

Zaak C-629/23

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:

16 oktober 2023

Verwijzende rechter:

Riigikohus (Estland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 oktober 2023

Verzoekende partij:

MTÜ Eesti Suurkiskjad

Verwerende partij:

Keskkonnaamet

Betrokkene:

Keskkonnaagentuur

Voorwerp van het hoofdgeding

Vordering van de Mittetulundusühing (vereniging zonder winstoogmerk, hierna: „MTÜ”) Eesti Suurkiskjad tot vaststelling van de onrechtmatigheid van een besluit van het Keskkonnaamet (bureau voor milieubescherming, Estland)

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzingsbeslissing

Verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 267, lid 3, VWEU over de uitlegging van artikel 1, onder i), artikel 2, lid 3, en artikel 14, lid 1, van de habitatrichtlijn

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 14, lid 1, van de habitatrichtlijn aldus worden uitgelegd dat het een verplichting oplegt om bij de vaststelling van de in die bepaling bedoelde maatregelen te zorgen voor een gunstige staat van instandhouding in de zin van artikel 1, onder i), voor een regionale populatie van een soort in een bepaalde lidstaat, of kan rekening worden gehouden met de staat van instandhouding van de gehele populatie op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie?
- 2) Indien rekening mag worden gehouden met de staat van instandhouding van de gehele populatie op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie, moet de habitatrichtlijn dan aldus worden uitgelegd dat voor de instandhouding van deze populatie formele samenwerking vereist is tussen de lidstaten waartoe het verspreidingsgebied van de populatie zich uitstrekt, of volstaat het dat de lidstaat die de in artikel 14 van de habitatrichtlijn bedoelde maatregelen vaststelt, de situatie van de populatie van de soort in de andere betrokken lidstaten bepaalt of de voorwaarden daarvoor in een nationaal beheersplan vastlegt?
- 3) Kan artikel 1, onder i), van de habitatrichtlijn aldus worden uitgelegd dat een regionale populatie van een soort die volgens de criteria van de Rode Lijst van de IUCN in de categorie „kwetsbaar” (VU) is ingedeeld, een gunstige staat van instandhouding in de zin van de habitatrichtlijn kan hebben?
- 4) Kan artikel 1, onder i), juncto artikel 2, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus worden uitgelegd dat bij de vaststelling van de gunstige staat van instandhouding van een soort ook rekening kan worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7, hierna: „habitatrichtlijn”).

Aangevoerde rechtspraak van het Hof van Justitie

Arresten van het Hof van Justitie van 23 april 2020, Commissie/Finland (voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend), C-217/19, EU:C:2020:291, 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, 14 juni 2007, Commissie/Finland, C-342/05, EU:C:2007:341, 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, en 7 november 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, punt 25.

Aangevoerde nationale bepalingen

Looduskaitseadus (natuurbeschermingswet, hierna: „LKS”), § 1, § 3, § 46 en § 49

Jahiseadus (jachtwet, hierna: „JahiS”), § 22

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Op 4 oktober 2012 heeft de Keskkonnaminister (minister van Milieu, Estland) het „actieplan voor de bescherming en het beheer van grote carnivoren (wolf *canis lupus*, lynx, bruine beer *ursus arctos*) voor de periode 2012-2021” vastgesteld. Volgens het plan kan de staat van instandhouding van alle populaties grote carnivoren als goed worden gekarakteriseerd. In het plan is de langetermijndoelstelling (30 jaar) vastgesteld om de wolvenpopulatie in een gunstige staat te houden, rekening houdend met ecologische, economische en sociale aspecten. Een meer specifiek doel voor de periode 2012-2021 was de instandhouding van 15 tot 25 wolvenroedels met welpen per jaar (totale populatiegrootte ongeveer 150-250 specimens) vóór het begin van het jachtseizoen (in de herfst). Binnen deze aantallen moesten jaarlijkse doelen worden gesteld op basis van de resultaten van de monitoring, en de populatie moest binnen deze aantallen worden gehouden door middel van de jacht.
- 2 Het Keskkonnaamet (bureau voor milieubescherming, hierna: „KeA”) heeft het jachtquotum voor het jachtjaar 2020/2021 in het gebied van de Republiek Estland op grond van § 22, lid 2, JahiS bij besluit van 29 oktober 2020 (hierna: „KeA-besluit”) als een eerste deel vastgesteld op 140 specimens. Overeenkomstig het besluit is het KeA bevoegd het bij besluit vastgestelde jachtquotum voor de wolf te wijzigen nadat het Keskkonnaagentuur (milieuagentschap, hierna: „KAUR”) desbetreffende voorstellen heeft gedaan. Het KAUR schat dat de jachtdruk op wolven als gevolg van slechte sneeuwomstandigheden in 2019 lager was dan de populatiegroei en schat het aantal wolvennesten in het najaar van 2020 op 32 tot 34. De belangrijkste beheersdoelstelling was om in 2021 gemiddeld 20 wolvennesten op het Estse vasteland te hebben, waarbij de populatie zo gelijkmatig mogelijk over geschikte habitats zou worden verdeeld.
- 3 De MTÜ Eesti Suurkiskjad (hierna: verzoeker) heeft een vordering tot nietigverklaring van het KeA-besluit ingesteld bij de Tallinna Halduskohus (bestuursrechter Tallinn, Estland), die de vordering heeft afgewezen bij vonnis van 1 oktober 2021. De Tallinna Halduskohus oordeelde dat de vaststelling van het jachtquotum op basis van § 22, lid 2, JahiS een discretionaire beslissing was die de rechter niet in de plaats van de administratieve autoriteit kon nemen. Het staat aan de rechter om te beoordelen of bij de vaststelling van het jachtquotum rekening is gehouden met alle relevante gegevens en of het niet willekeurig is vastgesteld. De Tallinna Halduskohus oordeelde dat de wolf volgens de habitatrichtlijn een soort van communautair belang is die strikt moet worden beschermd, maar dat bijlage IV bij de richtlijn voorziet in een afwijking van het

