Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
av den 19 november 2020 [1]

Mål C-900/19

Association One Voice,
Ligue pour la protection des oiseaux
mot
Ministre de la Transition écologique et solidaire,
ytterligare deltagare i förfarandet:
Fédération nationale des Chasseurs

(begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2009/147 – Bevarande av vilda fåglar – Tillstånd för en traditionell jaktmetod – Förnuftig användning – Alternativ – Selektivitet – Fångstmetod som kan medföra bifångster – Användning av limstänger för fångst av koltrastar och andra trastar”

I. Inledning

1. En limstång är en gren eller käpp som jägare applicerar ett klibbigt material på och hänger upp i ett träd eller en buske. När en fågel kommer i kontakt med en limstång fastnar denna på fågelns fjädrar. Fågeln förlorar sin flygförmåga och kan fångas in av anordningens användare. [2]

2. Denna jaktmetod var mycket utbredd tidigare, men enligt rapporter i franska medier får fåglar bara jagas med limstänger i fem departement i södra Frankrike, [3] och år 2020 drogs tillståndet in tillfälligt på grund av förevarande mål. [4] De exemplar som fångas på detta sätt ska senare användas som lockfåglar, förmodligen i samband med andra jaktmetoder.

3. Redan för några decennier sedan ifrågasatte kommissionen utan framgång de franska bestämmelserna om limstångsjakt, eftersom EU-domstolen hade slagit fast att de omfattades av en undantagsbestämmelse i fågeldirektivet [5] för selektiv förnuftig användning av fåglar i litet antal, vilket förutsätter att det inte finns någon annan tillfredsställande lösning. [6]

1 Originalspråk: tyska.

2 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Geelhoed i målet kommissionen/Spanien (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, punkt 3).

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

5 I dag Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 om anpassning av vissa direktiv på miljöområdet med anledning av Republiken Kroatiens anslutning (EUT L 158, 2013, s. 193).

6 Dom av den 27 april 1988, kommissionen/Frankrike (252/85, EU:C:1988:202, punkterna 23–33).

4. Under tiden har rättspraxis emellertid vidareutvecklats. Därför vill Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) få klarhet i huruvida denna traditionella jaktform fortfarande uppfyller de krav som ställs i undantagsbestämmelserna under de förutsättningar som föreskrivs i den franska lagstiftningen. Nämnda domstol vill närmare bestämt få klarhet i huruvida metoden är tillräckligt selektiv, det vill säga utesluter alltför stor bifångst, och huruvida det verkligen inte finns någon annan tillfredsställande lösning.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Fågeldirektivet

5. I artikel 2 i fågeldirektivet anges medlemsstaternas grundläggande skyldighet när det gäller bevarande av fågelarter enligt följande:

”Medlemsstaterna ska, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de arter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.”

6. I artikel 8.1 i fågeldirektivet förbjuds vissa metoder för fångst av fåglar:

”Vid jakt, fångst och dödande av fåglar enligt detta direktiv ska medlemsstaterna förbjuda användningen av alla medel, arrangemang eller metoder som används för storskalig eller icke-selektiv fångst eller dödande av fåglar eller som kan orsaka lokal utrotning av en art, särskilt användningen av de medel, arrangemang och metoder som anges i bilaga IV punkt a.”

7. I bilaga IV punkt a första strecksatsen i fågeldirektivet nämns särskilt lim.

8. Enligt artikel 9.1 c i fågeldirektivet medges undantag från vissa bestämmelser:

”Medlemsstaterna får, om det inte finns någon annan lämplig lösning, medge undantag från artiklarna 5–8 av följande anledningar:

…

c) För att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal.”

B. Fransk rätt

9. Enligt artikel L.424–4 i code de l'environement (miljölagen) är det möjligt att använda traditionella jaktmetoder.

10. Tvisten avser genomförandet av 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 (förordning av den 17 augusti 1989 om användning av limstänger för fångst av koltrastar och andra trastar som ska användas som lockfåglar i departementen Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var och Vaucluse).

11. I artikel 1 i förordningen av den 17 augusti 1989 anges det principiella tillståndet för användning av limstänger enligt följande:

”Användning av fågellim och limstänger för fångst av koltrastar … och andra trastar, för personligt bruk som lockbete tillåts i departementen Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var och Vaucluse, under strängt kontrollerade förhållanden vilka anges nedan, för selektiv fångst av dessa fåglar i litet antal, på grund av att det saknas andra tillfredsställande fångstmetoder.”

