KOMMISSIONEN MOD SPANIEN

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

fremsat den 7. april 2005 [1]

I — Indledning

1. Denne sag vedrører et traktatbrudssøgsmål, som Kommissionen har anlagt mod Kongeriget Spanien, idet sidstnævnte skal have handlet i strid med artikel 7, stk. 4, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle [2] (herefter »direktivet« eller »fugledirektivet«).

2. Sagen vedrører nærmere bestemt fortolkningen og anvendelsen af direktivets artikel 7, stk. 4, og artikel 9, stk. 1. Førstnævnte bestemmelse indeholder et forbud mod jagt på trækfugle under deres træk til redebygningsstedet. Sidstnævnte bestemmelse indeholder en undtagelse hertil.

3. Den spanske regering har påberåbt sig denne undtagelse. En af betingelserne for at kunne påberåbe sig denne mulighed er, at »der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning«. I jagtsæsonen er der i provinsen Guipúzcoa ringduer, både som standfugle og som trækfugle, som under efterårstrækket kommer midt igennem provinsen via pas i Pyrenæerne. De forekommer derimod næsten ikke ved kysten. Trækfuglene gør derimod brug af kyststrækningen under forårstrækket. Her forsamler de sig i stort antal. I nærværende sag vedrører kravet om »ingen anden tilfredsstillende løsning« spørgsmålet om, hvorvidt kyststrækningen i provinsen Guipúzcoa kan kvalificeres som et særligt område, der er adskilt fra provinsen, således at en undtagelse til forbuddet mod jagt på trækfugle under deres træk til redebygningsstedet er berettiget, da der ikke er noget alternativ i den normale jagtsæson. Med andre ord drejer spørgsmålet sig om, hvor »bestemt« et område kan opfattes.

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — EFT L 103, s. 1.

4. Direktivets artikel 7 er affattet således:

»1. De i bilag II nævnte arter kan under hensyn til bestandens størrelse samt arternes geografiske udbredelse og formeringsevne inden for Fællesskabet som helhed jages i overensstemmelse med den nationale lovgivning. Medlemsstaterne påser, at jagten på disse arter ikke er i strid med de beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet i arternes udbredelsesområder.

[...]

4. Medlemsstaterne sikrer sig, at jagt, herunder i givet fald falkejagt, således som den skal finde sted i henhold til de i medlemsstaterne gældende jagtbestemmelser, udøves i overensstemmelse med princippet om en fornuftig udnyttelse og en økologisk afbalanceret regulering af de pågældende fuglearter, samt at jagtudøvelsen er forenelig med de bestemmelser, der følger af artikel 2, med hensyn til bestandene af disse arter og særlig af trækkende arter. De drager især omsorg for, at de arter, som omfattes af jagtlovgivningen, hverken jages i redetiden eller i de forskellige faser af yngletiden. Når det drejer sig om trækkende arter, påser de ganske særligt, at de arter, der omfattes af jagtlovgivningen, ikke jages i yngletiden og under deres træk til redebygningsstedet. Medlemsstaterne tilsender Kommissionen alle formålstjenlige oplysninger om den praktiske gennemførelse af deres jagtlovgivning.«

5. Ringduer er opført i bilag II.

6. Ifølge fugledirektivets artikel 9, stk. 1, kan medlemsstaterne, når der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, af de i litra a)-c) nævnte grunde fravige direktivets artikel 5, 6, 7 og 8. Det er navnlig muligt at foretage en undtagelse »for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder« [litra c)].

7. Ifølge spansk lovgivning kan de kompetente myndigheder ophæve forbuddet mod jagt på traditionelle steder under de forskellige faser i yngleperioden og tillige under træk til redebygningsstedet, for så vidt som der er tale om fugle, der ikke er truet af udslettelse, for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder.

8. Hvert år vedtager afdelingen for landbrug og miljø i Diputación Foral de Guipúzcoa en bekendtgørelse (Orden Foral), hvorved der for den tilsvarende periode gives tilladelse til at jage ringduer under træk til deres redebygningssted (jagt »a contrapasa«) i en overgangsperiode mellem den 15. februar og den 25. marts.

II — Tvisten

9. Kommissionen anfører, at jagt på ringduer under træk til redebygningsstedet er forbudt i henhold til direktivet, og at en undtagelse til dette forbud i den foreliggende sag ikke er berettiget i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, litra c). For det første har den afvigende foranstaltning til formål at forlænge den normale jagtperiode (der er alternative løsninger), for det andet kan hverken historiske og kulturelle traditioner eller socialt tryk berettige en undtagelse i henhold til fugledirektivets artikel 9.