verbod op de wolvenjacht voor onder andere de Estse wolvenpopulatie die is opgenomen in bijlage V bij de richtlijn. Naar het oordeel van deze rechter is bij de vaststelling van de administratieve handeling rekening gehouden met het door het KAUR opgestelde monitoringrapport en het daarbij gevoegde voorstel voor de organisatie van de wolvenjacht.

- 4 Verzoeker ging in beroep bij de Tallinna Ringkonnakohus (rechter in tweede aanleg Tallinn, Estland) en verzocht om vernietiging van het vonnis van de bestuursrechter en om toewijzing van de vordering in een nieuwe uitspraak. De Tallinna Ringkonnakohus verwierp het hoger beroep bij vonnis van 30 juni 2022, waarbij het dictum van het vonnis van de bestuursrechter ongewijzigd bleef, maar de motivering van het vonnis gedeeltelijk werd vervangen. Bij zijn overwegingen heeft de rechter in hoger beroep ook rekening gehouden met het actieplan voor de bescherming en het beheer van grote carnivoren voor de periode 2022-2031.
- 5 De rechter in hoger beroep oordeelde onder meer dat de door de habitatrichtlijn opgelegde beperkingen met betrekking tot de bijlagen IV en V bij de richtlijn aanzienlijk van elkaar verschilden. In tegenstelling tot de Finse populatie zijn instandhoudingsmaatregelen ter bescherming van de Estse wolvenpopulatie toegestaan, maar niet verplicht. Daarom zijn de eisen van het Hof van Justitie in zijn arrest in de zaak *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* hier niet volledig relevant. Het standpunt van het Hof van Justitie in de aangehaalde zaak, volgens hetwelk het deel van het natuurlijke verspreidingsgebied van een 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, niet kan worden beoordeeld, is ook buiten de context van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn relevant voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten die de staat van instandhouding van een soort ongunstig kunnen beïnvloeden. Volgens deze rechter kan Estland bij de vaststelling van jachtquota alleen rekening houden met het deel van het natuurlijke verspreidingsgebied van wolven waarin de populatie door het recht van de Unie wordt beschermd. De rechtspraak van het Hof van Justitie verbiedt niet dat rekening wordt gehouden met migratiebewegingen en invloeden tussen lidstaten op de staat van instandhouding van de populatie van een soort. Er zijn geen aanwijzingen dat niet aan de voorwaarden van artikel 1, onder i), van de habitatrichtlijn voor het behoud op lange termijn van de staat van instandhouding zou worden voldaan zonder rekening te houden met de Russische populatie. Het was derhalve niet ontoelaatbaar om rekening te houden met de door Polen, Litouwen en Letland genomen instandhoudingsmaatregelen, ook al gebeurde dit niet in het kader van de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten, aldus deze rechter.
- 6 Volgens het in opdracht van de Commissie opgestelde rapport „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe” (2015) omvat de Baltische wolvenpopulatie in de lidstaten van de Unie (met uitzondering van de delen buiten de EU) ongeveer 900 tot 1 400 specimens (waarvan 20 % in Estland), waarbij de staat van instandhouding van de populatie stabiel is en overeenkomt met de

categorie LC (*least concern*) van de Rode Lijst van de IUCN, dat wil zeggen niet ingedeeld als bedreigd (blz. 47). Het is daarom ongepast om parallellen te trekken met de wolvenpopulaties in Karelië (ongeveer 150 specimens in Finland) en Scandinavië (in Zweden en Noorwegen samen 250 tot 300 specimens), die volgens het rapport EN (*endangered*), dat wil zeggen bedreigd, zijn.