12. Artikel 4 i förordningen av den 17 augusti 1989 avser jaktmetoderna och där anges följande:

”Limstängerna får endast användas med en jägare närvarande. Varje fångad fågel ska omedelbart rengöras. Det är förbjudet att bära gevär i samband med sådana sysslor.”

13. Enligt artikel 6 i förordningen av den 17 augusti 1989 ska det i synnerhet varje år fastställas hur många fåglar som får fångas:

”Det högsta antal fåglar som får fångas under jaktperioden, samt, i förekommande fall, de tekniska specifikationerna för varje departement, fastställs årligen av ministern med ansvar för jaktfrågor.”

14. I artikel 11 i förordningen av den 17 augusti 1989 regleras hanteringen av andra fåglar:

”Alla andra bytesdjur än koltrastar … och andra trastar, som fångas oavsiktligt ska omedelbart rengöras och befrias.”

15. Det nationella målet avser fem ministerbeslut av den 24 september 2018 beträffande jaktperioden 2018–2019, vilka utfärdats med tillämpning av artikel 6 i förordningen av den 17 augusti 1989.

16. I artikel 1 i de fem förordningarna fastställs hur många koltrastar och andra trastar som får fångas:

”I departementen [Alpes-de-Haute-Provence], [Alpes-Maritimes], [Bouches-du-Rhône], [Var] och [Vaucluse] fastställs det högsta antal koltrastar och andra trastar som får fångas med hjälp av limstänger för att användas som lockfåglar till [2 900], [400], [11 400], [12 200] och [15 600] under jaktperioden år 2018–2019.”

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

17. Organisationerna Association One Voice och Ligue pour la protection des oiseaux har kritiserat användningen av limstänger, som de anser vara grymma fångstredskap, och den omständigheten att jakten även omfattar fågelarter för vilka det enligt aktuella vetenskapliga rön kan konstateras att populationerna tydligt minskar och att de är känsliga för sjukdomar. De har därför väckt talan vid Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) mot den franska bestämmelsen som tillåter användning av limstänger. Fédération nationale des chasseurs har intervenerat i målet och därvid yrkat att talan ska ogillas.

18. Djurskyddsorganisationerna har gjort gällande att bestämmelsen strider mot artikel 9.1 i fågelskyddsdirektivet, särskilt genom att en icke-selektiv och traditionell jaktmetod tillåts. Ligue pour la protection des oiseaux har i detta sammanhang begärt att en sakkunnig ska utses för att fastställa andelen andra fåglar än dem som det är tillåtet att fånga med limstänger som oavsiktligt har fångats genom denna jaktmetod under de senaste jaktperioderna. I bestämmelsen motiveras dessutom inte varför det anses att det inte finns några andra tillfredsställande jaktmetoder än limstänger.

19. Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) har därför hänskjutit följande två frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 9.1 c i fågeldirektivet tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat tillåter medel, arrangemang eller metoder för fångst eller dödande av fåglar, vilka, även i minimal och temporär utsträckning, kan medföra bifångster? Vilka kriterier, avseende bland annat den begränsade andelen eller omfattningen av dessa bifångster, den i princip icke-dödliga utgången av denna tillåtna jaktmetod och skyldigheten att befria utan att allvarligt skada oavsiktligt infångade fåglar, ska tillämpas för att bedöma huruvida villkoret gällande selektivitet som uppställs i denna artikel är uppfyllt?

2) Ska fågeldirektivet tolkas så, att syftet att bevara bruket av traditionella metoder och anordningar för jakt och fångst av fåglar för rekreationsändamål, i den mån alla andra villkor som uppställs för ett sådant undantag i artikel 9.1 c i direktivet är uppfyllda, kan motivera att det inte finns någon annan lämplig lösning i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet, vilket gör det möjligt att medge undantag från förbudet mot sådana metoder och anordningar enligt artikel 8 i detta direktiv?”

20. Organisationerna Association One Voice och Ligue pour la protection des oiseaux jämte Fédération nationale de la chasse, Republiken Frankrike och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. EU-domstolen har avstått från att hålla muntlig förhandling med motiveringen att den efter det skriftliga förfarandet har tillräckligt underlag för att avgöra målet.

IV. Bedömning

21. Artikel 8 och bilaga IV punkt a i fågeldirektivet förbjuder i princip jakt med limstänger. Enligt artikel 9.1 c får dock undantag från detta förbud medges om det inte finns någon annan lämplig lösning för att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal.[7]

22. Frågorna från Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) avser hur det ska bedömas om jakten med limstänger i Frankrike är tillräckligt selektiv och om det inte finns någon annan lämplig lösning. Jag ska först undersöka den andra frågan, eftersom den är av mer allmän karaktär.

