

Zaak C-27/24

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:

15 januari 2024

Verwijzende rechter:

Tribunale regionale di giustizia amministrativa della Regione autonoma Trentino - Alto Adige/Südtirol (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

20 december 2023

Verzoekende partijen:

Lega Anti Vivisezione (LAV)

Lega per l'Abolizione della Caccia (LAC)

Verwerende partijen:

Provincia autonoma di Trento

Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Het geding heeft betrekking op een reeks beroepen die meerdere milieu-/dierenbeschermingsorganisaties hebben ingesteld tegen enkele maatregelen waarbij de Presidente della Provincia autonoma di Trento (voorzitter van het bestuur van de autonome provincie Trento; hierna: „voorzitter van het bestuur van de APT”), toestemming heeft gegeven om een bruine beer van het vrouwelijke geslacht te doden nadat deze berin een persoon had gedood.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Met zijn prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 16 van de habitatrichtlijn (richtlijn 92/43), dat de autoriteit toestaat om af te wijken van het verbod op het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van beschermde diersoorten, voorziet in een rangorde tussen enerzijds het permanent gevangen houden van het gevaarlijke dier (dat wil zeggen het vangen van het dier om het permanent in gevangenschap te houden) en anderzijds het doden van dat dier.

Prejudiciële vraag

[1] Als eenmaal is vastgesteld dat is voldaan aan de voorwaarde dat een van de uitdrukkelijk in artikel 16, lid 1, onder a) tot en met e), genoemde situaties zich voordoet en aan de 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”, moet de verdere voorwaarde dat „er geen andere bevredigende oplossing bestaat” in artikel 16 van richtlijn 92/43/EEG, met het oog op de verlening van toestemming om af te wijken van het verbod op „het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten” in artikel 12, onder a), van deze richtlijn, dan aldus worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit moet aantonen dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat waarmee verwijdering van het dier uit zijn natuurlijke verspreidingsgebied kan worden voorkomen, waaruit volgt dat een gemotiveerde keuze van de in de praktijk te nemen maatregel mogelijk is, te weten dat het dier kan worden gevangen om in permanente gevangenschap te worden gehouden of kan worden gedood, en deze maatregelen op gelijke voet staan;

of

[2] Als eenmaal is vastgesteld dat is voldaan aan de voorwaarde dat een van de uitdrukkelijk in artikel 16, lid 1, onder a) tot en met e), genoemde situaties zich voordoet en aan de 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”, moet de verdere voorwaarde dat „er geen andere bevredigende oplossing bestaat” in artikel 16 van richtlijn 92/43/EEG, met het oog op de verlening van toestemming om af te wijken van het verbod op „het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten” in artikel 12, onder a), van deze richtlijn, dan aldus worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit voorrang moet geven aan de optie dat het dier wordt gevangen om permanent in gevangenschap te worden gehouden, en het dier uitsluitend wanneer deze oplossing objectief, en niet tijdelijk, niet mogelijk is, mag worden verwijderd door het te doden, en er dus een strikte hiërarchie tussen deze maatregelen bestaat.

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, de artikelen 2, 12 en 16 (hierna: „richtlijn”)

Arresten van 20 oktober 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-6/04, EU:C:2005:626); 10 mei 2007, Commissie/Oostenrijk (C-508/04, EU:C:2007:274); 14 juni 2007, Commissie/Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, punten 31 en 45); 17 april 2018, Commissie/Polen (C-441/17, EU:C:2018:255); 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punten 27, 28, 29, 32, 38, 41, 49, 51, 59, 66, 68); 11 juni 2020, Asociația „Alianța pentru combaterea abuzurilor” (C-88/19, EU:C:2020:458, punten 25, 44, 49), en 2 maart 2023, Commissie/Polen (C-432/21, EU:C:2023:139)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto del Presidente della Provincia Autonoma di Trento n. 10 del 27 aprile 2023 (besluit nr. 10 van de voorzitter van het bestuur van de APT van 27 april 2023);

Legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9 - Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale (provinciale wet nr. 9 van 11 juli 2018 - Uitvoering van artikel 16 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: bescherming van het alpiene landbouwsysteem; hierna: „provinciale wet nr. 9/2018”).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 5 april 2023 werd in de gemeente Caldes (provincie Trento) in een bos een 26-jarige jongeman dood aangetroffen met verwondingen die vervolgens werden toegeschreven aan een bruine beer van het vrouwelijke geslacht, JJ4 genoemd. Op 8 en 13 april 2023 heeft de voorzitter van het bestuur van de APT ter bescherming van de openbare veiligheid twee noodverordeningen uitgevaardigd om de beer te doden, die hij weer heeft ingetrokken nadat het dier was gevangen. De beer wordt thans op een beschermde plaats vastgehouden („Casteller-reservaat”). Op 27 april 2023 heeft de voorzitter van het bestuur van de APT besluit nr. 10 vastgesteld (hierna: „litigieus besluit”), waarbij hij op grond van provinciale wet nr. 9/2018 (waarbij artikel 16 van de richtlijn in nationaal recht is omgezet) toestemming gaf om het dier te doden.
- 2 Verzoeksters zijn tegen dit besluit opgekomen, en hebben daarbij onder andere het volgende aangevoerd: a) de maatregel van het doden is onevenredig omdat de berin gevangen is en die maatregel uitsluitend is vastgesteld omdat de APT geen

actie wil ondernemen om de beer te verplaatsen; b) de maatregel van het doden komt voort uit de stelling dat het dier gevaarlijk is; die stelling is in het litigieuze besluit evenwel niet toegelicht, aangezien om te beoordelen hoe gevaarlijk het dier daadwerkelijk is en dus welke maatregel het meest geschikt is, een analyse van de interactie tussen mens en beer vereist is, die in de context van een toevallige ontmoeting kan uitmonden in meer of minder agressief gedrag van de beer als natuurlijk gevolg van het gevaar dat deze voelt door de nabijheid van de mens; c) bij een eerder voorval uit de gevraagde adviezen bleek dat er geen vaststaan bewijs was omtrent de toedracht daarvan; d) bij de vaststelling van de feiten is gebrekkig onderzoek uitgevoerd; e) de berin heeft niet aangevallen omdat zij intrinsiek gevaarlijk is, maar omdat zij haar jongen heeft verdedigd tegen wat zij als een dreigend gevaar zag, namelijk dan een mens zeer dichtbij kwam. Dat geldt ook voor eerdere incidenten met hetzelfde specimen; f) met het oog op de keuze van de meest passende maatregel raden sommige technische verslagen voor slechts potentieel gevaarlijke beren, wat JJ4 mogelijk is, aan om andere maatregelen dan het doden toe te passen; g) hoewel de voorzitter van het bestuur van de APT in zijn motivering ook verwijst naar de „Linee guida per l’attuazione della legge provinciale n. 9/2018 e dell’articolo 16 della direttiva Habitat” (richtsnoeren ter uitvoering van provinciale wet nr. 9/2018 en artikel 16 van de richtlijn; hierna: „richtsnoeren”), volgens welke bij de meest gevaarlijke beren de maatregel van het doden de voorkeur heeft, moet die stelling in de context worden gezien, aangezien in die richtsnoeren als alternatief voor het doden, de verplaatsing van het gevaarlijke specimen wordt genoemd, een optie die de APT niet in overweging heeft genomen; h) het argument van de APT dat de berin JJ4 moet worden gedood om meer ruimte te laten aan de andere beer die in het centrum is ondergebracht moet worden afgewezen, omdat het niet mogelijk is om een specimen af te maken louter om meer ruimte te geven aan een andere specimen. Het Casteller-reservaat is overigens ongeschikt, omdat een beer niet lang kan en mag worden vastgehouden in krappe ruimten die onverenigbaar zijn met zijn eigenschappen; permanente gevangenschap is derhalve een achterhaalde en onrechtmatige maatregel.

