



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

17 maart 2021\*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2009/147/EG – Behoud van de vogelstand – Artikelen 5 en 8 – Verbod op het gebruik van om het even welke methode voor het vangen van vogels – Artikel 9, lid 1 – Toelating om in afwijking daarvan gebruik te maken van een traditionele methode voor het vangen van vogels – Voorwaarden – Geen andere bevredigende oplossing – Motivering van het ontbreken van een ‚andere bevredigende oplossing’ louter op grond van het behoud van deze traditionele methode – Selectiviteit van de vangsten – Nationale regeling die de vangst van vogels met behulp van lijm toestaat”

In zaak C-900/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) bij beslissing van 29 november 2019, ingekomen bij het Hof op 6 december 2019, in de procedure

**One Voice,**

**Ligue pour la protection des oiseaux**

tegen

**Ministre de la Transition écologique et solidaire,**

in tegenwoordigheid van:

**Fédération nationale des Chasseurs,**

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, L. Bay Larsen, C. Toader (rapporteur), M. Safjan en N. Jääskinen, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

\* Procestaal: Frans.

gelet op de opmerkingen van:

- One Voice, vertegenwoordigd door A. Moreau, avocate,
- de Fédération nationale des Chasseurs, vertegenwoordigd door H. Farge en C. Waquet, avocates,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door A.-L. Desjonquères en E. Leclerc als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Hermes en F. Thiran als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 november 2020,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 9, lid 1, onder c), van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7; hierna: „vogelrichtlijn”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds One Voice en de Ligue pour la protection des oiseaux en anderzijds de ministre de la Transition écologique et solidaire (minister van Ecologische en Solidaire Transitie, Frankrijk) over de geldigheid van vijf besluiten van 24 september 2018 betreffende het gebruik van lijm voor het vangen van als lokvogel te gebruiken lijsters en merels voor het jachtseizoen 2018-2019 in de departementen Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Vaucluse en Var (Frankrijk) (JORF van 27 september 2018, teksten nr. 10-13 en 15; hierna: „besluiten van 24 september 2018”).

### **Toepasselijke bepalingen**

#### ***Unierecht***

- 3 Artikel 9, lid 1, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1) bepaalde:

„De lidstaten mogen, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, om onderstaande redenen afwijken van de artikelen 5, 6, 7 en 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.”

- 4 Bij de vogelrichtlijn is richtlijn 79/409 gecodificeerd en ingetrokken.

5 In de overwegingen 3 en 5 van de Vogelrichtlijn staat te lezen:

„(3) Een groot aantal in het wild levende vogelsoorten vertonen op het [Europese] grondgebied van de [lidstaten] een achteruitgang van hun populatie die bij bepaalde soorten zeer snel verloopt, en deze achteruitgang vormt een ernstige bedreiging voor het behoud van het natuurlijke milieu, met name wegens het biologische evenwicht dat hierdoor wordt bedreigd.

[...]

(5) Instandhouding van de natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten is noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de [Europese Unie] op het gebied van de verbetering van de levensomstandigheden en duurzame ontwikkeling.”

6 Artikel 1, lid 1, van deze richtlijn luidt als volgt:

„Deze richtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan.”

7 Artikel 2 van die richtlijn bepaalt:

„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.”

8 In artikel 5 van deze richtlijn is het volgende opgenomen:

„Onverminderd de artikelen 7 en 9 nemen de lidstaten de nodige maatregelen voor de invoering van een algemene regeling voor de bescherming van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten; deze maatregelen omvatten met name de volgende verbodsbepalingen:

a) een verbod om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen;

[...]”

9 Artikel 7, leden 1 en 3, van de Vogelrichtlijn bepaalt het volgende:

„1. Op de in bijlage II vermelde soorten mag, vanwege hun populatieniveau, hun geografische verspreiding en de omvang van hun voortplanting in de hele [Unie], 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.

[...]

