CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL L. A. GEELHOED van 7 april 2005 [1]

I — Inleiding

1. Deze zaak betreft een door de Commissie ingestelde inbreukprocedure tegen het Koninkrijk Spanje omdat deze laatste gehandeld zou hebben in strijd met artikel 7, lid 4, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand [2] (hierna: „richtlijn" of „vogelrichtlijn").

2. Meer in het bijzonder spitst het geding zich toe op de uitlegging en toepassing van de artikelen 7, lid 4, en 9, lid 1, van de richtlijn. Eerstgenoemde bepaling behelst een verbod om te jagen op trekvogels tijdens de trek naar hun nestplaatsen. Laatstgenoemde bepaling bevat een uitzonderingsmogelijkheid hierop.

3. De Spaanse regering beroept zich op die uitzonderingsmogelijkheid. Een van de voorwaarden om hierop met succes een beroep te kunnen doen is dat er „geen andere bevredigende oplossing" is. In de provincie Guipúzcoa komen tijdens het normale jachtseizoen houtduiven voor, zowel standvogels als doortrekkers die tijdens de najaarstrek via passen in de Pyreneeën het centrum van deze provincie aandoen. Evenwel in de kuststrook van deze provincie komen zij dan amper voor. Van die kuststrook maken de doortrekkers echter wel gebruik tijdens de voorjaarstrek. Daarlangs verzamelen zij zich dan in grote aantallen. In deze zaak spitst het vereiste van „geen andere bevredigende oplossing" zich toe op de vraag of de kuststrook van de provincie Guipúzcoa als een van die provincie afgescheiden afzonderlijk gebied kan worden gekwalificeerd, zodat een uitzondering op het jachtverbod voor trekvogels tijdens hun trek naar nestplaatsen gerechtvaardigd kan worden wegens afwezigheid van een alternatief tijdens het normale jachtseizoen. Anders gezegd, gaat het dus om de vraag hoe „specifiek" een „gebied" opgevat kan worden.

1 — Oorspronkelijke taal: Nederlands.

2 — PB L 103, blz. 1.

4. Artikel 7 van de richtlijn luidt als volgt.

„1. Op de in bijlage II vermelde soorten mag, vanwege hun populatieniveau, hun geografische verspreiding en de omvang van hun voortplanting in de hele Gemeenschap, worden gejaagd volgens de bepalingen van de nationale jachtwetgeving. De lidstaten zien erop toe dat de jacht op deze soorten de pogingen tot instandhouding die in hun verspreidingsgebied worden ondernomen, niet in gevaar brengt.

[...]

4. De lidstaten zien erop toe dat bij de beoefening van de jacht, eventueel met inbegrip van de valkenjacht, zoals deze voortvloeit uit de toepassing van de geldende nationale maatregelen, de principes van een verstandig gebruik en een ecologisch evenwichtige regulering van de betrokken vogelsoorten in acht worden genomen, en dat deze beoefening wat de populatie van deze soorten, in het bijzonder van de trekvogels betreft, verenigbaar is met de uit artikel 2 voortvloeiende bepalingen. Zij zien er in het bijzonder op toe dat soorten waarop de jachtwetgeving van toepassing is, niet worden bejaagd zolang de jonge vogels het nest nog niet hebben verlaten of gedurende de verschillende fasen van de broedperiode. Ten aanzien van trekvogels zien zij er met name op toe dat de soorten waarop de jachtwetgeving van toepassing is, niet worden bejaagd tijdens de broedperiode noch tijdens de trek naar hun nestplaatsen. De lidstaten zenden de Commissie alle nuttige gegevens betreffende de praktische toepassing van hun jachtwetgeving."

5. De houtduif staat vermeld in bijlage II.

6. Volgens artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn mogen de lidstaten, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat om de in sub a tot en met c genoemde redenen, afwijken van de artikelen 5, 6, 7 en 8 van de richtlijn. Meer concreet is een uitzondering mogelijk „ten einde 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" (sub c).

7. Volgens de Spaanse wetgeving kan de bevoegde autoriteit het verbod om te jagen tijdens de verschillende fasen van de broedperiode dan wel tijdens de trek naar hun nestplaatsen, voorzover het om trekvogels gaat die niet met uitsterven worden bedreigd, opheffen ten einde het vangen, houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden, op traditionele plekken, toe te staan.