10. Den spanske regering mener derimod, at betingelserne for at kunne påberåbe sig undtagelsen er opfyldte. Den anfører, at de regionale bekendtgørelser er i overensstemmelse med spansk lovgivning, og at spansk lovgivning er i overensstemmelse med direktivet. Ergo er de regionale bekendtgørelser, hvori der tillades jagt på ringduer under træk til redebygningsstedet, i overensstemmelse med direktivet. Regeringen henviser ligeledes til spansk retspraksis i denne retning.

11. Den spanske regering gør navnlig gældende, at kravet om »ingen anden tilfredsstillende løsning« i direktivets artikel 9, stk. 1, som faktisk er mere tilpasset undtagelserne i artikel 9, stk. 1, litra a) og b), er opfyldt. Der er kun to løsninger: tilladelse eller forbud. Da et forbud ikke er noget reelt alternativ, er der kun en tilladelse tilbage. Regeringen anfører endvidere, at dette er det bedste alternativ, da der til tilladelsen er knyttet strenge betingelser, som også kontrolleres strengt. Et forbud vil alene føre til overtrædelser heraf i betragtning af, at jagt »a contrapasa« har dybe traditionsmæssige rødder.

12. Den spanske regering har i duplikken desuden henvist til, at det område, hvori der må drives jagt på ringduer i den normale jagtsæson, ikke er sammenfaldende med det område, for hvilket undtagelsen gælder. Undtagelsen er således berettiget. I den forbindelse har regeringen henvist til dommen i sag C-182/02 [3]. Den relevante passage,

3 — Dom af 16.10.2003, sag C-182/02, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl., Sml. I, s. 12105.

som den spanske regering henviser til, lyder som følger:

»Hvad angår den første betingelse [betingelsen om, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning], som er anført i denne doms præmis 15, skal det understreges, at den ikke kan anses for opfyldt, når den jagtperiode, der er indledt i form af fravigelse, unødvendigt falder sammen med de tidsrum, i hvilke der efter direktivets ordning skal sørges for en særlig beskyttelse [...]. Denne betingelse er navnlig ikke opfyldt, såfremt den foranstaltning, der tillader jagt i form af fravigelse, kun havde til formål at forlænge jagtsæsonen for visse fuglearter på områder, hvor disse arter allerede befinder sig i de jagtperioder, der er fastsat i overensstemmelse med direktivets artikel 7« [4].

13. Den spanske regering udleder heraf, at undtagelsen kan være berettiget, da områderne ikke er sammenfaldende. Regeringen bemærker, at de områder, hvor ringduer kan observeres og jages i oktober og november (efterårstrækket), for størstedelens vedkommende befinder sig andre steder end de observationsområder, som benyttes i februar og marts (forårstrækket). Sidstnævnte befinder sig hovedsageligt langs kysten, dvs. steder, hvor ringduer ikke forekommer i stort tal i oktober og november.

14. I øvrigt finder den spanske regering, at Kommissionen ikke har godtgjort, at det eneste formål med foranstaltningen skulle være at forlænge den normale periode, hvori der må jages. Ifølge fast retspraksis tilkommer det i en traktatbrudsprocedure Kommissionen at bevise overtrædelsen.

15. Derudover er Kommissionens strenge fortolkning i strid med ånden i direktivet. Direktivet udelukker ikke muligheden for jagt. I den forbindelse har den spanske regering henvist til elvte betragtning til direktivet.

16. Den spanske regering anfører, at der findes ca. 4 674 752 ringduer på den iberiske halvø, og at der alene fanges ca. 1 mio. ringduer om året mod mere end 5 mio. i Frankrig. Antallet af ringduer, som fanges under trækket til redebygningsstedet, er langt under den mængde, som må fanges i henhold til Orden Foral [5].

17. Endelig skal det ifølge den spanske regering tages i betragtning, at jagt på ringduer i andre medlemsstater, som f.eks. Det Forenede Kongerige, er tilladt hele året,

4 — Dommens præmis 16.

5 — I 1998 var der tale om 1 013 eksemplarer, i 1999 om 1 158, i 2000 om 1 230, i 2001 om 1 129, i 2002 om 1 107, i 2003 om 2 012 og i 2004 om 2 052. Der kan nedlægges 4 000 ringduer under forårstrækket. Ca. 23 875 jægere deltager i denne form for jagt i dette område.

da ringduer der er en ikke-trækkende fugleart. Den genetiske forskel mellem ringduer i Det Forenede Kongerige og på kontinentet er efter regeringens opfattelse ikke så stor, at det er berettiget, at der i Det Forenede Kongerige kan drives jagt på ringduer hele året.

III — Stillingtagen

18. Ifølge direktivets artikel 7, stk. 1, sammenholdt med bilag II, kan der drives jagt på ringduer. Det bestemmes imidlertid i artikel 7, stk. 4, at trækfugle ikke må jages i ynglетiden og under deres træk til redebygningsstedet (»forårstrækket«).