3. Op de in bijlage II, deel B, genoemde soorten mag alleen worden gejaagd in de lidstaten waarbij deze soorten zijn vermeld.”

10 In bijlage II, deel B, bij deze richtlijn wordt onder meer melding gemaakt van de *turdus merula* (merel), de *turdus pilaris* (kramsvogel), de *turdus philomelos* (zanglijster), de *turdus iliacus* (koperwiek) en de *turdus viscivorus* (grote lijster).

11 Artikel 8, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„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.”

12 Lijm staat vermeld onder de in bijlage IV, onder a), bij die richtlijn bedoelde vangstmiddelen.

13 Artikel 9, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn luidt:

„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.

2. In de in lid 1 bedoelde afwijkende bepalingen moet worden vermeld:

a) voor welke soorten mag worden afgeweken;

b) welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan;

c) onder welke voorwaarden met betrekking tot het risico en onder welke omstandigheden van tijd en van plaats deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen;

d) welke autoriteit bevoegd is te verklaren dat aan die voorwaarden is voldaan, en te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend, binnen welke grenzen en door welke personen;

e) welke controles zullen worden uitgevoerd.”

### *Frans recht*

- 14 Titel II van boek IV van de code de l'environnement (milieuwetboek) heeft betrekking op de jacht en bevat onder meer hoofdstuk IV („Beoefening van de jacht”), dat is onderverdeeld in zes afdelingen, waarvan afdeling 3 gewijd is aan „jachtmethoden en -middelen”. Het in genoemde afdeling opgenomen artikel L. 424-4 van dit wetboek bepaalt:

„Tijdens het jachtseizoen heeft de houder van een vergunning het recht om overdag de jacht te beoefenen, met name met een geweer, met honden of met roofvogels, in overeenstemming met de verschillende regelingen die zijn vastgesteld bij besluiten van de voor de jacht bevoegde minister. ‚Overdag’ wil zeggen vanaf één uur vóór zonsopkomst in de hoofdplaats van het betrokken departement tot één uur na zonsondergang.

[...]

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 één uur vóór zonsopkomst en verwijderd vóór elf uur.

Alle andere jachtmiddelen, waaronder vliegtuigen en automobielen, zelfs om het wild op te drijven, zijn verboden.

[...]”

- 15 Artikel 1 van de arrêté du secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, du 17 août 1989 relatif à l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et de Vaucluse (besluit van de aan de eerste minister toegevoegde staatssecretaris belast met het milieu en de preventie van zware natuurlijke en technologische risico's 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; JORF van 13 september 1989, blz. 11560; hierna: „besluit van 17 augustus 1989”) luidt:

„Het gebruik van lijm voor het vangen van grote lijsters, kramsvogels, koperwieken, zanglijsters 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 hieronder vastgestelde, strikt gecontroleerde omstandigheden, teneinde het vangen van deze vogels in kleine hoeveelheden selectief toe te staan, aangezien er geen andere bevredigende oplossing bestaat.”

- 16 In artikel 4, eerste alinea, van dit besluit is het volgende bepaald:

„Zolang lijm is aangebracht, moet de jager aanwezig zijn. Iedere gevangen vogel wordt onmiddellijk schoongemaakt.”

17 Artikel 6 van dit besluit bepaalt:

„Het maximumaantal 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.”

18 Artikel 11 van dat besluit luidt:

„Andere vogels dan grote lijsters, kramsvogels, koperwieken, zanglijsters en merels die per ongeluk gevangen zijn, worden schoongemaakt en direct weer vrijgelaten.”

19 Op grond van het besluit van 17 augustus 1989 heeft de ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire (minister van Algemene Zaken, Ecologische en Solidaire Transitie, Frankrijk), bij de besluiten van 24 september 2018, het maximumaantal lijsters of merels dat door middel van lijm mag worden gevangen voor gebruik als lokvogel in de departementen Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Vaucluse en Var respectievelijk vastgesteld op 2 900, 400, 11 400, 15 600 en 12 200 voor het jachtseizoen 2018-2019.