- 7 Verzoeker heeft beroep in cassatie ingesteld en verzocht om gedeeltelijke vernietiging van het arrest van de rechter in hoger beroep en om een nieuwe uitspraak waarbij de vordering wordt toegewezen. Verweerder vordert verwerping van het beroep in cassatie.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 8 De **MTÜ Eesti Suurkiskjad** betoogde in eerste en tweede aanleg in wezen dat de staat van instandhouding van de wolf in Estland niet gunstig was en dat de jacht op 140 wolven het bereiken van een gunstige staat bemoeilijkte, dat het actieplan de door de Europese Commissie vastgestelde richtsnoeren (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008) (hierna: „richtsnoeren van de Europese Commissie van 2008”) niet heeft uitgevoerd, dat het KeA-besluit het doden van bijna alle reproductieve specimens in één jachtseizoen toestond, dat de wolvenjacht niet was gericht op schadegebieden en dat bij het vaststellen van de jachtquota geen rekening werd gehouden met het verlies van habitat (intensieve ontbossing) en ziekten die bij wolven voorkomen. De MTÜ Eesti Suurkiskjad betwistte ook de nauwkeurigheid, toereikendheid en precisie van de wetenschappelijke gegevens, analyses en methoden waarop het KeA-besluit was gebaseerd.
- 9 In de cassatieprocedure wees verzoeker erop dat het Hof van Justitie had geoordeeld dat soorten die op een nationale rode lijst staan, worden geacht in een ongunstige staat van instandhouding te verkeren in de zin van artikel 2, lid 2, van de habitatrichtlijn (Commissie/Finland, C-342/05, punt 26, en Commissie/Finland [voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend], C-217/19, punten 79 en 80). Estland kan de criteria voor een gunstige staat van instandhouding niet anders uitleggen. De ongunstige staat van instandhouding van de wolf was al bekend in 2008 (Rode Lijst categorie „mogelijk bedreigd”) en zeker uiterlijk in 2019, dus voordat het KeA-besluit werd vastgesteld. Bij beslissingen over het milieu, met inbegrip van beslissingen over de staat van instandhouding van de populatie of de habitat van een soort, moet wetenschappelijke twijfel uitgesloten zijn (arrest Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, punten 66 en 69).
- 10 Verzoeker wees erop dat de wolf volgens de criteria van de IUCN op de Rode Lijst als „bedreigd” staat vermeld. De tweede, uitgebreidere methode voor het bepalen van de staat van instandhouding van de soort is de analyse van de levensvatbaarheid van de populatie (population viability analysis), die voor de Estse wolf pas in de toekomst gepland staat. Beide beoordelingsmethoden worden ook behandeld in de richtsnoeren die in opdracht van de Commissie zijn

opgesteld. Volgens de richtsnoeren kan de staat van instandhouding van een grote carnivoor niet als gunstig worden beschouwd als ook maar één indicator op een ongunstige staat van instandhouding wijst (blz. 22). Terwijl verweerder heeft aangevoerd dat de richtsnoeren niet bindend zijn, stelt verzoeker dat er geen rechtvaardiging is om ze niet te volgen en dat er geen alternatieve methode van vergelijkbaar gewicht is gepresenteerd. Naar de richtsnoeren werd ook verwezen door advocaat-generaal J. Kokott (conclusie in de zaken Commissie/Finland, C-342/05, EU:C:2006:752, punt 52, en Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:93, punt 39).

