CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 19 november 2020 [1]

Zaak C-900/19

Association One Voice,
Ligue pour la protection des oiseaux
tegen
Ministre de la Transition écologique et solidaire
In tegenwoordigheid van:
Fédération nationale des Chasseurs

[verzoek van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2009/147 – Behoud van de vogelstand – Toestaan van een traditionele jachtmethode – Verstandig gebruik – Alternatieven – Selectiviteit – Vangstmethode die tot bijvangsten kan leiden – Gebruik van lijmstokken voor het vangen van lijsters en merels"

I. Inleiding

1. Bij de jacht met lijmstokken wordt een tak of stok door de jager met een kleverig materiaal bestreken en in een boom of struik aangebracht. Zodra een vogel met de lijmstok in aanraking komt, kleeft deze vast op zijn veren. De vogel verliest zijn vermogen tot vliegen en wordt door de bediener van de inrichting gevangen. [2]

2. Van deze jachtmethode werd vroeger veelvuldig gebruik gemaakt, maar volgens berichten in de Franse media mag binnen de Europese Unie slechts nog in vijf Zuid-Franse departementen met lijmstokken op vogels worden gejaagd. [3] In 2020 werd de desbetreffende toestemming vanwege de onderhavige procedure opgeschort. [4] De met lijmstokken gevangen exemplaren worden later gebruikt als lokvogels, vermoedelijk in het kader van andere jachtmethoden.

1 Oorspronkelijke taal: Duits.

2 Zie conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in de zaak Commissie/Spanje (Parany-methode) (C-79/03, EU:C:2004:507, punt 3).

3 https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/chasse-glu-collimateur-ecologistes-ministre-surtout-europe-1857870.html, geraadpleegd op 23 oktober 2020.

4 https://www.francetvinfo.fr/france/chasse/la-chasse-a-la-glu-pour-les-grives-et-les-merles-est-interdite-cette-annee-annonce-l-elysee_4086749.html, geraadpleegd op 23 oktober 2020.

3. De Commissie heeft reeds begin jaren ’80 een vergeefse poging ondernomen om de Franse regelgeving inzake de jacht met lijmstokken aan te pakken. Het Hof oordeelde destijds evenwel dat die regelgeving gedekt werd door een in de vogelrichtlijn [5] opgenomen afwijkingsregeling voor een selectief en verstandig gebruik van vogels in kleine hoeveelheden wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat. [6]

4. Sindsdien heeft de rechtspraak zich echter verder ontwikkeld. Derhalve wenst de Franse Conseil d’État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) te vernemen of die traditionele jachtmethode volgens de in het Franse recht neergelegde voorwaarden nog steeds verenigbaar is met de eisen van de afwijkingsregeling. Meer bepaald wenst de Conseil d’État te vernemen of de betrokken methode voldoende selectief is, dat wil zeggen buitensporige bijvangsten uitsluit, en of er daadwerkelijk geen andere bevredigende oplossing bestaat.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Vogelrichtlijn

5. Artikel 2 van de vogelrichtlijn bevat de fundamentele verplichting van de lidstaten met betrekking tot het behoud van de vogelstand:

„De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen.”

6. Artikel 8, lid 1, van de vogelrichtlijn verbiedt bepaalde methoden van de vogelvangst:

„Wat de jacht op en de vangst of het doden van vogels in het kader van deze richtlijn betreft, verbieden de lidstaten het gebruik van alle middelen, installaties of methoden voor het massale of niet-selectieve vangen of doden van vogels of waardoor een soort plaatselijk kan verdwijnen, en in het bijzonder het gebruik van de in bijlage IV, onder a), genoemde middelen.”

7. Bijlage IV, onder a), eerste streepje, van de vogelrichtlijn noemt in het bijzonder lijm.

8. Artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn staat afwijkingen van bepaalde regelingen toe:

„De lidstaten mogen, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, om onderstaande redenen afwijken van de artikelen 5 tot en met 8:

[...]

c) teneinde het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.”

[5] Thans 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), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 tot aanpassing van een aantal richtlijnen op het gebied van het milieu, in verband met de toetreding van de Republiek Kroatië (PB 2013, L 158, blz. 193).

[6] Arrest van 27 april 1988, Commissie/Frankrijk (252/85, EU:C:1988:202, punten 23-33).

B. Frans recht

9. Artikel L.424-4 van de code de l'environnement (milieuwetboek) voorziet in de mogelijkheid om het gebruik van traditionele jachtmethoden toe te staan.

10. Het geding heeft betrekking op de tenuitvoerlegging van het arrêté du 17 août 1989 relatif à l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et de Vaucluse (besluit van 17 augustus 1989 betreffende het gebruik van lijm voor het vangen van als lokvogel te gebruiken lijsters en merels in de departementen Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var en Vaucluse).

