DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 9 december 2004 *

I mål C-79/03,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 21 februari 2003,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. Valero Jordana, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Spanien, företrätt av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: spanska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna C. Gulmann (referent), J. Makarczyk, P. Kūris och J. Klučka,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av det skriftliga förfarandet,

och efter att den 9 september 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 8.1 och 9.1 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161) (nedan kallat direktivet), genom att tolerera jakt med limstänger i regionen Valencia (Spanien) enligt en metod som kallas "parany".

2 "Parany" är ett system för att fånga fåglar. Det består av ett antal limstänger som placeras i ett träd och mot vilka de fåglar som jagas lockas med hjälp av lockbeten. När fåglarna flyger emot limstängerna tappar de i allmänhet flygförmågan och kan fångas och dödas av jägaren.

Gemenskapsrätten

3 I artikel 8.1 i direktivet föreskrivs följande: "Vid jakt, fångst och dödande av fåglar ... skall 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 som anges i bilaga 4 a."

4 I bilaga 4 a till direktivet nämns bland annat limstänger.

5 I artikel 9.1 i direktivet medges en möjlighet att göra undantag från artiklarna 5, 6, 7 och 8 om det på grund av de anledningar som anges i punkterna a–c inte finns någon annan lämplig lösning. Ett sådant undantag är bland annat möjligt "för att förhindra allvarlig skada på gröda ..." (artikel 9.1 a tredje strecksatsen) eller "[f]ör att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal" (artikel 9.1 c).

Den nationella rätten

6 Dekret 135/2000, som antagits av regeringen i regionen Valencia den 12 september 2000, innehåller undantagsbestämmelser för beviljandet av tillstånd för jakt på trastar enligt "parany-metoden" i regionen Valencia (nedan kallat dekret 135/2000). I detta dekret föreskrivs följande:

— krav på hur en "parany" skall utformas (bland annat avståndet mellan limstängerna och limmets egenskaper),

— de fågelarter som får fångas, nämligen taltrasten (*Turdus philomelos*), björktrasten (*Turdus pilaris*), rödvingetrasten (*Turdus iliacus*) samt dubbeltrasten (*Turdus viscivorus*),

— jaktsäsong och under vilka tider av dygnet jakt är tillåten,

— fångstkvoten för varje "parany".

7 Detta dekret ogiltigförklarades genom en dom som fattats av Tribunal Superior de Justicia de la Communidad Valenciana (Spanien) den 26 september 2002. Regeringen i regionen Valencia har väckt talan mot denna dom vid Tribunal Supremo.

Det administrativa förfarandet

8 Kommissionen har erhållit klagomål angående förfarandet att jaga med "parany" i regionen Valencia och tog därför upp denna fråga på dagordningen vid ett möte angående miljöfrågor i Madrid den 12 och den 13 november 1998. Vid detta möte medgav de spanska myndigheterna att de godkänt en sådan jaktmetod med stöd av undantagen i artikel 9.1 a i direktivet på grund av att det inte fanns några lämpliga lösningar för att förhindra skador på grödor.

9 Kommissionen ansåg att Konungariket Spanien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 8.1 och 9.1 i direktivet genom att inte vidta åtgärder mot förfarandet att jaga med "parany" i regionen Valencia och genom att inte motivera varför det inte förelåg en annan lämplig lösning vad gäller de undantag som beviljats i denna region. Kommissionen skickade därför den 25 oktober 2000 en formell underrättelse till denna stat.

10 Den spanska regeringen svarade kommissionen i en skrivelse av den 20 december 2000 och angav att regeringen i regionen Valencia med stöd av lag 40/97, genom vilken artikel 9.1 c i direktivet har införlivats med spansk rätt, avsett att reglera jakten på trastar med "paranys" med lämpliga bestämmelser som garanterar iakttagande av principerna om restriktivitet, selektivitet och lämplig kontroll. Regeringen i denna region antog i detta syfte följaktligen dekret 135/2000.

11 Under ett möte i maj 2001 med företrädare för kommissionen preciserade de spanska myndigheterna att jakten med limstänger är ett förfarande som är djupt

förankrat i regionen Valencia och om den skulle förbjudas skulle det kunna framkalla social oro i denna region. Enligt dessa myndigheter finns det inte några andra metoder som gör det möjligt att förhindra skador på grödor.

12 Den 26 juli 2001 sände kommissionen ett motiverat yttrande i vilket den i huvudsak framförde samma anmärkningar som framförts i den formella underrättelsen. Vidare ålades Konungariket Spanien en frist på två månader för att vidta lämpliga åtgärder i syfte att uppfylla de skyldigheter som åvilar denna stat enligt direktivet.

