



Datum van
inontvangstneming

:

26/10/2022

Zaak C-601/22

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:

19 september 2022

Verwijzende rechter:

Landesverwaltungsgericht Tirol (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

19 september 2022

Verzoekende partij:

Umweltverband WWF Österreich

ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung

Naturschutzbund Österreich

Umweltdachverband

Wiener Tierschutzverein

Verwerende autoriteit:

Tiroler Landesregierung als jachtautoriteit van eerste aanleg

Voorwerp van het hoofdgeding

Afwijkingen van het systeem van strikte bescherming van richtlijn 92/43/EEG, laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU (hierna: „habitatrictlijn”), voor de soort wolf (*canis lupus*) – Gelijke behandeling van lidstaten – Artikel 16 van de habitatrictlijn – „Gunstige staat van instandhouding” met betrekking tot het grensoverschrijdende „natuurlijke verspreidingsgebied” van een populatie – Uitlegging van de begrippen „ernstige schade” en „andere bevredigende oplossingen”

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van de habitatrichtlijn, verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1) Schendt artikel 12 juncto bijlage IV van richtlijn 92/43/EEG, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU, op grond waarvan de wolf aan de strikte beschermingsregeling is onderworpen, maar populaties in verschillende lidstaten daarvan zijn uitgezonderd, terwijl voor Oostenrijk niet in een overeenkomstige uitzondering is voorzien, het in artikel 4, lid 2, VEU verankerde „beginsel van gelijke behandeling van de lidstaten”?

2) Moet artikel 16, lid 1, van richtlijn 92/43/EEG, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU, op grond waarvan een afwijking van het systeem van strikte bescherming van de wolf slechts is toegestaan indien onder meer de populaties van de betrokken soorten in hun „natuurlijke verspreidingsgebied” ondanks de afwijking in een „gunstige staat van instandhouding” blijven, aldus worden uitgelegd dat de gunstige staat van instandhouding niet moet worden gehandhaafd of hersteld op nationaal niveau, maar in het natuurlijke verspreidingsgebied van een populatie, dat een aanzienlijk grotere biogeografische regio over de grenzen heen kan omvatten?

3) Moet artikel 16, lid 1, onder b), van richtlijn 92/43/EEG, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU, aldus worden uitgelegd dat naast de door een specifieke wolf veroorzaakte directe schade ook de niet aan een specifieke wolf toe te rekenen indirecte (toekomstige) „economische” schade tot de „ernstige schade” moet worden gerekend?

4) Moet artikel 16, lid 1, van richtlijn 92/43/EEG, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU, aldus worden uitgelegd dat „andere bevredigende oplossingen” uitsluitend moeten worden onderzocht op basis van de feitelijke uitvoerbaarheid of ook op basis van economische criteria, gelet op de heersende topografische, alpiene landbouw- en bedrijfsstructuren in de deelstaat Tirol?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen

Artikel 12, lid 1, juncto bijlage IV, artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn, artikel 4, lid 2, EU

Aangevoerde nationale bepalingen

Tiroler Jagdgesetz 2004 (jachtwet van de Oostenrijkse deelstaat Tirol; hierna: „TJG 2004”):

§ 36 („Jachtseizoen en gesloten seizoen”), lid 2: „Buiten het vastgestelde jachtseizoen moeten alle wildsoorten worden ontzien (gesloten seizoen). [...]”.

§ 52a („Bijzondere maatregelen ter voorkoming van schade door beren, wolven en lynxen”):

„1. Een onafhankelijk comité van deskundigen „Wolf – Beer – Lynx” wordt ingesteld bij het bureau van de regering van de deelstaat Tirol. [...]

2. Het comité van deskundigen bestaat uit vijf leden, te weten de voorzitter, twee deskundigen op het gebied van dierenwelzijn, van wie er één niet werkzaam mag zijn bij de deelstaat, en telkens één deskundige op het gebied van landbouw en natuurbehoud. [...]

