

MRF 2021.85

EU-Domstolens dom af 17. marts, 1. afd., sag C-900/19, One Voice og Ligue pour la protection des oiseaux

Indfangning af fugle er ikke selektiv, selvom der alene forekommer bifangster i ringe omfang og i en begrænset periode, når arterne, der indfanges som bifangster, påføres mere end ubetydelig skade.

Sagen angik medlemsstaternes mulighed for at tillade traditionelle metoder til indfangning af fugle i medfør af fuglebeskyttelsesdirektivets (2009/147) art. 9(1)(c), herunder særligt betingelserne om, at der ikke må være andre tilfredsstillende løsninger, og at indfangningen skal være ”selektiv”. I visse sydfranske regioner anvendes en traditionel jagtmetode, hvor en såkaldt limpind, der er påført et klæbrigt materiale, sættes op i træer eller buske. Når fugle kommer i berøring med limpinden, klisterer pinden sig fast til dens fjer, så fuglen ikke kan flyve bort. Jægeren indsamler herefter fuglen med henblik på at anvende den som lokkefugl i forbindelse med andre jagtmetoder. Fuglebeskyttelsesdirektivets art. 8, stk. 1, jf. bilag IV, litra a, forbyder udtrykkeligt anvendelsen af bl.a. limpinde til indfangning af fugle. Fra art. 8 er der en undtagelse i direktivets art. 9. Efter art. 9(1)(c) kan medlemsstaterne undtagelsesvis fravige forbuddet mod brug af eksempelvis limpinde, ”såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning [...] for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder”. I 2018 udstedte de franske myndigheder fem bekendtgørelser, der tillod brug af limpinde til indfangning af op mod 40.000 drosler og solsorte i fem franske departementer til brug for jagtåret 2018-19. To miljøorganisationer anfægtede bekendtgørelsernes forenelighed med fuglebeskyttelsesdirektivet, og sagen endte ved Frankrigs øverste forvaltningsdomstol, Conseil d’État, der forelagde EU-Domstolen to præjudicielle spørgsmål. Conseil d’État henviste i den forbindelse til, at Frankrig i 1988 var blevet frifundet i et traktatbrudssøgsmål (sag 252/85) vedr. brugen af limpinde, idet EU-Domstolen dengang fandt, at de franske regler var omfattet af undtagelsen i fuglebeskyttelsesdirektivets art. 9(1)(c), men at Domstolen i sag C-557/15, Kommissionen mod Malta, havde udtalt, at en anden type traditionel jagt ikke opfyldte betingelserne i art. 9(1)(c), idet fangstmetoden ikke var selektiv, når der forekom ”bifangster”. Med det første spørgsmål ønskede

Conseil d’État oplyst, om den traditionelle karakter af en metode til fangst af fugle i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning som krævet efter art. 9(1)(c). EU-Domstolen udtalte, at medlemsstaterne efter fuglebeskyttelsesdirektivets art. 9 er forpligtet til at begrunde, hvordan bestemmelsens betingelser op opfyldt, herunder at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning. Begrundelsen skal være udførlig og konkret og skal være baseret på den bedste, relevante videnskabelige viden (præmis 31-32). EU-Domstolen bemærkede videre, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at opretholdelse af traditionelle jagtaktiviteter ikke udgør en selvstændig fravigelse af fuglebeskyttelsesdirektivets beskyttelsesordning, jf. sag 247/85, sag C-57/89 og sag C-217/19 (**MRF 2020.3**) (præmis 35-36). Den franske regering henviste imidlertid til, at opdræt af drosler og solsorte ikke var et tilfredsstillende alternativ til brugen af limpinde pga. omkostningerne herved, og fordi gældende lovgivning forbød handel med disse arter. EU-Domstolen fandt, at muligheden for at yngle og opdrætte fugle i fangenskab og transport af fugle ville kunne udgøre en anden tilfredsstillende løsning omfattet af art. 9(1)(c), og at den omstændighed, at avl og opdræt af drosler og solsorte endnu ikke lod sig praktisere i stor målestok på grund af den nationale lovgivning, ikke skabte tvivl om relevansen af disse andre løsninger (præmis 38-40). Den traditionelle karakter af en metode til fangst af fugle er derfor ikke i sig selv tilstrækkelig til at godtgøre, at der ikke foreligger andre tilfredsstillende løsninger. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønskede Conseil d’État oplyst, om betingelsen i art. 9(1)(c) om, at indfangningen skal være ”selektiv”, var opfyldt, når den pågældende metode medfører bifangster i ringe omfang og i en begrænset periode. EU-Domstolen bemærkede, at begrebet ”selektivitet” er et selvstændigt EU-retligt begreb, der bl.a. skal fortolkes ud fra direktivets formål. EU-Domstolen fandt, at der ved vurderingen af, om en fangstmetode er selektiv, skal tages hensyn til ikke alene den nærmere