A. Bedömning av huruvida det finns en annan tillfredsställande lösning

23. Med den andra frågan vill Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) få klarhet i huruvida Frankrike kan motivera avsaknaden av en annan tillfredsställande lösning, i den mening som avses i artikel 9.1 i fågeldirektivet, med syftet att bevara bruket av traditionella metoder och anordningar för jakt och fångst av fåglar för rekreationsändamål.

7 Dom av den 27 april 1988, kommissionen/Frankrike (252/85, EU:C:1988:202, punkterna 27 och 28), och dom av den 9 december 2004, kommissionen/Spanien (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, punkt 34).

1. Ett uttryck för proportionalitetsprincipen

24. Liksom de andra undantagen som anges i artikel 9.1 i fågeldirektivet är även dess led c ett uttryck för proportionalitetsprincipen.[8] Enligt artikel 9.1 c får medlemsstaterna göra undantag från artikel 8 för att under strängt kontrollerade förhållanden på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal. Samtliga de undantag som anges i artikel 9.1 är villkorade av att det inte finns någon annan tillfredsställande lösning. Enligt artikel 9.1 är det alltså möjligt att göra den avvägning mellan skyddet av fåglar och andra intressen som krävs enligt artikel 2 i fågeldirektivet och artikel 191.3 tredje och fjärde strecksatsen FEUF.

25. Proportionalitetsprincipen är en av unionsrättens allmänna principer. Enligt denna är ingripande åtgärder – såsom en begränsning av jakten på fåglar i det nu aktuella fallet – endast tillåtna om de är ändamålsenliga och nödvändiga för att uppnå de legitima mål som eftersträvas. Om valet står mellan flera lämpliga åtgärder ska den minst ingripande väljas, och vidare får de ingripande åtgärderna inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen.[9]

26. Den avvägning som krävs enligt denna princip motsvarar artikel 191.3 tredje strecksatsen FEUF. Enligt denna bestämmelse ska unionen när den utarbetar sin miljöpolitik beakta de potentiella fördelar och kostnader som är förenade med att åtgärder vidtas eller inte vidtas. Enligt fjärde strecksatsen ska dessutom den ekonomiska och sociala utvecklingen i unionen som helhet och den balanserade utvecklingen i dess regioner beaktas.

27. I artikel 2 i fågeldirektivet upprepas denna skyldighet och det erinras om att ekonomiska krav och rekreationsbehov ska beaktas när direktivet tillämpas.

28. Förbuden i artiklarna 5–8 i fågeldirektivet är åtgärder som begränsar friheter för att därigenom uppnå de mål som uppställs i direktivet. Frågan huruvida de principiellt är förenliga med unionsmedborgarnas friheter, särskilt jägarnas friheter, har emellertid inte aktualiserats i begäran om förhandsavgörande.

29. Tvärtom ska undantagen från fågelskyddet, vilka ska tolkas restriktivt,[10] motiveras. Även de åtgärder som vidtas på denna grund ska vara lämpliga och nödvändiga för att uppnå de eftersträvade målen, eftersom målet annars inte motiverar att undantaget tillämpas. Åtgärdernas effekter för fågelskyddet ska framför allt stå i proportion till det eftersträvade målet.

30. Vad gäller de syften som motiverar undantag ska det i förevarande mål inte bedömas huruvida tillståndet för jakt med limstänger är ett proportionerligt medel för att möjliggöra fångst av lockfåglar. Detta är visserligen det syfte som anges i de tillämpliga franska bestämmelserna.[11] Medlet skulle emellertid inte vara nödvändigt i sig, eftersom lockfåglar också kan fångas med andra metoder, till exempel med nät eller eventuellt genom uppfödning i fångenskap.[12]

8 Dom av den 10 september 2009, kommissionen/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, punkt 57), och dom av den 23 april 2020, kommissionen/Finland (Vårjakt av ejderhanar) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkt 67).

9 Dom av den 11 juli 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punkt 21), dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl. (C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 86), och dom av den 4 juni 2020, Ungern/kommissionen (C-456/18 P, EU:C:2020:421, punkt 41).

10 Dom av den 8 juni 2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, punkt 34), och dom av den 23 april 2020, kommissionen/Finland (Vårjakt av ejderhanar) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkt 66).