8. Elk jaar keurt het departement van landbouw en milieu van de Disputación Foral de Guipúzcao een besluit (Orden Foral) goed waarin voor het daarmee corresponderende seizoen de jacht op houtduiven tijdens de trek naar hun nestplaatsen (jacht „a contrapassa") wordt toegestaan gedurende de periode die ongeveer loopt van 15 februari tot en met 25 maart van elk jaar.

II — De geschilpunten

9. De Commissie stelt dat de jacht op houtduiven tijdens de trek naar hun nestplaatsen door de richtlijn wordt verboden en dat een uitzondering op dit verbod in het onderhavige geval niet gerechtvaardigd kan worden op grond van artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn. Ten eerste niet omdat de afwijkende maatregel in feite tot doel heeft de normale jachtperiode te verlengen (er bestaan alternatieven), ten tweede niet omdat historische of culturele tradities, evenals sociale druk geen uitzondering op basis van artikel 9 van de vogelrichtlijn kunnen rechtvaardigen.

10. De Spaanse regering meent echter dat voldaan is aan de voorwaarden voor een beroep op de uitzonderingsgronden. Zij stelt dat de regionale besluiten in overeenstemming zijn met de Spaanse wet en dat de Spaanse wet in overeenstemming is met de richtlijn. Ergo, de regionale besluiten, waarin de jacht op houtduiven tijdens de trek naar hun nestplaatsen wordt toegestaan, zijn conform de richtlijn. Zij wijst ook op Spaanse rechtspraak in die zin.

11. De Spaanse regering betoogt met name dat het vereiste van „geen andere bevredigende oplossing" van artikel 9, lid 1, van de richtlijn, dat in feite meer is toegesneden op de uitzonderingen van artikel 9, lid 1, sub a en b, is vervuld. In casu zijn er slechts twee oplossingen: toestaan of verbieden. Aangezien een verbod geen reëel alternatief is, blijft alleen het toestaan over. Zij wijst er nog op dat dit het beste alternatief is, omdat het toestaan aan strenge voorwaarden is gebonden, die ook strikt worden gecontroleerd. Een verbod zou alleen maar leiden op overtreding daarvan, gezien de diepgewortelde traditie van de jacht „a contrapasa".

12. De Spaanse regering heeft in haar dupliek er bovendien op gewezen dat het gebied waarin op houtduiven mag worden gejaagd tijdens het normale jachtseizoen niet samenvalt met het gebied waarvoor de uitzondering geldt. De uitzondering zou dus gerechtvaardigd zijn. In dat verband wijst zij op het arrest C-182/02.[3] De

3 — Arrest van 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e.a. (C-182/02, Jurispr. blz. I-12105).

relevante passage waarnaar de Spaanse regering verwijst luidt als volgt:

„Wat de eerste in het vorige punt aangehaalde voorwaarde betreft [de voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat], deze kan niet worden geacht te zijn vervuld wanneer de afwijkende jachtperiode zonder noodzaak samenvalt met de perioden waarin de richtlijn een bijzondere bescherming tot stand beoogt te brengen [...]. Een dergelijke noodzaak ontbreekt met name wanneer de maatregel die de afwijkende jachtperiode toestaat, enkel tot doel heeft de periode te verlengen waarin bepaalde vogelsoorten mogen worden bejaagd in gebieden waarin deze soorten reeds voorkwamen in de overeenkomstig artikel 7 van de richtlijn vastgestelde jachtperioden." [4]

13. De Spaanse regering leidt hieruit af dat als de gebieden niet samenvallen, de uitzondering gerechtvaardigd kan zijn. Zij wijst erop dat de te gebruiken plekken van waaruit de houtduiven kunnen worden geobserveerd en bejaagd in de maanden oktober en november (periode van najaarstrek) zich in meerderheid op andere locaties bevinden dan de observatieplekken die in de maanden februari en maart (de voorjaarstrek) worden benut. Deze laatste bevinden zich overwegend langs de kust, dat wil zeggen op plaatsen waar de houtduif tijdens de maanden oktober en november niet veel voorkomt.

14. Voorts meent de Spaanse regering dat de Commissie niet heeft aangetoond dat het enige doel van de maatregel zou zijn om de normale periode waarin mag worden gejaagd te verlengen. Volgens vaste rechtspraak is het, in het kader van een inbreukprocedure, aan de Commissie om de beweerde inbreuk te bewijzen.

