

212. Gunstige staat van instandhouding: cruciale meetlat scherper in beeld na drietal Europese wolvenzaken

ARIE TROUWBORST

In het natuurbeschermingsrecht is de 'gunstige staat van instandhouding' een centraal criterium. Drie recente uitspraken van het Hof van Justitie van de EU over wolvenbeheer bieden meer duidelijkheid over twee vragen van groot praktisch belang: op welk(e) niveau(s), en aan de hand van welke criteria, dient de staat van instandhouding van soorten te worden bepaald?

1. Inleiding

Het doel van de Habitatrichtlijn¹ is om *'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.² Voor de soorten van 'communautair belang', opgenomen in de bijlagen bij de richtlijn, beoogt de richtlijn het nemen van maatregelen om deze soorten *'in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen'*.³

Deze doelen dienen te worden gezien tegen de achtergrond van ontwikkelingen in het bredere, internationale en Europese beleid en recht inzake biodiversiteit. Het wereldwijde kompas voor 2030 en daarna wordt vooral gevormd door het Global Biodiversity Framework (GBF) dat in 2022 werd vastgesteld door de partijen bij het Biodiversiteitsverdrag.⁴ GBF-doelen die in het huidige verband relevant zijn, betreffen onder meer het ruimte geven aan ecosystemen, te beginnen met het uiterlijk in 2030 beschermen van 30% van land en zee, het herstellen van aangetaste ecosystemen, en het ombuigen van 'human-wildlife conflict' naar co-existentie.⁵ De Habitatrichtlijn moet tevens worden gelezen in het licht van een veeleisende verplichting in het Biodiversiteitsverdrag zelf om gedegradeerde ecosystemen te herstellen.⁶

Andere doelen en grenzen die van invloed zijn op de toepassing van de Habitatrichtlijn vloeien voort uit het Verdrag van Bern.⁷ Een voorbeeld is de resultaatsverplichting om voor alle soorten een minimum populatieniveau te waarborgen dat onder meer voldoet aan 'ecologische vereisten'.⁸ Zowel het Biodiversiteitsverdrag als het Verdrag van Bern erkennen de 'intrinsieke waarde' van fauna en flora, dat wil zeggen hun eigen waarde, ongeacht hun eventuele nut of schadelijkheid voor mensen.⁹

De 'staat van instandhouding van een soort' wordt in de Habitatrichtlijn gedefinieerd 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 grondgebied van de lidstaten.¹⁰ Deze 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'

1 Richtlijn (EEG) 92/43 van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn).

2 Art. 2 lid 1 Habitatrichtlijn.

3 Art. 2 lid 2 Habitatrichtlijn.

4 Convention on Biological Diversity (Biodiversiteitsverdrag of CBD), 1992; zie CBD COP Decision 15/4, 2022.

5 GBF, Targets 2-4.

6 Art. 8 onder f) Biodiversiteitsverdrag; zie o.a. A. Trouwborst & J.-C. Svenning, 'Megafauna restoration as a legal obligation: international biodiversity law and the rehabilitation of large mammals in Europe', 31 *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2022, p. 182-198.

7 Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Verdrag van Bern), 1979.

8 Art. 2 Verdrag van Bern: *'The Contracting Parties shall take requisite measures to maintain the population of wild flora and fauna at, or adapt it to, a level which corresponds in particular to ecological, scientific and cultural requirements, while taking account of economic and recreational requirements and the needs of sub-species, varieties or forms at risk locally.'* Zie over deze bepaling ook A. Trouwborst, 'Verdrag inzake het Behoud van Wilde Dieren en Planten en hun Natuurlijk Leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern)', in: K. Bastmeijer (red.), *De Europees- en internationaalrechtelijke status van de Waddenzee*, Boom 2024, p. 131-153, p. 134-137.

9 Zie beide preambules.

10 Art. 1 onder i) Habitatrichtlijn.

om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.¹¹

De toepassing van de criteria inzake populaties, verspreiding en habitat op individuele soorten is een wetenschappelijke exercitie, maar welke methode van alle beschikbare opties de juiste is, vertelt art. 1 onder i) Habitatrichtlijn niet. Deze bepaling heeft dan ook al heel wat vraagtekens opgeroepen.¹² Een belangrijke vraag is op welk(e) niveau(s) een gunstige staat van instandhouding dient te worden beoordeeld en gewaarborgd: het lokale niveau, het nationale, dat van de betreffende biogeografische zone, of bij bepaalde soorten – zoals grote roofdieren – wellicht (ook) de grensoverschrijdende populatie?¹³

De niet minder belangrijke vervolgvraag is hoe de staat van instandhouding dan precies op het betreffende niveau (of niveaus) dient te worden bepaald. Wat is het meest geschikte aanknopingspunt: uitsterfrisico¹⁴ of ecologische draagkracht,¹⁵ of wellicht beide? Draait het bij art. 1 onder i) Habitatrichtlijn met name om demografische en/of genetische levensvatbaarheid van populaties, of juist (ook) om de ecologische functionaliteit van de betreffende soort?¹⁶ Verschillende lidstaten hebben hierin verschillende keuzes gemaakt, wat in de praktijk heeft geleid tot zeer uiteenlopende toepassingen, onder andere tot uiting komend in de zesjaarlijkse rapportages van lidstaten onder art. 17 Habitatrichtlijn.¹⁷

Om de bevoegde autoriteiten in de lidstaten praktische handvatten te bieden, en consistentie na te streven in de toepassing van de Habitatrichtlijn, zijn in het huidige verband door of voor de Europese Commissie verschillende technische richtsnoeren ontwikkeld.¹⁸ Bij het operationa-

liseren van het concept van de staat van instandhouding voor individuele soorten wordt daarin onder meer gewerkt met zogenaamde ‘gunstige referentiewaarden’ voor de populatie (‘favourable reference population’ of FRP) en het verspreidingsgebied (‘favourable reference range’ of FRR).¹⁹ Deze richtsnoeren zijn echter niet juridisch bindend, en in zoverre hun inhoud niet door het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) is bevestigd, blijft in het ongewisse of de erin opgenomen aanbevelingen ook werkelijk de juiste zijn.

