CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 13 februari 2020 [1]

Zaak C-88/19

Asociația „Alianța pentru combaterea abuzurilor”
tegen
TM,
UN,
Asociația DMPA

[verzoek van de Judecătoria Zărnești (rechter in eerste aanleg Zărnești, Roemenië) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna – Systeem van strikte bescherming voor de in bijlage IV, onder a), vermelde diersoorten – Natuurlijk verspreidingsgebied – Vangen van in het wild levende specimens van deze soorten – Wolf (*Canis lupus*) – Specimens die hun natuurlijke habitat verlaten – Afwijkingen – Openbare veiligheid – Sancties”

I. Inleiding

1. De habitatrichtlijn [2] vereist de instelling van een systeem van strikte bescherming voor soorten zoals de wolf (*Canis lupus*), die zijn vermeld in bijlage IV, onder a), ervan. Moet dat systeem van bescherming echter ook worden toegepast wanneer een wolf in een dorp met honden speelt? In de onderhavige procedure wordt het Hof deze vraag voorgelegd.

2. Ook in de vorm waarin de vraag concreet is geformuleerd, kan zij van grotere praktische betekenis zijn dan zou kunnen worden gedacht. [3] Het antwoord erop is echter vooral doorslaggevend voor de vraag of de inhoudelijk verstrekkende bescherming van de soorten waarin de habitatrichtlijn voorziet primair van belang is voor natuurlijke en halfnatuurlijke gebieden, en dus met name voor activiteiten zoals de land- en bosbouw en de jacht, dan wel onbegrensd bij alle menselijke activiteiten in acht moet worden genomen, bijvoorbeeld bij het gebruik van wegen.

1 Oorspronkelijke taal: Duits.

2 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), in de bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193) gewijzigde versie.

3 Betreffende een soortgelijk geval, Nick Jans, *A Wolf Called Romeo*, Mariner Books (2015), en Simon Worrall, „How a Wolf Named Romeo Won Hearts in an Alaska Suburb”, *National Geographic* van 22 maart 2015.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Volkenrecht

1. Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten

3. Artikel 1, lid 1, van het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten [4] omschrijft de begrippen „verspreidingsgebied" en „het onttrekken van dieren aan de populatie":

„Voor de toepassing van dit verdrag [...]

f) [betekent] ‚verspreidingsgebied' [...] alle land- en wateromvattende gebieden waarbinnen een trekkende soort leeft of tijdelijk verblijft of waardoor zij trekt of waarover zij vliegt op een bepaald moment op de gebruikelijke trekroute; [...]

i) [wordt verstaan onder] ‚het onttrekken van dieren aan de populatie' [...] het onttrekken, jagen, vissen, vangen, opjagen, opzettelijk doden of het trachten één van de bovengenoemde handelingen te verrichten;

[...]"

2. Verdrag van Bern

4. Artikel 6 van het Verdrag van Bern [5] bevat eveneens bepalingen inzake de bescherming van soorten:

„Iedere verdragsluitende partij neemt passende en noodzakelijke maatregelen in de vorm van wetten en voorschriften om te zorgen voor bijzondere bescherming van de in het wild voorkomende diersoorten, genoemd in bijlage II. Waar het deze soorten betreft, is met name verboden:

a. iedere vorm van opzettelijk vangen, in bezit houden en opzettelijk doden;

[...]"

5. De wolf (*Canis lupus*) wordt in bijlage II bij het verdrag van Bern vermeld als een strikt beschermde diersoort.

4 Besluit 82/461/EEG van de Raad van 24 juni 1982 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (PB 1982, L 210, blz. 10).

5 Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk milieu in Europa, op 19 september 1979 neergelegd te Bern (PB 1982, L 38, blz. 3); namens de Gemeenschap geratificeerd bij besluit 82/72/EEG van de Raad van 3 december 1981 (PB 1982, L 38, blz. 1).

B. Unierecht

1. Habitatrichtlijn

6. De eerste zin van de vijftiende overweging van de habitatrichtlijn heeft betrekking op de bescherming van soorten:

„[...] in aanvulling op [de vogelbeschermingsrichtlijn [6]] [moet] een algemeen stelsel [...] worden opgezet voor de bescherming van bepaalde soorten flora en fauna".

7. Artikel 1, onder b), f) en i), van de habitatrichtlijn omschrijft verschillende begrippen:

„[...]

b) ‚natuurlijke habitats': land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, en die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn;

[...]

f) ‚habitat van een soort': een door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald milieu waarin de soort tijdens één van de fasen van zijn biologische cyclus leeft;

[...]

i) ‚staat van instandhouding van een soort': het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De ‚staat van instandhouding' wordt als ‚gunstig' beschouwd wanneer:

– uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en

– het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en

– er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden;

[...]"