### Hoofdgeding en prejudiciële vragen

20 One Voice heeft bij de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) vijf beroepen ingesteld met het verzoek om de besluiten van 24 september 2018 nietig te verklaren en de minister van Ecologische en Solidaire Transitie te gelasten het besluit van 17 augustus 1989 in te trekken. De Ligue pour la protection des oiseaux heeft bij deze rechter vijf beroepen tot nietigverklaring van de besluiten van 24 september 2018 ingesteld. Deze verschillende beroepen zijn door de verwijzende rechter gevoegd.

21 Tot staving van hun beroepen hebben verzoeksters in het hoofdgeding in wezen betoogd dat het besluit van 17 augustus 1989, op grond waarvan de besluiten van 24 september 2018 zijn vastgesteld, in strijd is met artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn, met name doordat dit besluit een traditionele, niet-selectieve jachtmethode toestaat – namelijk het gebruik van lijmstokken – en doordat het ontbreken van een andere bevredigende oplossing bovendien niet wordt gemotiveerd. Voorts stelt de Ligue pour la protection des oiseaux dat de besluiten van 24 september 2018 ook in strijd zijn met die richtlijn doordat ze de jacht op vogels toestaan in niet strikt gecontroleerde omstandigheden en zonder dat is aangetoond dat de toegestane vangsten beperkt blijven tot kleine hoeveelheden.

22 De verwijzende rechter merkt in de eerste plaats op dat het Hof in het arrest van 27 april 1988, Commissie/Frankrijk (252/85, EU:C:1988:202), heeft geoordeeld dat de bepalingen van het besluit van 27 juli 1982, die niet wezenlijk verschillen van de bepalingen van het besluit van 17 augustus 1989, verenigbaar waren met de vereisten van richtlijn 79/409 en met name dat zij niet in strijd waren met het vereiste van een „verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden” omdat de daarin vervatte voorschriften „zeer nauwkeurig” waren.

23 Deze rechter wijst er echter op dat het Hof in het arrest van 21 juni 2018, Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), dat is geweest na de inwerkingtreding van artikel 3 VEU en artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), heeft geoordeeld dat een nationale wetgeving die een andere traditionele jachtmethode toestond, niet voldeed aan een van de voorwaarden van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn om van

artikel 8 ervan te kunnen afwijken – namelijk de voorwaarde dat de betrokken vangstmethode selectief is – op grond van de overweging dat er „bijvangst” plaatsvonden, zonder de omvang van die bijvangsten te preciseren.

- 24 In dit verband wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de 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. Ingeval deze vraag ontkennend wordt beantwoord moet er volgens deze rechter worden bepaald 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.
- 25 In de tweede plaats benadrukt de verwijzende rechter dat het Hof in het arrest van 27 april 1988, Commissie/Frankrijk (252/85, EU:C:1988:202), weliswaar ook heeft geoordeeld dat het gebruik van lijmstokken voor het vangen van lijsters – een traditionele jachtmethode in bepaalde Franse departementen – niet in strijd was met de vereisten van richtlijn 79/409, die in de vogelrichtlijn zijn overgenomen, maar dat het in zijn arrest van 21 juni 2018, Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), heeft verklaard dat artikel 9 van deze richtlijn vereist dat nauwkeurig en passend wordt gemotiveerd waarom er geen andere bevredigende oplossing bestaat voor de door een lidstaat toegestane afwijking.
- 26 Aangezien in het besluit van 17 augustus 1989 wordt verklaard dat er „geen andere bevredigende oplossing bestaat” omdat het jagen met lijmstokken in de betrokken departementen een traditionele jachtmethode is, wenst de verwijzende rechter te vernemen of de vogelrichtlijn aldus moet 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, op zich 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.
- 27 Tegen deze achtergrond heeft de Conseil d’État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moet artikel 9, lid 1, onder c), van [de vogelrichtlijn] aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de 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 dan worden aangehouden om aan te nemen dat aan het selectiviteitscriterium van deze bepaling is voldaan?
- 2) Moet [de vogelrichtlijn] 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?”