- 11 Verzoeker betoogt dat de rechter in hoger beroep in zijn arrest niet is ingegaan op het voorzorgsbeginsel. In de context van natuurbehoud moeten voldoende effectieve instandhoudingsmaatregelen worden genomen voordat de staat van instandhouding van een soort of habitat verslechtert (conclusie van de advocaat-generaal in de zaak Commissie/Ierland, C-418/04, EU:C:2006:569, punten 58 tot en met 60). In het arrest Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola oordeelde het Hof van Justitie dat een beheersplan voor grote carnivoren niet automatisch een basis kan zijn voor de toepassing van afwijkingen krachtens artikel 16, maar dat de voorwaarden voor een afwijking altijd per geval moeten worden onderzocht (punten 49 tot en met 53). Dezelfde benadering moet worden gevolgd bij het vaststellen van een jachtlimiet voor een bijlage V-soort. De doelstellingen van artikel 2, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn zijn belangrijker dan de in artikel 2, lid 3, genoemde mogelijkheid om ook rekening te houden met sociale en culturele effecten (arrest in de zaak First Corporate Shipping, C-371/98, punt 25).
- 12 Het KeA heeft in wezen aangevoerd dat de wolf in Estland onder geen enkele van de beschermingscategorieën van § 46 LKS valt. Voor Estland geldt een geografische afwijking in de habitatrichtlijn, volgens welke wolven mogen worden bejaagd op basis van een actieplan krachtens § 49, lid 1, punten 2 en 3, LKS. Het actieplan, dat niet bindend is en niet door de rechter kan worden getoetst, wordt ontwikkeld in samenwerking met de beste wetenschappers, deskundigen, verantwoordelijke autoriteiten en belanghebbenden op dit gebied. Naar het oordeel van het KeA hebben bovengenoemde richtsnoeren van de Europese Commissie een indicatief karakter. Verweerder heeft erop gewezen dat de wolvenpopulatie in Estland zich in een gunstige staat bevindt. Door de geringe omvang van het gebied kan de populatie niet alleen binnen Estland worden beoordeeld. Het Baltische deel van de wolvenpopulatie binnen de Europese Unie wordt geschat op 870 tot 1400 specimens. De ontwikkeling van de wolvenpopulatie kan volgens verweerder als stabiel worden beschouwd en schommelingen in de populatie als normaal. Sinds 2002 is de wolvenpopulatie bijna verdrievoudigd. Volgens de prognoses in het wildmonitoringsrapport bedraagt het voorlopig voorspelde aantal nesten 32 tot 34, wat overeenkomt met 320 tot 340 specimens. De jacht op 140 specimens zou Estland in staat stellen zijn verplichtingen jegens de Unie na te komen.
- 13 In de cassatieprocedure heeft het KeA erop gewezen dat het beheer van de wolvenpopulatie is gebaseerd op de resultaten van monitoring en

wetenschappelijke analyse en dat het actieplan niet alleen tot doel heeft de gunstige staat van instandhouding van de wolf te behouden, maar ook om de wolf te beheren, aangezien aanvallen op vee en huisdieren in Estland vrij frequent zijn. De afwijking van bijlage IV bij de habitatrichtlijn is volgens verweerder door Estland aangevraagd vanwege de goede staat van instandhouding van wolven in Estland en de mogelijke negatieve gevolgen voor andere wildsoorten, eigendommen en de volksgezondheid bij hoge populatiedichtheden. De IUCN-categorie „bedreigd” wordt niet toegekend op basis van de criteria van de habitatrichtlijn. Volgens de Natura-beoordelingsmethodologie heeft de wolf in Estland nog steeds een gunstige staat van instandhouding. Bovendien is de staat van instandhouding van de wolf volgens de criteria van de Rode Lijst niet echt verslechterd, maar is de beoordelingsmethodologie veranderd.

- 14 Het KeA heeft verklaard dat de verplichting om rekening te houden met economische en sociale aspecten bij het opstellen van een actieplan voortvloeit uit § 49, lid 3, LKS. De bescherming van soorten heeft tot doel een evenwicht te verzekeren tussen de gunstige staat van de soort enerzijds en economische en sociale aspecten anderzijds. Als het KeA op basis van een uitgebreide beoordeling die is gebaseerd op de conclusies uit de wetenschappelijk verzamelde gegevens en de beste kennis samengevat in het actieplan, tot de conclusie is gekomen dat de staat van instandhouding van de soort gunstig is en ook gunstig zal blijven nadat het jachtquotum is bereikt, rust de bewijslast van het tegendeel op verzoeker.
- 15 Het KAUR heeft aangevoerd dat voor de aanbeveling van het jachtquotum en de jachtstructuur voor het lopende jaar gebruik wordt gemaakt van prognoses over de groei van de populatie die berusten op de populatie van het voorgaande jaar, het aantal specimens waarop wordt gejaagd, en verschillende biologische indicatoren. Hierbij is rekening gehouden met een eventuele fout en is het voorzorgsbeginsel geëerbiedigd. De huidige gunstige staat van instandhouding van de wolf (ten minste 15 nesten) werd bereikt in 2007 en is sindsdien niet veranderd (17 tot 32 nesten, gemiddeld 24). Vóór het jachtseizoen van 2020 was er betrouwbaar bewijs van 22 nesten, en op 28 december 2020 waren er al 26 nesten. In de afgelopen 15 jaar is bij de regionale spreiding van voorstellen voor de wolvenjacht niet alleen rekening gehouden met de populatiedichtheid van wolven, maar ook met de omvang en ruimtelijke spreiding van de schade die ze hebben toegebracht aan vee en huisdieren. De door wolven veroorzaakte schade aan vee was in 2020 het grootst sinds 2007 (er werden 1 326 schapen, 44 runderen en 44 honden gedood). De jacht op wolven in natuureservaten en aangrenzende gebieden is strenger beperkt.
- 16 Het KAUR heeft er in de cassatieprocedure op gewezen dat de IUCN-criteria zijn ontwikkeld om de staat van instandhouding van soorten op mondiaal niveau te beoordelen. Bij de beoordeling volgens de Rode Lijst wordt de staat van instandhouding van de soort op nationaal niveau geanalyseerd, maar in het geval van soorten met hoge territoriale eisen, relatief kleine populaties en een groot migratievermogen, zoals de wolf, worden de populaties op transnationaal niveau bekeken. De stuurgroep voor de beoordeling van de Estse rode lijst heeft volgens