8. Artikel 2, lid 1, beschrijft de doelstelling van de habitatrichtlijn als volgt:

„Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is."

6 Ten tijde van het hoofdgeding was richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7) van toepassing, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193).

9. Artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn regelt op welke wijze de lidstaten de gebieden kiezen die zij voorstellen voor zonebescherming:

„Op basis van de criteria van bijlage III (fase 1) en van de relevante wetenschappelijke gegevens stelt elke lidstaat een lijst van gebieden voor, waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden voorkomen. Voor diersoorten met een zeer groot territorium komen deze gebieden overeen met de plaatsen, binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van die soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. [...]"

10. Artikel 12 van de habitatrichtlijn bevat de fundamentele verplichtingen met betrekking tot de bescherming van de soorten:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, onder a), vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

a) het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten;

b) het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;

c) het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur;

d) de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen.

2. Met betrekking tot deze soorten verbieden de lidstaten het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van deze richtlijn.

[...]"

11. Artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn bevat afwijkingen van artikel 12:

„Wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, mogen de lidstaten afwijken van het bepaalde in de artikelen 12, 13, 14 en 15, onder a) en b):

a) in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

b) ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;

c) in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;

d) ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten;

e) teneinde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben."

12. Bijlage IV, onder a), bij de habitatrichtlijn vermeldt onder andere de wolf:

„*Canis lupus* (met uitzondering van de Griekse populaties benoorden de 39e breedtegraad; de Estse populaties, de Spaanse populaties benoorden de Duero; de Bulgaarse, de Letse, de Litouwse, de Poolse, de Slowaakse populaties en de Finse populaties in het rendierbeschermingsgebied als omschreven in paragraaf 2 van de Finse wet nr. 848/90 van 14 september 1990 inzake rendierbescherming)".

2. Vogelbeschermingsrichtlijn

13. Artikel 5 van de vogelbeschermingsrichtlijn bevat het algemene systeem voor de bescherming van vogels:

„Onverminderd de artikelen 7 en 9 nemen de lidstaten de nodige maatregelen voor de invoering van een algemene regeling voor de bescherming van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten; deze maatregelen omvatten met name de volgende verbodsbepalingen:

a) een verbod om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen;

b) een verbod om opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of hun nesten weg te nemen;

c) een verbod om in de natuur eieren van deze vogels te rapen en deze – zelfs leeg – in bezit te hebben;

d) een verbod om deze vogels, met name gedurende de broedperiode, opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is;

e) een verbod om vogels te houden van soorten die niet mogen worden bejaagd of gevangen."

C. Nationaal recht

14. Artikel 4, punt 14, van de Ordonanța de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (spoedverordening nr. 57/2007 houdende de regeling inzake beschermde natuurgebieden, de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna; hierna: „spoedverordening nr. 57/2007") omschrijft het begrip „natuurlijke habitat" als volgt:

„het geheel van natuurlijke fysisch-geografische, biologische en biogenetische bestanddelen, structuren en processen, te water en te land, die het leven in stand houden en de noodzakelijke hulpbronnen voortbrengen".

15. Artikel 33, lid 1, van spoedverordening nr. 57/2007 zet artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn om:

„Met betrekking tot de in de bijlagen nr. 4 A en 4 B bedoelde wilde planten en diersoorten die te land, te water en onder de grond leven, uitgezonderd de vogelsoorten die al dan niet in de beschermde natuurgebieden leven, wordt een verbod ingesteld op:

a) het verzamelen, vangen, doden, vernielen of verwonden van specimens die zich in hun natuurlijke habitat bevinden, ongeacht de fase van de biologische cyclus waarin zij zich bevinden;

b) het opzettelijk verstoren tijdens de perioden van voortplanting, groei, overwintering en trek;

c) het opzettelijk beschadigen, vernielen en/of rapen van nesten en/of eieren in de natuur;

d) de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen;

e) het plukken van bloemen en vruchten, evenals het verzamelen, afsnijden, ontwortelen of het opzettelijk vernielen van dergelijke planten in hun natuurlijke habitat, ongeacht de fase van hun biologische cyclus;

f) het – ongeacht het doel ervan – in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen, evenals het in ruil of te koop aanbieden van aan hun natuurlijke habitat onttrokken specimens, ongeacht de fase van hun biologische cyclus."

16. Artikel 38 van spoedverordening nr. 57/2007 regelt afwijkingen van de verbodsbepalingen in artikel 33, lid 1. Zij worden volgens artikel 38, lid 2, na advies van de Academia Română (Roemeense Academie) vastgesteld bij besluit van het hoofd van de centrale overheidsdienst voor milieu- en bosbescherming.

17. Volgens artikel 52, onder d), van spoedverordening nr. 57/2007 vormt de schending van artikel 33, lid 1, een misdrijf dat wordt bestraft met een gevangenisstraf van drie maanden tot een jaar of een geldboete.

III. Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

18. Het Roemeense dorp Șimon in de gemeente Bran, district Brașov, ligt ongeveer een kilometer ten oosten van de grens van het gebied „Bucegi", dat de Commissie op voorstel van Roemenië onder de code ROSCI0013 op de lijst van gebieden van communautair belang heeft geplaatst.[7] Een ander dergelijk gebied, „Munții Făgăraș", ROSCI0122, bevindt zich op ongeveer acht kilometer ten westen van het dorp.[8] Voor beide gebieden wordt op het standaardgegevensblad[9] de aanwezigheid van wolven vermeld.

19. Op 6 november 2016, om ongeveer 19.00 uur, hebben medewerkers van de vereniging „Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor" (Directie toezicht op en bescherming van dieren; hierna: „DMPA") zich samen met dierenarts UN, onder leiding van TM, naar Șimon begeven. Zij waren van plan een wolf te vangen en te verplaatsen die zich sinds enige dagen ophield op het erf van een lokale bewoner, waar hij met de honden van het gezin had gespeeld en gegeten.

7 Beschikking 2009/91/EG van de Commissie van 12 december 2008 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een tweede bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de alpiene biogeografische regio (PB 2009, L 43, blz. 21).

8 De ligging van het dorp blijkt uit de Natura 2000 Network Viewer, https://natura2000.eea.europa.eu/.

9 Bucegi: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0013; Munții Făgăraș: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0122.

20. De wolf is verdoofd door middel van een pijl, die was gevuld met verdovende en psychotrope middelen voor diergeneeskundig gebruik. Na observatie is het dier bij staart en nekvel van de grond opgetild, naar een voertuig gebracht en in een kooi voor hondenvervoer gelegd.

21. Vervolgens hebben medewerkers van de DMPA gezorgd voor het transport van de wolf naar het berenreservaat *Libearty* van de stad Zărnești in de provincie Brașov (Roemenië), dat ook over een omheind verblijf beschikt waar wolven leven die uit dierentuinen zonder vergunning zijn gered. Het dier kon tijdens het transport echter ontsnappen en zich verschuilen in de bossen in de omgeving.

22. Op 9 mei 2017 heeft de vereniging „Alianța pentru combaterea abuzurilor" (bond ter bestrijding van misbruik) aangifte gedaan tegen:

– verweerster TM, werkzaam voor de DMPA;

– verweerster UN, dierenarts;

– de rechtspersoon DMPA, met inbegrip van andere aldaar werkzame personen.

23. Uit de aangifte blijkt dat er geen goedkeuring is verkregen voor het vangen en transporteren van de wolf.

24. Naar aanleiding van deze procedure legt de Judecătoria Zărnești (rechter in eerste aanleg Zărnești, Roemenië) het Hof de volgende prejudiciële vraag voor:

„Moet artikel 16 van de habitatrichtlijn aldus worden uitgelegd dat de lidstaten ook afwijkingen van de artikelen 12, 13 en 14 en artikel 15, onder a) en b), dienen vast te stellen voor gevallen waarin dieren die tot een bedreigde soort behoren, hun natuurlijke habitat verlaten en zich al dan niet in de onmiddellijke nabijheid daarvan ophouden?"

25. De vereniging „Alianța pentru combaterea abuzurilor" (hierna: „APCA"), Roemenië en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

IV. Juridische beoordeling

26. De prejudiciële vraag is volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing bedoeld om vast te stellen of het opzettelijk vangen van in het wild levende wolven kan plaatsvinden zonder dat een afwijking in de zin van artikel 16 van de habitatrichtlijn wordt toegestaan wanneer het dier wordt aangetroffen aan de rand van een dorp, of het grondgebied van een lokale overheid betreedt. Een dergelijke afwijking zou alleen nodig zijn wanneer de beschermingsbepalingen in zulke gevallen in principe toepassing vinden.

27. De concrete vraag van de verwijzende rechter is echter gebaseerd op een misverstand dat naar aanleiding van de Roemeense omzetting van de habitatrichtlijn is ontstaan. Zij brengt niettemin een terecht vraagstuk onder woorden, dat een diepgaande beschouwing verdient.

28. Het misverstand vloeit voort uit de gedachte dat de bescherming van de soorten alleen geldt wanneer de beschermde soorten zich ophouden in hun natuurlijke habitat. Dat is de strekking van artikel 33, lid 1, onder a), van de Roemeense spoedverordening nr. 57/2007. Voor die benadering kan echter noch in de tekst van de habitatrichtlijn – met inbegrip van de Roemeense taalversie ervan – noch in de doelstelling ervan steun worden gevonden.