## Beantwoording van de prejudiciële vragen

### *Tweede vraag*

- 28 Met zijn tweede vraag, die eerst moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het traditionele karakter van een methode voor het vangen van vogels op zich volstaat om aan te tonen dat een andere bevredigende oplossing in de zin van deze bepaling deze methode niet kan vervangen.
- 29 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof 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 de vogelrichtlijn 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 berusten 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).
- 30 Meer in het bijzonder moet het bewijs dat is voldaan aan de nodige voorwaarden om af te wijken van de beschermingsregeling van de vogelrichtlijn gebaseerd zijn op beproefde wetenschappelijke kennis. Zo moet de beste relevante kennis beschikbaar zijn voor de autoriteiten op het moment waarop zij vergunningen afgeven [arrest van 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend), C-217/19, EU:C:2020:291, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 31 De nationale regeling voor het behoud van de vogelstand moet, wanneer zij toepassing wil maken van de afwijkende regeling waarin artikel 9 van de vogelrichtlijn voorziet, de criteria voor een afwijking duidelijk en nauwkeurig formuleren en de bevoegde autoriteit verplichten om na te gaan of er geen andere bevredigende oplossing in de zin van dit artikel bestaat, maar uit de motivering bij de toepassing van deze afwijkende regeling moet bovendien blijken dat is voldaan aan de voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat (zie in die zin arrest van 21 juni 2018, Commissie/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punten 48 en 50).
- 32 Derhalve kan niet worden geoordeeld dat een nationale regeling waarin wordt gebruikgemaakt van de afwijkende regeling waarin artikel 9 van de vogelrichtlijn voorziet, voldoet aan de uit artikel 9, lid 2, van deze richtlijn voortvloeiende vereisten inzake de motiveringsplicht, wanneer daarin alleen is vermeld dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat, zonder dat deze vermelding wordt gestaafd door een uitvoerige motivering op basis van de beste relevante wetenschappelijke kennis en met opgave van de redenen die de bevoegde autoriteit tot de



conclusie hebben gebracht dat is voldaan aan alle voorwaarden voor een afwijking in de zin van artikel 9 van deze richtlijn, waaronder de voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat.

- 33 Vervolgens zij eraan herinnerd dat het Hof reeds voor recht heeft verklaard dat er bij de jacht op wilde vogels als liefhebberij onder de door de vogelrichtlijn gestelde voorwaarden sprake kan zijn van een „verstandig gebruik” zoals toegestaan door deze richtlijn [arrest van 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend), C-217/19, EU:C:2020:291, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Ook traditionele jachtmethoden kunnen onder het begrip „verstandig gebruik” vallen, aangezien de lidstaten, zoals in artikel 2 van die richtlijn is bepaald, bij het nemen van de in dit artikel bedoelde maatregelen rekening moeten houden met recreatieve eisen.
- 34 Niettemin moet worden vastgesteld dat, terwijl artikel 2 van de vogelrichtlijn de lidstaten inderdaad verzoekt om voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn rekening te houden met de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen alsook met economische en recreatieve eisen, het behoud van de vogelstand het hoofddoel van deze richtlijn is.
- 35 In dat verband heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat de instandhouding van tradities geen zelfstandige afwijking van de door de vogelrichtlijn ingevoerde beschermingsregeling vormt [zie in die zin arresten van 8 juli 1987, Commissie/België, 247/85, EU:C:1987:339, punt 8; 28 februari 1991, Commissie/Duitsland, C-57/89, EU:C:1991:89, punt 22, en 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend), C-217/19, EU:C:2020:291, punt 85].
- 36 Jachtmethoden zijn immers vaak gebaseerd op plaatselijke tradities of gebruiken, zodat, indien de doelstelling om deze als zodanig te bewaren een zelfstandige grond voor afwijking zou vormen, dit zou leiden tot het toestaan van een groot aantal praktijken die in strijd zijn met de vereisten van artikel 9 van de vogelrichtlijn. Een dergelijke benadering zou indruisen tegen de strikte uitlegging die aan deze bepaling moet worden gegeven.
- 37 Voorts zij eraan herinnerd dat wanneer de bevoegde autoriteit moet nagaan of er geen andere bevredigende oplossingen bestaan, zij een vergelijking moet maken tussen de verschillende oplossingen die voldoen aan de voorwaarden van de bij artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn ingevoerde afwijkende regeling om te bepalen welke oplossing het meest geschikt lijkt [zie in die zin arrest van 23 april 2020, Commissie/Oostenrijk (Voorjaarsjacht op de houtsnip), C-161/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:290, punten 51-57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 38 In dit verband voeren de Fédération nationale des chasseurs en de Franse regering aan dat het kweken van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde soorten geen bevredigende oplossing kan vormen omdat dit te duur is en de geldende regelgeving de handel in deze soorten verbiedt.
- 39 Zoals de advocaat-generaal in punt 36 van haar conclusie heeft opgemerkt, moet rekening worden gehouden met artikel 13 VWEU, op basis waarvan de Unie en de lidstaten bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie ten volle rekening dienen te houden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren. Bijgevolg moet het bevredigende karakter van alternatieve oplossingen worden beoordeeld in het licht van de redelijke opties en de beste beschikbare technieken (zie naar analogie arrest van 9 maart 2010, ERG e.a., C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 62).