het KAUR besloten de categorie met slechts één niveau te verlagen naar „bedreigd”, met name met het oog op mogelijke negatieve toekomstscenario’s. De redenen voor dit besluit zijn onder andere de verslechtering van de publieke opinie als gevolg van de toename van de wolvenpopulatie en de toename van de aangerichte schade, wat zou kunnen leiden tot een politiek besluit om de wolvenpopulatie aanzienlijk in te krimpen (zoals in Zweden is gebeurd) en tot het plaatsen van grenshekken aan de oostgrens, waardoor de bewegingsvrijheid van de dieren zou worden beperkt. Het actieplan houdt niet alleen rekening met ecologische, maar ook met economische en sociale aspecten om de gunstige staat van instandhouding van de wolvenpopulatie te bepalen. De gewenste minimale populatie wordt in de eerste plaats bepaald vanuit ecologisch oogpunt, terwijl het maximum wordt bepaald vanuit sociaal en economisch oogpunt (tolerantiegrens).

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 17 Volgens § 1, lid 1, LKS is een van de doelstellingen van de LKS de bescherming van de natuur door het waarborgen van een gunstige staat van instandhouding van in het wild levende dieren. Volgens § 3, lid 2, LKS wordt de staat van instandhouding van een soort als gunstig beschouwd als uit de populatie blijkt dat de soort in de verre toekomst een levensvatbare component van zijn natuurlijke habitat of voortplantingshabitat zal blijven, als zijn natuurlijke verspreidingsgebied niet afneemt en als er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan voor de instandhouding van de populatie van de soort op lange termijn.
- 18 De verplichting om de gunstige staat van instandhouding van de soort te behouden vloeit voort uit de habitatrichtlijn. Artikel 1, onder i), van de richtlijn definieert de staat van instandhouding van een soort als 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 (dat wil zeggen het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is). Volgens deze bepaling wordt de staat van instandhouding 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.
- 19 Aangezien de relevante bepalingen van de LKS de habitatrichtlijn omzetten, moeten de begrippen „staat” en „staat van instandhouding” in deze context als synoniem worden beschouwd. Voor alle duidelijkheid wordt hierna steeds het begrip „staat van instandhouding” gebruikt.

