

Sag C-900/19**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

6. december 2019

Forelæggende ret:

Conseil d'État (Frankrig)

Afgørelse af:

29. november 2019

Sagsøgere:

Association One Voice

Ligue pour la protection des oiseaux

Sagsøgt:

Ministre de la Transition écologique et solidaire

Intervenient:

Fédération nationale de la chasse

1. Sagens genstand og faktiske omstændigheder

- 1 Den franske lovgivning tillader i fem departementer i det sydøstlige Frankrig brug af limpinde til indfangning af drosler og solsorte, som skal anvendes som lokkefugle, på de betingelser, der er præciseret i en bekendtgørelse, som bl.a. foreskriver, at antallet af disse skal begrænses årligt ved ministeriel bekendtgørelse.
- 2 To dyreværnsorganisationer fordømmer brug af limpinde, som i deres øjne er grusomme fangstanordninger, og indfangning af fuglearter, hvis bestand ifølge den videnskabelige viden er gået drastisk tilbage, og som er følsomme over for lidelse.
- 3 Organisationerne har derfor anlagt sag ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) til prøvelse af den lovgivning, som tillader brugen af limpinde.

- 4 Det nationale jagtforbund er interveneret i sagen, og har nedlagt påstand om frifindelse.
- 5 I forbindelse med undersøgelsen af bl.a. anbringenderne om tilsidesættelse af bestemmelserne og målene i direktivet om beskyttelse af vilde fugle har Conseil d'État udsat sagen og forelagt Domstolen to fortolkningsspørgsmål.

2. Retsforskrifter

EU-retten

Traktaten om Den Europæiske Union (TEU)

- 6 Artikel 3 bestemmer:

»1. [...]

3. Unionen opretter et indre marked. Den arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på [...] et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten. [...]

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (chartret)

- 7 Artikel 37 bestemmer:

»Miljøbeskyttelse

Et højt miljøbeskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten skal integreres i Unionens politikker og sikres i overensstemmelse med princippet om en bæredygtig udvikling«.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (»fugledirektivet«)

- 8 Artikel 2 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.«

- 9 Artikel 8 [, stk.1,] bestemmer:

»1. For så vidt angår jagt på, fangst af eller drab på fugle i overensstemmelse med dette direktiv forbyder medlemsstaterne anvendelse af alle midler, indretninger eller metoder til massefangst eller -drab eller ikke-selektiv fangst eller drab, som

kan medføre, at en art forsvinder lokalt; de forbyder herunder navnlig anvendelse af de i bilag IV, litra a), nævnte midler, indretninger og metoder.«

10 Artikel 9 bestemmer for så vidt det er relevant for den foreliggende sag:

»1. Medlemsstaterne kan af nedenstående grunde fravige artikel 5-8, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning:

[...]

c) for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder. [...]

11 Bilag IV bestemmer følgende for så vidt det er relevant for den foreliggende sag:

»BILAG IV

a)

– Snarer [...], limpinde, kroge, levende fugle, der er blindede eller lemlæstede, og som anvendes som lokkefugle, [...]

Fransk lovgivning

Miljøloven

12 I afsnit II (Jagt) findes artikel L424-4, som for så vidt det er relevant for den foreliggende sag, bestemmer følgende:

»[...]

For på strengt kontrollerede betingelser og på selektiv måde at tillade jagt af visse trækfugle i mindre mængder, godkender ministeren med ansvar for jagt på de betingelser, som denne fastsætter, anvendelsen af jagtmetoder og -midler, som bygger på skik og brug, og som fraviger dem, der er tilladt i henhold til stk. 1.

[...]

Limpindene skal placeres en time før solopgang og fjernes inden kl. 11. [...]

Bekendtgørelse af 17. august 1989 om brug af limpinde til indfangning af drosler og solsorte, der skal anvendes som lokkefugle i departementerne Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var og Vaucluse

13 Artikel 1 bestemmer:

»Brug af limpinde til indfangning af drosler [...] og solsorte, der skal anvendes som lokkefugle til private formål, er tilladt i departementerne Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var og Vaucluse på de strengt kontrollerede betingelser, som er anført nedenfor, med henblik på at tillade selektiv fangst af disse fugle i mindre mængder, eftersom der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning.«

14 Artikel 4 bestemmer:

»Limpindene må kun placeres i nærvær af en jæger. Enhver indfanget fugl renses øjeblikkeligt. Det er forbudt at bære gevær i forbindelse hermed.«

15 Artikel 6 bestemmer:

»Ministeren med ansvar for jagt fastsætter hvert år det maksimale antal fugle, som må indfanges i fangstperioden, og i givet fald de tekniske specifikationer for hvert departement.«

16 Artikel 11 bestemmer:

»Alt andet fuglevildt end drosler [...] og solsorte, som fanges utilsigtet, renses og sættes fri øjeblikkeligt.«

De ministerielle bekendtgørelser af 24. september 2018 om fangstperioden 2018-2019

17 De fem bekendtgørelser bestemmer i deres artikel 1:

I departementerne [Alpes-de-Haute-Provence], [Alpes-Maritimes], [Bouches-du-Rhône], [Var] og [Vaucluse] er det maksimale antal drosler eller solsorte, der skal anvendes som lokkefugle, som må indfanges med limpinde, fastsat til henholdsvis [2 900], [400], [11 400], [12 200] og [15 600] for fangståret 2018-2019.