19. Dette betyder, at medlemsstaterne skal indrette deres jagtsæson således, at denne er i overensstemmelse med dette forbud og andre forbud nævnt i direktivets artikel 7, stk. 4. I denne henseende har Domstolen i sin retspraksis flere gange anført, at direktivets artikel 7, stk. 4, tilsigter en fuldstændig beskyttelsesordning i den periode, hvor de vilde fugles overlevelse er særligt truet [6].

20. I artikel 9 er fastsat en række nærmere beskrevne undtagelser til forbudsbestemmelserne i bl.a. artikel 7, stk. 4. For en afvigelse fra forbudsbestemmelserne gælder, at afvigelsen skal være begrænset til tilfælde, hvor der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, afvigelsen skal bero på en af de i artikel 9, stk. 1, litra a)-c), udtømmende opregnede grunde, og afvigelsen skal opfylde de i artikel 9, stk. 2, nærmere beskrevne formforskrifter.

21. I nærværende sag er undtagelsen i litra c) blevet påberåbt. Denne undtagelse omfatter i sig selv en række særlige betingelser (jagten skal være selektiv og finde sted på strengt kontrollerede betingelser og skal vedrøre bestemte fuglearter i mindre mængder). Hverken disse betingelser eller de i artikel 9, stk. 2, beskrevne formforskrifter er her på tale.

6 — Dom af 17.1.1991, sag C-157/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 57, af 19.1.1994, sag C-435/92, Association pour la protection des animaux sauvages m.fl., Sml. I, s. 67, og af 7.12.2000, sag C-38/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 10941.

22. Som en sidebemærkning skal her nævnes, at Kommissionen har gjort gældende, at der er tale om en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 4. Spanien benægter ikke, at der udøves jagt uden for den normale jagtsæson. Det tilkommer den spanske regering at godtgøre, at undtagelsen er berettiget.

23. Sagen vedrører ikke spørgsmålet om, hvorvidt kravet om »ingen anden tilfredsstillende løsning« er opfyldt. Det centrale spørgsmål er i grunden, hvor omfattende eller afgrænset et »område« kan opfattes. Den spanske regering har gjort opmærksom på det problem, at der på kyststrækningen i provinsen Guipúzcoa kun er få eller ingen ringduer i den normale jagtsæson. Den eneste mulighed for at jage ringduer i dette »område« er ifølge den spanske regering under forårstrækket, når ringduerne begiver sig tilbage til deres redebygningssteder andre steder i Europa (og de flyver langs Guipúzcoas kyst). Kommissionen er derimod af den opfattelse, at der bestemt findes alternativer, og at foranstaltningen simpelthen udgør en forlængelse af den normale jagtsæson. Desuden kan et område ikke opfattes afgrænset. Såvel Kommissionen som den spanske regering har henvist til dommen i sag C-182/02.

24. Det kan faktisk udledes af nævnte dom, at den omstændighed, at en bestemt art ikke forekommer i et bestemt område i den normale jagtsæson, kan være en faktor, som kan berettige en undtagelse til forbud mod jagt under forårstrækket. Spørgsmålet er imidlertid, hvor omfattende dette område skal være for at kunne slutte, at der ikke findes andre løsninger.

25. Direktivets artikel 7, stk. 4, tilsigter at beskytte bestanden af fugle, som må jages, idet det bestemmes, at der ikke må udøves jagt i bestemte faser af yngleperioden, så længe de unge fugle endnu ikke har forladt reden, og under trækket til redebygningsstedet. Ifølge artikel 9, stk. 1, litra c), kan der imidlertid gøres en undtagelse til denne hovedregel for områder, hvor der ikke findes andre løsninger. Dog må en sådan undtagelse ikke tilsidesætte formålet i artikel 7, stk. 4, om en fuldstændig beskyttelsesordning i den periode, hvor de vilde fugle skal sikre deres overlevelse som bestand.

26. Et af kendetegnene ved fugletræk er, at de pågældende fugle, afhængigt af arten, følger faste ruter, hvorved der på bestemte steder, såsom kyststrækninger, landtanger, sunde og bjergpas, kan forekomme store koncentrationer af disse fugle, hvorimod disse ikke eller sjældent forekommer her på andre tider af året. Hvis disse områder skulle anses for »områder, for hvilke der ikke findes

andre tilfredsstillende løsninger« i artikel 9, stk. 1's forstand, ville kernen i formålet i artikel 7, stk. 4, blive angrebet. Således ville jagten på de pågældende arter blive forlænget til ind i trækperioden, og de ville tillige blive udsat for jagt på steder, hvor de under trækket ville være mest sårbare, nemlig på steder, hvor de nødsaget af naturlige hindringer forsamler sig i stort antal. Derfor kan sådanne geografisk afgrænsede koncentrationsområder ikke som sådan anses for »områder« i direktivets artikel 9, stk. 1's forstand.