fremgangsmåde og omfanget af fangsten af fugle, men ligeledes til de eventuelle konsekvenser for de arter, der fanges, med hensyn til den forvoldte skade (præmis 62). Det er i denne henseende af betydning, om fangstmetoden er dødelig eller ej. Hvis dette er tilfældet, skal betingelsen om selektivitet tillægges ”en ganske streng betydning”. Hvis fangsten derimod ikke er dødelig, kan den være selektiv, selvom der sker en bifangst, dog forudsat at fuglene, der indfanges som bifangst, fanges i små mængder, i et bestemt tidsrum og

kan sættes fri uden betydelig skade (præmis 63). I relation til den konkrete sag bemærkede Domstolen, at selvom de franske regler stillede krav om, at bifangster skulle renses og sættes fri øjeblikkeligt, forekom det meget sandsynligt, at bifangsterne trods rensningen led uoprettelig skade, idet limpinde i sagens natur kunne skade deres fjerdragt, hvilket var mere end en ubetydelig skade. I så fald ville kravet om selektivitet ikke være opfyldt, selvom bifangsterne var af ringe omfang og kun forekom i en begrænset periode.

Kommentar: *Dommen i sag C-900/19 bekræfter endnu engang den restriktive fortolkning af undtagelsesbestemmelsen i fuglebeskyttelsesdirektivets art. 9(1)(c), jf. f.eks. sag C-557/15, Kommissionen mod Malta, og sag C-217/19, Kommissionen mod Finland (MRF 2020.3) om forårsjagt på edderfugle. Dommen i sag C-900/19 bidrager dog til yderligere afklaring af to spørgsmål. For det første kan kravet om, at der ikke må findes andre tilfredsstillende løsninger, ikke opfyldes alene med henvisning til, at omkostningerne til de alternative løsninger er høje, når dette skyldes medlemsstatens nationale lovgivning. For det andet afklarer dommen, hvornår og under hvilke betingelser det er tilladeligt, at der i forbindelse med indfangning mv. af fugle, forekommer bifangster. Dommen må forstås sådan, at bifangster næsten aldrig er tilladelige, hvis bifangst-arterne dør som en følge heraf, mens det beror på en konkret vurdering, om der kan tillades bifangst, der ikke er dødelig. I sidstnævnte tilfælde skal tre kumulative betingelser dog være opfyldt: Bifangsten skal (1) udgøre små mængder, (2) ske i et bestemt tidsrum, og (3) arterne skal sættes fri uden betydelig skade.*

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

17. marts 2021 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2009/147/EF – beskyttelse af vilde fugle – artikel 5 og 8 – forbud mod anvendelse af alle metoder til fangst af fugle – artikel 9, stk. 1 – tilladelse til, ved fravigelse, at anvende en fangstmetode, der er anerkendt gennem traditionel brug – betingelser – ingen anden tilfredsstillende løsning – mangel på en »anden tilfredsstillende løsning« alene begrundet i bevarelsen af denne traditionelle metode – fangsternes selektivitet – national lovgivning, som tillader indfangning af fugle ved brug af limpinde«

I sag C-900/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) ved afgørelse af 29. november 2019, indgået til Domstolen den 6. december 2019, i sagen

One Voice,

Ligue pour la protection des oiseaux

mod

Ministre de la Transition écologique et solidaire,

procesdeltager:

Fédération nationale des Chasseurs,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne L. Bay Larsen, C. Toader (refererende dommer), M. Safjan og N. Jääskinen,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- One Voice ved avocate A. Moreau,
- Fédération nationale des Chasseurs ved avocates H. Farge og C. Waquet,
- den franske regering ved A.-L. Desjonquères og E. Leclerc, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved C. Hermes og F. Thiran, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. november 2020, afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 9, stk. 1, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7, herefter »fugledirektivet«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem One Voice og Ligue pour la protection des oiseaux på den ene side og ministre de la Transition écologique et solidaire (ministeren for økologisk og solidarisk omstilling, Frankrig) på den anden side vedrørende gyldigheden af fem bekendtgørelser af 24. september 2018 om brug af limpinde til indfangning af drosler og solsorte, der skal anvendes som lokkefugle for jagtåret 2018-2019 i departementerne Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Vaucluse og Var (Frankrig) (JORF af 27.9.2018, tekst nr. 10-13 og 15, herefter »bekendtgørelserne af 24.9.2018«).

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT 1979, L 103, s. 1) bestemte:

»Medlemsstaterne kan af nedenstående grunde fravige artikel 5, 6, 7 og 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.«

4 Ved fugledirektivet blev der foretaget en kodificering af direktiv 79/409, og dette direktiv blev ophævet.

5 Tredje og femte betragtning til fugledirektivet har følgende ordlyd:

»(3) På medlemsstaternes område i Europa er der konstateret en tilbagegang i bestanden af et stort antal vilde fuglearter. Denne tilbagegang foregår i visse tilfælde meget hurtigt og udgør en alvorlig fare for bevarelsen af det naturlige miljø, navnlig på grund af, at den biologiske ligevægt hermed er truet.

[...]

(5) Beskyttelse af de fuglearter, der i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, er en nødvendig foranstaltning for at virkeliggøre [Unionens] målsætning med henblik på bedre levevilkår og bæredygtig udvikling.«

6 Dette direktivs artikel 1, stk. 1, er affattet som følger:

»Dette direktiv vedrører beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse. Det omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter og fastsætter regler for udnyttelse af de nævnte arter.«

7 Direktivets 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.«

8 Direktivets artikel 5 er affattet som følger:

»Med forbehold af artikel 7 og 9 træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at indføre en generel ordning til beskyttelse af alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter, herunder især forbud mod:

a) forsætligt at dræbe eller indfange dem, uanset hvilken metode der anvendes

[...]

9 Fugledirektivets artikel 7, stk. 1 og 3, fastsætter:

»1. De i bilag II nævnte arter kan under hensyn til bestandens størrelse samt arternes geografiske udbredelse og formeringsevne inden for [Unionen] som helhed jages i overensstemmelse med den nationale lovgivning. Medlemsstaterne påser, at jagten på disse arter ikke er i strid med de beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet i arternes udbredelsesområder.

[...]

3. De i bilag II, del B, nævnte arter kan kun jages i de medlemsstater, hvorunder de er angivet.«

10 I direktivets bilag II, del B, er navnlig nævnt *turdus merula* (solsort), *turdus pilaris* (sjagger), *turdus philomelos* (sangdrossel), *turdus iliacus* (vinddrossel) og *turdus viscivorus* (misteldrossel).

11 Direktivets artikel 8, stk. 1, bestemmer:

»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.«

12 Limpinde er blandt de fangstmidler, som er nævnt i samme direktivets bilag IV, litra a).

13 Fugledirektivets artikel 9, stk. 1 og 2, fastsætter:

»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.

2. I undtagelsesbestemmelserne som omhandlet i stk. 1 skal anføres:

a) de arter, der er omfattet af undtagelserne

b) de tilladte fangst- eller drabsmidler, -indretninger eller -metoder

c) de risikovilkår samt de omstændigheder med hensyn til tid og sted, under hvilke sådanne undtagelsesbestemmelser kan meddeles

d) den myndighed, som har bemyndigelse til at erklære, at de fastsatte betingelser er opfyldt, og til at træffe afgørelse om, hvilke midler, indretninger eller metoder der kan bringes i anvendelse inden for hvilke grænser og af hvilke personer

e) den kontrol, der skal føres.«

Fransk ret

14 Afsnit II i bog IV i code de l'environnement (miljøloven) vedrørende jagt omfatter navnlig et kapitel IV med overskriften »Udøvelse af jagt«, som er underinddelt i 6 afdelinger, hvoraf afdeling 3 vedrører