- 40 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de kweek en de voortplanting in gevangenschap van vogels van beschermde soorten een andere bevredigende oplossing kunnen vormen, wanneer zij mogelijk blijken te zijn (arrest van 12 december 1996, LRBPO en AVES, C-10/96, EU:C:1996:504, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en dat het vervoer van op geoorloofde wijze gevangen en gehouden vogels eveneens een verstandig gebruik in de zin van richtlijn 79/409 vormt (arrest van 8 juli 1987, Commissie/België, 247/85, EU:C:1987:339, punt 48). Evenzo kan de omstandigheid dat de kweek en de voortplanting in gevangenschap van vogels van de betrokken soorten op grote schaal nog niet haalbaar zijn wegens de nationale regelgeving, als zodanig niet afdoen aan de relevantie van die andere oplossingen (zie in die zin arrest van 12 december 1996, LRBPO en AVES, C-10/96, EU:C:1996:504, punt 21).
- 41 Hieruit volgt dat er, zoals de advocaat-generaal in de punten 30 en 38 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, andere opties lijken te bestaan die aan het vereiste van artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn kunnen voldoen.
- 42 Bovendien is het vangen van vogels met lijmstokken weliswaar een jachtactiviteit op zich, maar vormt het slechts een voorafgaande stap in het kader van andere vangstmethoden, aangezien de aldus gevangen vogels zullen worden gebruikt als lokvogels om andere vogels van dezelfde soort aan te trekken, die dan worden afgeschoten.
- 43 Het enkele feit dat voor een andere vangstmethode bepaalde kenmerken van een traditie zouden moeten worden aangepast en dat er bijgevolg van zou moeten worden afgeweken, volstaat niet om aan te nemen dat er geen „andere bevredigende oplossing” in de zin van artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn bestaat (zie in die zin arrest van 12 december 1996, LRBPO en AVES, C-10/96, EU:C:1996:504, punt 21).
- 44 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 9, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het traditionele karakter van een methode voor het vangen van vogels op zich niet volstaat om aan te tonen dat een andere bevredigende oplossing in de zin van deze bepaling deze methode niet kan vervangen.