27. Hvis vi betragter de trækkende ringduers migrationsmønster til og fra Spanien, fås følgende billede. Under efterårstrækket trækker store mængder ringduer gennem denne provins i Spanien, idet de undgår de høje Pyrenæer, for at overvintre længere inde i landet. De flyver således gennem denne provins. En del heraf bliver dog i denne provins, overvejende i den sydlige del heraf. Som en sidebemærkning skal nævnes, at der i denne provins som i det øvrige Spanien også findes ringduer, som ikke migrerer.

28. Forårstrækket, trækket tilbage til redebygningsstedet i det nordlige Europa, løber via Guipúzcoas kyststrækning. Spørgsmålet er, om en undtagelse til forbuddet mod jagt under forårstrækket for denne relativt smalle strækning i Guipúzcoa er berettiget.

29. I betragtning af ovenstående må spørgsmålet besvares benægtende. For det første findes disse fugle i den normale jagtsæson ikke kun i denne provins, men i hele Spanien. Der kan således drives jagt på såvel migrerende ringduer, som under efterårstrækket trækker længere inde i landet, som ringduer, der bliver tilbage i dette område. Der kan også drives jagt på ringduer, som ikke migrerer. Den omstændighed, at der er færre eller slet ingen ringduer langs den relativt smalle kyststrækning i Guipúzcoa, ændrer intet herved. Der er altid alternativer i umiddelbar nærhed og i fjernere liggende dele af dette område. For det andet følger det af det, der er anført i punkt 26, at en forlængelse af jagtperioden til forårstrækket under alle omstændigheder ikke kan tillades for de geografisk begrænsede områder, hvor de pågældende fugle forsamler sig under trækket. Derfor er forlængelsen af jagten på ringduer i et begrænset antal kystområder i provinsen Guipúzcoa i strid med direktivets artikel 7, stk. 4.

30. Den spanske regering har ligeledes anført, at kravet om en tilfredsstillende

løsning giver mere mening i forbindelse med artikel 9, stk. 1, litra a) og b) (hvor man kan forestille sig alternativer, som har mindre vidtrækkende følger), men er mindre egnet til undtagelsen nævnt i direktivets artikel 9, stk. 1, litra c) (hvor alternativerne er tilladelse eller forbud). Dette argument kan ikke antages. Desuden har Domstolen i sin retspraksis allerede tydeligt fastslået, at undtagelsen i direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), kan indrømmes, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning [7]. Det fremgår tillige med al tydelighed, at betingelsen om ingen tilfredsstillende løsning ikke er opfyldt, når de afvigende jagtperioder ufornødent falder sammen med de perioder, hvor direktivet netop har til hensigt at sikre en særlig beskyttelse.

31. Den spanske regering har endvidere henvist til, at der i den foreliggende sag ikke er tale om en truet art. Dette argument kan ikke antages. Artikel 9, stk. 1, stiller som betingelse, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning. Det fremgår af ovenstående, at denne ikke er opfyldt.

32. Jagtmetoderne i Det Forenede Kongerige har en anden baggrund og er ikke relevant i den foreliggende sag. Ringduerne der er af en ikke-migrerende art, og der gælder således ikke et forbud mod jagt under træk til redebygningsstedet. I øvrigt finder undtagelsen i artikel 9, stk. 1, litra a), anvendelse i Det Forenede Kongerige, da ringduerne der anretter betydelig skade på landbrugsafgrøderne.

33. Endelig kan argumentet, hvorefter et jagtforbud vil medføre ulovlig jagt, da der er tale om tradition med dybe rødder, ikke tiltrædes. Som Kommissionen også har bemærket, kan de ressourcer, der indsættes for at kontrollere, at betingelserne knyttet til tilladelsen efterleves, desuden også indsættes for at kontrollere forbuddet.

34. Den spanske regerings standpunkt, hvorefter de pågældende bekendtgørelser er i overensstemmelse med spansk jagtlovgivning, som på sin side er i overensstemmelse med fugledirektivet, er formålsløst, da det står fast, at de regionale bekendtgørelser tillader jagt under forårstrækket, hvilket er i strid med det nævnte direktivs artikel 7, stk. 4.

7 — Sag C-182/02, nævnt i fodnote 3.

IV — Forslag til afgørelse

35. På grundlag af ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Det fastslås, at Kongeriget Spanien ikke har efterkommet sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 4, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle.

2) Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.