29. Natuurlijke habitats worden omschreven in artikel 1, onder b), van de habitatrichtlijn. Zij moeten volgens de artikelen 3 tot en met 6 als zodanig worden beschermd in het kader van de beschermingszones van het Natura 2000-netwerk. Tegelijkertijd omvat dat netwerk echter de in artikel 1, onder f), afzonderlijk omschreven habitats van de soorten die in bijlage II zijn opgenomen. Aangezien de wolf in deze bijlage is vermeld, moeten er voor deze soort bijzondere beschermingszones worden aangewezen. De feiten die tot de onderhavige procedure hebben geleid, speelden zich af in een dorp dat tussen twee grote beschermingszones ligt, waarin ook de wolf wordt beschermd.

30. In casu gaat het echter niet om de bescherming van de wolf in het kader van de beschermingszones, maar om de bescherming van de soorten overeenkomstig artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn. Volgens die bepaling treffen de lidstaten de maatregelen die nodig zijn om een systeem van strikte bescherming in te stellen voor de in bijlage IV, onder a), vermelde diersoorten – dus ook voor de wolf – in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Volgens artikel 12, lid 1, onder a), verbiedt dat systeem het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten.

31. Teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, moet derhalve worden nagegaan of voor de toepassing van artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn menselijke nederzettingen deel uitmaken van het *natuurlijke verspreidingsgebied* van de wolf. Verder moet met het oog op het hoofdgeding worden besproken of de verdoving van een wolf op het erf van een woning en het transport van dat dier in een kooi moeten worden beschouwd als de vangst van een *in het wild levend* specimen in de zin van artikel 12, lid 1, onder a). Ten slotte is het zinvol kort in te gaan op de mogelijkheid van een afwijking overeenkomstig artikel 16 en op de Unierechtelijke grenzen van een mogelijke sanctie wegens schending van het systeem van strikte bescherming van artikel 12.

A. Natuurlijk verspreidingsgebied in de zin van artikel 12 van de habitatrichtlijn

32. De in artikel 12 van de habitatrichtlijn gebruikte biologische vakterm „natuurlijk verspreidingsgebied” – in de Engelse taalversie „natural range”, in de Franse taalversie „aire de répartition naturelle” – wordt niet omschreven in de richtlijn.

33. Uit het gebruik van de term „natuurlijk” zou kunnen worden afgeleid dat de wolf van het hoofdgeding zich buiten zijn natuurlijk verspreidingsgebied heeft begeven. Een menselijke nederzetting is immers *prima facie* geen natuurlijk gebied. Bovendien vormen menselijke nederzettingen niet de natuurlijke verblijfplaats van in het wild levende wolven – dat leert althans de algemene ervaring.

34. Deze algemene ervaring zou evenwel wetenschappelijk moeten worden bevestigd voordat op basis daarvan kan worden besloten of de bepalingen betreffende de bescherming van de soorten van toepassing zijn.[10] Aangezien dergelijke wetenschappelijke gegevens van feitelijke aard zijn, zouden zij in de samenwerkingsrelatie die kenmerkend is voor de prejudiciële procedure door de nationale rechter moeten worden onderzocht. Niettemin merk ik op dat enige Unierechtelijk beschermde soorten zoals bepaalde vleermuizen, juchtleerkevers (*Osmoderma eremita*) of kleine torenvalken (*Falco naumanni*)[11] zonder twijfel habitats binnen menselijke nederzettingen hebben. En uit wetenschappelijk oogpunt zijn er aanwijzingen dat ook wolven zich – weliswaar zelden, maar toch geregeld – ophouden in de buurt van menselijke nederzettingen.[12]

10 Zie arresten van 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punten 45, 51, 66 en 71), en, in deze zin, 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punten 27 en 28).

11 Arrest van 28 juni 2007, Commissie/Spanje (Vogelbeschermingsgebieden) (C-235/04, EU:C:2007:386).

12 Zie Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe* [Raad van Europa, T-PVS (2000) 23, blz. 15 en 16], Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), *Management of bold wolves* (1 maart 2019, blz. 2), evenals Reinhardt e.a., *Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten*, BfN-Skripten 502 (2018), blz. 11 en 12.

35. Los van deze wetenschappelijke vraag zou het onverenigbaar zijn met het doel van de bepalingen betreffende de bescherming van de soorten, alsook met de bewoordingen en de wetgevende context ervan, om menselijke nederzettingen uit te sluiten van het toepassingsgebied ervan.

36. Wat om te beginnen het doel van de beschermingsregeling van artikel 12 van de habitatrichtlijn betreft, moet worden benadrukt dat volgens die bepaling een systeem van *strikte* bescherming moet worden ingevoerd. Een dergelijk systeem van bescherming moet de in artikel 12, lid 1, genoemde aantastingen van de vermelde diersoorten derhalve daadwerkelijk kunnen voorkomen.[13] Het zou daarmee niet verenigbaar zijn specimens van de beschermde soorten (automatisch[14]) aan bescherming te onttrekken wanneer hun habitats zich binnen menselijke nederzettingen bevinden of wanneer zij toevallig in nederzettingen verzeild raken.