3. Het comité van deskundigen is verantwoordelijk voor

a) de beoordeling en vaststelling van gedragsstoornissen bij beren, wolven en lynxen;

b) het doen van aanbevelingen aan de regering van de deelstaat over de maatregelen die ingevolge de leden 7, 8 en 9 moeten worden genomen, en

c) de vaststelling van de urgentie van de maatregelen overeenkomstig punt b).

[...]

7. De deelstaatregering dient

a) indien te vrezen valt dat een specifieke beer, wolf of lynx of meerdere van dergelijke dieren in een bepaald gebied een gevaar in de zin van lid 8 vormen [...]

[...] wanneer er een aanbeveling van het comité van deskundigen is en er geen andere bevredigende oplossing bestaat, geschikte personen te machtigen om, in het geval van punt a), het betrokken dier [...] in een bepaald gebied op te sporen en het te voorzien van een zender waarmee het kan worden gelokaliseerd, dan wel het in de onmiddellijke nabijheid van landbouwhuisdieren of menselijke nederzettingen herhaaldelijk met passende, nader te bepalen middelen te storen (afschrikken) teneinde een fundamentele gedragsverandering te bewerkstelligen (aversieve conditionering). [...]

8. De deelstaatregering kan, op basis van een aanbeveling van het comité van deskundigen, bij verordening vaststellen dat een specifieke beer, wolf of lynx een rechtstreeks gevaar voor de veiligheid van personen of een rechtstreeks aanzienlijk gevaar voor grazende dieren, landbouwgewassen en voorzieningen vormt.

9. Bij uitvaardiging van een verordening krachtens lid 8 dient de deelstaatregering, wanneer er een aanbeveling van het comité van deskundigen beschikbaar is en er geen andere bevredigende oplossing bestaat en de populaties

van de betrokken diersoort in hun natuurlijke verspreidingsgebied desondanks in een gunstige staat van instandhouding blijven zonder dat er sprake is van aantasting, specifieke beren, wolven of lynxen bij besluit uit te zonderen van het verbod krachtens § 36, lid 2, eerste zin. Dergelijke uitzonderingen kunnen alleen worden toegestaan

a) in het belang van de bescherming van andere wilde flora en fauna en van de instandhouding van hun natuurlijke habitats,

b) ter voorkoming van ernstige schade aan 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; en

d) ten behoeve van onderzoek en onderwijs.

[...]"

§ 53a („Recht van beroep van erkende milieuorganisaties”):

„1. Erkende milieuorganisaties in de zin van § 2, lid 16, hebben het recht bij de bestuursrechter van de deelstaat in beroep te gaan tegen besluiten inzake [...] machtigingen krachtens § 52a, lid 7, en uitzonderingen krachtens lid 9 [...]. [...]"

Verordening van de deelstaatregering van 15 juni 2004 betreffende de uitvoering van de bepalingen van de Tiroler jachtwet 2004 [...] (tweede uitvoeringsverordening Tiroler jachtwet 2004):

„§ 1 („Jachtseizoen en gesloten seizoen”), lid 3: „De volgende wildsoorten dienen het hele jaar te worden ontzien: [...] wolf [...]"

Verordening van de deelstaatregering van Tirol van 26 juli 2022 tot vaststelling van het rechtstreekse aanzienlijke gevaar van wolf 158MATK voor grazende dieren, landbouwgewassen en voorzieningen (wolf 158MATK risicoverordening)

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Volgens de habitatrichtlijn geldt voor de wolf een systeem van strikte bescherming (artikel 12 juncto bijlage IV). Dit verbiedt bijvoorbeeld krachtens artikel 12, lid 1, onder a), van de habitatrichtlijn het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten.
- 2 Volgens artikel 16, lid 1, onder b), van de habitatrichtlijn mogen de lidstaten afwijken van het bepaalde in artikel 12 ter voorkoming van ernstige schade aan met name veehouderijen, 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.

