FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT LEENDERT A. GEELHOED

föredraget den 7 april 2005 [1]

I — Inledning

1. Förevarande mål gäller det fördragsbrottsförfarande som kommissionen inlett mot Konungariket Spanien på grund av att denna medlemsstat påstås ha handlat i strid med artikel 7.4 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar [2] (nedan kallat direktivet eller fågeldirektivet).

2. Målet gäller särskilt tolkning och tillämpning av artiklarna 7.4 och 9.1 i direktivet. Den förstnämnda artikeln innehåller ett förbud mot jakt på flyttfåglar under återvändandet till häckningsplatserna. I artikel 9 föreskrivs en möjlighet till undantag från detta förbud.

3. Den spanska regeringen har åberopat möjligheten till undantag. Ett villkor för att med framgång kunna göra gällande ett sådant undantag är att "det inte finns någon annan lämplig lösning". Under den ordinarie jaktsäsongen flyger ringduvor i Guipúzcaoprovinsen, och kustfåglar använder denna region som centrum när de flyger genom Pyrenéerna under höstflyttningen. I kustregionen förekommer de emellertid inte i så stor utsträckning. De flyger genom kustregionen under vårflyttningen och samlas då i stort antal. Förevarande mål gäller frågan om "det inte finns någon annan lämplig lösning" och om kustregionen i Guipúzcaoprovinsen kan anses utgöra ett särskilt avgränsat område, så att undantag från jaktförbudet på flyttfåglar under återvändandet till häckningsplatserna kan medges på den grunden att det saknas ett annat alternativ under den ordinarie jaktsäsongen. Frågan gäller med andra ord hur specifikt ett område kan uppfattas.

1 — Originalspråk: nederländska.

2 — EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161.

4. Artikel 7 i direktivet har följande lydelse:

"1. De arter som anges i bilaga 2 får med hänsyn tagen till deras populationsnivå, geografiska spridning och reproduktion inom gemenskapen jagas i enlighet med nationell lagstiftning. Medlemsstaterna skall säkerställa att jakten på dessa arter inte äventyrar ansträngningarna att bevara arterna i deras utbredningsområde.

...

4. Medlemsstaterna skall säkerställa att jakt, även falkenering om sådan bedrivs, som äger rum i enlighet med gällande nationella bestämmelser, överensstämmer med principerna om ett förnuftigt utnyttjande och en ekologiskt balanserad kontroll av de berörda fågelarterna och är förenlig med de åtgärder som vidtas enligt artikel 2 med avseende på populationen av dessa arter, särskilt flyttfåglar. De skall särskilt se till att de arter på vilka jaktlagstiftning tillämpas inte jagas under uppfödningssäsongen eller under häckningens olika stadier. Beträffande flyttfåglar skall medlemsstaterna särskilt se till att de arter som berörs av jaktbestämmelser inte jagas under häckningen eller under återvändandet till häckningsplatserna. Medlemsstaterna skall till kommissionen lämna all relevant information om den praktiska tillämpningen av sina gällande jaktbestämmelser."

5. Ringduvan omnämns i bilaga 2.

6. Enligt artikel 9.1 får medlemsstaterna, om det inte finns någon annan lämplig lösning, medge undantag från bestämmelserna i artiklarna 5, 6, 7 och 8. Undantag är möjligt "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" (artikel 9.1 c).

7. Enligt spansk lagstiftning kan den behöriga myndigheten bevilja undantag från jaktförbudet under häckningens olika stadier och under återvändandet till häckningsplatserna, under förutsättning att det rör sig om flyttfåglar som inte är utrotningshotade, 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.

8. Varje år godkänner ministeriet för jordbruks- och miljöfrågor föreskrifter antagna av Disputatión Foral de Guipúzcao (Orden Foral) om att godkänna jakt på ringduvor under återvändandet till häckningsplatserna (jakt enligt metoden "a contrapasa") under motsvarande säsong. Denna period löper mellan ungefär den 15 februari och den 25 mars varje år.

II — Tvistens föremål

9. Kommissionen har anfört att jakt på ringduvor under återvändandet till häckningsplatserna är förbjudet enligt direktivet och att undantag från detta förbud inte kan medges i förevarande fall med stöd av artikel 9.1 c i direktivet. För det första för att undantagsbestämmelserna syftar till att förlänga den ordinarie jaktperioden (det finns alternativa lösningar). För det andra kan historiska och kulturella traditioner samt socialt tryck inte utgöra grund för att bevilja undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet.

10. Den spanska regeringen menar dock att villkoren för att bevilja undantag är uppfyllda. Nämnda regering har anfört att de regionala föreskrifterna överensstämmer med spansk lagstiftning som i sin tur överensstämmer med direktivet. De regionala föreskrifterna att godkänna jakt på ringduvor under återvändandet till häckningsplatserna överensstämmer således med direktivet. Den spanska regeringen har även åberopat spansk rättspraxis på området.

11. Den spanska regeringen har särskilt anfört att villkoret att "det inte finns någon annan lämplig lösning" i artikel 9.1 i direktivet, som egentligen syftar på undantagen i artikel 9.1 a och b, är uppfyllt. I förevarande fall finns endast två lösningar: tillåta eller förbjuda. Eftersom det inte är något egentligt alternativ att förbjuda jakt, återstår endast att tillåta den. Den spanska regeringen har vidare påpekat att detta är det bästa alternativet, eftersom tillåtelse att jaga är förenat med stränga krav vilkas efterlevnad kontrolleras mycket noggrant. Ett förbud skulle endast leda till att detta överträddes, med hänsyn till den djupt rotade traditionen att jaga enligt metoden "a contrapasa".

12. Den spanska regeringen har i sin duplik dessutom påpekat att det område där ringduvor får jagas under den ordinarie jaktsäsongen inte motsvarar det område som undantaget avser. Undantaget skall därför anses motiverat. Nämnda regering har i detta sammanhang åberopat domen i mål

C-182/03 [3]. Det aktuella stycket i domen har följande lydelse:

"Avseende det förstnämnda villkoret i ovanstående punkt [villkoret att det inte finns någon annan lämplig lösning] erinrar domstolen om att detta inte anses vara uppfyllt när den jaktperiod som har inletts med stöd av undantaget i onödan sammanfaller med perioder under vilka ett extra starkt skydd skall råda enligt direktivet .... Villkoret är således inte uppfyllt när det jakttillstånd som beviljats med stöd av undantaget endast har till syfte att förlänga jaktperioden för vissa fågelarter på områden där dessa befann sig under de jaktperioder som fastställts i enlighet med artikel 7 i direktivet." [4]

13. Av ovanstående drar den spanska regeringen slutsatsen att, eftersom områdena inte är desamma, undantag kan medges. Den har vidare påpekat att de platser varifrån ringduvorna kan observeras och jagas under oktober och november (höstflyttningen) i stor utsträckning är belägna på andra ställen än de observationsplatser som används under februari och mars (vårflyttningen). De senare platserna är övervägande belägna längs kusten, det vill säga på platser som ringduvan inte besöker under oktober och november.

14. Den spanska regeringen menar vidare att kommissionen inte har visat att åtgärden endast syftar till att förlänga den period under vilken jakt normalt får bedrivas. Det ankommer enligt fast rättspraxis på kommissionen att i fördragsbrottsförfaranden visa att det påstådda fördragsbrottet föreligger.

15. Kommissionens strikta tolkning strider dessutom mot direktivets andemening. Jakt är enligt direktivet inte uteslutet. Den spanska regeringen har i detta sammanhang hänvisat till elfte skälet i direktivet.

16. Den spanska regeringen har påpekat att det förekommer cirka 4 674 752 ringduvor på iberiska halvön och att endast cirka 1 miljon ringduvor fångas årligen jämfört med mer än 5 miljoner i Frankrike. Det antal ringduvor som fångas under återvändandet till häckningsplatserna underskrider väsentligt det antal som enligt Orden Foral får fångas. [5]

17. Slutligen måste man enligt den spanska regeringen räkna med att jakt på ringduvor är tillåtet hela året i andra medlemsstater, som till exempel i Förenade kungariket,

3 — Dom av den 16 oktober 2003 i mål C-182/02, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl. (REG 2003, s. I-12105).

4 — Se punkt 16 i domen.

5 — År 1998 rörde det sig om 1 013 exemplar, år 1999 om 1 158 exemplar, år 2000 om 1 230 exemplar, år 2001 om 1 129 exemplar, år 2002 om 1 107 exemplar, år 2003 om 2 012 exemplar och år 2004 om 2 052 exemplar. Under vårflyttningen får 4 000 exemplar skjutas. I denna trakt deltar cirka 23 875 jägare i denna form av jakt.

eftersom ringduvor inte är en flyttfågel där. De genetiska skillnaderna mellan ringduvor i Förenade kungariket och på kontinenten är inte så stor att det enligt samma regering motiverar att tillåta jakt på ringduvor under hela året i Förenade kungariket.

III — Bedömning

18. Enligt artikel 7.1 i direktivet jämförd med bilaga 2 häri får jakt bedrivas på ringduvor. I artikel 7.4 föreskrivs emellertid att flyttfåglar inte får jagas under häckningen eller under återvändandet till häckningsplatserna (vårflyttningen).

19. Detta innebär att medlemsstaterna måste förlägga sin jaktsäsong på sådant sätt att den överensstämmer med detta förbud och även andra förbud som nämns i artikel 7.4 i direktivet. Domstolen har i sin rättspraxis i detta avseende vid ett flertal tillfällen påpekat att artikel 7.4 i direktivet syftar till att säkerställa ett fullständigt skydd under de perioder då de vilda fåglarnas överlevnad är särskilt hotad. [6]

20. I artikel 9 föreskrivs ett antal precist definierade undantag från de förbudsbestämmelser som återfinns i bland annat artikel 7.4. För att medge undantag från förbudsbestämmelserna gäller att undantaget skall begränsas till fall då det inte finns någon annan lämplig lösning. Undantaget skall åtminstone grundas på något av de skäl som uttömmande räknas upp i artikel 9.1 a, b eller c. Undantaget skall vidare uppfylla de exakt angivna formföreskrifterna i artikel 9.2.

21. Förevarande fall gäller ett undantag med stöd av artikel 9.1 c. För att undantag skall kunna meddelas på denna grund krävs emellertid att ett antal villkor först skall vara uppfyllda (jakten skall ske på selektiv grund och under strängt kontrollerade förhållanden och får vidare endast avse vissa fåglar i litet antal). Varken dessa villkor eller formföreskrifterna i artikel 9.2 är föremål för tvist.

6 — Dom av den 17 januari 1991 i mål C-157/89, kommissionen mot Italien (REG 1991, s. I-57), av den 19 januari 1994 i mål C-435/92, Association pour la Protection des Animaux Sauvages m.fl. (REG 1994, s. I-67), och av den 7 december 2000 i mål C-38/99, kommissionen mot Frankrike (REG 2000, s. I-10941).

22. Jag vill i förbigående påpeka att kommissionen har gjort gällande att talan rör överträdelse av artikel 7.4. Spanien har inte bestridit att jakt sker utanför den ordinarie jaktsäsongen. Det ankommer på den spanska regeringen att visa att detta är berättigat.

23. Frågan gäller huruvida villkoret att "det inte finns någon annan lämplig lösning" är uppfyllt. Själva kärnfrågan är hur vidsträckt eller avgränsat ett "område" skall anses vara. Den spanska regeringen har nämligen påpekat att det inte, eller i mycket liten utsträckning, förekommer ringduvor i kustregionen i Guipúzcoaprovinsen under den ordinarie jaktsäsongen. Den enda lösningen för att kunna jaga ringduvor i detta område är enligt samma regering följaktligen att göra detta under vårflyttningen, när ringduvorna återvänder till sina häckningsplatser på andra ställen i Europa (och då flyger längs kusten i Guipúzcoa). Kommissionen menar däremot att det visst finns andra lämpliga lösningar och att åtgärden därför egentligen endast innebär en förlängning av den ordinarie jaktsäsongen. Ett område kan dessutom inte anses vara alltför avgränsat. Såväl kommissionen som den spanska regeringen har åberopat domen i det citerade målet C-182/02.

24. Av domen i det ovannämnda målet kan följande slutsats dras. Det faktum att en viss art inte förekommer i ett visst område under den ordinarie jaktsäsongen kan vara en omständighet som talar för att medge undantag från jaktförbudet under vårflyttningen. Emellertid uppstår frågan hur vitt området får definieras för att det skall kunna avgöras om det inte finns någon annan lämplig lösning.

25. Artikel 7.4 i direktivet avser att skydda fåglar som får jagas, genom att föreskriva jaktförbud under häckningens olika stadier, så länge fågelungarna inte lämnat boet och under vårflyttningen till häckningsplatsen. Det är riktigt att det från denna huvudregel enligt artikel 9.1 c kan göras ett begränsat undantag för de områden där det inte finns någon annan lämplig lösning. Ett sådant undantag får emellertid inte strida mot syftet med artikel 7.4, nämligen att garantera ett fullständigt skydd under den period då vilda fåglar säkerställer populationens fortbestånd.

26. Ett av flyttningens kännetecken är att de aktuella fåglarna, oavsett art, följer fasta rutter. Dessa fåglar kan därför förekomma i stort antal på vissa platser, som till exempel kustområden, land- och havsgatt samt bergspass, medan samma fåglar inte alls eller i mycket ringa utsträckning förekommer under andra perioder på året. Att anse sådana platser som områden för vilka "det inte finns någon annan lämplig lösning" i den mening som avses i artikel 9.1 skulle strida

mot det huvudsakliga syftet med artikel 7.4. Om jakt på de ifrågavarande arterna förlängs fram till vårflyttningen är de följaktligen utsatta för jakt på de platser där de under flytten är som mest sårbara , nämligen på de platser där de — därtill tvingade av naturliga hinder — samlas i stora flockar. Därför kan liknande geografiskt sett avgränsade koncentrationsområden inte anses som områden i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet.

27. Om vi studerar ringduvornas flyttmönster till och från Spanien framkommer följande. För att undvika att flyga över de höga Pyrenéerna korsar ett stort antal ringduvor denna provins i Spanien under höstflyttningen för att sedan övervintra längre in i landet. De flyger alltså över denna provins. En del fåglar stannar även kvar i provinsen, övervägande i den sydliga delen. Jag vill i förbigående påpeka att det i denna provins, precis som på andra platser i Spanien, finns ringduvor som inte migrerar.

28. Vårflyttningen, det vill säga flyttningen tillbaka till häckningsplatserna i de norra delarna av Europa sker via kusten i Guipúzcoa. Fågan är om det är motiverat med ett undantag från jaktförbudet under vårflyttningen på denna relativt lilla remsa i Guipuzcoa.

29. Mot bakgrund av ovanstående måste frågan besvaras nekande. För det första förekommer dessa fåglar under den ordinarie jaktsäsongen inte bara i denna region utan i hela Spanien. Jakt kan således bedrivas på såväl ringduvor som migrerar under vårflyttningen och som sedan flyttar längre in i landet som på ringduvor som stannar kvar i regionen. Jakt kan även ske på ringduvor som inte migrerar. Det är härav av mindre betydelse att det förekommer ett litet antal, eller till och med inga, ringduvor på denna relativt smala kustremsa i Guipúzcoa. Det förekommer alltid alternativ i de angränsande omgivningarna och i mera avlägsna områden i regionen. För det andra följer av vad som anförts ovan i punkt 26 att en förlängning av jaktsäsongen fram till vårflyttningen inte kan tillåtas i de geografiskt avgränsade områden där de aktuella fåglarna samlas under flyttningen. Det skulle följaktligen strida mot artikel 7.4 i direktivet att förlänga jakten på ringduvor till vissa avgränsade områden i ett antal kustkommuner i Guipúzcoaprovinsen.

30. Den spanska regeringen har även gjort gällande att kravet på att det inte finns någon

annan lämplig lösning har större betydelse när det gäller artikel 9.1 a och b (det finns tänkbara alternativ med mindre ingripande konsekvenser), men är mindre lämpat för de undantag som nämns i artikel 9.1 c i direktivet (i förevarande fall är alternativet att antingen tillåta eller förbjuda). Detta argument kan inte godtas. Domstolen har dessutom klart slagit fast i sin rättspraxis att undantaget i artikel 9.1 c kan medges om det inte finns någon annan lämplig lösning. [7] Det framgår även klart och tydligt av rättspraxis att villkoret att det inte finns någon annan lämplig lösning inte är uppfyllt om den jaktperiod som undantaget avser, förutom i nödfall, sammanfaller med de perioder under vilka direktivet syftar till att införa ett särskilt skydd.

31. Den spanska regeringen har i förevarande fall även påpekat att det inte rör sig om någon utrotningshotad art. Detta argument kan inte godtas. I artikel 9.1 ställs som krav att det inte skall finnas någon annan lämplig lösning. Av det ovanstående framgår att detta villkor inte är uppfyllt.

32. Hänvisningen har även gjorts till jaktvanorna i Förenade kungariket. Dessa har emellertid en annan bakgrund och är inte relevanta för förevarande mål. Eftersom ringduvor inte är en flyttfågel där gäller således inte jaktförbudet under återvändandet till häckningsplatserna i Förenade kungariket. Vidare är undantaget i artikel 9.1 a i direktivet tillämpligt i Förenade kungariket, eftersom ringduvor orsakar ansenliga skador på jordbruksgrödor.

33. Argumentet att jaktförbudet kommer att leda till olaglig jakt på grund av att det rör sig om en djupt rotad tradition kan slutligen inte heller godtas. Såsom kommissionen dessutom har påpekat kan de resurser som satsas på att kontrollera att villkoren för att beviljas tillstånd efterlevs även satsas på att kontrollera att förbudet efterlevs.

34. Den spanska regeringens påstående att de aktuella föreskrifterna från behöriga regionala myndigheter överensstämmer med spansk jaktlagstiftning, som i sin tur överensstämmer med fågeldirektivet, kan inte vinna framgång, eftersom det fastställts att dessa regionala föreskrifter att tillåta jakt under vårflyttningen strider mot artikel 7.4 i ovannämnda direktiv.

7 — Domen i mål C-182/02 (ovan fotnot 3).

IV — Förslag till avgörande

35. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen skall

1) fastställa att Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 7.4 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar,

2) förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.