- 20 Soorten van communautair belang zijn opgenomen in bijlage II, IV en/of V bij de habitatrichtlijn, zoals vermeld in artikel 1, onder g), van de richtlijn. De wolf wordt in al deze bijlagen vermeld: in bijlage II, omdat voor de instandhouding van deze soort speciale beschermingszones moeten worden aangewezen, en in bijlage IV als strikt beschermde diersoort van communautair belang waarbij echter van bijlage IV onder meer zijn uitgezonderd de Estse populaties die in bijlage V zijn vermeld als diersoort van communautair belang waarvoor het onttrekken aan de natuur en de exploitatie aan beheersmaatregelen kunnen worden onderworpen.
- 21 In Estland is het opstellen van een actieplan voor de instandhouding en het beheer van een soort geregeld in § 49 LKS, die in lid 1 voorziet in het opstellen van een actieplan om onder meer een gunstige staat (dat wil zeggen staat van instandhouding) van de soort te waarborgen indien uit de resultaten van de wetenschappelijke beoordeling van de soort blijkt dat de tot dusver genomen maatregelen dit niet garanderen, of indien een internationale verplichting dit vereist (punt 2), en het beheer van een soort wanneer uit de resultaten van de wetenschappelijke beoordeling van de soort blijkt dat een toename van de populatie een significant negatief effect zou hebben op het milieu of een bedreiging zou vormen voor de menselijke gezondheid of eigendommen (punt 3). Het actieplan moet informatie bevatten over de biologie, de populatie en de verspreiding van de soort, de voorwaarden om de gunstige staat van de bedreigde soort te waarborgen, de bedreigingen, de doelstelling van instandhouding of beheer, de prioriteit en het tijdschema van de maatregelen die nodig zijn om de gunstige staat van de soort te bereiken of voor het beheer ervan, en de begroting voor de organisatie van instandhouding of beheer (lid 2).
- 22 Het in 2012 vastgestelde actieplan beoogt onder meer de gunstige staat van instandhouding van de wolf op het niveau van zowel de Estse als de Baltische populatie te handhaven. Het actieplan legt uit dat de Baltische wolvenpopulatie deel uitmaakt van de Euraziatische metapopulatie van wolven, waarvan het verspreidingsgebied Estland, Letland, Litouwen, Noordoost-Polen, Wit-Rusland, Noord-Oekraïne en een deel van de Russische oblasten omvat. Het actieplan geeft bij benadering de wolvenpopulatie aan in Letland (per 2008), Litouwen (per 2008) en in de aan Estland grenzende gebieden in Rusland (per 2010). Er wordt verwezen naar het bestaan van instandhoudings- respectievelijk instandhoudings- en beheersplannen voor wolven in buurlanden (Letland, Wit-Rusland en Finland hebben bijvoorbeeld dergelijke plannen, Litouwen en Polen zijn bezig met de voorbereiding ervan, Rusland heeft geen dergelijk plan) en er wordt informatie verstrekt over de vraag of de wolf in deze landen bejaagbaar is. Op het gebied van internationale samenwerking benadrukt het actieplan met name de deelname van een Estse vertegenwoordiger aan de IUCN-werkgroep en de banden met collega's in Finland, Zweden, Noorwegen, Letland, Litouwen, Polen en Rusland. Volgens het actieplan wordt er regelmatig informatie uitgewisseld met Letse collega's over de ontwikkeling van de populaties grote carnivoren en de jachtquota. In het actieplan wordt de mening verwoord dat de staat van instandhouding van de populaties grote carnivoren in Estland als gunstig kan worden beschouwd.

- 23 Het actieplan 2022 geeft een overzicht van het in 2018/2019 uitgevoerde genetische onderzoek van de wolvenpopulatie, dat resulteerde in een conservatievere schatting van de wolvenpopulatie van ten minste 65 specimens en een optimistischere schatting van ten minste 122 specimens. Beide cijfers werden echter te laag geacht. Volgens het actieplan bedroeg het aantal nesten in 2020 31. Het actieplan maakt duidelijk dat de populaties grote carnivoren in Estland moeten worden beschouwd als onderdeel van de Baltische populaties, maar dat ongeacht de staat van instandhouding van de Baltische populaties, de staat van instandhouding en duurzaamheid van de lokale populaties in Estland zeker ook belangrijk zijn. Terwijl de staat van de Baltische populaties is ingedeeld als „niet bedreigd” volgens de criteria van de Rode Lijst van de IUCN, is de Estse populatie ingedeeld als „kwetsbaar” (*vulnerable*), waarbij de mate van bedreiging met één niveau is verlaagd vanwege de veronderstelde goede connectiviteit met naburige populaties – als alleen rekening zou worden gehouden met de staat van de populatie binnen Estland, zou de beoordeling „ernstig bedreigd” (*endangered*) zijn. Het is waarschijnlijk dat de staat van populaties snel kan verslechteren als de jachtdruk te hoog is of als er andere factoren (bijvoorbeeld ziekten) optreden. De drempel voor de wolvenpopulatie werd vastgesteld op 20 tot 30 wolvenroedels met welpen jonger dan één jaar vóór het jachtseizoen en een voorjaarsaantal specimens in de reproductieve leeftijd of een basispopulatie van > 140 specimens. De beperking is gebaseerd op de berekende omvang van de Baltische populatie van elke soort, de relevante IUCN- en LCIE-aanbevelingen dat de totale Baltische populatie ten minste 1 000 specimens in de reproductieve leeftijd moet omvatten, het aandeel van boshabitats in Estland in het verspreidingsgebied van de Baltische populatie (ca. 20-25 %) en de benedengemiddelde populatiedichtheid van evenhoevigen als prooi in Estland in het Baltische verspreidingsgebied, alsmede op de schattingen van de leeftijd en sociale structuur van de populatie door de specialisten op het gebied van monitoring van wilde dieren van het KAUR en de sociale tolerantie van Estland. Het actieplan benadrukt onder meer overbejaging en bijvoorbeeld een gebrek aan internationale samenwerking als risicofactoren voor de wolvenpopulatie.
- 24 Volgens de verwijzende rechter is niet duidelijk of bij de vaststelling van de in artikel 14 van de habitatrichtlijn bedoelde maatregelen een gunstige staat van instandhouding in de zin van artikel 1, onder i), moet worden behouden voor een regionale populatie van een soort in een bepaalde lidstaat, dan wel of rekening mag worden gehouden met de staat van instandhouding van de gehele populatie (in het geval van Estland de Baltische populatie) op het grondgebied van de lidstaten. Deze vraag is relevant voor de beslissing in deze zaak, aangezien de gunstige staat van instandhouding van de Baltische wolvenpopulatie onbetwist is, maar het volgens verzoeker op basis van de IUCN-beoordeling niet mogelijk is om de staat van instandhouding van de Estse regionale wolvenpopulatie als gunstig te beschouwen. Het actieplan 2022 richt zich op beide niveaus, maar volgens de toelichting van verweerder baseert het actieplan 2012 zich op het Baltische populatieniveau om te beoordelen of de wolvenpopulatie voldoet aan de IUCN-criteria.