- 3 In zijn advies van 25 juli 2022 heeft het comité van deskundigen „Wolf-Beer-Lynx” verklaard dat wolf 158MATK verantwoordelijk was voor het doden van ongeveer 20 schapen in een beperkt geografisch gebied in de periode van 10 juni 2022 tot en met 2 juli 2022. Bovendien waren nog eens 17 gedode schapen in de periode van 22 juli 2022 tot en met 24 juli 2022 waarschijnlijk toe te schrijven aan wolf 158MATK. Wolven kunnen geen onderscheid maken tussen toegestane en niet toegestane prooien, maar nemen de prooi die het gemakkelijkst te bereiken is. Dit gedrag leidt tot een rechtstreeks gevaar voor grazende dieren, aangezien de alpenweiden waarop de wolf 158MATK tot dusver genetisch is gedetecteerd, alpenweiden zijn die niet kunnen worden beschermd. De wolf 158MATK moest derhalve niet worden aangemerkt als een dier met gedragsstoornissen, maar als een dier met herhaaldelijk ongewenst gedrag. Volgens de beschikbare documenten is bescherming van de veestapel in dit gebied momenteel niet mogelijk, waardoor een rechtstreeks aanzienlijk gevaar voor grazende dieren bestaat. Daarom wordt, bij gebrek aan een andere bevredigende oplossing, onttrekking aanbevolen.
- 4 Bij verordening van de deelstaatregering van Tirol van 26 juli 2022 is op basis van het deskundigenadvies van 25 juli 2022 overeenkomstig § 52a, lid 8, TJG 2004 vastgesteld dat de wolf met de aanduiding 158MATK een rechtstreeks aanzienlijk gevaar oplevert voor grazende dieren, landbouwgewassen en voorzieningen. De verordening is op 29 juli 2022 in werking getreden en geldt voor onbepaalde tijd.
- 5 In punt 1 van het besluit van 29 juli 2022 heeft de verwerende autoriteit ter voorkoming van ernstige schade aan gewassen en in de veehouderij in nader bepaalde jachtdeelgebieden voor de onttrekking van een dier de soort wolf (*canis lupus*) vanaf het moment van vaststelling van het besluit uitgezonderd van het verbod van § 36, lid 2, eerste zin, TJG 2004 (bescherming het hele jaar door) en deze uitzondering beperkt tot 31 oktober 2022 (het einde van het weideseizoen), waarbij de uitzondering vóór deze termijn vervalt wanneer met behulp van moleculaire biologie wordt aangetoond dat de wolf duidelijk meerdere malen buiten het actiegebied, aanwezig was. Een cartografische weergave van de betrokken jachtgebieden is als integrerend onderdeel bij het besluit gevoegd („actiegebied”). In punt 2 van het besluit werd de opschortende werking van een beroep tegen het onderhavige besluit uitgesloten.
- 6 Vijf erkende milieuorganisaties hebben tijdig beroep ingesteld tegen dit besluit, wat leidde tot de procedure voor de bestuursrechter van de deelstaat Tirol. In zijn beschikking van 22 augustus 2022 heeft de verwijzende rechter deze beroepen met betrekking tot het tweede punt van het bestreden besluit toegewezen en aldus de opschortende werking hersteld.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 7 De milieuorganisaties voeren aan dat het bestaan van een grond voor een afwijking (doelstelling) overeenkomstig artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn niet duidelijk, nauwkeurig en gemotiveerd of afdoende is aangetoond, dat het besluit niet op voldoende begrijpelijke wijze naar een specifiek individu verwijst, dat andere bevredigende oplossingen mogelijk zijn respectievelijk dat een algemene beoordeling van alternatieven is uitgevoerd zonder rekening te houden met de beschikbare wetenschappelijke en technische kennis, dat de ongunstige staat van instandhouding verder zou kunnen verslechteren of de mogelijke gevolgen hiervoor niet zijn geanalyseerd overeenkomstig de voorschriften van de habitatrichtlijn en dat de verklaringen van het comité van deskundigen twijfelachtig zijn.