3. Parternes synspunkter

Sagsøgerne

18 De sagsøgende organisationer har gjort gældende, at den franske lovgivning tilsidesætter fugledirektivets artikel 9, stk. 1, navnlig for så vidt som den tillader en ikke-selektiv traditionel jagtmetode. Ligue pour la protection des oiseaux (Fuglebeskyttelsesorganisation) har i denne forbindelse nedlagt påstand om, at der udpeges en ekspert med henblik på at fastlægge andelen af fugle, der ud over dem, som det er tilladt at fange ved brug af limpinde, utilsigtet er blevet fanget med limpinde i de seneste jagtsæsoner. Lovgivningen indeholder desuden ikke en begrundelse for den hævdede mangel på en anden tilfredsstillende løsning end den indfangning ved brug af limpinde, som den tillader.

- 19 Organisationerne har indledningsvis henvist til, at fugledirektivets artikel 8 forbyder metoder, der tilsigter massefangst eller ikke-selektiv fangst, og navnlig limpinde. Fugledirektivets artikel 9 tillader dog medlemsstaterne at fravige dette forbud af en række grunde, »såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning«, og navnlig i medfør af litra c), med henblik på at tillade selektiv indfangning af bestemte fuglearter i mindre mængder.
- 20 De har tilføjet, at Domstolen har fastslået, at »nationale love og administrative bestemmelser med henblik på kun at give de kompetente myndigheder adgang til at anvende de i artikel 9 i direktiv 2009/147 fastsatte undtagelser på en måde, som er forenelig med EU-retten, skal udfærdiges på en sådan måde, at anvendelsen af de heri fastsatte undtagelsesbestemmelser tilgodeser retssikkerhedsprincippet. Følgelig skal den gældende nationale lovgivning på dette område således klart og nøjagtigt angive undtagelseskriterierne og pålægge de myndigheder, der har ansvaret for deres anvendelse, at tage hensyn hertil. Idet der er tale om en undtagelsesordning, som skal fortolkes strengt og pålægge den myndighed, som træffer beslutningen, bevisbyrden for, at de krævede betingelser foreligger for hver undtagelse, skal medlemsstaterne sikre, at enhver handling, der påvirker de beskyttede arter, kun tillades ved beslutninger, som indeholder en præcis og tilstrækkelig begrundelse, der henviser til begrundelser, betingelser og krav i det nævnte direktivs artikel 9, stk. 1 og 2« (dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 21 De franske myndigheder tillader imidlertid indfangning af fugle ved brug af limpinde på betingelser, der ikke er strengt kontrollerede, selv om denne fangstmetode ikke er selektiv, uden at have undersøgt, om der findes en anden tilfredsstillende løsning, og uden at have påvist, at den tilladte indfangning udgør indfangning i mindre mængder.
- 22 Målet om at beskytte eller bevare brugen af traditionelle midler, indretninger eller metoder til fangst eller -drab af fugle til rent rekreative formål, kan ikke i sig selv være en begrundelse for det hævdede forhold, at der, ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 9, som gør det muligt at fravige det i direktivets artikel 8 omhandlede principielle forbud mod visse fangstmetoder.

Sagsøgte og intervenienten

- 23 Ministre de la Transition écologique et solidaire (ministeren for økologisk og solidarisk omstilling) og Fédération nationale des chasseurs (den nationale sammenslutning af jægere) har nedlagt påstand om frifindelse.

4. Conseil d'États vurdering

Den selektive karakter af den fangstmetode, som er tilladt i henhold til undtagelsen

