

Mål C-900/19**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

6 december 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Conseil d'État (Frankrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

29 november 2019

Sökande:

Association One Voice

Ligue pour la protection des oiseaux

Svarande:

Ministre de la Transition écologique et solidaire

Intervenant:Fédération nationale de la chasse**1. Föremålet för och uppgifter om tvisten**

- 1 Enligt fransk lagstiftning är det i de fem departementen i Sud Est (Sydväst) tillåtet att använda fågellim eller limstänger för att fånga trastar, vilka ska tjäna som lockbete, under vissa villkor som preciseras i en föreskrift som bland annat avser en årlig begränsning av antalet fåglar av denna art genom ministerbeslut.
- 2 Två djurskyddsorganisationer har kritiserat användningen av fågellim och limstänger, vilka enligt deras uppfattning är grymma fångstanordningar, samt fångst av fågelarter vars population enligt vetenskapliga rön har drabbats av en betydlig nedgång. Djurskyddsorganisationerna har även åberopat fåglarnas känslighet för lidande.
- 3 Dessa organisationer väckte talan vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) mot de bestämmelser som tillät användning av sådana fångstanordningar.

- 4 Fédération nationale des chasseurs (det nationella jägarförbundet) intervenerade till stöd för yrkandet att talan skulle ogillas.
- 5 Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) ska vid prövningen bland annat beakta grunderna avseende åsidosättande av direktivet om bevarande av vilda fåglar (fågelskyddsdirektivet) och vilandeförklarade målet för att ställa två tolkningsfrågor till Europeiska unionens domstol.

2. Rättslig ram

Unionsrätten

Fördraget om Europeiska unionen (FEU)

- 6 I artikel 3 föreskrivs följande:

”1. ...

3. Unionen ska upprätta en inre marknad. Unionen ska verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på ... en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö. ...”

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan)

- 7 I artikel 37 föreskrivs följande:

”Miljöskydd

En hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet ska integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling.”

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågelskyddsdirektivet)

- 8 I artikel 2 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de fågelarter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.”

- 9 I artikel 8 föreskrivs följande:

”1. Vid jakt, fångst och dödande av fåglar enligt detta direktiv ska medlemsstaterna förbjuda användningen av alla medel, arrangemang eller metoder

som används för storskalig eller icke-selektiv fångst eller dödande av fåglar eller som kan orsaka lokal utrotning av en art, särskilt användningen av de medel, arrangemang och metoder som anges i bilaga IV punkt a.”

10 I artikel 9 föreskrivs följande i de avsnitt som är av intresse i förevarande mål:

”1. Medlemsstaterna får, om det inte finns någon annan lämplig lösning, medge undantag från artiklarna 5–8 av följande anledningar:

...

c) 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. ...”

11 Bilaga IV har följande lydelse i den bestämmelse som är av intresse i förevarande mål:

”BILAGA IV

a)

– Snaror ... , lim, krokor, levande fåglar som är blinda eller lemlästade och som används som lockfåglar, ... ”

Den franska lagstiftningen

Miljölagen

12 I artikel L424–4, som återfinns i kapitel II (Jakt), föreskrivs följande i de stycken som är av intresse i förevarande mål:

” ...

Ministern med ansvar för jaktfrågor får, på de villkor som avgörs av honom eller henne, tillåta användning av traditionella jakt- och fångstmetoder som avviker från de metoder som tillåts enligt första stycket, för att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektivt grund tillåta jakt på vissa flyttfåglar i litet antal,

...

Fågellim och limstänger ska placeras ut en timme innan solen går upp och avlägsnas före klockan elva på dagen. ...”

Förordning av den 17 augusti 1989 om användningen av fågellim och limstänger för fångst av trastar avsedda som lockbete i departementen Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var och Vaucluse

13 Artikel 1 har följande lydelse:

”Användning av fågellim och limstänger för fångst av trastar ... och koltrastar, för personligt bruk som lockbete tillåts i departementen Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var och Vaucluse, under strängt kontrollerade förhållanden vilka anges nedan, för selektiv fångst av dessa fåglar i litet antal, på grund av att det saknas andra tillfredställande fångstmetoder.”

14 I artikel 4 föreskrivs följande:

”Fågellim och limstänger ska endast användas i jägarens närvaro. Fångade fåglar ska genast rengöras. Det är förbjudet att medhava gevär under sådan fångst.”

15 I artikel 6 föreskrivs följande:

”Det högsta antal fåglar som får fångas under jaktperioden, samt, i förekommande fall, de tekniska specifikationerna för varje departement, fastställs årligen av ministern med ansvar för jaktfrågor.”