»[j]agtmetoder og -midler«. Denne lovs artikel L. 424-4, der indgår i denne afdeling, bestemmer:

»I den periode, hvor jagten er åben, giver tilladelsen den, der har opnået den, ret til at drive jagt om dagen, enten med skydevåben, som parforcejagt, med horn og hunde eller som falkejagt i henhold til de sondringer, der er fastsat i bekendtgørelser udstedt af ministeren med ansvar for jagt. Dagen anses for at begynde en time før solopgang i hovedbyen i det pågældende departement og slutte en time efter solnedgang.

[...]

For på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv jagt på visse trækfugle i mindre mængder godkender ministeren med ansvar for jagt på de betingelser, som denne fastsætter, anvendelse af traditionelle jagtmetoder og -midler, som afviger fra de metoder og midler, der er tilladt i henhold til stk. 1.

[...]

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

Alle andre jagtmidler, herunder fly og biler, også til brug under klapjagt, er forbudt.

[...]«

- 15 Artikel 1 i 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 (bekendtgørelse af 17.8.1989 udstedt af statssekretæren under premierministeren med ansvar for miljø og forebyggelse af de vigtigste teknologiske risici og naturkatastrofer 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) (JORF af 13.9.1989, s. 11560, herefter »bekendtgørelsen af 17. august 1989«) fastsætter:

»Brug af limpinde til indfangning af misteldrosler, sjaggere, vinddrosler, sangdrosler 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.«

- 16 Denne bekendtgørelses artikel 4, stk. 1, bestemmer:

»Limpindene må kun være opsat, så længe jægeren er til stede. Indfangne fugle renses øjeblikkeligt.«

- 17 Bekendtgørelsens 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.«

- 18 Samme bekendtgørelses artikel 11 præciserer:

»Alt andet fuglevildt end misteldrosler, sjaggere, vinddrosler, sangdrosler og solsorte, som fanges utilsigtet, renses og sættes fri øjeblikkeligt.«