11 Se ovan, punkt 11.

12 Dom av den 8 juli 1987, kommissionen/Belgien (247/85, EU:C:1987:339, punkt 41), och dom av den 12 december 1996, LRBPO och AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, punkt 18).

31. Som motivering kommer i stället – såvitt det går att se – endast det syfte som Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) angett i fråga, vilket grundar sig på artikel L.424–4 i code de l'environnement (miljölagen), nämligen att bevara användningen av traditionella metoder och anordningar för jakt och fångst av fåglar för rekreationsändamål. Tillståndet för jakt med limstänger i de berörda regionerna är utan tvekan lämpligt och nödvändigt för att denna jaktmetod ska kunna bibehållas.

2. De motstridiga intressena

32. Frågan från Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) avseende bedömningen av huruvida det finns en annan tillfredsställande lösning syftar i huvudsak till att fastställa den relativa betydelsen av att bibehålla en traditionell jaktmetod i förhållande till fågelskyddet. Det undantag från fågelskyddet som en medlemsstat har för avsikt att göra ska nämligen stå i proportion till de behov som motiverar undantaget.[13] Om fågelskyddet väger tyngre än dessa behov är den andra tillfredsställande lösningen att inte medge något undantag från fågelskyddet.

33. Det ska i detta avseende först klargöras huruvida bevarandet av traditionella medel och metoder för jakt på fåglar för rekreationsändamål över huvud taget är ett mål som kan motivera ett undantag från förbudet i artikel 8 i fågeldirektivet, innan det är möjligt att göra en avvägning mellan bevarandet av dessa traditionella medel och metoder och målen med fågeldirektivet.

a) Målet att bevara traditionella jaktmetoder

34. Bevarande av traditionella jaktmetoder för rekreationsändamål kan motivera undantag från förbuden i fågeldirektivet enligt artikel 9.1 c endast om bevarandet utgör förnuftig användning av de berörda fågelarterna.

35. Vilken användning som ska anses vara förnuftig kan EU-domstolen inte avgöra slutgiltigt och fullständigt. Frågan huruvida bevarandet av vissa traditionella förfaranden är förnuftigt beror särskilt på moraliska eller kulturella värderingar, varför medlemsstaterna ska ges ett visst utrymme för skönsmässig bedömning, vars gränser de bara ska anses överskrida vid uppenbara felbedömningar.[14]

36. Artikel 13 FEUF bekräftar denna uppfattning. Enligt denna bestämmelse ska unionen och medlemsstaterna inom vissa politikområden visserligen fullt ut ta hänsyn till välfärd för djuren som kännande varelser, men samtidigt ska de respektera medlemsstaternas lagar och andra författningar samt sedvänjor särskilt i fråga om religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv. Oberoende av om fågeljakt ingår i något av de inbegripna politikområdena ankommer just detta hänsynstagande på de nationella myndigheterna, åtminstone om unionsrätten inte innehåller några specifika bestämmelser i detta avseende.

37. Bevarande för rekreationsändamål av en traditionell jaktmetod som begränsas till relativt vanliga arter utgör inte någon uppenbart oförnuftig användning.

13 Dom av den 10 september 2009, kommissionen/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, punkt 57), och dom av den 23 april 2020, kommissionen/Finland (Vårjakt av ejderhanar) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkt 67).

14 Se, beträffande skyddet för minderåriga, dom av den 14 februari 2008, Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85, punkt 44), beträffande trafiksäkerhet, dom av den 10 februari 2009, kommissionen/Italien (C-110/05, EU:C:2009:66, punkt 65), samt, beträffande nivån av hälsoskydd, dom av den 7 mars 1989, Schumacher (215/87, EU:C:1989:111, punkt 17), dom av den 11 december 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, punkt 103), och dom av den 1 oktober 2020, A (reklam och online-försäljning av läkemedel) (C-649/18, EU:C:2020:764, punkt 71).

38. Visserligen är det rent materiella intresset av att fånga de fåglar som jagas säkert mycket begränsat och skulle kunna tillgodoses på ett tillfredsställande sätt genom uppfödda fåglar [15] – också av andra arter. Fritidsjakt är emellertid snarare en hobby som knappast kan motiveras rationellt. Särskilt om en sådan subjektiv önskan grundar sig på en regional traditionell sedvänja och de berörda personerna därför kanske har ägnat sig åt detta sedan en längre tid tillbaka, kan denna önskan ändå i princip anses vara förnuftig. Lagligt bruk av en sedvänja i det förflutna motiverar visserligen inte skydd mot ändringar i rättsläget, [16] men utan sådana ändringar är en sådan sedvänja i vart fall inte utan vidare att anse som oförnuftig.