13 I svar av den 28 september 2001 vidhöll och utvecklade den spanska regeringen de argument som tidigare åberopats till stöd för den kritiserade jaktmetoden.

14 Eftersom kommissionen ansåg att Konungariket Spaniens åsidosättande av direktivet fortgick, beslutade den att väcka förevarande talan.

Talan

15 Kommissionen har gjort gällande att jakten på trastar enligt parany-metoden inte är selektiv och att den varken kan motiveras med syftet att förhindra allvarlig skada på grödor enligt artikel 9.1 a i direktivet eller att det är fråga om fångst av vissa fåglar i litet antal enligt artikel 9.1 c.

Huruvida jakten med "parany" är icke- selektiv

Parternas argument

16 Kommissionen har gjort gällande att trots de åtgärder som vidtagits av de spanska myndigheterna, såsom åtgärder rörande bland annat måtten avseende en "parany", placeringen av limstängerna, användningen av lockbeten samt skyldigheten för ägarna av "paranys" att rengöra och släppa andra fångade fåglar än trastar fria, är jakt med limstänger en icke-selektiv fångstmetod som är förbjuden enligt artikel 8 i direktivet. Dessa åtgärder förhindrar nämligen inte att fåglar fångas som tillhör arter som inte omfattas av undantagsbestämmelserna.

17 Den spanska regeringen har gjort gällande att enligt skälen i dekret 135/2000 är limstången i sig ett icke-selektivt redskap, men om den används på ett lämpligt sätt i enlighet med de inskränkningar och begränsningar som föreskrivs i dekretet utgör den en fångstmetod eller ett fångstsätt som är fullkomligt selektivt. Om andra arter fångas som inte tillhör de arter som får fångas med limstänger utgör det en ren olyckshändelse. Den skyldighet som jägaren har enligt dekret 135/2000 att rengöra alla fåglar som fångats av misstag och släppa dem fria säkerställer att jakten med "parany" är selektiv.

Domstolens bedömning

18 Domstolen erinrar beträffande jakt, fångst och dödande av fåglar om att det i artikel 8.1 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna skall 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, och i synnerhet användningen av sådana medel, arrangemang eller metoder som anges i bilaga 4 a till direktivet, däribland limstänger.

19 Det är utrett att det vid den jakt på trastar som sker med limstänger i regionen Valencia inte finns någon möjlighet att undvika att andra fåglar än trastar fångas. Det framgår härvid av den tredje rapporten från den spanska ornitologföreningen angående fångst av trastar med "parany" i regionen Valencia (nedan kallad SEO/BirdLife-rapporten), som i september 2001 ingavs inom ramen för ett rättsligt förfarande vid Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana och som ingivits av kommissionen i förevarande mål, att förhållandet mellan trastar och fåglar av andra arter som fångas med nämnda metod ligger på mellan 1,24 till 4. Dessutom föreligger inte någon bevisning angående motsatsen i handlingarna i målet vid domstolen.

20 Härav följer att jakten med "parany" utgör en icke-selektiv fångstmetod. Att jägarna är skyldiga att rengöra och frisläppa andra fåglar än dem som omfattas av dekret 135/2000 som fastnar i limstängerna förändrar inte det förhållandet att nämnda fångstmetod är av icke-selektiv art.

21 Mot bakgrund av ovanstående konstaterar domstolen att jakten med "parany" omfattas av det förbud som föreskrivs i artikel 8.1 i direktivet.

Huruvida jakten med "parany" är berättigad för att förhindra allvarliga skador på grödor i enlighet med artikel 9.1 a

Parternas argument

22 Enligt kommissionen är villkoren enligt artikel 9.1 a i direktivet för att tillämpa undantaget från förbudet att fånga fåglar med limstänger i artikel 8.1 i detta

direktiv inte uppfyllda i förevarande fall. För det första finns det andra lämpliga lösningar för att förhindra de påstådda allvarliga skadorna som orsakas av trastar på vin- och olivodlingar. Jakt med gevär eller användning av skrämselkanoner har nämligen tillämpats med gott resultat i andra regioner i Spanien. För det andra har kommissionen ifrågasatt omfattningen av de skador som gjorts gällande av den spanska regeringen. Såväl de populationer med trastar som berörs av undantagsbestämmelserna för jakt i dekret 135/2000 som det dagliga intaget vegetabilisk föda för dessa fåglar har överskattats. För det tredje anser kommissionen att de geografiska områden för vilka myndigheterna har beviljat användningen av "parany" och de områden där det odlas oliver och vin inte överensstämmer.