15. Bovendien druist de strikte interpretatie van de Commissie in tegen de geest van de richtlijn. De richtlijn sluit de mogelijkheid van jacht niet uit. In dat verband wijst de Spaanse regering naar de elfde overweging van de considerans bij de richtlijn.

16. De Spaanse regering wijst erop dat er circa 4 674 752 houtduiven zijn op het Iberische schiereiland en dat er slechts circa 1 miljoen houtduiven op jaarbasis worden gevangen tegen ruim 5 miljoen in Frankrijk. Het aantal houtduiven dat wordt gevangen tijdens de trek naar hun nestplaatsen blijft ruim onder de hoeveelheid die volgens het Orden Foral mogen worden gevangen. [5]

17. Tot slot moet men volgens de Spaanse regering rekening houden met het feit dat in andere lidstaten, het Verenigd Koninkrijk wordt als voorbeeld genoemd, de jacht op

4 — Zie punt 16 van dit arrest.

5 — In 1998 zou het gaan om 1 013 exemplaren, in 1999 om 1 158 exemplaren, in 2000 om 1 230 exemplaren, in 2001 om 1 129 exemplaren, in 2002 om 1 107, in 2003 om 2 012 en in 2004 om 2 052 exemplaren. Per voorjaarstrek mogen er 4 000 worden geschoten. Ca. 2 3875 jagers zouden in deze streek aan deze vorm van jacht deelnemen.

houtduiven het gehele jaar door is toegestaan, omdat de houtduiven aldaar een niet-trekkend soort is. Welnu, de genetische verschillen tussen de houtduiven in het Verenigd Koninkrijk en op het continent zouden niet zo groot zij, aldus de Spaanse regering, dat het gerechtvaardigd is dat er in het Verenigd Koninkrijk het gehele jaar op houtduiven mag worden gejaagd.

III — Beoordeling

18. Volgens artikel 7, lid 1, van de richtlijn, gelezen in samenhang met bijlage II bij de richtlijn, mag op de houtduif worden gejaagd. Artikel 7, lid 4, bepaalt echter dat op trekvogels niet mag worden gejaagd tijdens de broedperiode noch tijdens de trek naar hun nestplaatsen („de voorjaarstrek").

19. Dat betekent dat de lidstaten hun jachtseizoen zo moeten inrichten dat deze in overeenstemming is met dit verbod en andere verboden vermeld in artikel 7, lid 4, van de richtlijn. Dienaangaande heeft het Hof meermalen in zijn rechtspraak opgemerkt dat artikel 7, lid 4, van de richtlijn een volledig stelsel van bescherming beoogt te garanderen gedurende de periode waarin de in het wild levende vogels in het bijzonder in hun voortbestaan worden bedreigd. [6]

20. Artikel 9 voorziet evenwel in een aantal nauwkeurig omschreven uitzonderingen op de verbodsbepalingen van, onder meer, artikel 7, lid 4. Voor een afwijking op de verbodsbepalingen geldt dat de afwijking beperkt moet blijven tot gevallen waarin geen andere bevredigende oplossing bestaat; de afwijking op ten minste één van de in artikel 9, lid 1, sub a, b of c, limitatief genoemde gronden moet berusten en de afwijking moet voldoen aan de in artikel 9, lid 2, nauwkeurig omschreven vormvoorschriften.

21. In casu wordt een beroep gedaan op de uitzonderingsgrond vermeld in sub c. Deze grond bevat op zich ook een aantal specifieke randvoorwaarden (de jacht dient selectief te zijn en onder strikt gecontroleerde voorwaarden plaats te vinden, zij mag enkel bepaalde vogels in kleine hoeveelheden betreffen). Die randvoorwaarden zijn hier niet aan de orde, evenmin als de in artikel 9, lid 2, omschreven vormvoorschriften.

6 — Arresten van 17 januari 1991, Commissie/Italië (C-157/89, Jurispr. blz. I-57); 19 januari 1994, Association pour la Protection des Animaux Sauvages e.a. (C-435/92, Jurispr. blz. I-67), en 7 december 2000, Commissie/Frankrijk (C-38/99, Jurispr. blz. I-10941).

22. Terzijde merk ik hier op dat de Commissie heeft gesteld dat het om een overtreding van artikel 7, lid 4, gaat. Het feit dat er gejaagd wordt buiten het normale jachtseizoen wordt door Spanje ook niet ontkend. Het is aan de Spaanse regering om aan te tonen dat er sprake is van een rechtvaardigingsgrond.

