heeft. De westelijke taiga heeft een ongunstige staat van instandhouding en volgens de laatste verslagen op basis van artikel 17 van richtlijn 92/43 is de trend voor dit soort natuurlijke omgeving negatief. De kaalslag waarvan tegenwoordig sprake is, heeft een aanzienlijk effect op de

habitats en omstandigheden van de beschermde soorten. Nog meer kaalslag zal de habitats voor een groot aantal beschermde soorten doen afnemen.

- 10 Bij de beoordeling die wordt verricht met het oog op het toestaan van een afwijking, moet rekening worden gehouden met het effect van de maatregelen op de gunstige staat van instandhouding van de lokale en regionale populaties, alsook met de beschadiging of de achteruitgang van de continue ecologische functie van een habitat. Opgemerkt dient te worden dat geleidelijke verslechtering evenmin is toegestaan. Dat geldt tevens voor de continue ecologische functie van een gebied. Bij de beoordeling moet ook rekening worden gehouden met cumulatieve effecten en moet het voorzorgsbeginsel worden toegepast. Bovendien zijn de habitats van de soorten zelfs beschermd wanneer zij niet door de betreffende soort worden gebruikt en moeten, zoals hierboven is vermeld, bij beoordelingen op het gebied van de bescherming van soorten voor elke soort afzonderlijk beoordelingen en onderzoeken worden verricht.
- 11 De richtsnoeren van het bosbouwagentschap bevatten geen informatie over de aanwezigheid van beschermde soorten in het houtkapgebied, noch details over eventuele beperkingen van de periode waarin bosbouwmaatregelen mogen worden uitgevoerd.

Provinciebestuur

- 12 De in de ASF neergelegde verboden zijn, wat wilde vogels betreft, alleen van toepassing op de soorten die in bijlage 1 bij de ASF met de letter B zijn aangeduid en dus van zodanig Uniebelang zijn dat er speciale beschermingszones en natuurgebieden voor moeten worden aangelegd, op soorten die op de rode lijst staan en op soorten waarvan de populatie in de afgelopen 30 jaar (of drie generaties) met meer dan 50 % is gedaald volgens de Zweedse telling voor broedvogels.
- 13 Als de maatregel kennelijk niet tot doel heeft soorten te doden of te storen, wat bijvoorbeeld geldt voor de uitvoering van bosbouwmaatregelen, is het redelijk dat de verboden enkel van toepassing zijn wanneer er een risico is dat de staat van instandhouding van de soort wordt geschaad (zie onder meer het arrest van de Mark- och miljööverdomstol in zaak M 11317-14).
- 14 Voor het verbod op het toebrengen van schade aan of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen van de fauna is geen opzet vereist. Het verbod is evenwel alleen van toepassing als de staat van instandhouding van de betrokken soorten dreigt te verslechteren. Deze uitlegging vindt steun in onder andere het arrest van de Mark- och miljööverdomstol in zaak M 11317 14. Volgens het provinciebestuur hechtte de rechter in dat arrest groot belang aan het feit dat het effect zich voordeed in een voor de soort belangrijk gebied („kerngebied”). Een toepassing van het verbod waarbij geen rekening wordt gehouden met het risico dat is gelegen in het effect op de staat van instandhouding, zou in veel gevallen verder gaan dan wat nodig is om het doel van de bescherming van soorten te

bereiken. De achtergrond hiervoor zijn de strikte voorwaarden voor het toestaan van afwijkingen (zie onder meer het arrest van de Mark- en miljööverdomstol in zaak M 1713 13 en opmerking 5 in de richtsnoeren van de Commissie), die impliceren dat maatregelen waarbij verbodsbepalingen worden toegepast, in de regel niet kunnen worden uitgevoerd.