- 3 Met een beroep „tot indiening van aanvullende middelen” zijn verzoeksters vervolgens opgekomen tegen de richtsnoeren, waarbij zij onder andere het volgende hebben aangevoerd: a) in de richtsnoeren is niet naar behoren rekening gehouden met het feit dat er voor het doden alternatieve maatregelen bestaan, zoals sterilisatie, het aanbrengen van een zenderhalsband, permanente gevangenschap of verplaatsing, en niet is vermeld dat een passend onderzoek moet worden verricht, in het bijzonder met betrekking tot de reconstructie van de toedracht van de incidenten; b) de richtsnoeren voorzien in de maatregel dat het dier wordt gevangen en weer wordt vrijgelaten op een andere plaats of met een zender om het te traceren, maar alleen voor het monitoren van de dieren en niet om kritieke situaties te verhelpen; c) volgens de richtsnoeren moet het dier in de ernstigste gevallen worden verwijderd, indien er geen andere bevredigende oplossing is, wat inhoudt dat het permanent in gevangenschap wordt gehouden of wordt gedood, terwijl het Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (hoger instituut voor milieubescherming en -onderzoek; hierna:

„ISPRA”) in haar verweerschrift maatregelen heeft genoemd die beter geschikt zijn voor de onderhavige zaak, waaronder het intensiever monitoren, het vangen van het dier om het te verplaatsen en met een zender te traceren, het vangen, steriliseren en weer in de natuur vrijlaten van de berin; d) in de richtsnoeren is bepaald dat beren in kritieke gevallen zonder onderscheid worden gedood, zonder alternatieven in aanmerking te nemen en zonder het verleden van het afzonderlijke specimen en de toedracht van het incident te analyseren, ook in strijd met de in die richtsnoeren genoemde documenten, waarbij alleen voor beren met een hoog risico meteen verwijdering wordt gesuggereerd, terwijl voor potentieel gevaarlijke beren wordt voorgesteld om elk afzonderlijk geval aandachtig te beoordelen, intensief te monitoren, en voorzorgs- en afschrikingsmaatregelen te nemen.

- 4 De verwijzende rechter verklaarde de grieven bij beschikking nr. 35/2023 ongegrond, en wel om de volgende redenen: **I)** de omstandigheid dat de berin is gevangen volstaat niet om de maatregel van het doden onevenredig te achten, aangezien die maatregel is vastgesteld overeenkomstig provinciale wet nr. 9/2018, volgens welke de voorzitter van het bestuur van de APT toestemming voor het doden kan geven wanneer er geen andere bevredigende oplossing is en geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Bovendien wordt het ontbreken van bevredigende alternatieven voor het doden in het litigieuze besluit afdoende gemotiveerd; **II)** de feitelijke context blijkt naar behoren te zijn gereconstrueerd in het licht van de uitgevoerde analyses en autopsie, waaruit blijkt dat het voorval kan worden toegeschreven aan de berin JJ4; **III)** uit het feit dat de berin vergezeld was van jongen kan niet automatisch worden afgeleid dat de aanval het gevolg was van haar instinct de jongen te beschermen. Volgens het advies van het ISPRA beantwoordt het gedrag van de berin overeenkomstig het Piano d’Azione Interregionale per la Conservazione dell’Orso Bruno sulle Alpi Centro-Orientali (interregionaal actieplan voor de instandhouding van de bruine beer in de centrale en oostelijke Alpen; hierna: „PACOBACE”) aan het hoogste niveau van gevaar en valt zij onder de categorie „hoog risico”, zodat onmiddellijke verwijdering wordt aangeraden; **IV)** de eerdere gevallen van agressie door dezelfde berin waarnaar het ISPRA heeft verwezen, zijn samen met de dodelijke aanval op 5 april 2023 meer dan voldoende om het dier aan te merken als een beer met een hoog risico, ongeacht de aanleidingen van de afzonderlijke aanvallen; **V)** uit het litigieuze besluit blijkt dat de alternatieve maatregelen voor het doden naar behoren in aanmerking zijn genomen, maar dat de voorzitter van het bestuur van de APT, in lijn met de toepasselijke richtsnoeren, tot de slotsom was gekomen dat het gevaar van de berin met deze maatregelen niet kon worden weggenomen, aangezien het vangen om een zenderhalsband om te doen geen geschikte maatregel is om de veiligheid van personen te waarborgen. In de richtsnoeren is gespecificeerd dat de APT heeft voorzien in centra voor tijdelijke of permanente gevangenschap, zoals het Casteller-reservaat, dat echter maximaal drie specimens kan herbergen en het enige centrum in het alpengebied is waar probleemberen mogen worden gehouden. De richtsnoeren specificeren dat in de Europese landen waar beren voorkomen, gevaarlijke dieren normaal gesproken worden afgemaakt en niet hun