39. EU-domstolen har åtminstone underförstått gått på denna linje genom att vid flera tillfällen – trots olika generaladvokaters tveksamhet [17] – slå fast att fortsatt jakt för rekreationsändamål eller hållande av vilda fåglar i voljärer är en förnuftig användning. [18]

40. Om de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna på goda grunder finner att bevarandet av en regional traditionell jaktmetod för rekreationsändamål har avsevärd kulturell betydelse, kan denna jaktmetod således anses utgöra en förnuftig användning av de berörda fågelarterna.

b) Avvägning

41. De negativa effekterna för målen med fågeldirektivet ska vägas mot nämnda målsättning att tillåta jakt med limstänger.

42. Syftet med fågelskyddsdirektivet är enligt artikel 1 i nämnda direktiv att skydda alla europeiska fågelarter. För detta ändamål ska medlemsstaterna enligt artikel 2, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, bibehålla populationen av dessa arter på en nivå som särskilt svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.

43. Såsom jag nyligen har förklarat [19] visar skälen 3, 5, 7, 8 och framför allt 10 i fågeldirektivet att medlemsstaterna ska bibehålla alla vilda fågelarter i unionen på en ”tillfredsställande nivå”, fastän medlemsstaterna i detta hänseende, med förbehåll för särskilda bestämmelser, har ett utrymme för skönsmässig bedömning [20]. [21] Om detta inte är säkerställt kan uttaget av fåglar i vilket fall som helst inte anses utgöra en laglig användning i den mening som avses i skäl 10 i direktivet. [22]

15 Dom av den 8 juli 1987, kommissionen/Belgien (247/85, EU:C:1987:339, punkt 41), och dom av den 12 december 1996, LRBPO och AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, punkt 18).

16 Dom av den 16 maj 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, punkt 21), dom av den 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punkt 55), och dom av den 6 oktober 2015, kommissionen/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punkt 49).

17 Förslag till avgörande av generaladvokaten Fennelly i målet LRBPO och AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, punkt 36), förslag till avgörande av generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer i målet Ligue pour la protection des oiseaux m.fl. (C-182/02, EU:C:2003:248, punkt 23 och följande punkter), förslag till avgörande av generaladvokaten Geelhoed i målet kommissionen/Spanien (parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, punkt 35), och förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet kommissionen/Malta (vilda finkar) (C-557/15, EU:C:2017:613, punkterna 90 och 107–110).

18 Dom av den 8 juli 1987, kommissionen/Italien (262/85, EU:C:1987:340, punkt 38), dom av den 12 december 1996, LRBPO och AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, punkterna 16 och 24), dom av den 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl. (C-182/02, EU:C:2003:558, punkt 11), och dom av den 23 april 2020, kommissionen/Finland (Vårjakt av ejderhanar) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkt 65).

19 Mitt förslag till avgörande i de förenade målen Föreningen Skydda Skogen m.fl.. (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2020:699, punkt 97).

20 Se dom av den 8 juli 1987, kommissionen/Belgien (247/85, EU:C:1987:339, punkt 8), och dom kommissionen/Italien (262/85, EU:C:1987:340, punkt 8), samt dom av den 19 januari 1994, Association pour la protection des animaux sauvages m.fl. (C-435/92, EU:C:1994:10, punkt 20).

21 Se dom av den 27 april 1988, kommissionen/Frankrike (252/85, EU:C:1988:202, punkt 28), dom av den 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl. (C-182/02, EU:C:2003:558, punkt 17), och dom av den 23 april 2020, kommissionen/Finland (Vårjakt av ejderhanar) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkt 68), samt förslag till avgörande av generaladvokaten Geelhoed i målet WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:116, punkt 50), och mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Irland (C-418/04, EU:C:2006:569, punkterna 111 och 112).

22 Dom av den 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl. (C-182/02, EU:C:2003:558, punkt 17), dom av den 8 juni 2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, punkt 32), dom av den 10 september 2009, kommissionen/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, punkt 59), och dom av den 23 april 2020, kommissionen/Finland (Vårjakt av ejderhanar) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkt 68).