### *Eerste vraag*

- 45 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die in afwijking van artikel 8 van deze richtlijn toestaat dat er een methode voor het vangen van vogels wordt gebruikt die leidt tot bijvangst van geringe omvang en met een beperkte duur.
- 46 Er zij op gewezen dat deze vraag betrekking heeft op de uitlegging van de in artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn gestelde voorwaarde dat het vangen, het houden of het verstandig gebruik van bepaalde vogels selectief moet geschieden.
- 47 Dienaangaande hebben de partijen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, verwezen naar de arresten van 27 april 1988, Commissie/Frankrijk (252/85, EU:C:1988:202), 9 december 2004, Commissie/Spanje (C-79/03, EU:C:2004:782), of 21 juni 2018, Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477).

- 48 In dat verband moet om te beginnen worden benadrukt dat het Hof in het eerste arrest weliswaar heeft vastgesteld dat de geldende nationale voorschriften „zeer nauwkeurig” waren en in het bijzonder dat er een „groot aantal beperkende voorwaarden” verbonden waren aan de verlening van vangstvergunningen, maar daarbij enkel heeft geoordeeld dat de door de Europese Commissie verstrekte gegevens geen steun boden aan de beweringen van deze instelling dat de regeling van de betrokken lidstaat in strijd was met de vereisten van richtlijn 79/409 (zie in die zin arrest van 27 april 1988, Commissie/Frankrijk, 252/85, EU:C:1988:202, punten 29 en 30), zonder evenwel specifiek en uitdrukkelijk de voorschriften over het vangen inhoudelijk te toetsen aan het selectiviteitscriterium. Bijgevolg kan dat arrest niet aldus worden opgevat dat daarmee is geoordeeld dat deze voorschriften de toetsing aan dat criterium doorstonden.
- 49 Wat voorts het tweede arrest betreft, was de nationale regeling in de zaak waarin dat arrest is gewezen, die een welbepaalde vorm van jacht met lijmstokken toestond, minder streng dan de regeling in het hoofdgeding, met als gevolg dat de oplossing waarvoor in dat arrest is gekozen in casu niet kan worden toegepast.
- 50 In het derde arrest ten slotte had de betrokken lidstaat zelf erkend dat de door zijn regelgeving toegestane vangstmethode niet selectief was.
- 51 Met dit in het achterhoofd blijkt uit de bewoordingen van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn dat de lidstaten mogen afwijken van het in artikel 8 van deze richtlijn neergelegde verbod om gebruik te maken van de in bijlage IV, onder a), bij die richtlijn genoemde vangstmethoden, mits deze methoden het met name mogelijk maken om „selectief” bepaalde vogels te vangen.
- 52 In artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn wordt niet nader aangegeven hoe deze voorwaarde moet worden opgevat. Bovendien biedt een analyse van de verschillende taalversies van deze bepaling geen enkel aanknopingspunt voor de betekenis die aan het begrip „selectiviteit” moet worden gegeven, zoals de advocaat-generaal in de punten 53 en 54 van haar conclusie heeft opgemerkt.
- 53 Aangezien artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn geen enkele verwijzing naar het nationale recht bevat, moet worden vastgesteld dat het begrip „selectiviteit” een autonoom Unierechtelijk begrip vormt dat op het grondgebied van de Unie uniform moet worden uitgelegd [zie naar analogie arrest van 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punt 75]. Bovendien is het vaste rechtspraak dat er bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 9 oktober 2019, BGL BNP Paribas, C-548/18, EU:C:2019:848, punt 25).
- 54 Wat om te beginnen de term „selectiviteit” betreft, moet worden opgemerkt dat deze term in zijn gewone betekenis betrekking heeft op ieder proces waardoor een selectie wordt gemaakt, namelijk een proces waarbij binnen een bepaald geheel bepaalde onderdelen worden gekozen of behouden en andere worden uitgesloten op basis van specifieke kenmerken.
- 55 Wat vervolgens de context van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn betreft, zij eraan herinnerd dat artikel 5, onder a), van deze richtlijn, onverminderd de artikelen 7 en 9 ervan, een algemeen verbod instelt op het opzettelijk doden of vangen van de in artikel 1 van deze richtlijn bedoelde vogelsoorten, ongeacht de gebruikte methode. In dit verband bepaalt artikel 8, lid 1, van die richtlijn dat de lidstaten een verbod instellen op „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”, waaronder lijm.