- 19 I henhold til bekendtgørelsen af 17. august 1989 fastsatte ministeren for økologisk og solidarisk omstilling ved bekendtgørelserne af 24. september 2018 det maksimale antal drosler og solsorte, der må indfanges til anvendelse som lokkefugle ved hjælp af limpinde i jagtsæsonen 2018-2019, til 2 900 i departementet Alpes-de-Haute-Provence, 400 i departementet Alpes-Maritimes, 11 400 i departementet Bouches-du-Rhône, 15 600 i departementet Vaucluse og 12 200 i departementet Var.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 20 One Voice har anlagt fem sager ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) med påstand om annullation af bekendtgørelserne af 24. september 2018 og om, at ministeren for økologisk og solidarisk omstilling påbydes at ophæve bekendtgørelsen af 17. august 1989. La Ligue pour la protection des oiseaux (fuglebeskyttelsesorganisation) har anlagt fem sager ved samme ret med påstand om annullation af bekendtgørelserne af 24. september 2018. Den forelæggende ret har forenet disse forskellige søgsmål.
- 21 Sagsøgerne i hovedsagen har til støtte for deres søgsmål i det væsentlige bl.a. gjort gældende, at bekendtgørelsen af 17. august 1989, på grundlag af hvilken bekendtgørelserne af 24. september 2018 er blevet vedtaget, tilsidesætter bestemmelserne i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, navnlig for så vidt som den tillader anvendelse af en traditionel, ikke-selektiv jagtmetode, nemlig brug af limpinde, uden at det i øvrigt er begrundet, at der ikke skulle findes nogen anden tilfredsstillende løsning. Ligue pour la protection des oiseaux har desuden anført, at bekendtgørelserne af 24. september 2018 ligeledes tilsidesætter dette direktiv, for så vidt som de tillader fangst af fugle på betingelser, som ikke er strengt kontrollerede, og uden at det er godtgjort, at den tilladte fangst er begrænset til mindre mængder.
- 22 Den forelæggende ret har for det første anført, at Domstolen i dom af 27. april 1988, Kommissionen mod Frankrig (252/85, EU:C:1988:202), fastslog, at bestemmelserne i bekendtgørelsen af 27. juli 1982, som bestemmelserne i bekendtgørelsen af 17. august 1989 ikke afviger væsentligt fra, var forenelige med kravene i direktiv 79/409, og navnlig at de ikke tilsidesatte kravet om en »fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder« henset til, at bestemmelserne heri havde en »meget præcis karakter«.
- 23 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at Domstolen i dom af 21. juni 2018, Kommissionen mod Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), der er afsagt efter ikrafttrædelsen af artikel 3 TEU og artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), fastslog, at en national lovgivning vedrørende en anden type traditionel jagt ikke opfyldte en af betingelserne i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), for fravigelse af dette direktivs artikel 8, nemlig at den pågældende fangstmetode er selektiv, idet Domstolen herved henviste til, at der forekom »bifangster«, uden at den præciserede omfanget af disse.
- 24 I denne forbindelse ønsker den forelæggende ret oplyst, om fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at medlemsstaterne tillader brug af midler, indretninger eller metoder til fangst eller drab, der – om end kun i minimalt omfang og rent midlertidigt – kan føre til bifangster. Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, skal det afgøres, hvilke kriterier vedrørende bl.a. andelen eller det begrænsede omfang af disse bifangster eller den i princippet ikke dødelige karakter af den godkendte fangstmetode og forpligtelsen til at sætte de utilsigtede fangede fugle fri, uden at de lider alvorlig skade, der i givet fald kan anvendes ved bedømmelsen af, om det kriterium om selektivitet, der er fastsat i disse bestemmelser, er opfyldt.
- 25 Den forelæggende ret har for det andet fremhævet, at selv om Domstolen i dom af 27. april 1988, Kommissionen mod Frankrig (252/85, EU:C:1988:202), ligeledes fastslog, at brug af limpinde til indfangning af drosler – som er en traditionel jagtmetode i visse franske departementer – ikke tilsidesatte kravene i direktiv 79/409, der er videreført i fugledirektivet, fandt den ikke desto mindre i dom af 21. juni 2018, Kommissionen mod Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), at bestemmelserne i dette direktivs artikel 9 stiller krav om en præcis og tilstrækkelig begrundelse for, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning end den fravigelse, som en medlemsstat har tilladt.
- 26 Idet det i bekendtgørelsen af 17. august 1989 er anført, at der henset til, at jagtmetoden med limpinde anvendes traditionelt i de omhandlede departementer, »ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning«, ønsker den forelæggende ret derfor oplyst, om fugledirektivet skal fortolkes således, at formålet om at bevare brugen af traditionelle metoder og midler til fuglejagt til rekreative formål – for så vidt som alle de andre betingelser for en sådan fravigelse, der er fastsat i direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), er opfyldt – i sig selv kan begrunde, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning som omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 1, således at princippet om forbud mod sådanne jagtmetoder og -midler i direktivets artikel 8 kan fraviges.

27 På denne baggrund har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal bestemmelserne i [fugledirektivets] artikel 9, stk. 1, litra c), [...] 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 [de påføres alvorlig skade] – anvendes ved bedømmelsen af, om det kriterium om selektivitet, der er fastsat i disse bestemmelser, er opfyldt?
- 2) Skal [fugledirektivet] 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?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det andet spørgsmål