De drie wolvenuitspraken bevatten meerdere aspecten die ook voor andere soorten relevant zijn

Ten aanzien van zowel de niveauvraag als de hoe-vraag heeft het HvJ EU recentelijk beduidend meer helderheid geschapen – en tegelijkertijd een paar nieuwe vragen gecreëerd – in een drietal uitspraken inzake wolvenbeleid in respectievelijk Oostenrijk,²⁰ Spanje²¹ en Estland.²² De bevindingen van het Hof worden hieronder besproken. Wat voor wolven geldt, zal niet altijd van toepassing zijn op vleermuizen, hamsters, kikkers, insecten of planten. Desondanks bevatten de drie wolvenuitspraken meerdere aspecten die ook voor andere soorten relevant zijn.

2. Een meetlat van fors praktisch belang

Het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor soorten is niet alleen een centraal doel van de Habitatrichtlijn, het concept speelt ook een sleutelrol in de specifieke juridische regimes die gelden ten aanzien van de soorten genoemd in de verschillende bijlagen bij de richtlijn. Zo mogen uitzonderingen op de strikte bescherming die geldt voor soorten van Bijlage IV alleen worden toegestaan wanneer zij compatibel zijn met het behouden dan wel bereiken van de gunstige staat van de betreffende populatie.²³

Voor soorten van Bijlage V is het waarborgen van een gunstige staat van instandhouding de belangrijkste verplichting,²⁴ naast het zorgen voor adequate monitoring²⁵ en het verbieden van bepaalde vangmiddelen en -methoden.²⁶ Het verbieden van doden, vangen, verstoren en schaden van voortplantings- en verblijfplaatsen wordt niet specifiek vereist. In Nederland geldt dit regime van ‘flexi-

11 Art. 1 onder i) Habitatrichtlijn.

12 Zie i.h.a. C.W. Backes e.a., *Natuur in de Omgevingswet*, Boom 2024, p. 235-242.

13 Zie bijv. Y. Epstein, J.V. López-Bao & J.V. & G. Chapron, ‘A legal-ecological understanding of favorable conservation status for species in Europe’, 9(2) *Conservation Letters*, 2016, p. 81-88; A. Trouwborst, L. Boitani & J.D.C. Linnell, ‘Interpreting “favourable conservation status” for large carnivores in Europe: how many are needed and how many are wanted?’, 26 *Biodiversity and Conservation*, 2017, p. 37-61.

14 D.w.z., de berekende dan wel ingeschatte kans dat een populatie binnen een bepaalde termijn verdwijnt, zoals met name toegepast bij het opstellen van Rode Lijsten van bedreigde soorten.

15 D.w.z., de berekende of geschatte populatie-omvang waarvoor ruimte lijkt te zijn op grond van parameters als beschikbare habitat en voedselaanbod (vaak een bandbreedte, i.v.m. de schommelingen die de natuur eigen zijn).

16 Epstein e.a., *supra*; Trouwborst e.a., *supra*.

17 Id.; zie ook Z. van Eldik, R. Pessers & J. van der Gref-van Rossum, *Favourable reference values and nature conservation objectives across the EU*, Wageningen Environmental Research, Rapport 3352, 2024.

18 Bijv., DG Environment, *Reporting under Article 17 of the Habitats Directive: explanatory notes and guidelines for the period 2013-2018*, Europese Commissie 2017; DG Environment, *Reporting under Article 17 of the Habitats Directive: guidelines on concepts and definitions*, Europese Commissie 2023; J.D.C. Linnell & L. Boitani, *Developing methodology for setting favourable reference values for large carnivores in Europe*, Large Carnivore Initiative for Europe & Istituto di Ecologia Applicata 2025.

19 Id.

20 HvJ EU, zaak C-601/22, 11 juli 2024.

21 HvJ EU, zaak C-436/22, 29 juli 2024.

22 HvJ EU, zaak C-629/23, 12 juni 2025.

23 Art. 16 lid 1 Habitatrichtlijn.

24 Art. 14 juncto 2 lid 2 Habitatrichtlijn.

25 Art. 11 Habitatrichtlijn.

26 Art. 15 Habitatrichtlijn.

bele bescherming' bijvoorbeeld voor de boommarter en nieuwkomer goudjakhals, en sinds kort ook voor de wolf.²⁷

Zoals García-Ureta het samenvat in zijn handboek over het Europese natuurbeschermingsrecht: '(...) *the objective of maintaining or achieving a [favourable conservation status] underpins the entire normative structure of the [Habitats Directive], including Article 14.*'²⁸ Hoe belangrijk het criterium van de gunstige staat van instandhouding in feite is voor soorten van Bijlage V, werd door het HvJ EU verhelderd in zijn Spaanse wolvenuitspraak. Daaruit volgt allereerst dat steeds op basis van art. 1, i), Habitatrichtlijn moet worden nagegaan of sprake is van een gunstige staat van een populatie, en dat dit losstaat van de plaatsing van de soort in de bijlagen bij de richtlijn. Het Hof stelt met zoveel woorden dat de vermelding van een soort in Bijlage V *'niet impliceert dat de staat van instandhouding ervan in beginsel als gunstig moet worden beschouwd'*.²⁹

De Habitatrichtlijn vraagt de lidstaten niet expliciet om het doden van wolven en andere soorten van Bijlage V te verbieden. Het reguleren en, afhankelijk van de omstandigheden, het volledig verbieden ervan *kan* echter wel degelijk vereist zijn om een gunstige staat van instandhouding te garanderen.³⁰ Het is bovendien vereist om te voldoen aan art. 7 Verdrag van Bern, dat voor de meeste soorten van Bijlage V tegelijkertijd van toepassing is.³¹ Die bepaling luidt als volgt:

'Any exploitation of wild fauna specified in Appendix III shall be regulated in order to keep the populations out of danger, taking into account the requirements of Article 2.