37. Bij nader inzien staat ook de letterlijke betekenis van het begrip „natuurlijk verspreidingsgebied" er niet aan in de weg dat menselijke nederzettingen daaronder vallen. Dat begrip heeft namelijk betrekking op het gebied waar de betrokken soort zich in het kader van haar natuurlijk gedrag ophoudt respectievelijk uitbreidt. Wanneer het alleen de „natuurlijke" habitats zou omvatten waar de soorten zich ophouden, zou het bijvoeglijk naamwoord „natuurlijk" ergens anders hebben gestaan, bijvoorbeeld om duidelijk te maken dat de verbodsbepalingen alleen gelden in de natuurlijke gebieden waar de soort is verspreid.

38. Een soortgelijke betekenis blijkt uit de definitie in artikel 1, onder f), van het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, dat de Commissie aanvoert. Volgens deze definitie omvat het verspreidingsgebied alle land- en wateromvattende gebieden waarbinnen een trekkende soort leeft of tijdelijk verblijft of waardoor zij trekt of waarover zij vliegt op een bepaald moment op de gebruikelijke trekroute. Een beperking tot natuurlijke gebieden ontbreekt. Veeleer wordt om het even welk gebied waardoor dergelijke soorten trekken, uitdrukkelijk in het verspreidingsgebied ervan opgenomen.

39. Deze definitie is weliswaar niet direct doorslaggevend voor het onderhavige geval, aangezien het hier niet om de toepassing van het verdrag gaat, maar verduidelijkt niettemin de wetenschappelijke betekenis van de relevante biologische vakterm. Derhalve moet zij bij de uitlegging van deze term in aanmerking worden genomen, hetgeen ook tot uiting komt in een document dat de Commissie ter coördinatie van de toepassing van de habitatrichtlijn heeft opgesteld in het kader van een werkgroep met vertegenwoordigers van de lidstaten[15], evenals later in haar met de lidstaten uitgewerkte richtsnoeren met betrekking tot de bescherming van de soorten.[16]

40. Van groter juridisch belang is een ander verdrag, namelijk het Verdrag van Bern, waarvan artikel 6, onder a), juncto bijlage II, wordt omgezet door artikel 12 van de habitatrichtlijn.[17] Krachtens die eerste bepaling moet met name elke vorm van opzettelijk vangen van wolven worden verboden. Ruimtelijke grenzen worden niet gesteld. Daarentegen pleit het feit dat het verbod geldt voor *elke* vorm van opzettelijk vangen voor een ruime toepassing ervan.

13 In deze zin arresten van 9 juni 2011, Commissie/Frankrijk (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:369, punt 21); 15 maart 2012, Commissie/Cyprus (*Natrix n. cypriaca*) (C-340/10, EU:C:2012:143, punt 62), en 17 april 2018, Commissie/Polen (Bosgebied Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 231).

14 Zie aangaande mogelijke uitzonderingen hieronder punten 56 e.v.

15 Europese Commissie, Note to the Habitats Committee van 15 maart 2005, *Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive* (DocHab-04-03/03 rev.3), bijlage F.

16 Europese Commissie, *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the „Habitats" Directive 92/43/EEC*, blz. 11 en 12.

17 Verslag betreffende het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (1997-1998) (artikel 9, lid 2) (door de Commissie ingediend), SEK/2001/515 def. Zie eveneens reeds de resolutie van de Raad van de Europese Gemeenschappen en van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 19 oktober 1987 inzake de voortzetting en uitvoering van een communautair milieubeleid en milieuactieprogramma (1987-1992) (PB 1987, C 328, blz. 1, punt 5.1.6). Het arrest van 13 februari 2003, Commissie/Luxemburg (C-75/01, EU:C:2003:95, punt 57), staat er niet aan in de weg dat dat verdrag in aanmerking wordt genomen, aangezien het Hof aldaar alleen heeft vastgesteld dat omzetting van dat verdrag niet geldt als omzetting van de habitatrichtlijn voor zover het verdrag minder ver gaat dan de richtlijn.