- 28 Den forelæggende ret ønsker med det andet spørgsmål, som skal behandles først, nærmere bestemt oplyst, om fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), skal fortolkes således, at den traditionelle karakter af en metode til fangst af fugle i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre, at en anden tilfredsstillende løsning i denne bestemmelses forstand ikke kan anvendes i stedet for denne metode.
- 29 Det bemærkes indledningsvis, at det følger af Domstolens praksis, at nationale love og administrative bestemmelser med henblik på kun at give de kompetente myndigheder adgang til at anvende de i fugledirektivets artikel 9 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).
- 30 De oplysninger, hvoraf det fremgår, at betingelserne for at fravige beskyttelsesordningen i henhold til fugledirektivet er opfyldt, skal nærmere bestemt hvile på solid videnskabelig viden. Myndighederne skal således have den bedste relevante viden til rådighed, når de inddrømmer tilladelserne (dom af 23.4.2020, Kommissionen mod Finland (Forårsjagt på hanedderfugle) C-217/19, EU:C:2020:291, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Selv om den gældende nationale lovgivning på området for beskyttelse af vilde fugle, når det med denne tilsigtes at anvende fravigelsesordningen i henhold til fugledirektivets artikel 9, skal angive undtagelseskriterierne klart og nøjagtigt og pålægge de kompetente myndigheder at kontrollere, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning som omhandlet i denne artikel, skal det desuden af den begrundelse, der angives ved anvendelsen af denne undtagelsesordning, fremgå, at betingelsen om, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, er opfyldt (jf. i denne retning dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, præmis 48 og 50).
- 32 Under disse omstændigheder kan det ikke lægges til grund, at en national lovgivning, der anvender fravigelsesordningen i fugledirektivets artikel 9, opfylder de betingelser vedrørende begrundelsespligten, der følger af direktivets artikel 9, stk. 2, når den alene angiver, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, uden at dette er underbygget af en udførlig begrundelse, som er

baseret på den bedste, relevante videnskabelig viden, og som angiver de grunde, som har fået den kompetente myndighed til at konkludere, at alle betingelser for, at en fravigelse kan tillades, som omhandlet i dette direktivs artikel 9, herunder betingelsen om, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, er opfyldt.

- 33 Dernæst bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at jagt på vilde fugle til fritidsformål under de betingelser, der er fastsat ved fugledirektivet, kan udgøre en tilladt »fornuftig anvendelse« ifølge dette direktiv (dom af 23.4.2020, Kommissionen mod Finland (Forårsjagt på hanedderfugle) C-217/19, EU:C:2020:291, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis). Traditionelle jagtmetoder kan ligeledes være omfattet af begrebet »fornuftig anvendelse«, eftersom medlemsstaterne, således som det er nævnt i direktivets artikel 2, når de træffer de i denne artikel omhandlede foranstaltninger, skal tilgodese rekreative hensyn.
- 34 Selv om medlemsstaterne i fugledirektivets artikel 2 opfordres til at gennemføre direktivet under iagttagelse af økologiske, videnskabelige og kulturelle krav, samtidig med at de tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn, må det konstateres, at beskyttelsen af fugle udgør hovedformålet med dette direktiv.
- 35 I denne henseende har Domstolen gentagne gange fastslået, at opretholdelse af traditionelle aktiviteter ikke udgør en selvstændig fravigelse af den ved dette direktiv indførte beskyttelsesordning (jf. i denne retning dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Belgien, 247/85, EU:C:1987:339, præmis 8, af 28.2.1991, Kommissionen mod Tyskland, C-57/89, EU:C:1991:89, præmis 22, og af 23.4.2020, Kommissionen mod Finland (Forårsjagt på hanedderfugle) C-217/19, EU:C:2020:291, præmis 85).
- 36 Jagtmetoder beror nemlig ofte på traditioner og lokale skikke, således at hvis et formål om at bevare dem uændrede udgjorde en selvstændig fravigelsesgrund, ville dette medføre tilladelse af mange forskellige former for praksis, som er i strid med kravene i fugledirektivets artikel 9. En sådan tilgang ville være i strid med den strenge fortolkning, der skal lægges til grund vedrørende denne bestemmelse.
- 37 Det bemærkes endvidere, at den kompetente myndighed, når den skal kontrollere, at der ikke findes andre tilfredsstillende løsninger, skal sammenligne de forskellige løsninger, som opfylder betingelserne i henhold til den fravigelsesordning, der er indført ved fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), med henblik på at afgøre, hvilken af disse der synes at være den mest tilfredsstillende (jf. i denne retning dom af 23.4.2020, Kommissionen mod Østrig (Forårsjagt på skovsnepper), C-161/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:290, præmis 51-57 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 I denne forbindelse har Fédération nationale des Chasseurs og den franske regering gjort gældende, at opdræt af de i hovedsagen omhandlede arter ikke kan udgøre en tilfredsstillende løsning, henset til omkostningerne hertil og den gældende lovgivning, som forbyder handel med disse arter.
- 39 Således som generaladvokaten har anført i punkt 36 i forslaget til afgørelse, skal der tages hensyn til artikel 13 TEUF, i henhold til hvilken Unionen og medlemsstaterne skal tage fuldt hensyn til velfærd hos dyr ved fastlæggelsen og gennemførelsen af Unionens politikker. Det følger heraf, at vurderingen af, om de alternative løsninger er tilfredsstillende, skal foretages på grundlag af de rimelige valgmuligheder og bedste teknikker, som er tilgængelige (jf. analogt dom af 9.3.2010, ERG m.fl., C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 62).
- 40 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at såfremt der består en mulighed for, at beskyttede arter kan yngle og opdrættes i fangenskab, vil dette kunne udgøre en anden tilfredsstillende løsning (dom af 12.12.1996, LRBPO og AVES, C-10/96, EU:C:1996:504, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis), og at transport af fugle, der er lovligt indfanget eller besiddes lovligt, udgør en fornuftig anvendelse som omhandlet i direktiv 79/409 (dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Belgien, 247/85, EU:C:1987:339, præmis 48). På samme måde kan den omstændighed, at avl og opdræt i fangenskab for de pågældende arters vedkommende endnu ikke lader sig praktisere i stor målestok på grund af den nationale lovgivning, i og for sig ikke skabe tvivl om relevansen af disse andre løsninger (jf. i denne retning dom af 12.12.1996, LRBPO og AVES, C-10/96, EU:C:1996:504, præmis 21).