leven lang gevangen worden gehouden, omdat: a) beren die in het wild geboren zijn en gewend zijn zich binnen gebieden van honderden vierkante kilometers te verplaatsen, dezelfde omstandigheden in een beperkt gebied niet kunnen vinden; b) beren in gevangenschap veel ouder kunnen worden dan in het wild, waardoor het houden van de beren een veeleisende opgave zou zijn gezien het potentiële aantal te houden specimens en de kosten voor de aanleg en het beheer van de centra; c) het beheer van wilde beren in kleine ruimten interactieproblemen met zich brengt, zoals agressie, beschadiging en doden; d) in gevangenschap gehouden specimens niet meer in de natuur kunnen worden vrijgelaten, aangezien zij aan mensen gewend zijn. Daar komt nog bij dat het Casteller-reservaat uit drie sectoren bestaat, waarvan er één reeds is bezet door een andere beer die zoveel mogelijk ruimte nodig heeft, één wordt bezet door JJ4, en er ruimte beschikbaar moet blijven voor de noodopvang van andere specimens; **VI**) de kritiek op het litigieuze besluit, voor zover daarin wordt verklaard dat de andere beer die in Casteller wordt gehouden zoveel mogelijk ruimte moet krijgen om de best mogelijke leefomstandigheden te garanderen, is ongegrond, omdat daarmee paradoxaal genoeg uiteindelijk de keuze wordt ondersteund die de voorzitter van het bestuur van de APT met het litigieuze besluit heeft gemaakt, aangezien verzoeksters zelf toegeven dat een beer niet lang kan en mag worden vastgehouden in krappe ruimten die volstrekt onverenigbaar zijn met de ethologische kenmerken van dieren die zich op een dag ook kilometers kunnen verplaatsen.

- 5 De verwijzende rechter heeft bij beschikking in kort geding nr. 51/23 ook het beroep tot indiening van aanvullende middelen verworpen, door onder andere te oordelen dat: **I**) in de richtsnoeren is vermeld om welke redenen de alternatieve maatregelen voor het doden ondoeltreffend en onuitvoerbaar zijn, waarmee de verwijzende rechter het eens is, althans in het geval van specimens met een hoog risico; **II**) de geschiktheid van maatregelen als het „vangen en weer vrijlaten om het dier te verplaatsen en/of met een zender te traceren” of „sterilisatie” niet toereikend met bewijs is gestaafd; **III**) de „lichtere” maatregelen die verzoeksters hebben voorgesteld duidelijk ongeschikt zijn om de gevaarlijke situatie te verhelpen die is ontstaan doordat een beer die na de dodelijke aanval zonder meer in de categorie hoog risico valt, vrij kan rondlopen.
- 6 De Consiglio di Stato heeft bij beschikking nr. 2915/2023 de voornoemde beschikkingen nr. 35/2023 en nr. 39/2023 van de verwijzende rechter gedeeltelijk herzien en het bevel om het specimen JJ4 te doden opgeschort. De beer werd dus in leven gelaten, in gevangenschap, om de openbare veiligheid te beschermen.