41. In dezelfde richting wijst de vijftiende overweging van de habitatrichtlijn, volgens welke de bescherming waarin de habitatrichtlijn voor bepaalde soorten voorziet, die van de vogelbeschermingsrichtlijn beoogt aan te vullen. De verwijzing naar de vogelbeschermingsrichtlijn is een verwijzing naar de verbodsbepalingen van artikel 5 ervan, die in hoge mate overeenstemmen met die van artikel 12 van de habitatrichtlijn. Die verbodsbepalingen voorzien evenmin in ruimtelijke grenzen. Tegen deze achtergrond heeft het Hof de handelwijze afgekeurd van een lidstaat die de blauwe reiger (*Ardea cinerea*) en de aalscholver (*Phalacrocorax carbo*), wanneer die zich ophielden in en rond visvijvers, geheel van de bescherming van artikel 5 uitzonderde.[18]

42. De regelingen van de habitatrichtlijn betreffende de zonebescherming laten bovendien zien dat de bescherming van de soorten niet kan ophouden aan de grenzen van de beschermingszones. Deze beschermingszones zijn namelijk niet afgebakend met het doel de habitat van de wolven volledig te omsluiten. Wolven zijn diersoorten die grote habitats vergen.[19] Artikel 4, lid 1, tweede volzin, van de habitatrichtlijn bepaalt dat bij dergelijke soorten de beschermingszones moeten worden beperkt tot de plaatsen, binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van deze soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Deze regeling erkent derhalve dat het natuurlijke verspreidingsgebied van deze soorten ook gebieden omvat die zich buiten de beschermingszones bevinden. In dat verband zij eraan herinnerd dat het dorp Șimon tussen twee grote beschermingszones ligt, waarin ook wolven voorkomen, zodat te verwachten valt dat er wolven van de ene naar de andere zone trekken.

43. Om de bescherming geografisch af te bakenen, gebruikt de habitatrichtlijn overigens een andere regelingstechniek: zoals de aantekening voor de wolf in bijlage IV, onder a), laat zien, worden de van bescherming uitgezonderde gebieden, zoals bepaalde delen van lidstaten – Griekenland benoorden de 39e breedtegraad, Spanje benoorden de Duero en het rendierbeschermingsgebied in Finland –, duidelijk genoemd.

44. De belanghebbenden wijzen derhalve het uitzonderen van nederzettingen van de bescherming van artikel 12 van de habitatrichtlijn, terecht af.

45. Derhalve moet worden vastgesteld dat het natuurlijke verspreidingsgebied van de wolf en bijgevolg het ruimtelijke toepassingsgebied van artikel 12 van de habitatrichtlijn met betrekking tot deze soort menselijke nederzettingen kan omvatten.

B. Artikel 12, lid 1, onder a), van de habitatrichtlijn: „in het wild levend”

46. Verder moet worden onderzocht of het vangen van een wolf binnen een menselijke nederzetting onder het verbod van artikel 12, lid 1, onder a), van de habitatrichtlijn valt. Krachtens deze bepaling moeten de lidstaten met name het opzettelijk vangen van in het wild levende specimens van de beschermde soorten, dus ook van de wolf, verbieden.

47. Het gebruik van het begrip „Entnahme” (het onttrekken aan de natuur) in de Duitse taalversie zou wel eens een vertaalfout kunnen zijn. Enerzijds is het niet zinvol om te spreken over het vangen van aan de natuur onttrokken specimens, aangezien het onttrekken het vangen omvat.[20] Anderzijds gaat het in de meeste[21] oorspronkelijke taalversies om het vangen in de natuur, bijvoorbeeld in de Franse (letterlijk „dans la nature”) en in de Engelse taalversie („in the wild”).

18 Arrest van 26 januari 2012, Commissie/Polen (C-192/11, niet gepubliceerd, EU:C:2012:44, punt 63).

19 Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe* [Raad van Europa, T-PVS (2000) 23, blz. 16].

20 Arrest van 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punt 32).

21 Alleen de Griekse en de Portugese taalversie schijnen op de Duitse taalversie te lijken.

48. Ongeacht dat vertaalprobleem zou de stelling kunnen worden verdedigd dat het vangen van een wolf binnen een menselijke nederzetting niet kan worden beschouwd als vangen in de natuur of in het wild.

49. Daartegen pleiten evenwel de argumenten met betrekking tot de wetgevende context en met betrekking tot het met de bescherming van de soorten nagestreefde doel, die ik reeds heb besproken in verband met de uitlegging van het begrip „natuurlijk verspreidingsgebied”. [22]

50. Verhelderend is veeleer de Nederlandse taalversie van de bepaling. Daarin is sprake van het vangen van „in het wild levende” specimens. In deze taalversie althans heeft de verwijzing naar de natuur of het wild geen betrekking op de plaats van de vangst, maar op de herkomst van het dier.

51. Met deze uitlegging kan het doel van het verbod op het doden of vangen van strikt beschermde soorten dat in artikel 12, lid 1, onder a), van de habitatrichtlijn is neergelegd, worden verwezenlijkt. Het gaat er niet om deze soorten alleen op bepaalde plaatsen te beschermen; het gaat erom de specimens daarvan te beschermen die in de natuur of in het wild leven en dus een rol vervullen in natuurlijke ecosystemen.