- 56 Uit deze bepalingen volgt dat de vogelrichtlijn, zoals de advocaat-generaal in punt 21 van haar conclusie heeft opgemerkt, de vangstmethode waarbij wordt gebruikgemaakt van lijm in beginsel verbiedt.
- 57 De door artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn geboden afwijkingsmogelijkheid is dus de tegenhanger van het verbod op niet-selectieve vangstmethoden van artikel 8, lid 1, van deze richtlijn, en met name van de in bijlage IV, onder a), bij die richtlijn genoemde methoden.
- 58 Wat ten slotte de doelstellingen van de vogelrichtlijn betreft, moet worden benadrukt dat, zoals blijkt uit de overwegingen 3 en 5 van die richtlijn, de „[i]nstandhouding van de natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten [...] noodzakelijk [is] voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de [Unie] op het gebied van de verbetering van de levensomstandigheden en duurzame ontwikkeling” en dat de achteruitgang van een groot aantal van deze soorten „een ernstige bedreiging [vormt] voor het behoud van het natuurlijke milieu, met name wegens het biologische evenwicht dat hierdoor wordt bedreigd”.
- 59 Om die bedreiging het hoofd te bieden bepaalt artikel 1, lid 1, van de vogelrichtlijn dat deze richtlijn, die „betrekking [heeft] op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is”, „de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten [betreft] en [...] regels [stelt] voor de exploitatie daarvan”.
- 60 Bovendien moet deze richtlijn worden geplaatst in het kader van zowel artikel 3 VEU als artikel 37 van het Handvest, volgens welke bepalingen de Unie in wezen streeft naar duurzame ontwikkeling en een hoog niveau van milieubescherming bewerkstelligt.
- 61 Voorts volgt uit de bepalingen van artikel 9 van de vogelrichtlijn, die verwijzen naar de strikte controle op de in dat artikel genoemde afwijking en op de selectiviteit van de vangsten, net als overigens uit het algemene evenredigheidsbeginsel, dat die afwijking waarvan een lidstaat gebruik wenst te maken, evenredig moet zijn met de behoeften die deze rechtvaardigen [arrest van 23 april 2020, Commissie/Finland (Voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend), C-217/19, EU:C:2020:291, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 62 Bijgevolg moet er, gelet op de beschermingsdoelstellingen van de vogelrichtlijn, bij de beoordeling van de selectiviteit van een vangstmethode in de zin van artikel 9, lid 1, onder c), van deze richtlijn niet alleen rekening worden gehouden met de wijze waarop deze methode wordt toegepast en met de mate waarin daarbij vogels worden gevangen die niet tot de doelsoort behoren, maar ook met de eventuele gevolgen ervan voor de gevangen soorten in termen van letsels die de gevangen vogels oplopen.
- 63 In dit verband moet er een onderscheid worden gemaakt naargelang de vangstmethode al dan niet dodelijk is. In het eerste geval moet de selectiviteitsvoorwaarde eerder strikt worden opgevat; in het tweede geval daarentegen kan deze voorwaarde zelfs vervuld worden geacht als er sprake is van bijvangst, mits de soorten waarop deze methode niet is gericht, in kleine hoeveelheden worden gevangen gedurende een bepaalde periode, en zij kunnen worden teruggezet met niet meer dan verwaarloosbare schade.