- 8 In het besluit stelt de verwerende autoriteit dat de afwijking betrekking moet hebben op één wolf en dat de beperking ter voorkoming van het afschieten van een verkeerde wolf in de eerste plaats is gebaseerd op de deskundige plaatselijke en tijdelijke beperking van de afwijking. Aangezien de plaatselijke beperking bij niet-territoriale wolven slechts gedurende een beperkte periode geldig kan zijn, moet de periode waarvoor de afwijking werd toegestaan, nauwkeurig worden omschreven in een afwijkingsbesluit. Op basis van de aan wolf 158MATK toegeschreven gedode schapen is door deskundigen een gebied vastgesteld dat het vermoedelijke jachtgebied van wolf 158MATK zo nauwkeurig mogelijk weergaf. Er zijn 39 ruimtelijk aaneengesloten jachtdeelgebieden aangewezen, die zich bevinden in de wildgebieden Vorderes Wipptal en Mittelgebirge Ost en Unterinntal-Süd. Dit gebied diende als basis voor de beoordeling van de plaatselijk beperkte bewijskwesities (bijvoorbeeld betreffende de beschermbaarheid van de getroffen alpenweiden) in de inleidende procedure en vormde voorts de plaatselijke beperking van de afwijking krachtens § 52a, lid 9, TJG 2004. Volgens een beschikking van de bestuursrechter in eerste aanleg van 1 december 2021 moest de autoriteit onderzoeken of er een grote kans bestond dat alleen de te onttrekken individuele wolf in het actiegebied aanwezig was, dan wel of het mogelijk was de kans op het onttrekken van de „juiste wolf”, dat wil zeggen de wolf bedoeld in de risicoverordening, te vergroten. Overeenkomstig die beschikking heeft de autoriteit advies ingewonnen bij de bevoegde deskundige, die er met grote waarschijnlijkheid van uitging dat alleen wolf 158MATK op dat moment in het actiegebied aanwezig was.

- 9 In de richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn, C [2021] 7301 final, [blz. 117], staat het volgende te lezen: „*[Artikel 16 habitatrichtlijn] heeft tot doel ernstige schade te voorkomen en vereist derhalve niet dat de schade zich heeft voorgedaan. De waarschijnlijkheid van ernstige schade, die verder gaat dan een normaal bedrijfsrisico, moet echter worden aangetoond en er moet tevens voldoende bewijs zijn om te rechtvaardigen dat een dodelijke controlemethode die in het kader van de afwijking wordt gebruikt doeltreffend, evenredig en duurzaam is om de ernstige schade te voorkomen of te beperken.*” Volgens de autoriteit is

aan deze uitzonderlijke voorwaarden voldaan. Zoals blijkt uit het rapport van de ambtelijke landbouwdeskundige is er immers, naast de puur economische schade van de 20 gedode schapen (5 400 EUR) en nog eens 17 gedode schapen (4 590 EUR), schade ontstaan op verschillende niveaus: Voor de 402 schapen en geiten die voortijdig terug naar het dal werden gebracht, zou de wolf met identificatie 158MATK voor 9 990 EUR directe schade hebben veroorzaakt door de voortijdige terugkeer van de schapen. Volgens dit deskundigenrapport moest de directe geldelijke schade die door de wolf met identificatienummer 158MATK was veroorzaakt, als „nog te overzien” worden aangemerkt, maar waren er indirecte economische gevolgen die verband hielden met het verlies aan fokwaarde op de bedrijven, de extra uitgaven voor de verzorging en het onderhoud van de dieren die niet meer naar de alpenweide werden gebracht maar op het in het dal gelegen bedrijf werden gehouden, alsmede met de vermindering op lange termijn van de veehouderij op de in het dal gelegen bedrijven wanneer de alpenweiden niet langer worden benut. In ieder geval werd ook indirecte schade veroorzaakt door het verlies van „de vreugde van het houden van dieren” en de mentale belasting van de alpenweidehouders. De gevolgen voor de plaatselijke schapenhouderij, met name de dreigende sluiting van bedrijven en de daarmee gepaard gaande vermindering van de totale veestapel, hebben verdere negatieve gevolgen voor andere systeemdiensten: Alleen al door het niet gebruiken van de voedergewassen dreigt de schade aan de alpenweiden in het getroffen gebied op te lopen tot 1,5 miljoen EUR per jaar of een gekapitaliseerde schade van 51,6 miljoen EUR. Op lange termijn bestaat het risico dat de alpenweiden niet langer worden benut en dat bodemerosie optreedt die de totale waarde van de alpenweiden in het betrokken gebied bedreigt (sociaal-economische vervangingswaarde 137,7 miljoen EUR). Bovendien heeft de dreigende stopzetting van de exploitatie van alpenweiden negatieve gevolgen voor de biodiversiteit en het toerisme.