52. Een vergelijking met artikel 12, lid 2, van de habitatrichtlijn, volgens hetwelk het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens moet worden verboden, bevestigt dat. Dat verbod is niet van toepassing op specimens die reeds legaal aan de natuur waren onttrokken vóór de toepassing van deze richtlijn.

53. Een dergelijk verbod zou in de praktijk nauwelijks uitvoerbaar zijn wanneer eerst zou moeten worden nagegaan op welke plaats een dier is „onttrokken”. Het is waarschijnlijk reeds moeilijk genoeg om het tijdstip van het onttrekken vast te stellen. Bovendien zou het in strijd zijn met het doel van het systeem van strikte bescherming dat dergelijke handelingen zouden mogen worden verricht met specimens van strikt beschermde soorten die worden „onttrokken” terwijl zij de natuur kortstondig hebben verlaten.

54. Zelfs wanneer de in artikel 12, lid 1, onder a), van de habitatrichtlijn opgenomen verbodsbepalingen inzake het vangen en het doden aldus zouden worden opgevat dat zij tot de natuur zijn beperkt en dat derhalve nederzettingen daarvan zijn uitgezonderd, zou die opvatting bij het verbod op het verstoren krachtens artikel 12, lid 1, onder b), echter niet mogelijk zijn, aangezien volgens deze bepaling het opzettelijk verstoren van de strikt beschermde soorten zonder enige ruimtelijke beperking moet worden verboden. Het vangen en al helemaal het doden van een specimen van deze soorten zou echter altijd op zijn minst ook als verstoren moeten worden beschouwd.

55. Zoals ook de Commissie betoogt, moet derhalve de verwijzing naar de natuur [(het wild)] in artikel 12, lid 1, onder a), van de habitatrichtlijn aldus worden uitgelegd dat de erdoor geboden bescherming niet slechts op bepaalde plaatsen geldt, maar zich uitstrekt tot alle specimens van de beschermde soort die in de natuur of in het wild leven en dus een rol vervullen in natuurlijke ecosystemen. Zij mogen niet worden gevangen, gedood, in bezit worden gehouden, vervoerd, verhandeld of geruild. Deze beperkingen zijn daarentegen niet van toepassing op in gevangenschap gefokte specimens.

22 Punten 36 e.v. van de onderhavige conclusie.

C. Afwijkingen krachtens artikel 16 van de habitatrichtlijn

56. Deze conclusie betekent evenwel niet dat het in alle gevallen voor lief moet worden genomen wanneer strikt beschermde soorten menselijke nederzettingen opzoeken en zich aldaar ophouden. Met name bij diersoorten die naar hun aard gevaarlijk zijn of bepaalde risico's meebrengen, biedt artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn enige speelruimte ter bestrijding van gevaren.

57. Aldus staat artikel 16, lid 1, onder b) en c), van de habitatrichtlijn maatregelen toe ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen en de veehouderijen [(onder b)] of 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 [(onder c)].

58. De beslissing om dergelijke afwijkingen toe te staan, moet worden genomen op basis van uiterst nauwkeurige wetenschappelijke gegevens [23] respectievelijk de beste wetenschappelijke gegevens [24].

59. Bij de wolf mag een dergelijk risico *prima facie* niet worden uitgesloten en nog duidelijker lijkt dat bijvoorbeeld het geval te zijn bij de beer (*Ursus arctos*), die eveneens strikt beschermd wordt en naar het schijnt in Roemenië ook af en toe in nederzettingen verzeild raakt. [25]

60. De APCA is van mening dat het toestaan van een afwijking niet is gerechtvaardigd, omdat de betrokken wolf geen schade heeft veroorzaakt. Er hoeft evenwel niet te worden gewacht tot er schade ontstaat wanneer op basis van de beste wetenschappelijke gegevens die beschikbaar zijn, moet worden aangenomen dat er een voldoende risico bestaat op een voldoende ernstige schade.

61. Een dergelijk risico moet door de bevoegde nationale instanties worden vastgesteld en moet in geval van geschillen door de nationale rechter worden getoetst. Niettemin kan niet zonder meer aan zo'n risico worden voorbijgegaan wanneer een wolf gedurende verscheidene dagen mensen herhaaldelijk tot minder dan 30 meter nadert. [26] Aangezien de betrokken wolf zich gedurende enige dagen op het erf van een lokale bewoner heeft opgehouden en met de honden van het gezin heeft gespeeld en gegeten, kan in het hoofdgeding een dergelijk risico niet worden uitgesloten.