Measures to be taken shall include:

a) closed seasons and/or other procedures regulating the exploitation;

*b) the temporary or local prohibition of exploitation, as appropriate, in order to restore satisfactory population levels.'*³²

Het corresponderende art. 14 Habitatrichtlijn bestrijkt overigens niet alleen de 'exploitatie' van de betreffende soort – een term die associaties oproept met jacht en andere vormen van benutting – maar ook het 'aan de natuur onttrekken' van specimens. Die tweede term lijkt alle vormen van doden en vangen te behelzen, ongeacht het doel ervan. Daarbij kan bijvoorbeeld mede gedacht worden aan het doden van wolven in het kader van schadebestrijding of het waarborgen van de menselijke veiligheid.

Uit de Spaanse uitspraak volgt dat het doden van wolven onder het regime van Bijlage V in beginsel toelaatbaar is, tenzij (1) de monitoring van de populatie ondermaats is, (2) de staat van instandhouding ongunstig is, of (3) onzekerheid bestaat inzake de staat van instandhouding of het effect van doden erop. Wat de plicht tot monitoring uit art. 11 Habitatrichtlijn aangaat, moeten lidstaten die jacht op wolven toestaan hun *'besluiten verantwoorden'* en *'de toezichtgegevens verstrekken waarop zij die besluiten baseren'*.³³ Omdat het hebben van een goed zicht op de staat van instandhouding in dit kader doorslaggevend is, *'kan een soort niet worden geëxploiteerd en kan er niet op worden gejaagd indien een doeltreffend toezicht op de staat van instandhouding (...) niet is gewaarborgd'*, aldus het Hof.³⁴

Wat de maatregelen betreft die lidstaten op grond van art. 14 Habitatrichtlijn kunnen of moeten nemen ten aanzien van soorten van Bijlage V, hebben zij *'een zekere beoordelingsmarge'*.³⁵ Die marge wordt echter *'beperkt door de verplichting om erop toe te zien dat het onttrekken van specimens van een soort aan de natuur en de exploitatie van deze specimens verenigbaar is met het behoud van deze soort in een gunstige staat van instandhouding'*.³⁶ Bij een ongunstige staat zal het doden van wolven dus al snel problematisch zijn:

*'Wanneer een diersoort zich in een ongunstige staat van instandhouding bevindt (...), moeten de bevoegde autoriteiten (...) maatregelen in de zin van artikel 14 van de habitatrichtlijn nemen om de staat van instandhouding van de betrokken soort zodanig te verbeteren dat de populaties ervan in de toekomst een duurzame gunstige staat van instandhouding bereiken. De beperking of het verbod op de jacht (...) kan dan worden beschouwd als een maatregel die noodzakelijk is om de gunstige staat van instandhouding van die soort te herstellen.'*³⁷

27 In juli 2025 trad een amendement in werking waarmee de wolf voor de hele EU op Bijlage V werd geplaatst. Op dit amendement is overigens het nodige af te dingen, zowel in procedurele als inhoudelijke zin, en het is niet uitgesloten dat het alsnog sneuvelt wanneer het HvJ EU zich er via een prejudiciële procedure of anderszins over zou buigen: F.M. Fleurke & A. Trouwborst, 'On an anti-wolf mission, Commission ignores science and law', *European Law Blog*, maart 2025, <https://doi.org/10.21428/9885764c.a25018f4>

28 A. García-Ureta, *EU biodiversity law: Wild Birds and Habitats Directives*, 2e herziene druk, Europa Law Publishing 2025, p. 453.

29 HvJ EU, zaak C-436/22, par. 50.

30 Art. 14 lid 1 Habitatrichtlijn: *'Indien de Lid-Staten zulks op grond van het in artikel 11 genoemde toezicht nodig achten, treffen zij de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het aan de natuur onttrekken en de exploitatie van specimens van de in bijlage V genoemde wilde diersoorten verenigbaar zijn met het behoud van die soorten in een gunstige staat van instandhouding.'*

31 Verdrag van Bern, art. 7 juncto Bijlage III van het verdrag. Omdat zowel de EU zelf als de 27 lidstaten partij zijn bij het verdrag, mag de bescherming van betrokken soorten binnen de EU wel strikter zijn dan onder het Verdrag van Bern vereist (zie art. 12 van het verdrag), maar niet soepeler.

32 Verdrag van Bern, art. 7 (cursivering toegevoegd).

33 HvJ EU, zaak C-436/22, par. 62.

34 HvJ EU, zaak C-436/22, par. 59.

35 HvJ EU, zaak C-436/22, par. 53.

36 HvJ EU, zaak C-436/22, par. 55.

37 HvJ EU, zaak C-436/22, par. 69.

Er zij overigens aan herinnerd dat het Hof in twee Finse wolvenzaken al had vastgesteld dat het doden van één of enkele dieren onder bepaalde omstandigheden ook bij een ongunstige staat kan worden toegestaan, namelijk wanneer zulk doden aantoonbaar ‘neutraal’ uitpakt voor de staat van instandhouding, in de zin dat het die staat niet verslechtert en niet in de weg staat aan het bereiken van een gunstige staat.³⁸ Tegelijkertijd kent het Hof in het huidige verband een gewichtige rol toe aan het voorzorgsbeginsel, zoals verankerd in art. 191 Werkingverdrag.³⁹ Bij twijfel over de staat van instandhouding of het effect van zulke activiteiten daarop, dienen jachtactiviteiten in beginsel achterwege te blijven, aldus wederom de Spaanse wolvenuitspraak:

‘Krachtens het (...) voorzorgsbeginsel moet de betrokken lidstaat zich er (...) van onthouden dergelijke activiteiten toe te staan indien het onderzoek van de best beschikbare wetenschappelijke gegevens onzekerheid laat bestaan over de vraag of de exploitatie van [de soort] verenigbaar is met de handhaving van deze soort in een gunstige staat van instandhouding.’⁴⁰

Een vergelijkbare conclusie geldt overigens in het kader van uitzonderingen op strikte bescherming onder Bijlage IV, zo bevestigde het Hof in de Oostenrijkse wolvenzaak.⁴¹ Dit alles onderstreept het belang van een goed begrip van het concept van een gunstige staat van instandhouding als zodanig.