16 I artikel 11 föreskrivs följande:

”Alla andra bytesdjur än trastar ... och koltrastar, som fångas oavsiktligt ska omedelbart rengöras och befrias.”

Ministerbeslut av den 24 september 2018 avseende regleringsåret 2018–2019

17 I de fem besluten föreskrivs i den första artikeln i respektive beslut följande:

”I departementen [Alpes-de-Haute-Provence], [Alpes-Maritimes], [Bouches-du-Rhône], [Var] och [Vaucluse], fastställs det högsta antal trastar och koltrastar som kan fångas som lockbete med hjälp av fågellim och limstänger, till [2 900], [400], [11 400], [12 200] och [15 600] under jaktperioden år 2018-2019.”

3. Parternas yttranden

Sökandena

18 Djurskyddsorganisationerna har gjort gällande att den franska lagstiftningen strider mot artikel 9.1 i fågelskyddsdirektivet, bland annat genom att en traditionell icke-selektiv jaktmetod tillåts. Ligue pour la protection des oiseaux (Fågelskyddsförbundet) har i detta avseende begärt att en sakkunnig ska utses för att fastställa andelen andra fåglar än dem som det är tillåtet att fånga med fågellim och limstänger som oavsiktligt har fångats genom denna jaktmetod under de

senaste jaktperioderna. I lagstiftningen motiveras för övrigt inte den påstådda avsaknaden av andra tillfredställande jaktmetoder än fågellim och limstänger som därigenom tillåts.

- 19 Sökandena har erinrat om att det enligt artikel 8 i fågelskyddsdirektivet är förbjudet med omfattande eller icke-selektiva fångstmetoder, i synnerhet fågellim och limstänger. Enligt artikel 9 i fågelskyddsdirektivet får medlemsstaterna emellertid medge undantag från detta förbud ”om det inte finns någon annan lämplig lösning” av följande anledningar, bland annat för att på selektiv grund tillåta fångst av vissa fåglar i litet antal i enlighet med punkt c.
- 20 Sökandena har vidare påpekat att EU-domstolen har angett att för ”att göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att bara tillämpa de undantag som föreskrivs i artikel 9 i direktiv 2009/147 på ett sätt som är förenligt med unionsrätten, ska nationella lagar och andra författningar enligt domstolens praxis avfattas så, att tillämpningen av undantagsbestämmelserna i dessa lagar och författningar uppfyller rättssäkerhetsprincipen. Kriterierna för att beviljas undantag ska därför anges klart och tydligt i den nationella lagstiftningen på detta område och de myndigheter som tillämpar lagstiftningen ska åläggas att beakta kriterierna. Undantagsbestämmelser ska tolkas restriktivt och bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag ska åvila den myndighet som fattar beslutet. Medlemsstaterna ska säkerställa att åtgärder som rör skyddade arter endast tillåts i beslut som är tydligt och tillräckligt motiverade och som hänvisar till skäl, villkor och krav som anges i artikel 9.1 och 9.2 i det direktivet” (dom av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 21 De franska myndigheterna har emellertid godkänt fångst av fåglar med fågellim och limstänger under förhållanden som inte är strängt kontrollerade, trots att denna fångstmetod inte är selektiv, utan att ha undersökt om det fanns någon annan lämplig lösning och utan att ha visat att den tillåtna fångsten enbart avsåg ett litet antal fåglar.
- 22 Syftet att skydda eller bevara traditionella metoder eller anordningar för fångst och dödande av fåglar för rent rekreativa ändamål kan inte i sig motivera den påstådda avsaknaden av någon annan lämplig lösning, i den mening som avses i artikel 9 i direktivet, som gör det möjligt att medge undantag från det principiella förbudet mot vissa jaktmetoder som föreskrivs i artikel 8 i direktivet.

Svaranden och intervenienten

- 23 Ministre de la Transition écologique et solidaire (ministern för ekologisk och solidarisk anpassning) och Fédération nationale des chasseurs (det nationella jägarförbundet) har yrkat att talan ska ogillas då den saknar grund.