- 15 Volgens de algemene beoordeling door het provinciebestuur van de toepasselijkheid van het in § 4, punt 4, ASF neergelegde verbod is een verlies (door beschadiging, vernieling of achteruitgang) van de continue ecologische functie van de habitat van de betrokken soort een vorm van schade of vernieling als bedoeld in die bepaling. Voor de toepasselijkheid van het verbod moet er evenwel tegelijk een risico bestaan op negatieve gevolgen voor de staat van instandhouding van de soort.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 16 Bij § 4, punten 1 en 2, ASF worden de verbodsbepalingen die zijn vervat in artikel 12 van richtlijn 92/43 en artikel 5 van richtlijn 2009/147, omgezet. Volgens § 14 ASF kan het provinciebestuur in individuele gevallen een afwijking van de in § 4 neergelegde verboden toestaan. In casu is het provinciebestuur tot de slotsom gekomen dat er geen afwijking hoefde te worden toegestaan voor de houtkap in kwestie, wat betekent dat het van mening is dat de in § 4 ASF neergelegde verboden niet van toepassing zijn. In zoverre heeft het provinciebestuur zich gebaseerd op besluiten van de Mark- en miljööverdomstol.
- 17 In zijn arrest in zaak M 11317 14 heeft de Mark- en miljööverdomstol geoordeeld dat het redelijk is om voor de toepasselijkheid van de in § 4, punten 1 en 2, ASF neergelegde verboden te eisen dat er een risico is dat de staat van instandhouding van de beschermde soorten in het gebied wordt aangetast, wanneer de activiteit kennelijk niet tot doel heeft diersoorten te doden of te storen. De Mark- en miljööverdomstol is van oordeel dat het effect van de activiteit op de staat van instandhouding van de betrokken soorten niet alleen mag worden beoordeeld binnen de desbetreffende biogeografische regio, maar ook lokaal moet worden beoordeeld. De reikwijdte van die beoordeling moet volgens de Mark- en miljööverdomstol worden afgestemd op de betrokken soort. In de zaak die voor de Mark- en miljööverdomstol aanhangig is, zou de activiteit in kwestie leiden tot de vernieling van voortplantingsplaatsen van exemplaren van soorten die strikt zijn beschermd op grond van richtlijn 92/43. De Mark- en miljööverdomstol gaf toestemming voor de activiteit op voorwaarde dat er beschermende maatregelen zouden worden genomen in de vorm van het aanleggen van voortplantingsplaatsen voor de betrokken soorten in het gebied van de populatie van de soorten in het noordelijke deel van Gotland. Hij was van oordeel dat de beschermende maatregelen tot gevolg hadden dat de in § 4 ASF neergelegde verboden niet van toepassing waren.

- 18 De belangrijkste vraag van de verwijzende rechter luidt of de strikte bescherming waarin richtlijn 92/43 voorziet, niet langer geldt voor soorten waarvoor de met de richtlijn nagestreefde doelstelling van een gunstige staat van instandhouding is bereikt.
- 19 In het licht van het voorgaande en rekening houdend met de feiten van de zaak, heeft de verwijzende rechter vervolgens een aantal vragen gesteld over de verenigbaarheid met het Unierecht van de nationale praktijk die betrekking heeft op de beoordeling van het doel van de maatregelen en hun effect op de staat van instandhouding van beschermde soorten.
- 20 De verwijzende rechter wenst ten eerste te vernemen of het met richtlijn 2009/147 verenigbaar is om, overeenkomstig de nationale rechtspraak, voor de toepasselijkheid van de in artikel 5 van die richtlijn neergelegde verboden te eisen dat een soort is opgenomen in bijlage 1 bij die richtlijn, dat zij op welk niveau dan ook bedreigd is of dat haar populatie op lange termijn een neerwaartse trend vertoont.
- 21 Ten tweede vraagt de verwijzende rechter zich af of het met artikel 12, lid 1, onder d), van richtlijn 92/43 en artikel 5 van richtlijn 2009/147 verenigbaar is om in de nationale praktijk te eisen dat er een risico is op schadelijke effecten op de staat van instandhouding van de soort, opdat een maatregel die kennelijk niet tot doel heeft specimens van beschermde soorten te doden of te storen dan wel om eieren van dergelijke soorten te vernielen, in strijd is met de in § 4 ASF neergelegde verboden.
- 22 Ten derde wenst de verwijzende rechter te vernemen of het met artikel 12, lid 1, onder d), van richtlijn 92/43 verenigbaar is om overeenkomstig de nationale praktijk te eisen dat er een risico bestaat dat de staat van instandhouding van een beschermde soort achteruitgaat, opdat het in § 4 ASF neergelegde verbod van toepassing is wanneer de continue ecologische functie van de habitat van de betrokken soort in een enkel gebied verloren gaat hoewel er voorzorgsmaatregelen zijn genomen. Dit verlies van de continue ecologische functie kan – direct of indirect – worden veroorzaakt door beschadiging, vernieling of achteruitgang, afzonderlijk dan wel cumulatief.
- 23 Ten slotte twijfelt de verwijzende rechter aan het niveau waarop de beoordeling van de schade moet worden verricht indien deze niet op individueel niveau mag worden verricht.