- 25 Op het eerste gezicht zou een grammaticale uitlegging van de habitatrichtlijn in het voordeel zijn van een bredere populatiebenadering (artikel 1, onder i), verwijst voor de staat van instandhouding van de soort naar de populatie „op het in artikel 2 bedoelde grondgebied”, dat wil zeggen „op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is”. Anderzijds worden de verschillende verplichtingen om de bescherming van de soorten te garanderen, te bewaken en erover te rapporteren aan elke lidstaat afzonderlijk opgelegd en niet met betrekking tot de populaties als geheel. Bijlage IV bij de richtlijn, die voorziet in vrijstellingen van onder andere de bescherming van de wolf door deze over te brengen van bijlage IV naar bijlage V, bevat geen verklaring over de populatie als geheel, maar behandelt de populaties van elk land afzonderlijk.
- 26 Voor zover de verwijzende rechter weet, heeft het Hof van Justitie in zijn eerdere rechtspraak geen duidelijk antwoord op deze vraag gegeven. Hoewel het Hof van Justitie in de zaak *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* de noodzaak heeft onderzocht om een gunstige staat van instandhouding te waarborgen in de context van een afwijking krachtens artikel 16 van de habitatrichtlijn en onder andere heeft verduidelijkt dat de effecten van de afwijking op de verschillende gebieden van de populatie moeten worden beoordeeld (punten 58 en 59 van het arrest), heeft het zich in deze zaak niet uitgesproken over de vraag van welk gebied moet worden uitgegaan wanneer artikel 14 van toepassing is of wanneer de staat van instandhouding van de populatie in verschillende gebieden verschillend is. Het Hof van Justitie heeft alleen uitdrukkelijk geoordeeld dat het deel van het natuurlijke verspreidingsgebied van de betrokken populatie dat zich uitstrekt tot bepaalde delen van het grondgebied van een derde staat die niet gebonden is aan de verplichtingen van strikte bescherming van soorten van EU-belang, niet in aanmerking kan worden genomen (*ibid.*, punt 60). Bijgevolg kan in casu zeker geen rekening worden gehouden met de delen van de Baltische populatie buiten de Europese Unie (met inbegrip van die van Rusland).
- 27 In de richtsnoeren van de Europese Commissie van 2008 wordt uitgelegd dat er veel verschillende benaderingen zijn om een populatie te definiëren en dat een populatie een hiërarchische structuur is met verschillende niveaus. Volgens de richtsnoeren staat het begrip „populatie” dat in de habitatrichtlijn wordt gebruikt, wetenschappelijk het dichtst bij het begrip „subpopulatie”, maar de richtsnoeren gebruiken het woord „populatie” voor de eenvoud (blz. 7 en 8). In de richtsnoeren wordt erkend dat de staat van instandhouding van een populatie het nauwkeurigst kan worden beoordeeld door de populatie als geheel te evalueren, in plaats van de delen van de populatie binnen individuele nationale grenzen (blz. 23). Aan de andere kant wijzen de auteurs van de richtsnoeren erop dat de aanpak van de richtlijn formeel nog steeds lidstaatspecifiek is en dat een bredere aanpak verduidelijking van de Commissie zou vereisen om lidstaten vrij te stellen van de landspecifieke verplichting (blz. 26). Een aanpak op populatieniveau zou echter ook betekenen dat er grensoverschrijdende beheersplannen, of ten minste de vaststelling van bepaalde voorwaarden in een nationaal plan, nodig zouden zijn, waaraan populaties van aangrenzende staten zouden moeten voldoen om in aanmerking te worden genomen en, indien nodig, rekening te houden met

veranderingen in de situatie (dit zou voortdurende monitoring van de grensoverschrijdende situatie door middel van wetenschappelijke samenwerking vereisen) (blz. 27). Voor zover de verwijzende rechter weet, bestaat er, althans wat het behoud van de wolf betreft, geen formele samenwerking, maar enkel informele communicatie tussen wetenschappers.