11. Artikel 1 van het besluit van 17 augustus 1989 staat het gebruik van lijmstokken in beginsel toe:

„Het gebruik van lijmstokken voor het vangen van lijsters [...] en merels om als lokvogel voor persoonlijke doeleinden te worden gebruikt, is toegestaan in de departementen Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var en Vaucluse, en wel onder de hierna vastgestelde, strikt gecontroleerde omstandigheden teneinde het vangen van deze vogels in kleine hoeveelheden selectief toe te staan, aangezien er geen andere bevredigende oplossing bestaat."

12. Artikel 4 van het besluit van 17 augustus 1989 regelt de modaliteiten van de jacht:

„Zolang lijm is aangebracht, moet de jager aanwezig zijn. Iedere gevangen vogel wordt onmiddellijk schoongemaakt. Het is verboden bij die handelingen een geweer te dragen."

13. Volgens artikel 6 van het besluit van 17 augustus 1989 wordt ieder jaar met name vastgesteld hoeveel vogels er maximaal mogen worden gevangen:

„Het maximumaantal vogels dat gedurende het jachtseizoen mag worden gevangen en, in voorkomend geval, de voor een departement specifieke technische voorschriften worden ieder jaar vastgesteld door de voor de jacht bevoegde minister."

14. Artikel 11 van het besluit van 17 augustus 1989 bepaalt hoe met andere vogels moet worden omgegaan:

„Andere vogels dan lijsters [...] en merels die per ongeluk gevangen zijn, worden schoongemaakt en direct weer vrijgelaten."

15. De nationale procedure heeft betrekking op vijf ministeriële besluiten van 24 september 2018 betreffende het jachtseizoen 2018/2019, die zijn vastgesteld op basis van artikel 6 van het besluit van 17 augustus 1989.

16. In artikel 1 van elk van die vijf besluiten wordt vastgelegd hoeveel lijsters en merels er mogen worden gevangen:

„In de departementen [Alpes-de-Haute-Provence], [Alpes-Maritimes], [Bouches-du-Rhône], [Var] en [Vaucluse], wordt het maximumaantal lijsters of merels dat door middel van lijm mag worden gevangen voor gebruik als lokvogel, vastgesteld op respectievelijk [2 900], [400], [11 400], [12 200] en [15 600] voor het jachtseizoen 2018 2019."

III. Feiten en prejudiciële verwijzing

17. De verenigingen Association One Voice en Ligue pour la protection des oiseaux bekritiseren het gebruik van lijmstokken, die zij beschouwen als wrede vangstmethode, en het feit dat daarbij ook jacht wordt gemaakt op vogelsoorten waarvan op grond van nieuwe wetenschappelijke inzichten vaststaat dat de populaties achteruitgaan en dat zij gevoelig zijn voor leed. Zij hebben derhalve bij de Conseil d'État beroep ingesteld tegen de Franse regeling die het gebruik van lijmstokken toestaat. De Fédération nationale des chasseurs (Franse nationale jagersbond) heeft zich in het geding gevoegd en concludeert tot verwerping van het beroep.

18. Verzoeksters stellen dat de betrokken regeling, met name omdat zij een niet-selectieve traditionele jachtmethode toestaat, in strijd is met artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn. De Ligue pour la protection des oiseaux verzoekt daarom om aanwijzing van een deskundige teneinde vast te stellen hoeveel andere vogels, die niet met lijmstokken mogen worden bejaagd, tijdens de laatste jachtseizoenen per ongeluk met die methode zijn gevangen. Bovendien wordt in de regelgeving niet aangetoond dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat dan het vangen door middel van lijmstokken.

19. De Conseil d'État legt derhalve de twee volgende vragen voor aan het Hof:

„1) Moet artikel 9, lid 1, onder c), van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat lidstaten het gebruik van middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden toestaan die, ook al is het minimaal en strikt tijdelijk, tot bijvangst kunnen leiden? Zo ja, welke criteria die met name betrekking hebben op het beperkte aandeel of de beperkte omvang van deze bijvangst, op het feit dat de toegestane jachtmethode in beginsel niet dodelijk is en op de verplichting om de per ongeluk gevangen exemplaren zonder ernstige schade vrij te laten, kunnen worden aangehouden om aan te nemen dat aan het selectiviteitscriterium van deze bepaling is voldaan?

2) Moet richtlijn 2009/147/EG van 30 november 2009 aldus worden uitgelegd dat met de doelstelling van het behoud van het gebruik van traditionele middelen en methoden voor de vogeljacht voor recreatieve doeleinden, voor zover aan alle andere in artikel 9, lid 1, onder c), gestelde voorwaarden voor deze afwijking is voldaan, kan worden gerechtvaardigd dat er geen andere bevredigende oplossing in de zin van artikel 9, lid 1, bestaat, zodat kan worden afgeweken van het in artikel 8 van de richtlijn vastgelegde beginsel dat deze jachtmiddelen en methoden verboden zijn?"