Relevante juridische achtergrond

- 7 De bruine beer wordt internationaal beschermd door het verdrag van Bern van 19 september 1979.

- 8 Op Unieniveau hebben de artikelen 12 en 16 van de richtlijn betrekking op het verbod op het vangen of het doden van specimens van in het wild levende beschermde soorten en mogelijke afwijkingen van die verboden. Artikel 16 is in het recht van de APT omgezet bij artikel 1 van provinciale wet nr. 9/2018. In de tekst die van kracht was ten tijde dat het litigieuze besluit werd vastgesteld, was bepaald dat ter fine van de instandhouding van het alpiene landbouwsysteem in het berggebied in de provincie, en met name voor de instandhouding van natuurlijke habitats, de bescherming van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van algemeen belang, de voorzitter van het bestuur van de APT toestemming kan geven voor het onttrekken aan de natuur, het vangen of het doden van beren en wolven, op voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat en de onttrekking aan de natuur geen afbreuk doet aan het streven de populatie van de betrokken soort in haar natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Dit artikel werd gewijzigd bij provinciale wet nr. 59 van 8 augustus 2023, volgens welke de voorzitter van het bestuur van de APT in bepaalde omstandigheden is vrijgesteld van de verplichting het ISPRA om advies te vragen, en de voorzitter in bepaalde omstandigheden altijd moet gelasten dat het specimen wordt gedood, bijv. wanneer het aanvalt met fysiek contact, mensen opzettelijk volgt of probeert woningen binnen te komen. De verwijzende rechter acht deze wijziging irrelevant, aangezien zij geen terugwerkende kracht heeft.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 9 Volgens de rechtspraak van de verwijzende rechter voorzien provinciale wet nr. 9/2018 en het PACOBACE niet in een rangorde tussen het permanent gevangenschap en het doden in het geval van een gevaarlijke beer, en zijn de maatregelen van het aan de natuur onttrekken, het vangen en het doden gelijkwaardig in die zin dat zij hetzelfde effect hebben, namelijk dat zij van invloed zijn op de instandhouding van de natuurlijke habitats doordat het gevaarlijke specimen uit zijn habitat wordt verwijderd.
- 10 De Consiglio di Stato heeft (in beschikking nr. 2915/2023) een ander standpunt ingenomen, door te verklaren dat volgens het Hof de richtlijn de lidstaten niet alleen verplicht tot het vaststellen van een volledig rechtskader, maar ook tot het treffen van concrete en specifieke, ook preventieve beschermingsmaatregelen, die toelaten daadwerkelijk het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende beschermde diersoorten te voorkomen (arrest C-441/17). Artikel 16 van de richtlijn staat de lidstaten weliswaar toe om af te wijken, doch daarvoor geldt de voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat en dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de betrokken diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan (arrest C-674/17). Artikel 16, lid 1, moet restrictief worden uitgelegd (arrest C-508/04).