- 10 Volgens de verwerende autoriteit is er „geen andere bevredigende oplossing” in de zin van artikel 16 van de habitatrichtlijn: In het „Österreichische Wolfsmanagementplan” (Oostenrijks wolvenbeheersplan) wordt aanbevolen om, afhankelijk van de situatie, eerst informatie en voorlichting te geven en, indien mogelijk, de bescherming van de veestapel te versterken, en in het geval van verslechtering van de situatie het betrokken dier te onttrekken na een beoordeling per geval door de bevoegde autoriteit. De onttrekking van een volwassen wolf aan de natuur en hem permanent in gevangenschap houden wordt in dit plan niet aanbevolen en is ook geen passende mildere maatregel. Aangenomen mag worden dat wolven die voorheen in vrijheid leefden, zich niet kunnen aanpassen aan een leven in gevangenschap en dat het langdurig in gevangenschap houden van deze dieren tot lang aanhoudend aanzienlijk lijden zou leiden. Ook bieden maatregelen ter bescherming van de veestapel geen andere bevredigende oplossing in het betrokken gebied. Uit het rapport van de ambtelijke landbouwdeskundige blijkt dat alle 61 in het betrokken gebied gelegen alpenweiden als onbeschermbaar of als niet zonder onredelijke en onevenredige maatregelen beschermbaar moeten worden aangemerkt.

- 11 Met betrekking tot de „staat van instandhouding” verwijst de verwerende autoriteit naar de rechtspraak van het Hof van Justitie, volgens welke de staat van instandhouding moet worden bepaald op nationaal niveau of, wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort dat vereist en, voor zover als mogelijk, op grensoverschrijdend niveau (arresten van 10 oktober 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:85, punt 68, en 14 juni 2007, *Commissie/Finland*, C-342/05, EU:C:2007:341, punt 29), waarbij het bestaan van een ongunstige staat van instandhouding op zich nog niet leidt tot de niet-toepasselijkheid van de afwijking indien voldoende is aangetoond dat deze de ongunstige staat van instandhouding van die populatie niet kan verslechteren of het herstel van de gunstige staat van instandhouding niet kan verhinderen (arrest van 10 oktober 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:85, punt 66). Zoals blijkt uit het rapport van de externe deskundige van 28 juli 2022 wordt de gunstige staat van instandhouding van de alpiene populatie van de betrokken soort niet aangetast door de onttrekking van een specimen van de soort. Ook wanneer Oostenrijk, waar nog geen sprake is van een gunstige staat van instandhouding, op zichzelf wordt beschouwd, is er geen verslechtering van de ongunstige staat van instandhouding of een verhindering van het herstel van de gunstige staat van instandhouding te verwachten.
- 12 De stemming in Tirol is zeer gespannen wat betreft de terugkeer van grote roofdieren (vooral de wolf). Al in 2019 werd in het gemeentelijk gebied van Seilrain i.T. een wolf illegaal afgeschoten (wolf 65 MATK was zonder kop in het bos aangetroffen). Dit dier zou 30 schapen hebben gedood op de alpenweiden in dit gebied. Aangezien wolf 158MATK reeds een vergelijkbaar aantal schapen heeft gedood in het betrokken gebied, lijkt het noodzakelijk de afwijking onmiddellijk duidelijk toe te passen om andere (niet-gedragsgestoorde) wolven te beschermen. Dit is ook een door het Hof van Justitie erkende grond voor het toestaan van een afwijking op grond van artikel 16 van de habitatrichtlijn (arrest van 10 oktober 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:85, punt 43; zie ook richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn, C [2021] 7301 def., [blz. 120]).