20. De verenigingen Association One Voice en Ligue pour la protection des oiseaux (gezamenlijk), de Fédération nationale des chasseurs, de Franse Republiek en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Het Hof heeft besloten af te zien van een terechtzitting, aangezien op grond van de schriftelijke procedure voldoende informatie beschikbaar is.

IV. Juridische beoordeling

21. De jacht met lijmstokken is overeenkomstig artikel 8 en bijlage IV, onder a), van de vogelrichtlijn in beginsel verboden. Uit hoofde van artikel 9, lid 1, onder c), kan echter van dit verbod worden afgeweken voor zover er geen andere bevredigende oplossing bestaat teneinde het

vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.[7]

22. Met zijn vragen wenst de Conseil d'État te vernemen hoe kan worden beoordeeld of de in Frankrijk beoefende jacht met lijmstokken voldoende selectief is en of er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Aangezien de tweede vraag een meer algemeen karakter heeft, zal ik deze als eerste behandelen.

A. Beoordeling van een andere bevredigende oplossing

23. Met de tweede vraag dient te worden verduidelijkt of Frankrijk het ontbreken van een andere bevredigende oplossing in de zin van artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn kan rechtvaardigen met de doelstelling van het behoud van het gebruik van traditionele middelen en methoden voor de vogeljacht voor recreatieve doeleinden.

1. Evenredigheidsbeginsel

24. Net als de overige afwijkingen die zijn neergelegd in artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn, geeft ook punt c) van die bepaling uitdrukking aan het evenredigheidsbeginsel.[8] Blijkens artikel 9, lid 1, onder c), kunnen de lidstaten van artikel 8 afwijken, om onder strikt gecontroleerde omstandigheden het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief toe te staan. Voor alle afwijkingen van artikel 9, lid 1, geldt evenwel de voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Artikel 9, lid 1, biedt dus de mogelijkheid om de volgens artikel 2 van de vogelrichtlijn en artikel 191, lid 3, derde en vierde streepje, VWEU vereiste afweging te maken tussen de bescherming van vogels en andere belangen.

25. Het evenredigheidsbeginsel maakt deel uit van de algemene beginselen van het Unierecht. Het houdt in dat beperkende maatregelen – in casu de beperking van de vogeljacht – slechts rechtmatig zijn voor zover zij niet verder gaan dan wat passend en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de regeling in kwestie worden nagestreefd. Daarbij moet, wanneer tussen meerdere passende maatregelen kan worden gekozen, de minst bezwarende worden toegepast. Voorts mogen de veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan de nagestreefde doelstellingen.[9]

26. De uit hoofde van het evenredigheidsbeginsel vereiste afweging strookt met artikel 191, lid 3, derde streepje, VWEU. Overeenkomstig die bepaling houdt de Unie bij het bepalen van haar milieubeleid rekening met de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, onderscheidenlijk niet-optreden. Bovendien moeten volgens het vierde streepje de economische en sociale ontwikkeling van de Unie als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's in aanmerking worden genomen.

7 Arresten van 27 april 1988, Commissie/Frankrijk (252/85, EU:C:1988:202, punten 27 en 28), en 9 december 2004, Commissie/Spanje (Parany-methode) (C-79/03, EU:C:2004:782, punt 34).

8 Arresten van 10 september 2009, Commissie/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, punt 57), en 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend) (C-217/19, EU:C:2020:291, punt 67).

9 Arresten van 11 juli 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punt 21); 9 maart 2010, ERG e.a. (C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 86), en 4 juni 2020, Hongarije/Commissie (C-456/18 P, EU:C:2020:421, punt 41).

27. Artikel 2 van de vogelrichtlijn haakt in op die verplichting en herinnert eraan dat bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn rekening moet worden gehouden met economische en recreatieve eisen.

28. De in de artikelen 5 tot en met 8 van de vogelrichtlijn neergelegde verboden zijn maatregelen die vrijheden beperken om de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken. In het verzoek om een prejudiciële beslissing staat hun principiële verenigbaarheid met de vrijheidsrechten van de burgers van de Unie, in het bijzonder jagers, echter niet ter discussie.

29. Afwijkingen op de bescherming van vogels dienen veeleer restrictief te worden uitgelegd [10] en met redenen te worden omkleed. Ook de op die basis genomen maatregelen dienen passend en noodzakelijk te zijn om de betrokken doelstellingen te verwezenlijken, aangezien deze anders de toepassing van de afwijking niet kunnen rechtvaardigen. In het bijzonder mogen de nadelen van de maatregelen voor de vogelbescherming echter niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel.