- 64 Hoewel uit de omstandigheid dat een in beginsel niet-dodelijke vangstmethode leidt tot bijvangsten, op zich niet kan worden afgeleid dat deze methode niet selectief is, geeft de omvang van die bijvangsten en de ernst van de eventuele gevolgen voor zowel de bejaagde als de ongewenste soorten bijgevolg wel aan hoe selectief die methode is.
- 65 Zowel uit de bewoordingen van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn, gelezen in het licht van artikel 8, lid 1, van deze richtlijn, uit de doelstellingen van deze richtlijn, als uit de context ervan, zoals die voortvloeit uit de bepalingen van artikel 3 VEU, artikel 37 van het Handvest, artikel 191, lid 2, eerste alinea, VWEU en artikel 13 VWEU betreffende het dierenwelzijn, volgt dat de selectiviteitsvoorwaarde van artikel 9, lid 1, onder c), van die richtlijn aldus moet worden opgevat dat daaraan, in geval van een niet-dodelijke vangstmethode die tot bijvangsten leidt, alleen kan worden voldaan mits die bijvangsten beperkt in omvang zijn – en het dus gaat om een zeer klein aantal exemplaren dat per ongeluk en kortstondig wordt gevangen – en de betrokken exemplaren kunnen worden vrijgelaten zonder ernstige schade.
- 66 In casu benadrukt de verwijzende rechter dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde vangstmethode „in beginsel” niet-dodelijk is en slechts in kleine hoeveelheden en voor een heel beperkte periode tot bijvangsten leidt. Bovendien bepaalt artikel 11 van het besluit van 17 augustus 1989 dat alle per ongeluk gevangen vogels „worden schoongemaakt en direct weer [worden] vrijgelaten”.
- 67 Zoals verzoeksters in het hoofdgeding en de Commissie hebben opgemerkt, en zoals de advocaat-generaal in de punten 51 en 64 van haar conclusie heeft opgemerkt, is het echter zeer waarschijnlijk dat, onder voorbehoud van de bevindingen van de verwijzende rechter, gevangen vogels onherstelbare letsels oplopen ook al worden zij gereinigd, aangezien het inherent is aan lijmstokken dat zij de veren van vogels kunnen beschadigen.
- 68 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat uit de in punt 30 van dit arrest aangehaalde rechtspraak volgt dat de bevoegde autoriteiten op het moment dat zij vergunningen afgeven moeten beschikken over de beste wetenschappelijke kennis om aan te kunnen tonen dat is voldaan aan de voorwaarden om af te wijken van de door de vogelrichtlijn ingevoerde beschermingsregeling.
- 69 Voorts moeten de bevoegde autoriteiten, wanneer de afwijkingen eenmaal zijn toegestaan, overeenkomstig artikel 9, lid 2, onder e), van deze richtlijn de nodige controles uitvoeren om zich ervan te vergewissen dat de bijvangsten zoveel mogelijk overeenstemmen met het verwachte niveau daarvan en dat zij geen ernstige schade veroorzaken.
- 70 Hieruit volgt dat een niet-dodelijke vangstmethode die leidt tot bijvangsten niet voldoet aan het selectiviteitsvereiste van artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn, wanneer deze bijvangsten, ook al zijn zij beperkt in omvang en duur, de ongewenst gevangen soorten meer dan verwaarloosbare schade kunnen berokkenen.
- 71 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 9, lid 1, onder c), van de vogelrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die in afwijking van artikel 8 van deze richtlijn een vangstmethode toestaat die leidt tot bijvangsten, wanneer deze bijvangsten, ook al zijn zij beperkt in omvang en duur, de ongewenst gevangen soorten meer dan verwaarloosbare schade kunnen berokkenen.

## Kosten

- 72 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 9, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand moet aldus worden uitgelegd dat het traditionele karakter van een methode voor het vangen van vogels op zich niet volstaat om aan te tonen dat een andere bevredigende oplossing in de zin van deze bepaling deze methode niet kan vervangen.**
- 2) **Artikel 9, lid 1, onder c), van richtlijn 2009/147 moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die in afwijking van artikel 8 van deze richtlijn een vangstmethode toestaat die leidt tot bijvangst, wanneer deze bijvangst, ook al zijn zij beperkt in omvang en duur, de ongewenst gevangen soorten meer dan verwaarloosbare schade kunnen berokkenen.**

ondertekeningen