3. Gunstige staat op ‘lokaal en nationaal niveau’

De grote niveau-vraag is door het HvJ EU in de Oostenrijkse zaak van een aantal duidelijke antwoorden voorzien. In zijn uitspraak stelde het Hof, in het kader van derogaties van strikte bescherming, onomwonden vast dat de gevolgen van het doden van één of meer wolven voor de staat van instandhouding ‘op lokaal en nationaal niveau moeten worden beoordeeld’, en dat het beoordelen van die gevolgen op het niveau van de grensoverschrijdende wolvenpopulatie het eerder moeilijker dan makkelijker zal maken om aan de betreffende voorwaarde van art. 16 Habitatrichtlijn te voldoen.⁴² In zijn Estse uitspraak heeft het HvJ EU vervolgens bevestigd dat dezelfde benadering geldt ten aanzien van de verplichting om een gunstige staat van instandhou-

ding te waarborgen onder het flexibele beschermingsregime van Bijlage V.⁴³

In de Oostenrijkse zaak werd het Hof gevraagd in hoeverre grensoverschrijdende wolvenpopulaties (dat wil zeggen, wolven in buurlanden van Oostenrijk) meegenomen mogen of moeten worden in de beoordeling van de verwachte invloed van een voorgenomen derogatie onder art. 16 Habitatrichtlijn. Het antwoord luidt dat de rol van de grensoverschrijdende populatie in dit verband relatief beperkt is, en dat de beslissende beoordelingsniveaus – zowel bij het vaststellen van de staat van instandhouding als zodanig, als het vaststellen van de invloed van het doden van wolven erop – de niveaus zijn van ‘het lokale en nationale niveau van de betrokken lidstaat’.⁴⁴

‘(...) een gunstige staat van instandhouding [moet] in de eerste plaats en noodzakelijkerwijs op lokaal en nationaal niveau (...) bestaan en worden beoordeeld, zodat een ongunstige staat van instandhouding op het grondgebied van een lidstaat of een deel daarvan niet verborgen blijft door een louter grensoverschrijdende beoordeling waaruit blijkt dat die soort in een gunstige staat (...) verkeert.’⁴⁵

Een beoordeling op het niveau van de grensoverschrijdende populatie waarvan de nationale wolven feitelijk, in biologische zin, deel uitmaken, is slechts een optionele vervolgstap, die nooit in de plaats mag komen van de doorslaggevende beoordeling op lokaal en nationaal niveau:

‘Alleen wanneer de staat van instandhouding van de betrokken diersoort op lokaal en nationaal niveau gunstig blijkt te zijn, kan de beoordeling in tweede instantie op grensoverschrijdend niveau worden overwogen, indien de beschikbare gegevens dat toelaten.’⁴⁶

Het Hof maakt duidelijk dat het meenemen van de grensoverschrijdende populatie in de beoordeling het niet per se gemakkelijker maakt om uitzonderingen op bescherming toe te staan – in tegenstelling tot wat vaak is verondersteld of voorgesteld.⁴⁷ Het tegenovergestelde kan zelfs het geval zijn.⁴⁸ Een voorbeeld is het scenario waarin de staat van instandhouding op lokaal en nationaal niveau gunstig is, maar het doden van één of meerdere wolven in een grensoverschrijdende roedel alsnog onrechtmatig kan zijn vanwege een ongunstige staat van instandhouding in het betrokken buurland.⁴⁹

38 HvJ EU 14 juni 2007, zaak C-342/05, par. 29; HvJ EU 10 oktober 2019, zaak C-674/17, par. 68.

39 Art. 191 lid 2 Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie (Werkingsverdrag), 1957.

40 HvJ EU, zaak C-436/22, par. 72.

41 HvJ EU, zaak C-601/22, par. 64, waarin het Hof ‘benadrukt dat, overeenkomstig het voorzorgsbeginsel (...), de lidstaat, indien het onderzoek van de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens onzekerheid laat bestaan over de vraag of een (...) afwijking [van strikte bescherming onder art. 16] al dan niet schadelijk is voor de instandhouding of het herstel van de populaties (...) in een gunstige staat van instandhouding, zich ervan dient te onthouden deze vast te stellen of uit te voeren’; zie ook HvJ EU 10 oktober 2019, zaak C-674/17, par. 66.

42 HvJ EU, zaak C-601/22, par. 47-66.

43 HvJ EU, zaak C-629/23, par. 47-48.

44 HvJ EU, zaak C-601/22, par. 66.

45 HvJ EU, zaak C-601/22, par. 57; herhaald in HvJ EU, zaak C-629/23, par. 47.

46 HvJ EU, zaak C-601/22, par. 58.

47 Zie bijv. J. Linnell, V. Salvatori & L. Boitani, *Guidelines for Population-Level Management Plans for Large Carnivores*, LCIE-rapport voor Europese Commissie, 2008; Trouwborst e.a., *supra*.