4. Conseil d'États bedömning

Huruvida den jakt som godkänts genom undantaget är selektiv

- 24 Det framgår av artikel L424–4 i Code de l'environnement (miljölagen), jämförd med artiklarna 1, 4 och 11 i föreskrift av den 17 augusti 1989, att, för att säkerställa den selektiva karaktären av den traditionella fångstmetod som består i användningen av fågellim och limstänger, ska den jägare som tillåts använda denna fångstmetod hela tiden befinna sig i närheten av fångstanordningarna, bland annat för att kunna identifiera de arter som finns på platsen, förhindra att andra arter än trastar närmar sig anordningarna, och i förekommande fall vara beredd att omedelbart rengöra och befria fåglar av andra arter som trots förebyggande åtgärder oavsiktligt har infångats, då fångst genom fågellim och limstänger utgör en icke-dödlig fångstmetod.
- 25 Vid en talan om fördragsbrott avseende den dåvarande franska lagstiftningen, vilken i stort sett motsvarar nuvarande bestämmelser, angav domstolen i domen av den 27 april 1988, kommissionen/Frankrike (252/85, EU:C:1988:202, punkterna 29 och 30) att "[d]et bör noteras att de franska bestämmelserna om fångst av trastar och sånglärkor i vissa departement är mycket precisa. I ovannämnda föreskrifter underställs nämligen beviljandet av fångstillstånd ett stort antal restriktiva villkor. Kommissionen har inte visat att den franska lagstiftningen tillåter fångster som går utöver vad som är förnuftig fångst av vissa fåglar i litet antal. Kommissionen har nämligen inte bestritt svarandens argument att det fångade antalet fåglar uppgår till en mycket liten andel av den berörda populationen".
- 26 När det gäller artikel 9 i fågelskyddsdirektivet, har domstolen emellertid i domen av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477) – avseende en medlemsstats lagstiftning gällande en annan traditionell jaktmetod, som antagits efter ikraftträdandet av artikel 3 FEU och artikel 37 i stadgan – bedömt att denna lagstiftning inte uppfyllde det villkor avseende en fångstmetods selektivitet som måste vara uppfyllt för att undantag från artikel 8 i direktivet ska kunna medges. Domstolen hänvisade härvid till "bifångster" utan att närmare ange omfattningen av sådan oavsiktlig fångst. Domstolen fann emellertid för övrigt att det undantag som beviljats genom den aktuella lagstiftningen inte motsvarade "fåglar i litet antal", i strid med ett annat villkor som anges i artikel 9.1 c i fågelskyddsdirektivet.
- 27 Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) har ställt en första fråga avseende tolkningen av begreppet "bifångst" och den selektiva karaktär som krävs enligt undantaget i artikel 9.1 c i fågelskyddsdirektivet.

Huruvida avsaknaden av en annan lämplig lösning har motiverats

- 28 I domen av den 21 juni 2018, kommissionen/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punkt 51), slog domstolen fast att enligt artikel 9 i fågelskyddsdirektivet krävs "en

tydlig och tillräcklig motivering och som hänvisar till villkoret i [denna artikel] att det inte finns någon annan lämplig lösning”.

- 29 Enligt föreskrift av den 17 augusti 1989 tillåts emellertid användning av fågellim och limstänger på där angivna villkor av den anledningen att ”det inte finns någon annan lämplig lösning” (artikel 1) eftersom den ifrågavarande jaktmetoden i de departement där den är tillåten motsvarar sådana traditionella sedvänjor som uttryckligen avses i artikel L424–4 i Code de l’environnement (miljölagen).
- 30 Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) har således ställt frågan huruvida bevarandet av en traditionell jaktmetod som används för rekreativa ändamål i sig kan innebära att det inte finns någon annan lämplig lösning, i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet, vilket gör det möjligt att medge undantag från förbudet mot denna metod enligt artikel 8 i detta direktiv.

5. Tolkningsfrågorna

- 31 Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) har ställt följande två frågor:
- 1) Ska artikel 9.1 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat tillåter medel, arrangemang eller metoder för fångst eller dödande av fåglar, vilka, även i minimal och temporär utsträckning, kan medföra bifångster? Vilka kriterier, avseende bland annat den begränsade andelen eller omfattningen av dessa bifångster, den i princip icke-dödliga utkomsten av denna tillåtna jaktmetod och skyldigheten att befria utan att allvarligt skada oavsiktligt infångade fåglar, ska tillämpas för att bedöma huruvida villkoret gällande selektivitet som uppställs i denna artikel är uppfyllt?
 - 2) Ska direktiv 2009/147/EG tolkas så, att syftet att bevara bruket av traditionella metoder och anordningar för jakt och fångst av fåglar i underhållningssyfte, i den mån alla andra villkor som uppställs för ett sådant undantag i artikel 9.1 c i direktivet är uppfyllda, kan motivera att det inte finns någon annan lämplig lösning i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet, vilket gör det möjligt att medge undantag från förbudet mot sådana metoder och anordningar enligt artikel 8 i detta direktiv?