- 28 Zoals de richtsnoeren van de Commissie uit 2008 suggereren, zou daarom een vorm van grensoverschrijdende samenwerking nodig zijn om de populatie op een bredere schaal te kunnen beoordelen. Indien het Hof zich bij de beantwoording van de eerste vraag op het standpunt zou stellen dat voor de toepassing van artikel 14 van de habitatrichtlijn de staat van instandhouding van de gehele populatie op het grondgebied van de lidstaten van belang is, rijst de vraag of de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij voor de instandhouding van deze populatie een formele samenwerking vereist tussen de lidstaten waartoe het verspreidingsgebied van de populatie zich uitstrekt, met inbegrip van de coördinatie van instandhoudings- en beheersmaatregelen of zelfs een gezamenlijk beheersplan, dan wel of, indien dit niet het geval is, het volstaat dat de lidstaat die de in artikel 14 van de habitatrichtlijn bedoelde maatregelen neemt, de situatie van de populatie van de soort in de andere betrokken lidstaten vaststelt, of dat het nationale beheersplan bovendien de specifieke voorwaarden moet vaststellen waaraan de populaties van de aangrenzende staten moeten voldoen om de maatregelen op de beoogde wijze te kunnen uitvoeren.
- 29 Indien het Hof van Justitie van oordeel is dat ook de staat van instandhouding van de regionale populatie van een lidstaat gunstig moet zijn om maatregelen op grond van artikel 14 te kunnen nemen, moet de vraag worden beantwoord hoe de beoordeling van de staat van instandhouding van de populatie op grond van de habitatrichtlijn zich verhoudt tot de beoordeling op grond van de criteria van de Rode Lijst van de IUCN. De verwijzende rechter verzoekt het Hof van Justitie derhalve te verduidelijken of artikel 1, onder i), van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een regionale populatie van een soort die volgens de criteria van de Rode Lijst van de IUCN als „kwetsbaar” (*vulnerable*) is ingedeeld, geen gunstige staat van instandhouding in de zin van de habitatrichtlijn kan hebben. De redenering van het Hof van Justitie in de arresten Commissie/Finland, C-342/05 (punten 26 en 27) en Commissie/Finland (voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend), C-217/19 (punten 77 tot 80), die echter verschillend kunnen worden uitgelegd, lijkt hierop te wijzen. Een soortgelijk verband wordt ook gelegd in de richtsnoeren van de Commissie van 2008 (blz. 18 tot en met 20).
- 30 In het onderhavige geding hebben verweerder en het KAUR steeds benadrukt dat een toename van het aantal wolven zou leiden tot sterke sociale en economische conflicten in de samenleving. Een van de belangrijkste argumenten voor het toestaan van de wolvenjacht is de noodzaak om de schade aan wild te beperken. Artikel 2, lid 3, van de habitatrichtlijn, waarin staat dat bij maatregelen in het kader van de richtlijn rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden, lijkt dit argument enigszins te ondersteunen. Volgens de

verwijzende rechter is het logischer om de richtlijn aldus uit te leggen dat economische en sociale overwegingen bij de keuze van maatregelen alleen in aanmerking mogen worden genomen op voorwaarde dat de gunstige staat van instandhouding van de populatie is gewaarborgd en dat de vaststelling van de gunstige staat van instandhouding van de populatie een zuiver wetenschappelijke beoordeling is die niet afhangt van dergelijke niet-milieuoverwegingen. Mits een gunstige staat van instandhouding is gewaarborgd, kunnen deze overwegingen onder meer pleiten voor een beperking van de populatiegroei (zie ook de richtsnoeren van de Commissie van 2008, blz. 24).

- 31 De verwijzende rechter verzoekt het Hof van Justitie derhalve om antwoord op de vraag of artikel 1, onder i), juncto artikel 2, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus kan worden uitgelegd dat bij de vaststelling van de gunstige staat van instandhouding van een soort ook rekening kan worden gehouden met economische, sociale en culturele vereisten.

WERKDOCUMENT