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 13 Hoewel de onderhavige zaak is gebaseerd op een bij besluit gelaste uitzondering van het verbod van § 36, lid 2, eerste zin, TJG 2004 voor een wolf, die is beperkt tot 31 oktober 2022, acht de verwijzende rechter het niettemin noodzakelijk de prejudiciële vragen te laten beantwoorden, rekening houdend met de verwachte duur van de procedure, ook na afloop van deze termijn, aangezien het bestreden besluit van de verwerende autoriteit van 29 juli 2022 is gebaseerd op de „risicoverordening wolf 158MATK”, die niet beperkt is in de tijd. Een nieuwe, tijdelijke uitzondering van het verbod van § 36, lid 2, eerste zin, TJG 2004 voor een wolf kan derhalve te allen tijde worden verleend door middel van een op deze verordening gebaseerd besluit.

- 14 Eerste prejudiciële vraag: De Griekse populaties benoorden de 39e breedtegraad, de Estse populaties, de Bulgaarse, Letse, Litouwse, Poolse en Slowaakse populaties, de Finse populaties in het rendierbeschermingsgebied en de Spaanse populaties benoorden de Duero (bijlage IV bij de habitatrichtlijn) zijn uitgezonderd van het strikte beschermingsregime van de habitatrichtlijn. Dit onderscheid was misschien correct ten tijde van de eerste vaststelling van de habitatrichtlijn, maar is vandaag de dag niet meer passend vanwege de populatieontwikkeling van de wolf in Europa. Ondertussen is de situatie van de wolf namelijk aanzienlijk veranderd wat betreft de staat van instandhouding van de Europese (sub)populaties, het samensmelten van en de genetische uitwisseling tussen deze (sub)populaties. Langeafstandsmigraties van enkele tot vele honderden kilometers zijn typisch voor beide geslachten in de levensfase van migratie uit de geboortefamilie en deze zijn in talrijke gevallen gedocumenteerd.
- 15 De afwijking betreffende de Finse populaties in het rendierbeschermingsgebied, dient ter bescherming van de rendieren en in samenhang daarmee ter bescherming van de in dit gebied levende Sami. In het Alpengebied wordt al generaties lang gebruik gemaakt van alpenweiden. Door de toename van de wolvenpopulatie wordt daar steeds meer vee gedood. In dit opzicht bevinden deze dieren en de boeren die deze houden, zich nu in een situatie die vergelijkbaar is met die van de dieren en veehouders in sommige andere lidstaten.
- 16 Overeenkomstig artikel 4, lid 2, VEU eerbiedigt de Unie de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen. Hieruit volgt dat de lidstaten die een grondgebied in het Alpengebied hebben waar alpenweiden worden geëxploiteerd, soms een uitzondering zouden moeten krijgen op de strikte beschermingsregeling voor de wolf, zoals andere lidstaten in een vergelijkbare situatie reeds hebben (artikel 14 juncto bijlage V van de habitatrichtlijn).
- 17 Uit artikel 191, lid 3, VWEU volgt dat de Unie bij het bepalen van haar beleid op milieugebied rekening moet houden met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, de milieuomstandigheden in de onderscheiden regio's van de Unie, de voordelen en lasten die voortvloeien uit optreden of niet-optreden, de economische en sociale ontwikkeling van de Unie als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's. Dit waarborgt de verplichte gelijke behandeling van de lidstaten (arrest van 13 maart 2019, Polen/Parlement en Raad, C-128/17, EU:C:2019:194, punt 134). De verschillende niveaus van bescherming van de wolf in de habitatrichtlijn zouden in strijd kunnen zijn met het primaire recht indien en voor zover de lidstaten, waaronder Oostenrijk, zich thans in dezelfde of ten minste een vergelijkbare situatie bevinden.
- 18 Tweede prejudiciële vraag: De gunstige staat van instandhouding moet worden bepaald „met name op nationaal niveau of, [...] wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort dat vereist en, voor zover als mogelijk, op grensoverschrijdend niveau” (arrest van 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:85, punt 58). Dit geldt juist voor de wolf: Door hun hoge vruchtbaarheid en brede migratiebewegingen kunnen wolven snel

nieuwe habitats bezetten en verbindingen tot stand brengen tussen verschillende subpopulaties. Door de geleidelijke herkolonisatie van Europa door de wolf kunnen de afzonderlijke populaties nu niet meer als geïsoleerd worden beschouwd.