23 Den spanska regeringen har gjort gällande att de alternativa lösningar som kommissionen har föreslagit för att förhindra skador på grödor inte är godtagbara. Vad gäller användningen av skrämselkanoner är kostnaden för detta alltför hög i förhållande till kostnaderna för den orsakade skadan. En sådan användning kan även orsaka bränder. Vad gäller användningen av gevär skulle det innebära en ökning av antalet jakttillstånd och en förlängning av jaktsäsongen. Detta skulle påverka jämvikten mellan fågelviltet inom det berörda territoriet, särskilt som det beteende som kännetecknar en jägare från Valencia inte kan jämföras med jägare från andra regioner. Vad gäller omfattningen av skadorna på vin- och olivodlingarna anser den spanska regeringen att dess påståenden härvidlag är exakta och att kommissionen inte har beaktat alla relevanta omständigheter i sin bedömning.

Domstolens bedömning

24 Domstolen erinrar om att, enligt artikel 9.1 i direktivet, undantag från artikel 8 i detta direktiv endast får medges om det inte finns någon annan lämplig lösning och

endast på grund av de skäl som uttömmande uppräknas i artikel 9.1 a–c (se bland annat dom av den 8 juli 1987 i mål 262/85, kommissionen mot Italien, REG 1987, s. 3073, punkt 7). Bland dessa skäl ingår förhindrandet av allvarliga skador på grödor.

25 Domstolen framhåller i detta hänseende att jakt med limstänger inte är tillåten i andra regioner i Spanien, såsom exempelvis Castilla-La Mancha och i synnerhet Andalucien där man i stor skala odlar oliver och vin och där det även finns stora populationer trastar. I dessa områden får trastar jagas med gevär, vilket är ett sätt att selektivt döda fåglarna. Det framgår inte att oliv- och vinodlingarna i nämnda regioner utsätts för större skada än den som motsvarande odlingar i regionen Valencia utsätts för.

26 Den spanska regeringens argument — att för det fall jakten på trastar med "paranys" ersattes med jakt med gevär skulle det, på grund av den följdenliga ökningen av antalet gevär och antalet jaktdagar, innebära att andra arter av fågelvilt störtes så att dessa populationer skulle minska — stöds inte av någon handling i förevarande mål. Domstolen framhåller i detta avseende att i enlighet med den spanska regeringens egen utsago jagas rödhöna — för vilken art jakt är tillåten enligt artikel 7 och bilaga II del 1 i direktivet — och trastar samtidigt i regionen Valencia utan att det orsakar några problem. Denna omständighet stöder för övrigt inte det påstådda speciella beteendet som kännetecknar jägarna i Valencia, då det inte finns några relevanta uppgifter angående motsatsen.

27 Vidare framgår det av ingressen till dekret 135/2000 att orsaken till att det saknas lämpligare lösningar för jakt på trastar än den som sker med "paranys" snarare är den djupa förankring som denna jakt har i regionen Valencia än förebyggandet av allvarliga skador på grödor.

28 Det har för övrigt inte bestridits att av de "paranys" som anordnats i regionen Valencia befinner sig 80 procent i provinsen Castellón, varav 69,5 procent befinner sig i områden där det inte finns oliv- och vinodlingar. Det motiv som anförts angående förebyggandet av allvarliga skador på nämnda odlingar överensstämmer inte med denna uppgift.

29 Mot denna bakgrund anser inte domstolen att det är styrkt att det inte finns andra lämpliga lösningar än jakt med "parany" för att förebygga allvarliga skador på grödor eller att detta slags jakt är motiverad för att uppnå ett sådant ändamål.

30 Härav följer att jakt med "parany" inte är berättigad med stöd av artikel 9.1 a i direktivet.

31 Kommissionens talan skall således bifallas på denna punkt.

Huruvida jakten med "parany" är berättigad med hänsyn till att det endast är fråga om fångst av vissa fåglar i litet antal i enlighet med artikel 9. 1 c i direktivet

Parternas argument

32 Enligt kommissionen uppfyller den ifrågavarande jakten varken villkoret att fångsten skall ske på ett selektivt sätt eller villkoret att fångsten skall avse ett litet antal fåglar i den mening som avses i artikel 9.1 c i direktivet.