- 11 Volgens de Consiglio di Stato is op dit gebied het evenredigheidsbeginsel van toepassing. Een afwijking is alleen mogelijk volgens een trapsgewijze logica en in overeenstemming met dit beginsel. Om evenredig te zijn, volstaat het niet dat de maatregel geschikt is voor het doel, maar moet dat de enige mogelijke maatregel zijn, zodat deze geen buitensporig offer vormt voor het goed dat bij een afweging van tegengestelde belangen wordt geacht het minst zwaarwegende te zijn. Anders dan de verwijzende rechter heeft opgemerkt, heeft de Consiglio di Stato bevestigd dat bij het vaststellen van de maatregelen die de autoriteit kan nemen een rangorde in acht moet worden genomen, zodat de strengste maatregel pas kan worden vastgesteld wanneer is aangetoond dat het niet mogelijk is om de minder gewelddadige maatregel vast te stellen.
- 12 De Consiglio di Stato is tot de slotsom gekomen dat het dier uitsluitend kan worden gedood in het uiterste en zeldzame geval dat het niet slechts tijdelijk en subjectief, maar objectief onmogelijk is om minder gewelddadige maatregelen te gebruiken. Volgens de Consiglio di Stato overschrijdt het litigieuze besluit deze grenzen, voor zover daarin is besloten om het dier te doden zonder dat naar behoren de doeltreffendheid is beoordeeld van tussenliggende maatregelen die de openbare veiligheid kunnen waarborgen zonder het leven van het dier op te offeren, en vertoont het litigieuze besluit een logische fout. Het gebrek aan passende centra om de beer onder te brengen kan geen rechtvaardiging vormen voor een maatregel die het evenredigheidsbeginsel schendt en een willekeurig gebruik van de uiterste beslissing het dier te doden zou kunnen toestaan. De sociale onrust die de recente dramatische gebeurtenissen teweeg hebben gebracht mag geen invloed hebben op de beoordelingen van de overheid, die zich strikt moet blijven houden aan de wettelijke criteria. Juist vanwege het ontbreken van centra en de noodsituatie diende het overheidsorgaan alle tussenoplossingen tussen het vrij laten en het doden van het dier te evalueren, en dus ook de mogelijkheid om het dier te verplaatsen naar een ander centrum dan dat van de APT, eventueel ook buiten het nationale grondgebied.
- 13 De Consiglio di Stato heeft in de voornoemde beschikkingen dan ook geoordeeld dat het litigieuze besluit, voor zover daarin is bepaald dat het dier moest worden gedood, onevenredig is en niet in overeenstemming met de supranationale en nationale regelgeving die voorschrijft dat tussenliggende maatregelen naar behoren moeten worden beoordeeld.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 14 De verwijzende rechter bakent de omvang van de prejudiciële vraag af door op te merken dat het in casu – anders dan verzoeksters stellen – niet gaat om een beoordeling van de wijze waarop het bevoegde overheidsorgaan de bescherming van de te beschermen diersoorten preventief waarborgt: de onderhavige zaak heeft betrekking op één individuele maatregel waarbij de verwijdering van een voor de openbare veiligheid gevaarlijk dier is gelast. Met de prejudiciële vraag wordt bijgevolg uitsluitend beoogd vast te stellen wat de juiste uitlegging is van het

Unierecht dat van toepassing is op de in het beroep aan de orde zijnde maatregel waarbij toestemming is verleend voor de afwijking van het verbod op het doden van dieren. In het bijzonder verklaart de verwijzende rechter dat voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het litigieuze besluit niet hoeft te worden nagegaan of de APT maatregelen had getroffen waarmee gebeurtenissen konden worden voorkomen zoals die welke tot de vaststelling van het besluit hebben geleid.

- 15 De verwijzende rechter merkt op dat bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht ook rekening moet worden gehouden met de context ervan en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt. Het doel van de richtlijn, te weten het beschermen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de wilde flora en fauna en de natuurlijke habitats, is daarom van doorslaggevend belang.
- 16 Hij legt uit dat het Hof in zijn arrest C-88/19 het doel van de richtlijn heeft gepreciseerd door te verduidelijken dat de termen „natuurlijk verspreidingsgebied” en „in het wild levend” ook zones omvatten die buiten de specifiek beschermde gebieden liggen en ook door de mens bewoonde gebieden omvatten. Het Hof heeft ook verduidelijkt dat de bescherming „niet alleen van toepassing is op bepaalde plaatsen, maar geldt voor alle in de natuur of in het wild levende specimens van beschermde diersoorten die dus een rol vervullen in natuurlijke ecosystemen, waarbij deze bescherming niet noodzakelijkerwijs geldt voor specimens die op legale wijze in gevangenschap worden gehouden” (punt 44), en dat „de uitlegging volgens welke het [...] „natuurlijke verspreidingsgebied” van die soorten ook zones omvat die buiten de beschermde gebieden liggen, en de daaruit voortvloeiende bescherming derhalve niet tot deze gebieden beperkt is, de verwezenlijking mogelijk [maakt] van de doelstelling, namelijk een verbod instellen op het doden of vangen van specimens van beschermde diersoorten. Die soorten dienen immers niet alleen te worden beschermd op bepaalde, restrictief omschreven plaatsen, maar de bescherming moet ook gelden voor de exemplaren van die soorten die in de natuur of in het wild leven en dus een rol binnen de natuurlijke ecosystemen vervullen” (punt 49). In overeenstemming met de beschermingsdoelstelling van de richtlijn kan derhalve de conclusie worden getrokken dat artikel 12 strekt tot de voornoemde bescherming, en niet tot het eenvoudigweg beschermen van het leven van het afzonderlijke specimen dat tot een beschermde soort behoort, los van alle omstandigheden.
- 17 De verwijzende rechter preciseert dat het Hof heeft geoordeeld: dat voor een afwijking op grond van artikel 16 de autoriteit die het besluit neemt moet bewijzen dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan (arrest C-6/04); dat de nationale autoriteiten moeten nagaan of aan de drie voorwaarden van dat artikel is voldaan (arrest C-342/05); dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de cumulatieve effecten van de afwijkingen geen gevolgen hebben die in strijd zijn met de doelstellingen van artikel 12 en van de richtlijn in haar geheel, en het voorzorgsbeginsel moeten toepassen indien wetenschappelijke gegevens

onzekerheid laten bestaan over de vraag of een afwijking al dan niet schadelijk is voor de instandhouding van een met uitsterven bedreigde soort; dat de vervulling van deze voorwaarden naar behoren moet worden gemotiveerd aan de hand van specifieke en concrete situaties (arrest C-674/17).

- 18 De verwijzende rechter verklaart bekend te zijn met de rechtspraak van de Consiglio di Stato in beschikking in kort geding nr. 2915/23 betreffende de draagwijdte van het evenredigheidsbeginsel, maar verwijt deze rechter dat hij in die beschikking geen standpunt heeft ingenomen ten aanzien van de uitvoerige motivering van de verwijzende rechter in dat verband, waarin hij herhaaldelijk het beginsel heeft bevestigd dat de maatregelen van het onttrekken aan de natuur, het vangen en het doden gelijkwaardige maatregelen zijn, in die zin dat zij hetzelfde effect hebben, namelijk dat zij van invloed zijn op de instandhouding van de natuurlijke habitats doordat het gevaarlijke specimen uit zijn habitat wordt verwijderd.
- 19 Tot slot is de verwijzende rechter van oordeel dat artikel 16 van de richtlijn – op grond waarvan kan worden afgeweken van het verbod op het opzettelijk vangen of doden van beschermde specimen in specifieke situaties, waaronder dat de openbare veiligheid moet worden beschermd – niet bepaalt dat permanente gevangenschap prioriteit heeft boven het doden van het dier. Wanneer die noodzaak is vastgesteld, en is voldaan aan de voorwaarde dat het aan de natuur onttrekken geen afbreuk doet aan het streven de betrokken soort in zijn natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige toestand te laten voortbestaan, moet de resterende voorwaarde, te weten dat „er geen andere bevredigende oplossing bestaat”, worden uitgelegd in het licht van de algemene doelstelling van de richtlijn, namelijk het behoud van de biologische diversiteit. Het Hof heeft weliswaar geoordeeld dat „een nauwkeurige en passende motivering [moet worden ge]geven voor de stelling dat er geen andere bevredigende oplossing is voor de verwezenlijking van de doelstellingen waarop zij zich ter ondersteuning van de betrokken afwijking beroepen” (arrest C-342/05, punt 31), maar schrijft niet voor dat een specifieke motivering wordt gegeven ter zake van de rangorde tussen het vangen en het doden.
- 20 Volgens de verwijzende rechter moet het ontbreken van een andere bevredigende oplossing worden vastgesteld met betrekking tot het ontbreken van een alternatieve oplossing waarmee het dier in zijn natuurlijke omgeving kan worden gehouden en verwijdering ervan kan worden vermeden. Maar als dat het doel van de richtlijn is, dan zijn het vangen en het doden volledig gelijkwaardige maatregelen, aangezien beide hetzelfde effect sorteren, namelijk dat het dier uit zijn natuurlijke omgeving wordt verwijderd en niet meer in het wild leeft. De beoordeling van de bevoegde autoriteit heeft dus geen betrekking op de keuze tussen het doden of permanente gevangenschap van het dier, maar eerder op de keuze of het dier al dan niet uit zijn natuurlijke omgeving wordt verwijderd en niet langer in het wild zal leven in de optiek van bescherming van de beschermde soort, wat het doel van de richtlijn is.