30. Wat de rechtvaardigende doelstellingen betreft, behoeft in de onderhavige procedure niet te worden beoordeeld of het toestaan van de jacht met lijmstokken een evenredig middel is om de vangst van lokvogels mogelijk te maken. Dit is weliswaar de doelstelling die in de relevante Franse bepalingen is vastgelegd [11], maar op zich is de jacht met lijmstokken geen noodzakelijk middel. Lokvogels kunnen namelijk ook met andere methoden worden verkregen, bijvoorbeeld door de jacht met netten of wellicht door het kweken van vogels in gevangenschap. [12]

31. In plaats daarvan komt als motivering – kennelijk – enkel het door de Conseil d'État genoemde en op artikel L.424-4 van de code de l'environnement gebaseerde doel in aanmerking om het gebruik van traditionele middelen en methoden voor de vogeljacht voor recreatieve doeleinden te behouden. Het toestaan van de jacht met lijmstokken in de betrokken regio's is ongetwijfeld geschikt en vereist om de voortzetting van die jachtmethode mogelijk te maken.

2. Tegenstrijdige belangen

32. De vraag van de Conseil d'État aangaande de beoordeling van het bestaan van een andere bevredigende oplossing heeft in wezen tot doel te bepalen hoe zwaar het doel van behoud van een traditionele jachtmethode weegt in verhouding tot de vogelbescherming. De afwijking van de vogelbescherming waarvan een lidstaat gebruik wenst te maken, moet namelijk evenredig zijn aan de behoeften die deze rechtvaardigen. [13] Indien de vogelbescherming zwaarder weegt dan die behoeften, dan bestaat de bevredigende andere oplossing erin af te zien van de afwijking van de vogelbescherming.

33. In zoverre moet om te beginnen worden onderzocht of het behoud van traditionele middelen en methoden voor de vogeljacht voor recreatieve doeleinden überhaupt een doelstelling is die een afwijking van het verbod van artikel 8 van de vogelrichtlijn kan rechtvaardigen. Op die basis kan dan in voorkomend geval een afweging worden gemaakt tussen de verwezenlijking van die doelstelling en de doelstellingen van de vogelrichtlijn.

[10] Arresten van 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punt 34), en 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend) (C-217/19, EU:C:2020:291, punt 66).

[11] Zie punt 11 van deze conclusie.

[12] Arresten van 8 juli 1987, Commissie/België (247/85, EU:C:1987:339, punt 41), en 12 december 1996, LRBPO en AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, punt 18).

[13] Arresten van 10 september 2009, Commissie/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, punt 57), en 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend) (C-217/19, EU:C:2020:291, punt 67).

a) Doelstelling van behoud van traditionele jachtmethoden

34. Het behoud van traditionele jachtmethoden voor recreatieve doeleinden kan een afwijking van de verboden van de vogelrichtlijn overeenkomstig artikel 9, lid 1, onder c), slechts rechtvaardigen indien een verstandig gebruik van de betrokken vogelsoorten gewaarborgd is.

35. Welke vormen van gebruik als verstandig moeten worden aangemerkt, kan het Hof niet definitief en algemeen vaststellen. De beoordeling van de vraag of het behoud van bepaalde traditionele methoden verstandig is, hangt met name af van morele of culturele overwegingen. Dit impliceert dat de lidstaten over een zekere beoordelingsmarge beschikken, waarvan zij de grenzen slechts bij kennelijke beoordelingsfouten overschrijden. [14]

36. Die zienswijze wordt geschraagd door artikel 13 VWEU. Volgens dat artikel dienen de Unie en de lidstaten in bepaalde beleidssectoren ten volle rekening te houden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, maar moeten daarbij wel de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed worden geëerbiedigd. Los van de vraag of de jacht op vogels onder een van de in dat artikel vermelde sectoren valt, moet juist het vraagstuk van de eerbiediging van de genoemde aspecten worden overgelaten aan de nationale instanties, althans voor zover het Unierecht geen specifieke bepalingen ter zake bevat.

37. Het behoud van een traditionele jachtmethode voor recreatieve doeleinden die beperkt blijft tot vrij vaak voorkomende soorten, vormt geen klaarblijkelijk niet-verstandig gebruik.

38. Nu is het puur materiële belang bij de verkrijging van de bejaagde vogels beslist uiterst beperkt en zou aan de behoefte op bevredigende wijze door gekweekte vogels [15] – ook van andere soorten – kunnen worden voldaan. Bij de jacht voor recreatieve doeleinden gaat het echter veeleer om de verwezenlijking van een liefhebberij, die maar moeilijk rationeel kan worden gemotiveerd. Dat betekent echter niet dat die activiteit als niet-verstandig kan worden gekwalificeerd, met name wanneer een dergelijk subjectief verlangen voortkomt uit een sterke regionale traditie en de betrokken jacht door de betrokkenen mogelijkerwijs reeds sinds lange tijd wordt beoefend. De rechtmatige uitoefening van een activiteit in het verleden biedt weliswaar geen bescherming tegen wijzigingen van de juridische situatie [16], maar indien er geen wijzigingen hebben plaatsgevonden, kan een dergelijke activiteit in elk geval niet zonder meer als niet-verstandig worden beschouwd.