- 19 In de voor de uitlegging van de habitatrichtlijn vastgestelde richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn, C (2021) 7301 final, blz. 76 en 79, staat het volgende te lezen: *„In overeenstemming met het geharmoniseerde verslagleggingskader dat voor artikel 17 van de richtlijn is overeengekomen, wordt de algemene staat van instandhouding van een soort in een lidstaat op biogeografisch niveau in elke lidstaat geëvalueerd. Het effect van een specifieke afwijking moet echter op een lager niveau worden beoordeeld (bv. gebied, populatieniveau) om in de specifieke context van de afwijking zinvol te zijn. [...] Er kan geen afwijking worden toegestaan indien deze op enig niveau een nadelig effect heeft op de staat van instandhouding of op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor een soort. Met andere woorden, indien een afwijking waarschijnlijk een aanzienlijk negatief effect zal hebben op de betrokken populatie (of op de vooruitzichten van deze populatie) of zelfs op een lokale populatie in een lidstaat, zou de bevoegde autoriteit deze niet moeten toestaan. Het nettoresultaat van een afwijking moet neutraal of positief zijn voor de populaties van de betrokken soort.”*
- 20 Dit roept de vraag op of en vanaf wanneer, of onder welke voorwaarden, een grotere biogeografische regio, zoals het Alpengebied, als basis kan worden genomen, rekening houdend met parameters zoals nederzettingsgebieden of het gebruik van alpenweiden, maar zonder rekening te houden met het lokale niveau, om – eventueel door middel van overeenkomsten tussen de staten van het Alpengebied – te voldoen aan de voorwaarden voor een gereguleerde onttrekking door het vaststellen van onttrekkingsquota, met name rekening houdend met de jaarlijks toenemende wolvenpopulaties.
- 21 Derde prejudiciële vraag: In de richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn, C (2021) 7301 def., [blz. 57 en 58], staat over het begrip „ernstige schade” het volgende te lezen: *„Het Hof preciseerde dat ,artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn [...] niet vereist dat vóór de vaststelling van de afwijkende maatregelen ernstige schade is veroorzaakt’. Aangezien deze bepaling is bedoeld om ernstige schade te voorkomen, is het niet noodzakelijk dat de ernstige schade zelf zich reeds heeft voorgedaan; de waarschijnlijkheid op ernstige schade is voldoende. Alleen het feit dat de kans bestaat dat zich schade voordoet, is echter niet voldoende; de waarschijnlijkheid dat zich schade zal voordoen moet groot zijn, evenals de omvang van de schade. De grote waarschijnlijkheid dat zich ernstige schade zal voordoen, moet met voldoende bewijsmateriaal worden aangetoond. Er moet ook voldoende bewijs zijn dat het risico van ernstige schade grotendeels toe te schrijven is aan de soorten waarop de afwijking betrekking heeft en dat er een grote waarschijnlijkheid is dat zich ernstige schade zal voordoen indien er geen*

actie wordt ondernomen. Ervaringen uit het verleden moeten aantonen dat er een grote kans bestaat dat zich schade voordoet.”