44. Genom tillämpning av artikel 9.1 c i fågeldirektivet säkerställs redan målet att upprätthålla en tillräcklig populationsnivå av vilda fågelarter genom att undantaget från förbuden i artiklarna 5–8 i denna bestämmelse begränsas till ett ”litet antal” av de berörda fågelarterna.[23] Domstolen har således slagit fast att aktuell vetenskaplig kunskap bara medger uttag på mindre än 1 procent av den årliga dödligheten i den berörda populationen (medelvärde) vad gäller arter som inte får jagas, och i storleksordningen 1 procent för arter som är föremål för jakt.[24]

45. Om jakten med limstänger begränsas i enlighet därmed kan målet att bibehålla den som en traditionell jaktmetod för rekreationsändamål således i princip motivera att undantaget i artikel 9.1 c i fågeldirektivet tillämpas.

46. Därutöver måste dock de andra villkoren för detta undantag beaktas. I synnerhet är sträng övervakning och kontroll nödvändigt, och selektivitetskriteriet måste respekteras. Detta kriterium är föremålet för den första tolkningsfrågan, vilken jag kommer att behandla nedan.

3. Svar på den andra frågan

47. Det kan följaktligen konstateras att bibehållandet av en traditionell jaktmetod för rekreationsändamål kan anses vara en förnuftig användning av de berörda fågelarterna. Detta kan därmed motivera avsaknad av en annan tillfredsställande lösning och ett undantag enligt artikel 9.1 c i fågeldirektivet, om de övriga villkoren för ett sådant undantag är uppfyllda. Särskilt måste jaktmetoden begränsas till uttag av de berörda arterna i litet antal.

B. Selektivitet

48. Med den första frågan vill Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) få klarhet i huruvida artikel 9.1 c i fågeldirektivet utgör hinder för att en medlemsstat tillåter fångstmetoder, vilka, även i minimal och temporär utsträckning, kan medföra bifångster. Nämnda domstol vill i synnerhet få klarhet i vilka kriterier, avseende bland annat den begränsade andelen eller omfattningen av dessa bifångster, den i princip icke-dödliga utgången av denna tillåtna jaktmetod och skyldigheten att befria utan att allvarligt skada oavsiktligt infångade fåglar, som ska tillämpas för att bedöma huruvida villkoret gällande selektivitet som uppställs i denna artikel är uppfyllt.

49. För att besvara denna fråga kommer jag först att undersöka förhållandet mellan en metod för icke-selektiv fångst enligt artikel 8.1 i fågeldirektivet och begreppet selektivitet i artikel 9.1 c, och därefter kommer jag att föreslå en tolkning på grundval av en avvägning.

1. Icke-selektiv fångst enligt artikel 8 i fågeldirektivet

50. I artikel 8.1 i fågeldirektivet och i bilaga IV punkt a till detta direktiv förbjuds jakt med limstänger, eftersom det är en metod med vilken fåglar fångas icke-selektivt.[25] En limstång utgör nämligen till sin natur en fara åtminstone för alla fågelarter som inte kan frigöra sig av egen kraft utan att ta ytterligare skada. Det kan dessutom inte uteslutas att även insekter drabbas.

23 Dom av den 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl. (C-182/02, EU:C:2003:558, punkt 17), dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta (vilda finkar) (C-557/15, EU:C:2018:477, punkt 66), och dom av den 23 april 2020, kommissionen/Finland (Vårjakt av ejderhanar) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkt 89).

24 Dom av den 15 december 2005, kommissionen/Finland (C-344/03, EU:C:2005:770, punkterna 53 och 54), dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta (vilda finkar) (C-557/15, EU:C:2018:477, punkt 63). Den omständigheten att domen av den 23 april 2020, kommissionen/Finland (Vårjakt av ejderhanar) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkt 90) utan vidare skäl inte uttryckligen avser den totala dödligheten torde inte ha någon betydelse med tanke på hänvisningen till tidigare rättspraxis.

25 Förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Vilaça i målet kommissionen/Frankrike (252/85, EU:C:1988:55, punkt 43). Se även dom av den 27 april 1988, kommissionen/Frankrike (252/85, EU:C:1988:202, punkt 27).

51. Kommissionen har helt riktigt påpekat att EU-domstolen således tidigare har slagit fast att en annan metod för att använda limstänger, nämligen ”parany” i den spanska regionen Valencia, är icke-selektiv i den mening som avses i artikel 8.1 i fågeldirektivet. Även om jägarna – så som i det nu aktuella fallet – var skyldiga att rengöra och frisläppa andra fåglar än målarterna, förändrade inte det förhållandet att nämnda fångstmetod var av icke-selektiv art.[26] Denna bedömning är övertygande, eftersom de berörda fåglarna med all sannolikhet drabbas av betydande skador trots rengöringen.