[14] Zie aangaande kinderbescherming, arrest van 14 februari 2008, Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85, punt 44); aangaande verkeersveiligheid, arrest van 10 februari 2009, Commissie/Italië (C-110/05, EU:C:2009:66, punt 65), en aangaande het niveau van gezondheidsbescherming, arresten van 7 maart 1989, Schumacher (215/87, EU:C:1989:111, punt 17); 11 december 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, punt 103), en 1 oktober 2020, A (Reclame voor en onlineverkoop van geneesmiddelen) (C-649/18, EU:C:2020:764, punt 71).

[15] Arresten van 8 juli 1987, Commissie/België (247/85, EU:C:1987:339, punt 41), en 12 december 1996, LRBPO en AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, punt 18).

[16] Arresten van 16 mei 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, punt 21); 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punt 55), en 6 oktober 2015, Commissie/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punt 49).

39. Het Hof heeft dit standpunt althans impliciet aangehouden door – ondanks de door meerdere advocaten-generaal geuite twijfels [17] – de voortzetting van de jacht voor recreatieve doeleinden of het houden van wilde vogels in volières herhaaldelijk aan te merken als verstandig gebruik. [18]

40. Wanneer de bevoegde instanties van de lidstaten op begrijpelijke wijze tot de conclusie komen dat het behoud van een regionaal verspreide traditionele jachtmethode van aanzienlijk cultureel belang is, dan kan die jachtmethode dus worden erkend als een verstandig gebruik van de betrokken vogelsoorten.

b) Afweging

41. Er dient een afweging te worden gemaakt tussen het toegelichte doel van het toestaan van de jacht met lijmstokken en de nadelen die hiermee gepaard gaan met betrekking tot de doelstellingen van de vogelrichtlijn.

42. De vogelrichtlijn strekt volgens artikel 1 ervan tot bescherming van alle Europese vogelsoorten. Te dien einde dienen de lidstaten krachtens artikel 2 alle nodige maatregelen te nemen om de populaties van die soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen.

43. Zoals ik onlangs reeds heb uiteengezet [19], beschikken de lidstaten – behoudens specifieke regelingen – weliswaar over een eigen afwegingsruimte [20], maar blijkt uit de overwegingen 3, 5, 7 en 8 en vooral uit overweging 10 van de richtlijn dat ze de populaties van alle in het wild levende vogelsoorten in de Unie op een „bevredigend niveau" moeten handhaven. [21] Indien niet aan die voorwaarde is voldaan, kan de vogeljacht hoe dan ook niet worden beschouwd als verstandig gebruik en vormt zij bijgevolg geen toelaatbare vorm van exploitatie in de zin van overweging 10 van de richtlijn. [22]

44. Bij de toepassing van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn wordt het doel van een toereikend niveau van de populaties van de in het wild levende vogelsoorten reeds gewaarborgd doordat de in die bepaling vastgelegde afwijking van de verboden van de artikelen 5 tot en met 8 beperkt is tot „kleine hoeveelheden" van de betrokken vogelsoorten. [23] Het Hof heeft derhalve

[17] Conclusies van advocaat-generaal Fennelly in de zaak LRBPO en AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, punt 36); advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Ligue pour la protection des oiseaux e.a. (C-182/02, EU:C:2003:248, punten 23 e.v.); advocaat-generaal Geelhoed in de zaak Commissie/Spanje (Parany-methode) (C-79/03, EU:C:2004:507, punt 35), en advocaat-generaal Sharpston in de zaak Commissie/Malta (Wilde vinkachtigen) (C-557/15, EU:C:2017:613, punten 90 en 107-110).

[18] Arresten van 8 juli 1987, Commissie/Italië (262/85, EU:C:1987:340, punt 38); 12 december 1996, LRBPO en AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, punten 16 en 24); 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a. (C-182/02, EU:C:2003:558, punt 11), en 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend) (C-217/19, EU:C:2020:291, punt 65).

[19] Mijn conclusie in de gevoegde zaken Föreningen Skydda Skogen e.a. (C-473/19 en C-474/19, EU:C:2020:699, punt 97).

[20] Zie arresten van 8 juli 1987, Commissie/België (247/85, EU:C:1987:339, punt 8); 8 juli 1987, Commissie/Italië (262/85, EU:C:1987:340, punt 8), en 19 januari 1994, Association pour la protection des animaux sauvages e.a. (C-435/92, EU:C:1994:10, punt 20).

[21] Zie arresten van 27 april 1988, Commissie/Frankrijk (252/85, EU:C:1988:202, punt 28); 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a. (C-182/02, EU:C:2003:558, punt 17), en 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend) (C-217/19, EU:C:2020:291, punt 68); zie ook conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in de zaak WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:116, punt 50) en mijn conclusie in de zaak Commissie/Ierland (C-418/04, EU:C:2006:569, punten 111 en 112).

[22] Arresten van 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a. (C-182/02, EU:C:2003:558, punt 17); 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punt 32); 10 september 2009, Commissie/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, punt 59), en 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend) (C-217/19, EU:C:2020:291, punt 68).