48 HvJ EU, zaak C-601/22, par. 58.

49 A-G Capeta, 18 januari 2024, zaak C-601/22, par. 84-86.

Oftewel, wanneer sprake is van een gunstige staat op lokaal en nationaal niveau, kan het doden van wolven desondanks uit den boze zijn in het licht van de grensoverschrijdende situatie. Omgekeerd kan, in de woorden van Advocaat-Generaal (A-G) Capeta, *‘de ongunstige nationale staat niet worden gecompenseerd door de gunstige staat op het grensoverschrijdende niveau’*.⁵⁰

4. Grensoverschrijdende uitwisseling meewegen

In de Oostenrijkse zaak werd aldus onomwonden bevestigd dat ‘lokaal’ en ‘nationaal’ de niveaus zijn waar het om draait. Daar lijkt uit af te leiden dat een ‘gunstige staat’ verschillende dingen kan betekenen op verschillende niveaus. In de zaak zelf betrof dat de populaties *‘op het niveau van de deelstaat Tirol en op nationaal niveau’*.⁵¹ Wat het lokale niveau betreft spreekt de A-G van de *‘plaatselijke Alpenpopulatie in Tirol’*.⁵² (De oppervlakte van de deelstaat Tirol is ongeveer het equivalent van drie Nederlandse provincies.) In de tweede Finse wolvenzaak van 2019 was sprake van een nog fijnmaziger benadering, waarbij het Hof het lokale niveau van het *‘grondgebied van een plaatselijke populatie’*⁵³ gelijk leek te stellen aan het *‘niveau van het grondgebied van een plaatselijke roedel’*.⁵⁴

Niettemin bleef ook na de Oostenrijkse uitspraak onduidelijkheid bestaan over de hoe-vraag – dat wil zeggen, de vraag wat precies de criteria zijn die gebruikt moeten of kunnen worden om na te gaan of een (wolven)populatie zich al dan niet in een gunstige staat van instandhouding bevindt op lokaal en nationaal niveau. Wel had het Hof in zijn tweede Finse wolvenuitspraak al verduidelijkt dat het waarborgen van een gunstige staat met zich meebrengt *‘dat het behoud op lange termijn van de dynamiek en de sociale stabiliteit van de beoogde soort wordt gewaarborgd’*.⁵⁵

Hoe dan ook maken de antwoorden van het Hof in de Oostenrijkse zaak duidelijk dat het opstellen en implementeren van internationale afspraken op grensoverschrijdend populatieniveau (*‘population level management plans’*) – zoals aanbevolen door de Europese Commissie⁵⁶ en het Permanent Comité van het Verdrag van Bern⁵⁷ – niet met zich meebrengt dat het beoordelingsniveau van de staat van instandhouding vervolgens verschuift naar de grensoverschrijdende populatie. In het geval van Nederland zou

dat voornamelijk de Centraal-Europese laaglandpopulatie zijn.⁵⁸

Internationale afspraken maken betekent niet dat het beoordelingsniveau van de staat van instandhouding verschuift naar de grensoverschrijdende populatie

Zulke internationale samenwerking is in die zin dus geen ‘wondermiddel’. Desondanks sloot de Oostenrijkse uitspraak niet uit dat populatiesegmenten over de grens alsnog een bepaalde rol te spelen (kunnen) hebben bij het vaststellen of een gunstige staat *op nationaal en lokaal niveau* bestaat. In dat verband zouden internationale ‘population level management plans’ het nog steeds makkelijker kunnen maken, vooral in verhoudingsgewijs kleine lidstaten als Nederland, om aan de eis van een gunstige staat van instandhouding te voldoen. Qua levensvatbaarheid is er immers een groot verschil tussen een kleine nationale populatie die volledig is geïsoleerd en een even kleine nationale populatie die integraal onderdeel uitmaakt van een grotere, robuuste populatie die zich uitstrekt voorbij de grenzen, en van waaruit regelmatig vers bloed wordt aangevoerd.⁵⁹ Voortbouwend op die aanname, zijn in een recentelijk voor de Europese Commissie opgesteld richtsnoer concrete suggesties opgenomen voor het operationaliseren van een dergelijke benadering.⁶⁰

In de Estse wolvenuitspraak is deze lijn inmiddels deels bevestigd. In beginsel kan een lidstaat volgens het Hof bij het bepalen van de staat van instandhouding op *‘lokaal en nationaal niveau’* namelijk *‘rekening houden met uitwisselingen tussen de populatie van de betrokken soort op zijn grondgebied enerzijds en de populaties van die soort in aangrenzende lidstaten of derde landen anderzijds’*.⁶¹ Dit kan het vooral in *‘lidstaten met een relatief geringe oppervlakte’* – zoals Nederland – *‘toch mogelijk maken vast te stellen dat [de nationale] populatie voldoet aan de drie cumulatieve voorwaarden voor een gunstige staat van instandhouding’* als bedoeld in art. 1 onder i) Habitatrichtlijn.⁶² Van dergelijke kleine lidstaten wordt dus niet iets gevraagd dat in fysieke en biologische zin onmogelijk is, zoals het zelfstandig herbergen van aantallen roedels waarvoor zelfs in de meest gunstige omstandigheden simpelweg geen plaats zou zijn. Ter illustratie, om te kunnen spreken van een levensvatbare wolvenpopulatie zijn volgens huidige inzichten al gauw vijfhonderd roedels nodig.⁶³

50 HvJ EU, zaak C-601/22, par. 73; hiernaar wordt expliciet verwezen door het Hof, in par. 57 van de uitspraak zelf.

51 HvJ EU, zaak C-601/22, par. 65.

52 A-G Capeta, zaak C-601/22, par. 82.

53 HvJ EU, zaak C-674/17, par. 59.

54 A-G Saugmandsgaard, 8 mei 2019, zaak C-674/17, par. 83 (waarnaar het Hof verwijst in par. 59 van de uitspraak).

55 HvJ EU, zaak C-674/17, par. 57.

56 Europese Commissie, *Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores in Europe*, ENV.B.2 D/14591, 2008.

57 Recommendation No. 137 (2008) on Population Level Management of Large Carnivore Populations.

58 Zie bijv. H.A.H. Jansman e.a., *De wolf terug in Nederland: een factfinding study*, Wageningen Environmental Research, Rapport 3107, 2021.

59 Linnell e.a., *supra*.

60 Linnell & Boitani, *supra*.

61 HvJ EU, zaak C-629/23, par. 66.

62 HvJ EU, zaak C-629/23, par. 55.

63 J. Mergeay e.a., ‘Estimating the effective size of European wolf populations’, 17(10) *Evolutionary Applications*, 2024, art. e70021.