62. Derhalve zouden afwijkingen van de verbodsbepalingen in artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn krachtens artikel 16, lid 1, onder b) en c), in principe gerechtvaardigd geweest kunnen zijn. Behalve de voornoemde afwijkingsgronden vermeldt deze bepaling echter uitdrukkelijk de voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat en dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

63. Wat een „andere bevredigende oplossing" betreft, zou vooral moeten worden gedacht aan het wegnemen van prikkels voor de wolf, bijvoorbeeld voer of loslopende honden [27], wat geen afwijking krachtens artikel 16 van de habitatrichtlijn zou vereisen en dus de voorkeur zou verdienen. [28] Alleen wanneer de wolf desondanks de nabijheid van de mens blijft zoeken, komt de zogenaamde „afschrikking" in aanmerking, waarbij het dier wordt verjaagd onder bijvoorbeeld beschieting met rubberkogels. De doeltreffendheid van dergelijke methoden is evenwel onzeker. [29]

23 Arresten van 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punten 45 en 71 [de Nederlandse vertaling is hier niet uniform]), en in deze zin, 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punten 27 en 28).

24 Arrest van 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punten 51 en 66).

25 De DMPA houdt zich ook met dergelijke gevallen bezig: https://dpmpa-bv.com/home/english-home/blog-translated/shooting-the-bear-cub-in-sibiu/.

26 LCIE (voetnoot 12, blz. 2 en 3) evenals Reinhardt e.a. (voetnoot 12, blz. 18 e.v. en 23).

27 Reinhardt e.a. (voetnoot 12, met name blz. 13, 24 en 27) evenals LCIE (voetnoot 12, blz. 5).

28 Zie arrest van 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punt 48).

29 Reinhardt e.a. (voetnoot 12, blz. 29 e.v.) evenals LCIE (voetnoot 12, blz. 1 en 5).

64. Het Hof beschikt niet over bewijs dat eventuele prikkels zijn weggenomen. In de praktijk lijkt de vangst van de wolf, met de daaropvolgende ontsnapping van het dier, een afschrikkend effect te hebben gehad.

65. Het lijkt echter twijfelachtig dat het voorgenomen overbrengen van de wolf naar een afgesloten verblijf had kunnen worden aanvaard als een bevredigende oplossing. Het is evenmin duidelijk of de gevolgen van deze handelwijze voor de staat van instandhouding van de wolvenpopulatie in aanmerking zijn genomen.

D. Evenredigheid van de sanctie

66. In het hoofdgeding zijn er echter aanwijzingen dat de verwijzende rechter de voorwaarden voor een afwijking niet hoeft te onderzoeken, omdat de bevoegde autoriteiten de handelwijze volgens de beschikbare informatie niet hebben goedgekeurd. Zoals de APCA aanvoert, was dat ook bekend bij de verwerende partijen in het hoofdgeding. Derhalve kan niet worden uitgesloten dat is voldaan aan de voorwaarden waaronder overeenkomstig de Roemeense omzetting van de habitatrichtlijn een sanctie kan worden opgelegd.

67. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de sanctie krachtens artikel 49, lid 3, van het Handvest evenredig, dat wil vooral zeggen passend, moet zijn.[30] Zij moet dus overeenstemmen met de ernst van het strafbare feit en er moet rekening worden gehouden met alle omstandigheden van het concrete geval.[31]

68. Daarbij zou in het onderhavige geval van belang zijn dat de aangerichte schade blijkbaar zeer gering was, als het inderdaad zo is dat de betrokken wolf daadwerkelijk weer is ontsnapt.

69. Bovendien maakt het Roemeense recht het volgens de beschikbare informatie niet mogelijk binnen korte tijd adequaat te reageren op het gedrag van de betrokken wolf en de daaraan verbonden risico's vroegtijdig te minimaliseren. Het is evenmin duidelijk of Roemenië wetenschappelijk gefundeerde regelingen of richtsnoeren kent aangaande de vraag hoe een dergelijke reactie er zou moeten uitzien.

70. Deze omstandigheden pleiten tegen een zware sanctie. Ook hier geldt echter dat het de taak van de nationale rechter is deze te onderzoeken en alle relevante omstandigheden in aanmerking te nemen.

V. Conclusie

71. Ik geef het Hof derhalve in overweging het verzoek om een prejudiciële beslissing als volgt te beantwoorden:

„1) Het natuurlijke verspreidingsgebied van de wolf (*Canis lupus*) en bijgevolg het ruimtelijke toepassingsgebied van artikel 12 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 kan met betrekking tot deze soort menselijke nederzettingen omvatten.

2) De verwijzing naar de natuur [(het wild)] in artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 92/43 moet aldus worden uitgelegd dat de erdoor geboden bescherming niet slechts op bepaalde plaatsen geldt, maar zich uitstrekt tot alle specimens van de beschermde soort die in de natuur of in het wild leven en dus een rol vervullen in natuurlijke ecosystemen."

30 Arrest van 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punt 41).

31 Arrest van 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punten 42 en 45).