[23] Arresten van 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a. (C-182/02, EU:C:2003:558, punt 17); 21 juni 2018, Commissie/Malta (Wilde vinkachtigen) (C-557/15, EU:C:2018:477, punt 66), en 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend) (C-217/19, EU:C:2020:291, punt 89).

geoordeeld dat, gezien de stand van de wetenschap, de jacht slechts is toegestaan voor een hoeveelheid van minder dan 1 % van de totale jaarlijkse sterfte van de betrokken populatie (gemiddelde waarde) voor de soorten waarop niet mag worden gejaagd, en een hoeveelheid van 1 % voor soorten waarop wel mag worden gejaagd. [24]

45. Indien die beperkingen bij de jacht met lijmstokken worden geëerbiedigd, kan het doel om deze traditionele jachtmethode voor recreatieve doeleinden te behouden in beginsel de toepassing van de afwijking van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn rechtvaardigen.

46. Daarnaast moet echter worden voldaan aan de andere voorwaarden die met betrekking tot die afwijking gelden. In het bijzonder moet worden gezorgd voor een strikt toezicht en controle en voor eerbiediging van het selectiviteitscriterium. Dat criterium is aan de orde in de eerste prejudiciële vraag, waarop ik hieronder zal ingaan.

3. Beantwoording van de tweede prejudiciële vraag

47. In het licht van het voorgaande stel ik vast dat het behoud van een traditionele jachtmethode voor recreatieve doeleinden als verstandig gebruik van de betrokken vogelsoorten kan worden aangemerkt. Dit behoud kan dus het ontbreken van een andere bevredigende oplossing alsook een afwijking in de zin van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn rechtvaardigen, mits aan de overige voorwaarden voor een dergelijke afwijking is voldaan. De jachtmethode dient in het bijzonder beperkt te zijn tot de vangst van kleine hoeveelheden van de betrokken soorten.

B. Selectiviteit

48. Met de eerste prejudiciële vraag wenst de Conseil d'État te vernemen of artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn eraan in de weg staat dat de lidstaten vangstmethoden toestaan die, ook al is het minimaal en strikt tijdelijk, tot bijvangst kunnen leiden. Bijzonder belang hecht hij daarbij aan de vraag welke criteria die betrekking hebben op het beperkte aandeel of de beperkte omvang van deze bijvangst, op het feit dat de toegestane jachtmethode in beginsel niet dodelijk is en op de verplichting om de per ongeluk gevangen exemplaren zonder ernstige schade vrij te laten, kunnen worden aangehouden om aan te nemen dat aan het selectiviteitscriterium van deze bepaling is voldaan.

49. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zal ik om te beginnen nagaan hoe een methode van niet-selectieve vangst in de zin van artikel 8, lid 1, van de vogelrichtlijn zich verhoudt tot het begrip selectiviteit in artikel 9, lid 1, onder c), en vervolgens een voorstel doen voor een op een afweging gebaseerde uitlegging.

[24] Arresten van 15 december 2005, Commissie/Finland (C-344/03, EU:C:2005:770, punten 53 en 54), en 21 juni 2018, Commissie/Malta (Wilde vinkachtigen) (C-557/15, EU:C:2018:477, punt 63). Het feit dat het arrest van 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend) (C-217/19, EU:C:2020:291, punt 68), zonder verdere motivering niet uitdrukkelijk uitgaat van het totale sterftecijfer, is gezien de verwijzing naar de eerdere rechtspraak kennelijk niet relevant.

1. Niet-selectieve vangst in de zin van artikel 8 van de vogelrichtlijn

50. De jacht met lijmstokken is krachtens artikel 8, lid 1, en bijlage IV, onder a), van de vogelrichtlijn verboden omdat met deze methode vogels op niet-selectieve wijze worden gevangen.[25] Een lijmstok vormt namelijk altijd een gevaar voor vogels die zich niet uit eigen kracht kunnen bevrijden zonder verder letsel op te lopen. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat die methode ook gevaren met zich meebrengt voor insectensoorten.

51. Zoals de Commissie terecht benadrukt, heeft het Hof reeds vastgesteld dat een andere methode van het gebruik van lijmstokken, de parany in de Spaanse regio Valencia, niet-selectief is in de zin van artikel 8, lid 1, van de vogelrichtlijn. Alhoewel de jagers – zoals in casu – verplicht waren andere vogels dan de bejaagde soorten schoon te maken en vrij te laten, deed dit geen afbreuk aan het niet-selectieve karakter van die vangstmethode.[26] Die beoordeling is overtuigend, aangezien de betrokken vogels hoogstwaarschijnlijk, ondanks het feit dat ze worden schoongemaakt, toch aanzienlijk letsel oplopen.