Bij het vaststellen van het gewicht dat aan de genoemde grensoverschrijdende uitwisselingen kan en mag worden toegekend *‘moet de betrokken lidstaat met name rekening houden met’* drie factoren, te weten (1) *‘het niveau van de door die andere lidstaten en derde landen gewaarborgde wettelijke bescherming’* van de soort, (2) *‘de mate van samenwerking tussen hun bevoegde autoriteiten’* bij het monitoren en in stand houden van de soort, en (3) *‘elke voorzienbare en waarschijnlijke wijziging die van invloed kan zijn op de uitwisselingen’*, zoals grenshekken en andere invloeden op connectiviteit.⁶⁴

5. Economische, sociale, en culturele factoren

Een tweede aspect dat in de Estse wolveruitspraak werd behandeld, en ook van aanzienlijk praktisch belang is, betreft de rol van art. 2 lid 3 Habitatrichtlijn in de huidige context. Deze bepaling luidt als volgt:

*‘In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.’*⁶⁵

Het HvJ EU erkent dat zulke vereisten en bijzonderheden deel kunnen uitmaken van *‘invloeden die op de betrokken soort inwerken’*, en dus relevant kunnen zijn *‘om vast te stellen of de staat van instandhouding van een soort (...) al dan niet gunstig is’*.⁶⁶ De staat van instandhouding van deze soort *‘kan echter niet op grond van deze vereisten en bijzonderheden als gunstig worden beschouwd’*, zo vervolgt het Hof, *‘indien niet is voldaan aan de drie cumulatieve voorwaarden van (...) artikel 1, onder i)’* van de Habitatrichtlijn.⁶⁷

Wat een gunstige staat van instandhouding als zodanig behelst wordt aldus *uitsluitend* bepaald door de criteria uit art. 1 onder i) Habitatrichtlijn. Met andere woorden, de in art. 2 lid 3 Habitatrichtlijn genoemde economische, sociale en culturele factoren en andere plaatselijke omstandigheden kunnen weliswaar van invloed zijn op het al dan niet *halen* van de lat van een gunstige staat van instandhouding in een lidstaat, maar zij mogen geen rol spelen bij het bepalen *waar die lat ligt*. Dat laatste is het exclusieve domein van de ecologische vereisten genoemd in art. 1 onder i) Habitatrichtlijn. Deze bevindingen van het Hof lijken dus behoorlijke gevolgen te hebben voor lidstaten die tot nu toe bij het vaststellen van gunstige referentiewaarden wel een rol hebben toegekend aan economische, sociale en culturele belangen.⁶⁸

Toegepast op de wolf, mogen parameters die vereist zouden zijn om aan de criteria van art. 1 onder i) Habitatrichtlijn te

voldoen, zoals het benodigde verspreidingsgebied en aantal roedels, dus niet omlaag worden bijgesteld met het oog op factoren als maatschappelijk draagvlak (*‘social carrying capacity’*) of beleidsdoelen als conflictbeperking. De door het Hof op dit punt gevolgde logica doet uiteraard sterk denken aan de bekende rechtspraak over de selectie van Natura 2000-gebieden, die ook uitsluitend mag worden gebaseerd op ecologische factoren, en niet op sociaaleconomische en aanverwante overwegingen.⁶⁹

De lat mag niet omlaag worden bijgesteld met het oog op factoren als maatschappelijk draagvlak of beleidsdoelen als conflictbeperking

Een derde aspect dat in de Estse wolveruitspraak werd verhelderd, betreft de relevantie van Rode Lijsten, en de bijbehorende methodiek zoals ontwikkeld door de International Union for Conservation of Nature (IUCN). Die methodiek verschilt volgens het Hof van de beoordelingsmethode die onder art. 1 onder i) Habitatrichtlijn dient te worden toegepast.⁷⁰ Enerzijds kunnen de *‘gegevens, criteria en beoordelingen’* die ten grondslag liggen aan de plaatsing van een soort op een Rode Lijst *‘deel uitmaken van de wetenschappelijke gegevens die de betrokken lidstaat bij zijn eigen beoordeling in aanmerking moet nemen’*.⁷¹ Anderzijds sluit het vóórkomen van de soort op zo’n lijst – in deze zaak de vermelding van de wolf als *‘kwetsbaar’* op de nationale Rode Lijst van Estland – *‘als zodanig niet uit dat de staat van instandhouding van die soort op het grondgebied van de betrokken lidstaat niettemin gunstig wordt geacht’*, indien maar aantoonbaar is voldaan aan alle voorwaarden van art. 1 onder i) Habitatrichtlijn.⁷²

6. De ecologische functie van de soort

Een vierde en laatste bevinding uit de Estse wolverzaak, die van bijzonder groot potentieel belang is, betreft de rol die binnen de logica van art. 1 onder i) Habitatrichtlijn is weggelegd voor de ecologische functie van de soort in kwestie. Hierover stelde het Hof het volgende:

*‘Zoals de advocaat-generaal (...) heeft opgemerkt, kan een soort waarvan de staat van instandhouding niet gunstig is in een lidstaat (...) daar zijn ecologische functie niet of althans niet in volle omvang vervullen.’*⁷³

Anders gezegd, een gunstige staat van instandhouding veronderstelt dat een soort zijn ecologische functie kan vervullen – *‘in volle omvang’* maar liefst. A-G Kokott had in haar

64 HvJ EU, zaak C-629/23, par. 66.

65 Art. 2 lid 3 Habitatrichtlijn.

66 HvJ EU, zaak C-629/23, par. 68.

67 HvJ EU, zaak C-629/23, par. 71.

68 Zie o.a. Van Eldik, *supra*.

69 Bijv. HvJ EU 19 mei 1998, zaak C-3/96.

70 HvJ EU, zaak C-629/23, par. 50.

71 HvJ EU, zaak C-629/23, par. 51.

72 HvJ EU, zaak C-629/23, par. 51.

73 HvJ EU, zaak C-629/23, par. 48.

advies aan het Hof inderdaad een expliciete koppeling gelegd tussen het concept van de gunstige staat van instandhouding en de ecologische functie van de betreffende soort:

‘(...) de habitatrichtlijn [is] niet bedoeld om beschermde soorten louter en alleen ergens in de Unie te behouden. Veeleer moet elke soort overeenkomstig artikel 1, onder i), tweede volzin, eerste streepje, (...) een levensvatbare component zijn van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt. In deze natuurlijke habitat heeft de soort namelijk een ecologische functie.’⁷⁴

Enkele overwegingen over de functie van de wolf, met name diens invloed als ‘grote carnivoor’ op populaties prooidieren en daarmee weer op de rest van de natuurlijke habitat,⁷⁵ werden daarop gevolgd door de stelling die door het Hof in zijn uitspraak werd bekrachtigd: *‘Als de staat van instandhouding van een soort in een lidstaat niet gunstig is, kan de soort daar zijn ecologische functie niet of althans niet in volle omvang vervullen.’*⁷⁶

Door juristen en ecologen was al vaker betoogd dat het bewuste criterium uit art. 1 onder i) Habitatrichtlijn – dat de soort ‘een levensvatbare component’ moet zijn en blijven ‘van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt’ – vereist dat de verspreiding en dichtheden van de soort dusdanig zijn dat hij zijn rol goed kan spelen in de ecosystemen waarin hij voorkomt.⁷⁷ Als dat niet het geval is, is van een gunstige staat geen sprake, zo is de redenering. Yaffa Epstein en collega’s formuleerden het in 2016 zo:

‘The relevant clause of the Directive does not emphasize that the species is just demographically viable as an isolated entity, but instead the role the species plays in the ecosystem of which it is a part, even though having a viable role naturally requires being first a viable entity. That a species must remain a “component” of its habitat implies ecological functionality in addition to demographic viability. (...) The language of the Directive indicates (...) that ecological viability, which considers interactions among species and between a species and its habitat is the more appropriate interpretation for this particular clause. The challenge is to quantify when the strength of trophic interactions makes a species ecologically functional.’⁷⁸

Met de uitspraak van het Hof in de Estse wolvenzaak lijkt die redenering als zodanig bevestigd. Wat het ‘in volle omvang vervullen’ van de ecologische functie van een soort precies behelst wordt in de uitspraak niet nader toegelicht – noch in het algemeen, noch voor de wolf specifiek. Dat lijkt nog een

behoorlijk complex vraagstuk, mede gezien de grote invloeden die de mens uitoefent op het functioneren van ecosystemen in Europa.⁷⁹ Duidelijk is echter wel dat de lat beduidend hoger ligt dan eenvoudige conventionele maatstaven van het type ‘minimum viable population’ (MVP).

Wat de wolf betreft lijkt de formule uit de Estse uitspraak te impliceren dat overal waar beduidende populaties wilde prooidieren huizen – zoals reeën, damherten, edelherten, wilde zwijnen, wisenten, bevers, en ‘herwilderde’ hoefdieren zoals paarden, runderen en waterbuffels (die de ecologische rol spelen van verdwenen wilde soorten) – het uitgangspunt is dat er uiteindelijk ook wolven zouden moeten voorkomen. Een Wageningse modelstudie schat, op basis van onder meer het vóórkomen van hoefdieren en bosbedekking, dat er in Nederland ruimte is voor 23-56 roedels.⁸⁰ Dat zou dus gezien kunnen worden als één concreet handvat bij het uitwerken van wat een gunstige staat van instandhouding voor de wolf in de Nederlandse context betekent.

Overal waar beduidende populaties wilde prooidieren huizen is het uitgangspunt dat er uiteindelijk ook wolven zouden moeten voorkomen

Hoe dan ook past de nadruk op de ecologische functie van soorten goed binnen het bredere landschap van het internationale en Europese biodiversiteitsbeleid en -recht, dat hierboven al kort werd geschetst.⁸¹ Daarbij kan gedacht worden aan het reeds genoemde art. 8 onder f) Biodiversiteitsverdrag en art. 2 Verdrag van Bern. Zo kan de laatstgenoemde bepaling worden gelezen als een verplichting ‘om ervoor te zorgen dat de aantallen, dichtheden en verspreiding van soorten zodanig is dat de soorten hun ecologische functie – hun rol binnen het ecosysteem als geheel – afdoende kunnen vervullen’.⁸² Ook relevant is de definitie van een gunstige staat van instandhouding in het Verdrag van Bonn inzake trekkende diersoorten⁸³ – waar de definitie in de Habitatrichtlijn sterk op lijkt. Volgens het Verdrag van Bonn is de staat van instandhouding van een soort gunstig wanneer, onder meer, ‘the migratory species is maintaining itself on a long-term basis as a viable component of its ecosystems’.⁸⁴

74 A-G Kokott, 12 december 2024, zaak C-629/23, par. 37.

75 A-G Kokott, 12 december 2024, zaak C-629/23, par. 38.

76 A-G Kokott, 12 december 2024, zaak C-629/23, par. 39.

77 Bijv. Epstein e.a., *supra*, p. 83.

78 Epstein e.a., *supra*, p. 83 (cursivering in origineel).

79 Trouwborst e.a., *supra*; voor een fascinerende bespreking van deze kwestie t.a.v. de wolf, zie D.P.J. Kuijper e.a., ‘Wolves recolonize novel ecosystems leading to novel interactions’, 61(5) *Journal of Applied Ecology*, 2024, p. 906-921.

80 L. Biersteker e.a., *Habitatgeschiktheid voor de wolf in Nederland – een modelanalyse*, Wageningen Environmental Research, Rapport 3350, 2024.

81 Denk aan het reeds aangehaalde art. 2 Verdrag van Bern en art. 8 onder f) Biodiversiteitsverdrag.

82 Backes e.a., *supra*, p. 336; zie ook Trouwborst (2024), *supra*, p. 135.

83 Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (Verdrag van Bonn), 1979.

84 Art. I lid 1 onder c) subsub a) Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (Verdrag van Bonn) (onderstreping toegevoegd).