- 22 Hoewel „ernstige schade” van geval tot geval en in het licht van het specifieke probleem moet worden beoordeeld, bestaat er geen rechtspraak van het Europese Hof van Justitie over de vraag of „ernstige schade” alleen de directe financiële schade is die door een specifieke wolf wordt veroorzaakt, bijvoorbeeld door het verlies van de gedode dieren, die echter door de overheid aan de veehouder worden vergoed, of door de kosten van de extra voederbehoeften als gevolg van het voortijdig verlaten van de alpenweiden, dan wel ook de indirecte (toekomstige) schade die niet rechtstreeks aan een specifieke wolf kan worden toegeschreven, zoals schade als gevolg van het niet gebruiken van de voedergewassen, verbossing, verstruiking, overwoekering en erosie, alsmede het verlies aan biodiversiteit en aantrekkelijke landschappen, die zeer belangrijk zijn voor recreatie en toerisme.
- 23 Vierde prejudiciële vraag: Overeenkomstig artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn zijn afwijkingen van het bepaalde in de artikelen 12, 13 en 14 en artikel 15, onder a) en b), van de richtlijn toegestaan wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat, mits aan verdere voorwaarden is voldaan. In de richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn, C (2021) 7301 final, [blz. 121], staat hierover het volgende te lezen: *„In geval van schade aan de veestapel moet, voordat afwijkingen worden toegestaan, bijvoorbeeld voorrang worden gegeven aan niet-dodelijke alternatieven en moeten passende en redelijke preventieve maatregelen correct worden uitgevoerd om de risico's op depredatie te beperken, zoals toezicht door herders, het gebruik van waakhonden voor vee, bescherming van vee door omheiningen of alternatief beheer van vee (bv. toezicht op kalveren/lammeren). Alleen wanneer dergelijke alternatieve maatregelen zijn uitgevoerd en ondoeltreffend of slechts gedeeltelijk doeltreffend zijn gebleken, of wanneer dit soort alternatieve maatregelen in het specifieke geval niet kunnen worden uitgevoerd, kunnen de afwijkingen worden toegestaan om het (resterende) probleem op te lossen.”*
- 24 Volgens het rapport van de ambtelijke landbouwdeskundige is overeenkomstig het verslag over de situatie van de land- en bosbouw in Tirol (zogenoemde Grüner Bericht) de landbouw in Tirol grotendeels zeer kleinschalig en wordt deze gekenmerkt door gezinsbedrijven als hoofd- en nevenactiviteit. Deze waarde komt ook tot uiting in het te beoordelen actiegebied, toen in de zomer van 2021 per veehouder 8,6 zogenoemde RGVE (ruwvoer etende grootvee-eenheden) naar de alpenweiden zijn gedreven. Deze kleinschalige structuur van de landbouwbedrijven in Tirol en in het actiegebied heeft tot gevolg dat het doden van vee door de betrokken wolf respectievelijk wolven een veel grotere impact heeft op kleine bedrijven dan op een groot bedrijf.
- 25 De beoordeling van het ontbreken van een andere bevredigende oplossing met betrekking tot de maatregelen ter bescherming van de veestapel is door de

verwerende autoriteit verricht op basis van het rapport van de ambtelijke landbouwdeskundige. De ambtelijke landbouwdeskundige kwam op basis van bepaalde criteria (beschermbaarheid door middel van omheiningen ter bescherming van de veestapel, bijvoorbeeld op steile hellingen, bij aanwezigheid van wegen en paden, waterlopen; beschermbaarheid door middel van herders met omheiningen ter bescherming van de kudde – niet redelijk en evenredig indien het aantal schapen en/of geiten dat op een alpenweide wordt gedreven minder dan 500 bedraagt of indien het aantal personen dat de schapen en/of geiten op een (alpen-)weide drijft meer dan tien bedraagt) tot de conclusie dat de 61 alpenweiden in het actiegebied als onbeschermbaar of als niet zonder onredelijke en onevenredige maatregelen beschermbaar moeten worden aangemerkt.

- 26 Is de beoordeling van „andere bevredigende oplossingen” door toepassing van (uitsluitings)criteria die zijn ontwikkeld op basis van geodata en alfanumerieke gegevens en die verder gaan dan het individuele geval, en die alleen betrekking hebben op omheiningen ter bescherming van de kudde en het hoeden met waakhonden, voldoende? De Europese Commissie gaat ervan uit dat een andere bevredigende oplossing ontbreekt wanneer „dit soort alternatieve maatregelen in het specifieke geval niet kunnen worden uitgevoerd”. Hangt de uitvoerbaarheid af van economische criteria of van de onuitvoerbaarheid op zich? Wegens de gemiddelde omvang van de bedrijven kunnen maatregelen ter bescherming van de veestapel de jaarlijkse opbrengst van een klein bedrijf, als die er al is, aanzienlijk verminderen of zelfs geheel doen verdwijnen.