- 21 De verwijzende rechter merkt op dat het ontbreken van een rangorde tussen het vangen en het doden wordt bevestigd door de plaats van het verbod op het vangen of het doden, dat is opgenomen in artikel 12 van de richtlijn en niet in artikel 16 inzake de voorwaarden voor afwijking. Nergens in de tekst van artikel 12 wordt bepaald dat het vangen voorrang heeft boven het doden. Integendeel, zelfs met betrekking tot de in artikel 16, lid 1, onder e) genoemde afwijkingsgrond [(„ten einde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt [...] aantal van bepaalde specimens [...] te vangen, te plukken of in bezit te hebben”)], waar alleen het vangen, plukken of in bezit hebben wordt genoemd, heeft het Hof geoordeeld dat het doden wordt gelijkgesteld met het vangen in de zin van artikel 16, lid 1, en er daarbij op gewezen dat „het begrip ‚vangst’ in de zin van artikel 16, lid 1, [...] aldus [moet] worden opgevat dat het zowel ziet op het vangen als op het doden van specimens [...], zodat die bepaling [...] als grondslag kan dienen voor het vaststellen van afwijkingen” (C-674/17, punt 32). Daarmee wordt dus het argument weerlegd dat er op grond van het evenredigheidsbeginsel een rangorde tussen de twee maatregelen is.
- 22 Volgens de verwijzende rechter is zijn redenering in overeenstemming met de andere voorwaarde van artikel 16 dat de afwijking geen afbreuk mag doen aan het streven de populaties van de betrokken dieren in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Het vangen en het doden zijn namelijk volledig gelijkwaardige maatregelen, aangezien met beide het specimen uit zijn natuurlijke omgeving wordt verwijderd. Het louter in leven laten van het specimen, maar in een centrum, bewijst niet dat er geen nadeel is voor de soort.
- 23 Volgens de verwijzende rechter is de uitlegging van de Consiglio di Stato onredelijk, omdat de bevoegde autoriteit daarmee de mogelijkheid wordt ontnomen om een motivering te geven voor de keuze het dier dat gevaarlijk is voor de openbare veiligheid te doden (in plaats van het in gevangenschap te houden). Als permanente gevangenschap voorrang zou hebben boven het doden, dan zou de autoriteit namelijk moeten aantonen dat het niet slechts tijdelijk en subjectief, maar objectief onmogelijk is – wat zelden het geval is – om het dier permanent in gevangenschap te houden (niet alleen in centra onder haar eigen verantwoordelijkheid, maar ook in andere staten). Dat zou evenwel een probatio diabolica zijn, waardoor bij de belangenafweging andere rechtvaardigingsgronden met betrekking tot het individuele geval wat betreft het welzijn van het dier, dat gewend is om in het wild te leven, het mogelijke ontbreken van plaatsen waar het kan worden ondergebracht, de kosten en de veiligheid van het personeel, enz., irrelevant zouden worden.
- 24 De verwijzende rechter herhaalt derhalve dat de bij provinciale wet nr. 9/2018 vastgestelde regeling in overeenstemming is met artikel 16 van de richtlijn, maar acht het niettemin noodzakelijk om, teneinde de uitlegging van de toepasselijke regeling van Unierecht te verduidelijken, de behandeling van de zaak te schorsen en de prejudiciële vragen aan het Hof voor te leggen.