De focus in dat bredere landschap lijkt steeds meer te verschuiven van individuele soorten naar de ecosystemen waarvan ze deel uitmaken – als weerslag van een toenemend inzicht dat de meest kansrijke weg voorwaarts er één is met meer ruimte voor natuur, ecosysteemherstel, en terugkeer van ontbrekende (sleutel)soorten. Ecosysteemherstel is, zoals gezegd, een centraal doel van het GBF, en het huidige decennium is door de Verenigde Naties uitgeroepen tot ‘Decade on Ecosystem Restoration’.⁸⁵ Ook de nieuwe EU-Natuurherstelverordening heeft als overkoepelend doel om bij te dragen aan het ‘*langdurige en duurzame herstel van biodiversiteit en veerkrachtige ecosystemen*’.⁸⁶ De wolf en andere soorten worden expliciet beschouwd als onderdeel van de goed functionerende, dynamische ecosystemen waarnaar de Natuurherstelverordening uiteindelijk streeft.⁸⁷

7. Conclusie: een ambitieus en pragmatisch concept

In de hierboven besproken recente uitspraken heeft het HvJ EU een paar belangrijke vraagtekens rond de uitleg en toepassing van de notie ‘gunstige staat van instandhouding’ weggenomen, dan wel verkleind. Sommige vraagtekens zijn vervangen door nieuwe. Al met al levert het wolvendrie-luik een scherper beeld op van de cruciale meetlat uit de Habitatrichtlijn. Een poging om de door het Hof uitgezette lijnen te vangen in een aantal sleutelwoorden zou kunnen resulteren in het volgende rijtje.

Ambitie. De ‘gunstige staat van instandhouding’ is geen mager doel. Het gaat niet (slechts) om het redden van populaties van de ondergang, maar om florerende natuur, waarin soorten zo veel mogelijk de kans krijgen hun ‘ecologische functie’ met verve te vervullen.

Prioriteiten. Die zijn helder, en er mag geen water bij de wijn. De gunstige staat van instandhouding is een ecologisch concept. Bij het bepalen waar de lat ligt is geen rol weggelegd voor economische, sociale en culturele factoren.

Verantwoordelijkheid. Lidstaten worden aangesproken op hun eigen huiswerk, en mogen de vereiste inspanningen niet afschuiven op de burens. De staat van instandhouding dient op ‘lokaal en nationaal niveau’ te worden beoordeeld en op diezelfde niveaus gunstig te worden dan wel blijven.

Realisme. Tegelijkertijd wordt niets onmogelijks gevraagd. Bij het bepalen en behalen van een gunstige staat op lokaal

en nationaal niveau mag namelijk rekening worden gehouden met uitwisselingen tussen populaties op het eigen grondgebied en daarbuiten.

Wetenschap. Bij het beoordelen en waarborgen van de gunstige staat van instandhouding dienen lidstaten zich te baseren op de best beschikbare wetenschappelijke gegevens. Goede monitoring van populaties is in dit kader essentieel.

Voorzorg. Niet alleen bij een ongunstige staat is het doden van dieren lastig te rijmen met de Habitatrichtlijn. Ook bij onzekerheid over de staat van instandhouding of het effect van doden daarop, zullen lidstaten zich er in veel gevallen van dienen te onthouden. *In dubio pro natura*.

Om handen en voeten te geven aan de betreffende vereisten blijft maatwerk per soort geboden. Voor de wolf en zijn verdere terugkeer naar (delen van) lidstaten waar de soort was uitgeroeid, lijken de nieuwe inzichten over het begrip ‘gunstige staat van instandhouding’ uit de drie laatste wolvenzaken, vooral de Estse, de nodige consequenties te hebben. Met name ondersteunen die nieuwe inzichten het uitgangspunt dat wolven in beginsel in de gelegenheid moeten worden gesteld zich overal te vestigen waar de aanwezigheid van voldoende wilde prooi hen daartoe uitnodigt. Dit rijmt met de nadruk op co-existent die het Hof legde in de Oostenrijkse zaak, en de bijbehorende opdracht om bedrijfsvoering in de veehouderij opnieuw ‘wolf-proof’ te maken⁸⁸ – door met elektrische hekken, waakhonden, herders en dergelijke ‘*de wolf te verleiden om zich niet aan schapen te vergrijpen, maar aan damherten*’ en co.⁸⁹

De jurisprudentie van het HvJ EU lijkt zo gelijke tred te houden met de wetenschappelijke en beleidsmatige consensus dat het keren van het tij van de huidige ecologische crises vraagt om maatschappelijke aanpassingen die weliswaar radicaal zijn – ‘transformative change’⁹⁰ – maar nochtans verre van onmogelijk.⁹¹

Dit artikel is afgesloten op 11 juli 2025.

Over de auteur

Prof. mr. dr. A. (Arie) Trouwborst

Hoogleraar natuurbeschermingsrecht, Department of Public Law and Governance, Tilburg University; buitengewoon hoogleraar, Faculty of Law, North-West University, Zuid-Afrika.

⁸⁵ Resolutie 73/248 van de Algemene Vergadering van de VN, 2019.

⁸⁶ Art. 1 lid 1 onder a) Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel, (onderstreping toegevoegd).

⁸⁷ Art. 3 lid 1 Verordening (EU) 2024/1991; zie ook A. Trouwborst, ‘Rewilding and the EU Nature Restoration Law: plotting the course of ecosystem restoration in Europe’, 22 *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2025, p. 364-384.

⁸⁸ HvJ EU, zaak C-601/22, par. 81-83.

⁸⁹ L. Boerema, ‘De terugkeer van de wolf is geen sprookje’, *Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht (NBR)*, 2023/3 (afl. 1), p. 21.

⁹⁰ IPBES, *Summary for policymakers of the Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, IPBES/7/10/Add.1, 2019, p. 27.

⁹¹ Over de rol van het natuurbeschermingsrecht in dit bredere verband, zie uitgebreid A. Trouwborst, ‘The Serengeti Rules and the untold value of fellow Earthlings: wildlife law in an era of ecological emergency, eye-opening science, and maturing morality’, 27(2) *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 2024, p. 74-118.