52. Utifrån ordalydelsen ligger det nära till hands att erkänna att en icke-selektiv fångstmetod enligt artikel 8.1 i fågeldirektivet inte är en selektiv metod i den mening som avses i artikel 9.1 c,[27] eftersom samma ordstam används i nästan alla språkversioner av direktivet, nämligen ”icke-selektiv” i artikel 8.1 och ”selektiv” i artikel 9.1 c.

53. Men även i den tyska, den ungerska och den slovakiska språkversionen, där olika ordstammar används, kombineras ”urskillningslöst” i artikel 8 i fågeldirektivet med ”selektiv” i artikel 9 (tyska och ungerska) respektive ”icke-selektiv” i artikel 8 med ”baserat på urval” i artikel 9 (slovakiska). Det rör sig här om synonymer som inte gör det möjligt att dra slutsatsen att betydelsen skiljer sig åt.

54. Endast i den lettiska språkversionen används helt olika begrepp, nämligen ”icke-selektiv” (”neselektīvas”) i artikel 8.1 i fågeldirektivet och ”slumpmässig” (”izlases”) i artikel 9.1 c. I det fallet rör det sig uppenbarligen om en felöversättning som för övrigt inte kunde ha någon betydelse för domen avseende den franska jakten med limstänger[28] före Lettlands anslutning.

55. Enligt denna dom mot Frankrike jämte senare rättspraxis[29] utesluter en fångstmetods icke-selektiva karaktär emellertid inte nödvändigtvis att artikel 9.1 c i fågeldirektivet tillämpas. Domstolen prövar i stället med jämna mellanrum detta undantag med avseende på icke-selektiva jaktmetoder.

56. Något som talar för ovanstående tolkning är att detta undantag annars inte skulle ha någon ändamålsenlig verkan vad gäller artikel 8. Vid närmare betraktande finns det inte heller någon jaktmetod av vilken perfekt selektivitet kan förväntas. Till och med jakt med gevär, som är en mer selektiv jaktmetod än andra jaktmetoder enligt generaladvokaten Geelhoed,[30] medför i praktiken oönskade offer, vilket bland annat tar sig uttryck i jaktolyckor.

2. Tolkning av begreppet selektivitet i artikel 9 i fågeldirektivet

57. Mot bakgrund av denna rättspraxis kommer enligt min mening två olika tolkningar av begreppet selektivitet i fråga.

58. För det första skulle de jaktmetoder kunna anses vara selektiva som i enlighet med en *de minimis* -gräns bara i mycket liten omfattning avser andra fåglar än målarterna. Men hur ska denna gräns för antalet fastställas?

26 Dom av den 9 december 2004, kommissionen/Spanien (parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, punkt 20).

27 Så även förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Vilaça i målet kommissionen/Frankrike (252/85, EU:C:1988:55, punkt 43). Se även dom av den 8 juli 1987, kommissionen/Italien (262/85, EU:C:1987:340, punkt 39), och dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta (vilda finkar) (C-557/15, EU:C:2018:477, punkterna 84 och 85).

28 Dom av den 27 april 1988, kommissionen/Frankrike (252/85, EU:C:1988:202, punkterna 27 och 28).

29 Se även dom av den 9 december 2004, kommissionen/Spanien (parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, punkt 34), och dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta (vilda finkar) (C-557/15, EU:C:2018:477, punkt 84 och följande punkter).

30 Förslag till avgörande i målet kommissionen/Spanien (parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, punkt 31).

59. Inte endast på grund av svårigheten att slutgiltigt ange en *de minimis*-gräns för antalet anser jag emellertid att det är att föredra att utgå från *funktionen* enligt artikel 9.1 i fågeldirektivet, vilken jag har berört ovan. [31] Denna bestämmelse ska nämligen möjliggöra en avvägning mellan fågelskyddet och andra berättigade intressen.

60. Jag anser därför att det finns anledning att inte förstå selektivitetskriteriet som en absolut gräns för tillämpning av undantag enligt artikel 9.1 c i fågeldirektivet. Man bör i stället undersöka huruvida den oönskade fångsten av fåglar och dess konsekvenser är oproportionerliga i förhållande till de erkända resultaten och fördelarna med fångstmetoden.