- 24 Det fremgår af bestemmelserne i artikel L424-4 i Code de l'environnement, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 1, 4, og 11, i bekendtgørelsen af 17. august 1989, at en jæger, der har tilladelse til at bruge limpinde, for at sikre, at den traditionelle fangstmetode, der består i brug af limpinde i de pågældende fem departementer, er selektiv, altid skal befinde sig i nærheden af sine indretninger, navnlig med henblik på at identificere de arter, der findes på stedet, at forhindre, at andre arter end drosler og solsorter nærmer sig indretningerne, og i givet fald at være i stand til øjeblikkeligt at rense og sætte fugle af andre arter, der til trods disse forholdsregler utilsigtet er blevet fanget, fri, idet brugen af limpinde i princippet er en ikke-dødbringende fangstmetode.
- 25 Domstolen har i forbindelse med behandlingen af et traktatbrudssøgsmål vedrørende den dagældende franske lovgivning, som i vid udstrækning svarer til den aktuelle ordning, i dom af 27. april 1988, Kommissionen mod Frankrig (252/85, EU:C:1988:202, præmis 29 og 30) fastslået, at, »[d]et skal bemærkes, at de franske bestemmelser om indfangning af drosler og sanglærker i visse departementer har en meget præcis karakter. De ovenfor nævnte bekendtgørelser kræver nemlig et stort antal betingelser opfyldt, før indfangningstilladelse meddeles. Herudover skal det fastslås, at Kommissionen ikke har bevist, at der efter de franske bestemmelser kan ske indfangning, der ikke kan anses for fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder. Kommissionen har nemlig ikke bestridt sagsøgtets argument om, at antallet af indfangede fugle kun udgør en meget ringe del af den samlede bestand af disse fuglearter«.
- 26 Hvad angår fugledirektivets artikel 9 har Domstolen imidlertid i dom af 21. juni 2018, Kommissionen mod Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), som vedrørte en lovgivning, der var blevet indført af en medlemsstat vedrørende en anden type traditionel jagt, hvilken dom blev afsagt efter ikrafttrædelsen af artikel 3 TEU og chartrets artikel 37, fastslået, at denne lovgivning ikke opfyldte betingelsen om, at en fangstmetode skal være selektiv, for at direktivets artikel 8 kan fraviges, idet Domstolen støttede sig på, at der forekom »bifangster«, uden at den præciserede omfanget af disse bifangster. Den fastslog dog i øvrigt, at den undtagelse, der var indrømmet i medfør af den omhandlede lovgivning, ikke svarede til »mindre mængder« af fugle, og at en anden betingelse i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), var tilsidesat.
- 27 Conseil d'État forelægger et første præjudicielt spørgsmål vedrørende begrebet »bifangster« og vedrørende den selektive karakter, som kræves i henhold til undtagelsen i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c).

Spørgsmålet, om hvorvidt manglen på en anden tilfredsstillende løsning er begrundet

- 28 I dom af 21. juni 2018, Kommissionen mod Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, præmis 51), fastslog Domstolen, at fugledirektivets artikel 9 kræver »en præcis og tilstrækkelig begrundelse, der henviser til betingelsen om, at der ikke findes en anden tilfredsstillende løsning« som krævet i henhold til fugledirektivets artikel 9.
- 29 Bekendtgørelsen af 17. august 1989 tillader imidlertid, at der bruges limpinde på de betingelser, der er fastsat deri, med den begrundelse, at der henset til denne jagtmetodes traditionelle karakter i de pågældende departementer »ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning« (artikel 1), eftersom den omhandlede jagtmetode i de departementer, hvor den er tilladt, svarer til en jagtmetode, som bygger på skik og brug, som udtrykkeligt er nævnt i miljølovens artikel L424-4.
- 30 Conseil d'État ønsker derfor oplyst, om bevarelsen af en traditionel rekreativ jagtmetode i sig selv kan betyde, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 9, stk. 1, og således gøre det muligt at fravige det principelle forbud mod denne jagtmetode, der er fastsat i dets artikel 8.

5. De præjudicielle spørgsmål

- 31 Conseil d'État forelægger Domstolen følgende to spørgsmål:

1 - Skal bestemmelserne i artikel 9, stk. 1, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 fortolkes således, at de er til hinder for, at medlemsstaterne tillader brug af midler, indretninger eller metoder til fangst eller drab, der selv minimalt og strengt midlertidigt, kan føre til bifangster? Hvilke kriterier skal der i givet fald – navnlig henset til andelen eller det begrænsede omfang af disse bifangster, til den omstændighed, at denne fangstmetode i princippet ikke er dødelig og til forpligtelsen til at sætte de arter, som er fanget utilsigtet, fri, uden at der forårsages alvorlig skade på dem – anvendes ved bedømmelsen af, om det kriterium om selektivitet, der er fastsat i disse bestemmelser, er opfyldt?

2 - Skal direktivet af 30. november 2009 fortolkes således, at formålet om at bevare brugen af metoder og midler til fuglejagt, som bygger på skik og brug, til rekreative formål – for så vidt som alle de andre betingelser, der i artikel 9, stk. 1, litra c), er fastsat for, at en sådan undtagelse finder anvendelse, er opfyldt – kan begrunde, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 9, stk. 1, hvilket således gør det muligt at fravige det princip om forbud mod disse jagtmetoder og -midler, der er fastsat i direktivets artikel 8?