23. Het geding spitst zich toe op de vraag of aan het vereiste van „geen andere bevredigende oplossing" is voldaan. In wezen is de kernvraag hoe ruim of beperkt een „gebied" opgevat moet worden. De Spaanse regering signaleert immers het probleem dat er in de kuststrook van de provincie Guipúzcoa tijdens het normale jachtseizoen geen of nauwelijks houtduiven voorkomen. De enige oplossingsmogelijkheid, aldus de Spaanse regering, om in dit „gebied" op houtduiven te jagen is derhalve tijdens de voorjaarsmigratie, wanneer de houtduiven zich terug begeven naar hun nestplaatsen elders in Europa (en zij langs de kust van Guipúzcoa vliegen). De Commissie, daarentegen, meent dat er wel degelijk alternatieven bestaan en dus dat de maatregel in feite enkel een verlenging van het normale jachtseizoen behelst. Bovendien kan een gebied niet te beperkt worden opgevat. Zowel de Commissie als de Spaanse regering heeft gewezen op het al aangehaalde arrest C-182/02.

24. Inderdaad kan uit genoemd arrest worden opgemaakt dat het feit dat een bepaalde soort in een bepaald gebied tijdens het normale jachtseizoen niet voorkomt een factor kan zijn om een uitzondering op het jachtverbod tijdens de voorjaarstrek te rechtvaardigen. De vraag is evenwel hoe ruim dat gebied omschreven dient te zijn om te kunnen bepalen of er geen sprake is van een andere oplossing.

25. Artikel 7, lid 4, van de richtlijn strekt ertoe de bestanden van vogels waarop mag worden gejaagd, te beschermen door te bepalen dat daarop niet mag worden gejaagd tijdens de verschillende fasen van de nestperiode, zolang de jonge vogels het nest nog niet hebben verlaten en tijdens de voorjaarstrek naar de broedplaatsen. Op deze hoofdregel kan ingevolge artikel 9, lid 1, sub c, weliswaar een beperkte uitzondering voor „gebieden" waar geen andere oplossingen voorhanden zijn, worden gemaakt. Echter zo'n uitzondering mag geen afbreuk doen aan de strekking van artikel 7, lid 4, om een volledig stelsel van bescherming te garanderen gedurende de periode waarin de in het wild levende vogels hun voortbestaan als populatie moeten veiligstellen.

26. Een van de kenmerken van de vogeltrek is dat de betrokken vogels, afhankelijk van de soort, daarbij vaste routes volgen, waar op bepaalde plaatsen, zoals kuststroken, land- en zee-engtes en bergpassen, dan grote concentraties van deze vogels kunnen voorkomen, terwijl deze in andere perioden van het jaar niet of schaars voorkomen. Welnu, indien die plaatsen als „gebieden waarvoor

geen andere bevredigende oplossing voorhanden is" in de zin van artikel 9, lid 1, zouden mogen worden aangemerkt, wordt daarmee de strekking van artikel 7, lid 4, tot in de kern aangetast. Immers dan zou voor de betrokken soorten de jacht tot in de periode van de voorjaarstrek worden verlengd en wel zo dat zij blootstaan aan bejaging op de plekken waar zij tijdens de trek het kwetsbaarst zijn, namelijk op de plekken waar zij zich, door natuurlijke hindernissen gedwongen, in grote aantallen verzamelen. Daarom kunnen dergelijke geografisch beperkte concentratiegebieden als zodanig niet als „gebieden" in de zin van artikel 9, lid 1, van de richtlijn worden aangemerkt.

27. Indien wij naar de migratiepatronen van naar en van Spanje trekkende houtduiven kijken, ontstaat het volgende beeld. Tijdens de najaarstrek trekken houtduiven massaal, de hoge Pyreneeën vermijdend, over deze provincie Spanje binnen om verder landinwaarts te overwinteren. Zij vliegen dus over deze provincie. Een deel daarvan blijft ook in deze provincie achter, overwegend in het zuidelijk deel daarvan. Terzijde merk ik op dat er zich in deze provincie, net als elders in Spanje, ook houtduiven bevinden die niet migreren.

28. De voorjaarstrek, de trek terug naar hun nestplaatsen in de meer noordelijke delen van Europa verloopt via de kuststrook van Guipúzcoa. De vraag is of een uitzondering op het jachtverbod tijdens de voorjaarstrek voor deze relatieve smalle strook in Guipúzcoa is gerechtvaardigd.

29. Het antwoord hierop moet, gezien het bovenstaande ontkennend zijn. Ten eerste komen deze vogels tijdens het normale jachtseizoen voor, niet alleen in deze provincie, maar in geheel Spanje. Er kan dus worden gejaagd, zowel op tijdens de najaarstrek migrerende houtduiven die verder landinwaarts trekken als op houtduiven die in deze streek achterblijven. Ook kan er worden gejaagd op houtduiven die niet migreren. Dat er minder exemplaren, of zelfs geen, langs de relatief smalle kustrook van Guipúzcoa voorkomen doet daaraan niet af. Er zijn immers alternatieven in de nabije omgeving en in verder gelegen delen van deze streek aanwezig. In de tweede plaats volgt uit het hierboven, in punt 26 gestelde, dat een verlenging van de jachttijd tot de voorjaarstrek al helemaal niet kan worden toegestaan voor de geografische beperkte zones waarin de betrokken vogels zich tijdens die trek verzamelen. Derhalve is de verlenging van de jacht op houtduiven in een tot een aantal kustgemeente van de provincie Guipúzcoa beperkt gebied, strijdig met artikel 7, lid 4, van de richtlijn.

30. Eveneens heeft de Spaanse regering naar voren gebracht dat de eis van geen bevredi-

gende oplossing meer zin heeft in de context van artikel 9, lid 1, sub a en b (daar zijn alternatieven denkbaar die minder verstrekkende gevolgen hebben), maar minder is toegerust op de uitzonderingsgrond vermeld onder sub c, van artikel 9, lid 1, van de richtlijn (in casu is het alternatief toestaan of verbieden). Dit argument doet niet ter zake. Bovendien heeft het Hof in zijn jurisprudentie duidelijk gesteld dat de uitzondering onder artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn gegeven kan worden als er geen andere bevredigende oplossing bestaat.[7] Uit die rechtspraak blijkt nog eens overduidelijk dat de voorwaarde van geen bevredigende oplossing niet is vervuld wanneer de afwijkende jachtperiode zonder noodzaak samenvalt met de perioden waarin de richtlijn juist een bijzondere bescherming beoogt tot stand te brengen.

31. De Spaanse regering heeft er eveneens op gewezen dat het in casu niet om een bedreigde soort gaat. Dit argument doet niet ter zake. Artikel 9, lid 1, stelt als eis dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Uit het bovenstaande blijkt dat daaraan niet is voldaan.

32. De verwijzing naar de jachtpraktijken in het Verenigd Koninkrijk hebben een andere achtergrond en zijn voor het onderhavige geval niet relevant. De houtduif daar is een niet-migrerende soort, het jachtverbod tijdens de trek naar nestplaatsen geldt dus niet. Voorts is in het Verenigd Koninkrijk de uitzondering op grond van artikel 9, lid 1, sub a, van de richtlijn van toepassing omdat de houtduiven daar aanzienlijke schade aanrichten aan landbouwgewassen.

33. Het argument, ten slotte, dat het jachtverbod zou leiden tot illegale praktijken, omdat het om een diepgewortelde traditie zou gaan, kan al helemaal niet worden gehonoreerd. Bovendien, zoals ook de Commissie heeft opgemerkt, kan de capaciteit die wordt ingezet om de naleving van de aan de vergunningen gekoppelde voorwaarden te controleren ook worden ingezet om het verbod te controleren.

34. De stelling van de Spaanse regering dat de desbetreffende besluiten van de bevoegde regionale autoriteiten in overeenstemming zijn met de Spaanse jachtwetgeving, die op hun beurt weer in overeenstemming zijn met de vogelrichtlijn treft geen enkel doel, nu vaststaat dat die regionale besluiten een jachtpraktijk tijdens de voorjaarstrek toestaan, die met artikel 7, lid 4, van genoemde richtlijn in strijd is.

7 — C-182/02, aangehaald in voetnoot 3.

IV — Conclusie

35. Op grond van het bovenstaande, stel ik het Hof voor als volgt te beslissen:

1) vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, de verplichtingen die op hem rusten krachtens de artikel 7, lid 4, van de richtlijn 74/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand niet is nagekomen.

2) het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.