61. Jag ska således undersöka i vilken omfattning bifångster får godtas med hänsyn till målet med undantaget.

3. Relevanta aspekter vid avvägningen

62. Tolkat på så sätt passar selektivitetskriteriet ihop med de ovan beskrivna kriterierna för undantag enligt artikel 9.1 c i fågeldirektivet.

63. En avvägning är i synnerhet nödvändig för att undersöka huruvida det finns någon annan tillfredsställande lösning, eftersom det i detta avseende normalt sett är fråga om lösningar som i mindre utsträckning fyller syftet med den undersökta jaktmetoden. Ju större nackdelarna med jaktmetoden i fråga är för fågelskyddet, desto nödvändigare är begränsningar för att nå målen, vilket kan gå så långt som till att förbjuda jaktmetoden.

64. När det gäller det nu aktuella fallet ska hänsyn tas till att den franska bestämmelsen visserligen medför en skyldighet för jägarna att omedelbart rengöra fåglar som inte omfattas av jakttillståndet och släppa dem fria igen. De berörda miljöorganisationerna har emellertid gjort gällande att skyldigheten inte iakttas. Limstänger är dessutom till sin natur sådana att de lätt skadar fjädrarna på fåglarna som fångas. Det är därför tveksamt om fåglarna repar sig igen. Dessutom har generaladvokaten Sharpston tidigare påpekat att redan infångandet av fågeln i sig kan leda till att den inte överlever på grund av stress. [32]

65. Genom denna kritik tydliggörs två saker.

66. För det första får undantag enligt artikel 9.1 c i fågeldirektivet endast medges under strängt kontrollerade förhållanden, och i artikel 9.2 e krävs det att de nödvändiga kontrollerna anges. Om det har gjorts tillräckliga kontroller bör det vara relativt enkelt att på grundval av motsvarande rapporter bedöma eller vederlägga anmärkningarna om åsidosättande av reglerna.

67. För det andra måste behöriga myndigheter ha tillgång till aktuella vetenskapliga uppgifter av hög kvalitet när de beslutar om undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet. [33] Det måste när det gäller jakt med limstänger framgå av dessa uppgifter i vilken omfattning oönskade fågelarter fångas och vilka skador de drabbade fåglarna lider. I annat fall kan behöriga myndigheter inte på ett lämpligt sätt bedöma nackdelarna för fågelskyddet vid avvägningen.

31 Se ovan punkterna 24–28.

32 Förslag till avgörande i målet kommissionen/Malta (vilda finkar) (C-557/15, EU:C:2017:613, punkt 102).

33 Se dom av den 8 juni 2006, WWF Italia m.fl. (C-60/05, EU:C:2006:378, punkt 28), dom av den 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punkterna 45 och 51), och dom av den 23 april 2020, kommissionen/Finland (Vårjakt av ejderhanar) (C-217/19, EU:C:2020:291, punkt 70).

68. Resultaten av denna vetenskapliga bedömning av effekterna av fångstmetoden för skyddet av icke önskade arter måste tillsammans med den skada som fåglarna lider avvägas mot de intressen som talar emot att jakten genomförs. I detta avseende gäller att ju allvarligare effekterna av en jaktmetod är, desto mer tungt vägande ska de intressen vara som den ska grundas på.

4. Svar på den första frågan

69. En jaktmetod kan således anses vara tillräckligt selektiv i den mening som avses i artikel 9.1 c i fågeldirektivet, om det på grundval av aktuella vetenskapliga uppgifter av hög kvalitet och tillräckliga praktiska kontroller är säkerställt att den oönskade fångsten av fåglar och dess konsekvenser är godtagbara i förhållande till fångstmetodens kulturella betydelse.

V. Förslag till avgörande

70. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen beslutar enligt följande:

1) Bibehållandet av en traditionell jaktmetod för rekreationsändamål kan anses vara en förnuftig användning av de berörda fågelarterna. Detta kan därmed motivera avsaknad av en annan tillfredsställande lösning och ett undantag enligt artikel 9.1 c i direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar, om övriga villkor för ett sådant undantag är uppfyllda. Särskilt måste jaktmetoden begränsas till uttag av de berörda arterna i litet antal.

2) En jaktmetod kan anses vara tillräckligt selektiv i den mening som avses i artikel 9.1 c i direktiv 2009/147, om det på grundval av aktuella vetenskapliga uppgifter av hög kvalitet och tillräckliga praktiska kontroller är säkerställt att den oönskade fångsten av fåglar och dess konsekvenser är godtagbara i förhållande till fångstmetodens kulturella betydelse.