52. Uitgaande van de bewoordingen zou het voor de hand liggen om een niet-selectieve vangstmethode in de zin van artikel 8, lid 1, van de vogelrichtlijn niet te erkennen als selectieve methode in de zin van artikel 9, lid 1, onder c),[27] aangezien vrijwel alle taalversies van de richtlijn in beide bepalingen dezelfde basiswoorden gebruiken, namelijk „niet-selectief” in artikel 8, lid 1, en „selectief” in artikel 9, lid 1, onder c).

53. Maar ook in de Duitse, de Hongaarse en de Slowaakse taalversie, waarin verschillende basiswoorden worden gebezigd, wordt „zonder onderscheid” („wahllos”), in artikel 8 van de vogelrichtlijn, gecombineerd met „selectief” in artikel 9 (Duitse en Hongaarse taalversie), respectievelijk „niet-selectief”, in artikel 8, met „op keuze gebaseerd” in artikel 9 (Slowaakse taalversie). Het gaat daarbij om synoniemen waaruit geen uiteenlopende betekenis kan worden afgeleid.

54. Enkel in de Letse taalversie worden geheel verschillende begrippen gebruikt, namelijk „niet-selectief” („neselektīvas”) in artikel 8, lid 1, van de vogelrichtlijn en „toevallig” („izlases”) in artikel 9, lid 1, onder c). Het gaat hier echter kennelijk om een vertaalfout, die overigens niet relevant was voor het arrest inzake de jacht met lijmstokken in Frankrijk[28], dat vóór de toetreding van Letland was gewezen.

55. Volgens dat arrest tegen Frankrijk alsook volgens latere rechtspraak[29] sluit het niet-selectieve karakter van een vangstmethode echter niet per se uit dat een beroep kan worden gedaan op artikel 9, lid 1, onder c). Het Hof onderzoekt regelmatig of die afwijking op niet-selectieve jachtmethoden kan worden toegepast.

[25] Conclusie van advocaat-generaal Cruz Vilaça in de zaak Commissie/Frankrijk (252/85, EU:C:1988:55, punt 43). Zie ook arrest van 27 april 1988, Commissie/Frankrijk (252/85, EU:C:1988:202, punt 27).

[26] Arrest van 9 december 2004, Commissie/Spanje (Parany-methode) (C-79/03, EU:C:2004:782, punt 20).

[27] Zo ook conclusie van advocaat-generaal Cruz Vilaça in de zaak Commissie/Frankrijk (252/85, EU:C:1988:55, punt 43). Zie ook arresten van 8 juli 1987, Commissie/Italië (262/85, EU:C:1987:340, punt 39), en 21 juni 2018, Commissie/Malta (Wilde vinkachtigen) (C-557/15, EU:C:2018:477, punten 84 en 85).

[28] Arrest van 27 april 1988, Commissie/Frankrijk (252/85, EU:C:1988:202, punten 27 en 28).

[29] Zie ook arresten van 9 december 2004, Commissie/Spanje (Parany-methode) (C-79/03, EU:C:2004:782, punt 34), en 21 juni 2018, Commissie/Malta (Wilde vinkachtigen) (C-557/15, EU:C:2018:477, punten 84 e.v.).

56. Vóór die uitlegging pleit dat de afwijking anders met betrekking tot artikel 8 feitelijk niets om het lijf zou hebben. Ook bestaat er bij nader inzien geen enkele jachtmethode die een perfecte selectiviteit waarborgt. Zelfs de jacht met geweren, volgens de visie van advocaat-generaal Geelhoed de meest selectieve methode [30], leidt in de praktijk tot ongewilde slachtoffers, hetgeen onder meer blijkt uit jachtongelukken.

2. Uitlegging van het begrip selectiviteit van artikel 9 van de vogelrichtlijn

57. In het licht van die rechtspraak kan het begrip selectiviteit mijns inziens op twee verschillende manieren worden uitgelegd.

58. Ten eerste zouden jachtmethoden die in de zin van een de-minimisdrempel slechts minimale nadelen opleveren voor andere vogels dan de bejaagde soorten als selectief kunnen worden gekwalificeerd. Hoe zou een dergelijke drempel echter getalsmatig kunnen worden vastgelegd?

59. Ik denk evenwel dat het de voorkeur verdient – niet alleen omdat het moeilijk is een de-minimisdrempel definitief te becijferen – om uit te gaan van de reeds besproken [31] *functie* van artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn. Die bepaling strekt namelijk ertoe een afweging mogelijk te maken tussen de bescherming van vogels en andere gerechtvaardigde belangen.

60. Mijns inziens is het derhalve zinvol het selectiviteitscriterium niet te beschouwen als absolute drempel voor de toepassing van de afwijking van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn. Veeleer dient te worden onderzocht of de bijvangst van vogelsoorten en de gevolgen hiervan al dan niet evenredig zijn aan de erkende positieve ervaringen met en voordelen van de vangstmethode.

61. Derhalve dient te worden onderzocht welke mate van bijvangst met het oog op het doel van de afwijking nog aanvaardbaar is.