33 Den spanska regeringen har invänt att jakten med limstänger på det sätt som föreskrivs i dekret 135/2000 är en selektiv fångstmetod. Med hänsyn till antalet trastar som kan jagas med limstänger och antalet trastar som förekommer i regionen Valencia anser denna regering att nämnda jakt utgör en förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal.

Domstolens bedömning

34 Domstolen erinrar om att ett undantag från förbudet att fånga fåglar med limstänger, som införts i en medlemsstat, måste tillämpas selektivt och bara får avse fångst av fåglar i litet antal för att det skall vara förenligt med artikel 9.1 c i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 april 1988 i mål 252/85, kommissionen mot Frankrike, REG 1988, s. 2243, punkt 28).

35 Domstolen kommer först att undersöka om det sista villkoret faktiskt är uppfyllt i förevarande fall.

36 I kommissionens "andra rapport om tillämpningen av direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar" (KOM(1993) 572 slutlig av den 24 november 1993) anges i enlighet med ORNIS-kommitténs yttranden att ett "litet antal" är en fångst som understiger en procent av den årliga dödligheten för den berörda populationen (medelvärde) beträffande arter som inte får jagas och i storleksordningen en procent för arter som är föremål för jakt. Med den "berörda populationen" avses såvitt avser flyttfåglar populationen i de regioner som tillgodoser det huvudsakliga antalet fåglar som passerar genom den region i vilken undantaget

tillämpas under den tillämpliga perioden. ORNIS-kommittén är kommittén för anpassning av direktivet till den tekniska och vetenskapliga utvecklingen som inrättats enligt artikel 16 i nämnda direktiv. Den består av företrädare för medlemsstaterna och har en företrädare för kommissionen som ordförande.

37 I SEO/BirdLife-rapporten görs gällande att i det mest uttömmande naturhistoriska uppslagsverket för fåglar i det västra paleoarktiska området (The BIRDS of Western Palearctic: Cramp 1988, Snow och Perrins 1988) anges det årliga dödlighetstalet för taltrasten till mellan 40 och 54 procent medan det årliga dödlighetstalet för rödvingetrast ligger på mellan 57 och 58 procent.

38 Det framgår emellertid att populationen trastar i de regioner som tillhandahåller den huvudsakliga andelen flyttfåglar består av cirka 16 miljoner taltrastar och 5,9 miljoner rödvingetrastar. Vad gäller taltrasten utgör fångst av motsvarande en procent av det årliga dödlighetstalet för denna art inte mer än 86 400 fåglar och vad det gäller rödvingetrasten inte mer än 34 200 fåglar.

39 Det är vidare utrett att tillstånden för att jaga med "parany" som beviljats av behöriga myndigheter i regionen Valencia för år 2001 omfattade en fångst uppgående till högs. 429 600 fåglar.

40 Det framgår således att det antal trastar som får jagas med "parany" vida överskrider den tröskel för ett litet antal som fastställts av ORNIS- kommittén och som åberopats av kommissionen, oberoende av förhållandet mellan den mängd taltrastar och rödvingetrastar som fångats.

41 Det kriterium som utarbetats av ORNIS-kommittén för vad som skall vara ett litet antal är visserligen inte rättsligt bindande för medlemsstaterna, men på grund av det vetenskapliga värde som kommitténs yttranden tillskrivs, och på grund av att det inte ingivits någon vetenskaplig bevisning som talar för motsatsen, kan detta kriterium i förevarande fall användas av domstolen som referensmaterial vid bedömningen av huruvida det undantag som svaranden beviljat med stöd av artikel 9.1 c i direktivet uppfyller kravet på att de berörda fåglarna endast får fångas i litet antal (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 maj 1998 i mål C-3/96, kommissionen mot Nederländerna, REG 1998, s. I-3031, punkterna 69 och 70).

42 Det följer av det föregående och i synnerhet av punkt 40 i förevarande dom att jakten med "parany" såsom den bedrivs i regionen Valencia inte uppfyller detta villkor.

43 Det finns således fog för kommissionens anmärkning att jakten med "parany" inte uppfyller kraven i artikel 9.1 c i direktivet.

44 Domstolen fastställer följaktligen, och utan att det är nödvändigt att pröva de andra argument som åberopats till stöd för denna anmärkning, att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 8.1 och 9.1 i direktivet genom att tolerera jakt med limstänger i regionen Valencia enligt den metod som kallas "parany".

Rättegångskostnader

45 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet, skall denna stat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar domstolen (andra avdelningen) följande dom:

1) **Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 8.1 och 9.1 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar genom att tolerera jakt med limstänger i regionen Valencia enligt den metod som kallas "parany".**

2) **Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter