

Zaak C-900/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

6 december 2019

Verwijzende rechter:

Conseil d'État (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

29 november 2019

Verzoekende partijen:

Association One Voice

Ligue pour la protection des oiseaux

Verwerende partij:

Ministre de la Transition écologique et solidaire

Interveniërende partij:

Fédération nationale de la chasse

1. Voorwerp en feiten van het geding

- 1 Ingevolge de Franse regelgeving is het in vijf departementen van het Zuidoosten van Frankrijk toegestaan lijm te gebruiken om lijsters en merels te vangen die als lokvogel worden gebruikt, onder de voorwaarden die zijn opgenomen in een besluit dat met name erin voorziet het aantal lokvogels jaarlijks bij ministerieel besluit te beperken.
- 2 Twee verenigingen voor de bescherming van dieren veroordelen het gebruik van lijm, hetwelk volgens hen een wrede vangstmethode is, en klagen het vangen aan van vogelsoorten die volgens de huidige stand van de wetenschap een aanzienlijke afname van de populaties ervan te zien geven en gevoelig zijn voor lijden.

- 3 Zij hebben bij de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) beroepen ingesteld tegen de regelgeving die het gebruik van lijm toestaat.
- 4 De Fédération nationale de la chasse heeft vrijwillig geïntervenieerd en gevorderd dat het beroep wordt verworpen.
- 5 Na onderzoek van met name de middelen inzake schending van de bepalingen en de doelstellingen van de richtlijn inzake het behoud van de vogelstand, schorst de Conseil d'État de behandeling van de zaak en stelt hij het Hof van Justitie (hierna: „Hof”) twee uitleggingsvragen.

2. Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)

- 6 Artikel 3 bepaalt:

„1. [...]

3. De Unie brengt een interne markt tot stand. Zij zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van [...] een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. [...]

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest)

- 7 Artikel 37 bepaalt:

„Milieubescherming

Een hoog niveau van milieubescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu moeten worden geïntegreerd in het beleid van de Unie en worden gewaarborgd overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling.”

Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand („vogelrichtlijn”)

- 8 Artikel 2 luidt:

„De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen.”

- 9 Artikel 8 bepaalt:

„1. Wat de jacht op en de vangst of het doden van vogels in het kader van deze richtlijn betreft, verbieden de lidstaten het gebruik van alle middelen, installaties of methoden voor het massale of niet-selectieve vangen of doden van vogels of waardoor een soort plaatselijk kan verdwijnen, en in het bijzonder het gebruik van de in bijlage IV, onder a), genoemde middelen.”

10 Artikel 9 bepaalt in de voor deze zaak relevante passages:

„1. De lidstaten mogen, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, om onderstaande redenen afwijken van de artikelen 5 tot en met 8:

[...]

c) teneinde 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. [...]"

11 De in deze zaak relevante bepaling van bijlage IV luidt als volgt:

„Bijlage IV

a)

– Strikken ([...]), lijm, haken, blindgemaakte of verminkte levende vogels gebruikt als lokvogels, [...]"

Franse wettelijke regeling

Code de l'environnement (milieuwetboek)

12 Titel II (Jacht) bevat een artikel L424-4 dat in de voor deze zaak relevante passages het volgende bepaalt:

„[...]

Teneinde de jacht op bepaalde trekvogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken, staat de voor de jacht bevoegde minister op door hem te bepalen voorwaarden het gebruik toe van traditionele jachtmiddelen en -methoden die afwijken van die welke door de eerste alinea worden toegestaan.

[...]

De lijm wordt aangebracht een uur voor zonsopkomst en verwijderd voor elf uur.
[...]"

Besluit van 17 augustus 1989 betreffende het gebruik van lijm voor het vangen van als lokvogel te gebruiken lijsters en merels in de departementen Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var en Vaucluse

13 Artikel 1 bepaalt:

„Het gebruik van lijm voor het vangen van lijsters [...] en merels om als lokvogel voor persoonlijke doeleinden te worden gebruikt, is toegestaan in de departementen Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var en Vaucluse en wel onder de hierna vastgestelde, strikt gecontroleerde omstandigheden teneinde het vangen van deze vogels in kleine hoeveelheden selectief mogelijk te maken, aangezien er geen andere bevredigende oplossing bestaat.”

14 Artikel 4 luidt:

„Zolang lijm is aangebracht, moet de jager aanwezig zijn. Iedere gevangen vogel wordt onmiddellijk schoongemaakt. Het is verboden bij die handelingen een geweer te dragen.”

15 Artikel 6 bepaalt:

„Het maximum aantal vogels dat gedurende het jachtseizoen mag worden gevangen en, in voorkomend geval, de voor een departement specifieke technische voorschriften worden ieder jaar vastgesteld door de voor de jacht bevoegde minister.”

16 Artikel 11 bepaalt:

„Andere vogels dan lijsters [...] en merels die per ongeluk gevangen zijn, worden schoongemaakt en direct weer vrijgelaten.”

Ministeriële besluiten van 24 september 2018 betreffende het jachtseizoen 2018-2019

17 In artikel 1 van de vijf besluiten wordt respectievelijk bepaald:

In de departementen [Alpes-de-Haute-Provence], [Alpes-Maritimes], [Bouches-du-Rhône], [Var] en [Vaucluse], wordt het maximum aantal lijsters of merels dat door middel van lijm mag worden gevangen voor gebruik als lokvogel, vastgesteld op respectievelijk [2 900], [400], [11 400], [12 200] en [15 600] voor het jachtseizoen 2018-2019.

3. Standpunten van partijen

Verzoekende partijen

- 18 De verzoekende verenigingen betogen dat de Franse wettelijke regeling artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn schendt, met name omdat hierin een niet-selectieve traditionele jachtmethode wordt toegestaan. De Ligue pour la protection des oiseaux verzoekt daarom om aanwijzing van een deskundige teneinde vast te stellen hoeveel andere vogels dan de vogels die met lijm mogen worden gevangen, tijdens de laatste jachtseizoenen per ongeluk met lijm zijn gevangen. Bovendien wordt in de regelgeving niet aangetoond dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat dan het vangen door het in de regelgeving toegestane gebruik van lijm.
- 19 Zij wijzen er om te beginnen op dat artikel 8 van de vogelrichtlijn methoden voor het massale of niet-selectieve vangen en in het bijzonder lijm, verbiedt. Artikel 9 van de vogelrichtlijn staat de lidstaten evenwel toe, om „indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat” van dit verbod af te wijken wegens een aantal redenen, en met name, volgens de bewoordingen onder c), teneinde het vangen van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief toe te staan.
- 20 Zij voegen hieraan toe dat het Hof van Justitie heeft aangegeven dat „het nationale wetgevende en bestuursrechtelijke kader aldus [moet] worden ontworpen dat de toepassing van de afwijkingen waarin dit kader voorziet, strookt met het rechtszekerheidsbeginsel, teneinde te waarborgen dat de bevoegde autoriteiten slechts gebruikmaken van de op grond van artikel 9 van richtlijn 2009/147 toegestane afwijkingen op een wijze die in overeenstemming is met het Unierecht. Bijgevolg moet de ter zake toepasselijke nationale regeling de criteria voor een afwijking duidelijk en nauwkeurig formuleren, en moet die regeling de met de toepassing van deze criteria belaste autoriteiten verplichten er rekening mee te houden. Aangezien het gaat om een uitzonderingsregeling, die strikt moet worden uitgelegd en volgens welke de autoriteit die het besluit neemt voor elke afwijking moet bewijzen dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan, dienen de lidstaten te waarborgen dat elke ingreep die de beschermde soorten raakt, slechts wordt toegestaan op basis van besluiten die steunen op een nauwkeurige en passende motivering waarin wordt verwezen naar de in artikel 9, leden 1 en 2, van die richtlijn vermelde redenen, voorwaarden en vereisten.” (arrest van 21 juni 2018, Commissie/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 21 De Franse autoriteiten staan het vangen van vogels door het gebruik van lijm echter toe onder omstandigheden die niet strikt gecontroleerd worden, terwijl deze vangstmethode niet-selectief is, zonder dat zij hebben nagegaan of er een andere bevredigende oplossing bestaat en hebben aangetoond dat de toegestane vangsten kleine hoeveelheden betreffen.

- 22 Bovendien kan de doelstelling van de bescherming en het behoud van het gebruik van traditionele middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden van vogels voor zuiver recreatieve doeleinden op zich niet rechtvaardigen dat er geen andere bevredigende oplossing in de zin van artikel 9 van de richtlijn bestaat, waardoor mag worden afgeweken van het in artikel 8 van de richtlijn opgenomen verbod van bepaalde jachtmethoden.

Verwerende partij en interveniërende partij

- 23 De ministre de la Transition écologique et solidaire (minister van Ecologische en Solidaire Transitie, Frankrijk) en de Fédération nationale des chasseurs vorderen dat de beroepen ongegrond worden verklaard.

4. Beoordeling door de Conseil d’État

Selectiviteit van de door de afwijking toegestane jachtmethode

- 24 Uit artikel L424-4 van de Code de l’environnement junctis de artikelen 1, 4 en 11 van het besluit van 17 augustus 1989 blijkt dat, om het selectieve karakter van de traditionele vangstmethode bestaande in het gebruik van lijm in de vijf betrokken departementen, te verzekeren, de jager die lijm mag gebruiken, zich voortdurend in de nabijheid van zijn installaties moet bevinden, met name om de ter plaatse aanwezige soorten te identificeren, te voorkomen dat andere soorten dan lijsters en merels in de buurt van de installaties komen en, in voorkomend geval, in staat te zijn vogels van andere soorten die ondanks al deze voorzorgsmaatregelen per ongeluk zijn gevangen, onmiddellijk schoon te maken en vrij te laten, aangezien het gebruik van lijm in beginsel een niet-dodelijke vangstmethode is.
- 25 In het kader van een beroep wegens niet-nakoming met betrekking tot de toenmalige Franse regelgeving, die nagenoeg identiek was aan de huidige regelgeving, heeft het Hof in het arrest van 27 april 1988, Commissie/Frankrijk (252/85, EU:C:1988:202, punten 29 en 30) geoordeeld dat „[o]pgemerkt zij, dat de Franse voorschriften inzake de vangst van lijsters en veldleuweriken in bepaalde departementen zeer nauwkeurig zijn. Bovengenoemde [besluiten] verbinden aan de verlening van vangstvergunningen een groot aantal beperkende voorwaarden. [...] Bovendien heeft de Commissie niet aangetoond, dat de Franse regeling vangsten toestaat die onverenigbaar zijn met een verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden. De Commissie heeft immers het argument van verweerster, dat met het aantal vangsten een miniem percentage van de betrokken populatie gemoeid is, niet betwist.”
- 26 Met betrekking tot artikel 9 van de vogelrichtlijn heeft het Hof echter in het arrest van 21 juni 2018, Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), dat ging over de door een lidstaat ingevoerde regeling betreffende een andere traditionele jachtmethode en dat na de inwerkingtreding van artikel 3 VEU en artikel 37 van het Handvest is geweest, vastgesteld dat deze regeling niet voldeed aan de

voorwaarde dat een vangstmethode alleen mocht afwijken van het in artikel 8 van de richtlijn bepaalde, wanneer deze selectief was, waarbij het zich baseerde op het feit dat er sprake was van „bijvangst” zonder de omvang van deze bijvangsten te preciseren. Evenwel was het Hof ook van oordeel dat het bij de door de betrokken regeling toegestane afwijking niet ging om met „kleine hoeveelheden” vogels, hetgeen in strijd is met een andere in artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn opgenomen voorwaarde.

- 27 De Conseil d'État stelt een eerste prejudiciële vraag over het begrip „bijvangst” en het vereiste selectieve karakter van de in artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn opgenomen afwijking.

Niet-rechtvaardiging van het ontbreken van een andere bevredigende oplossing bestaat

- 28 In zijn arrest van 21 juni 2018, Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punt 51) heeft het Hof vastgesteld dat artikel 9 van de „vogelrichtlijn” verplicht tot „een nauwkeurige en passende motivering waarin wordt verwezen naar de in artikel 9 van [de vogelrichtlijn] gestelde voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat.”
- 29 Het besluit van 17 augustus 1989 staat het gebruik van lijm echter toe onder de daarin gestelde voorwaarden, op grond dat, gelet op het traditionele karakter van deze jachtmethode in de betrokken departementen, „er geen andere bevredigende oplossing bestaat” (artikel 1), aangezien de betrokken jachtmethode in de departementen waar deze is toegestaan, een traditioneel gebruikte jachtmethode is, zoals uitdrukkelijk bedoeld in artikel L424-4 van de Code de l'environnement.
- 30 De Conseil d'État vraagt zich dan ook af of het behoud van een traditionele recreatieve jachtmethode op zich kan inhouden dat er geen andere bevredigende oplossing in de zin van artikel 9, lid 1, van de richtlijn bestaat, zodat kan worden afgeweken van het in artikel 8 van de richtlijn opgenomen verbod van deze jachtmethode.

5. Prejudiciële vragen

- 31 De Conseil d'État stelt de volgende twee vragen:

1 – Moet artikel 9, lid 1, onder c), van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat lidstaten het gebruik van middelen, installaties, of methoden voor het vangen of doden toestaan die, ook al is het minimaal en strikt tijdelijk, tot bijvangst kunnen leiden? Zo ja, welke criteria die met name betrekking hebben op het beperkte aandeel of de beperkte omvang van deze bijvangst, op het feit dat de toegestane jachtmethode in beginsel niet dodelijk is en op de verplichting om de per ongeluk gevangen exemplaren zonder ernstige

schade vrij te laten, kunnen worden aangehouden om aan te nemen dat aan het selectiviteitscriterium van deze bepaling is voldaan?

2 – Moet richtlijn [2009/147/EG] van 30 november 2009 aldus worden uitgelegd dat met de doelstelling van het behoud van het gebruik van traditionele middelen en methoden voor de vogeljacht, voor recreatieve doeleinden, voor zover aan alle andere in artikel 9, lid 1, onder c), gestelde voorwaarden voor deze afwijking is voldaan, kan worden gerechtvaardigd dat er geen andere bevredigende oplossing in de zin van artikel 9, lid 1, bestaat, zodat kan worden afgeweken van het in artikel 8 van de richtlijn vastgelegde beginsel dat deze jachtmiddelen en -methoden verboden zijn?

WERKDOCUMENT