3. Relevante aspecten voor de afweging

62. Zo bezien maakt het selectiviteitscriterium deel uit van de reeds toegelichte kenmerken van de afwijking in de zin van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn.

63. Een afweging is in het bijzonder noodzakelijk met betrekking tot de vraag of er een andere bevredigende oplossing bestaat. Over het algemeen gaat het daarbij namelijk om oplossingen waarmee het doel van de onderzochte jachtmethode minder goed kan worden verwezenlijkt. Hoe groter de nadelen van de betrokken jachtmethode voor de vogelbescherming zijn, hoe groter de noodzaak is van beperkingen om die doelstellingen te kunnen bereiken, hetgeen uiteindelijk zelfs een verbod van de jachtmethode kan inhouden.

64. In casu moet in aanmerking worden genomen dat de jagers volgens de Franse regeling verplicht zijn om vogels waarvoor geen vergunning is afgegeven onmiddellijk schoon te maken en weer vrij te laten. De betrokken milieuorganisaties stellen echter dat die verplichting niet wordt nageleefd. Daar komt nog bij dat bij lijmstokken principieel een groot gevaar bestaat dat de veren

[30] Conclusie in de zaak Commissie/Spanje (Parany-methode) (C-79/03, EU:C:2004:507, punt 31).

[31] Zie punten 24-28 supra.

van de gevangen vogels worden beschadigd. Het is daarom de vraag of de vogels hiervan weer kunnen herstellen. Advocaat-generaal Sharpston heeft bovendien terecht benadrukt dat reeds de vangst van een vogel ertoe kan leiden dat deze door de stress sterft. [32]

65. Deze bezwaren leggen de nadruk op twee aspecten.

66. Ten eerste mag een afwijking in de zin van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn slechts onder strikt gecontroleerde voorwaarden worden toegestaan. Volgens artikel 9, lid 2, onder e), moet in de afwijkende bepalingen worden vermeld welke controles zullen worden uitgevoerd. Indien er inderdaad voldoende controles zijn verricht, zou het vrij gemakkelijk moeten zijn om de verwijten aangaande de niet-naleving van de voorschriften op basis van de dienovereenkomstige verslagen te beoordelen respectievelijk te weerleggen.

67. Ten tweede moeten de bevoegde instanties bij een besluit over de afwijkingen in de zin van artikel 9 van de vogelrichtlijn uitgaan van uiterst nauwkeurige en actuele wetenschappelijke gegevens. [33] Hieruit moet met betrekking tot de jacht met lijmstokken blijken hoe groot de bijvangst van ongewenste vogelsoorten is en welk letsel de betrokken exemplaren daarbij oplopen. Zonder dergelijke gegevens kunnen de bevoegde instanties de nadelen voor de vogelbescherming niet op adequate wijze meenemen in de afweging.

68. De uitkomst van die wetenschappelijke beoordeling van de gevolgen van de vangstmethode voor de bescherming van ongewenste soorten moet samen met de nadelen voor de gewenste soorten worden afgewogen tegen de tegenstrijdige belangen bij de uitoefening van de jacht. Relevant is in dat verband dat de belangen bij een jachtmethode groter moeten zijn naarmate de hieruit voortvloeiende nadelen groter zijn.

4. Beantwoording van de eerste prejudiciële vraag

69. Een jachtmethode kan worden gekwalificeerd als voldoende selectief in de zin van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn indien op grond van uiterst nauwkeurige en actuele wetenschappelijke inzichten alsmede van toereikende praktische controles gewaarborgd is dat de bijvangst van vogelsoorten en de gevolgen hiervan aanvaardbaar zijn in verhouding tot het culturele belang van de vangstmethode.

V. Conclusie

70. In het licht van het voorgaande stel ik het Hof derhalve voor te beslissen als volgt:

„1) Het behoud van een traditionele jachtmethode voor recreatieve doeleinden kan als verstandig gebruik van de betrokken vogelsoorten worden aangemerkt. Dit behoud kan dus het ontbreken van een andere bevredigende oplossing alsook een afwijking in de zin van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn rechtvaardigen, mits aan de overige voorwaarden voor een dergelijke afwijking is voldaan. De jachtmethode dient in het bijzonder beperkt te zijn tot de vangst van kleine hoeveelheden van de betrokken soorten.

[32] Conclusie in de zaak Commissie/Malta (Wilde vinkachtigen) (C-557/15, EU:C:2017:613, punt 102).

[33] Zie arresten van 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punt 28); 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punten 45 en 51), en 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend) (C-217/19, EU:C:2020:291, punt 70).

2) Een jachtmethode kan worden gekwalificeerd als voldoende selectief in de zin van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn indien op grond van uiterst nauwkeurige en actuele wetenschappelijke inzichten alsmede van toereikende praktische controles gewaarborgd is dat de bijvangst van vogelsoorten en de gevolgen hiervan aanvaardbaar zijn in verhouding tot het culturele belang van de vangstmethode."