- 41 Det følger heraf, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 30 og 38 i forslaget til afgørelse, at der synes at være andre muligheder, som kan opfylde kravet i fugledirektivets artikel 9, stk. 1.
- 42 Selv om indfangning af fugle ved hjælp af limpinde i sig selv henhører under jagtvirksomhed, er der desuden kun tale om et skridt, som går forud for andre fangstmetoder, eftersom de således indfangne fugle skal bruges som lokkefugle for at tiltrække andre fugle af samme art, som herefter skydes.
- 43 Den omstændighed, at en anden fangstmetode kræver en tilpasning og dermed en fravigelse fra visse særlige træk ved en tradition, er ikke tilstrækkelig til at fastslå, at der ikke findes nogen »anden tilfredsstillende løsning« som omhandlet i fugledirektivets artikel 9, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 12.12.1996, LRBPO og AVES, C-10/96, EU:C:1996:504, præmis 21).
- 44 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at fugledirektivets artikel 9, stk. 1 og 2, skal fortolkes således, at den traditionelle karakter af en metode til fangst af fugle ikke i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre, at en anden tilfredsstillende løsning i denne bestemmelses forstand ikke kan anvendes i stedet for denne metode.

Det første spørgsmål

- 45 Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som ved fravigelse af dette direktivs artikel 8 tillader anvendelse af en metode til fangst af fugle, der medfører bifangster i ringe omfang og i en begrænset periode.
- 46 Det bemærkes, at dette spørgsmål forudsætter en fortolkning af betingelsen i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), om, at indfangning, besiddelse og fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter skal være selektiv.
- 47 I denne forbindelse har de parter, der har indgivet skriftlige indlæg, henvist til dom af 27. april 1988, Kommissionen mod Frankrig (252/85, EU:C:1988:202), af 9. december 2004, Kommissionen mod Spanien (C-79/03, EU:C:2004:782), eller af 21. juni 2018, Kommissionen mod Malta (C-557/15, EU:C:2018:477).
- 48 Det skal i denne henseende indledningsvis fremhæves, at selv om Domstolen i den førstnævnte dom konstaterede, at de gældende nationale bestemmelser havde en »meget præcis karakter«, og navnlig at et »stort antal betingelser« skulle være opfyldt, før tilladelse til indfangning kunne meddeles, nøjedes den med at fastslå, at de oplysninger, som Europa-Kommissionen havde fremlagt, ikke kunne underbygge dennes argumenter om, at den omhandlede medlemsstats lovgivning var i strid med kravene i direktiv 79/409 (jf. i denne retning dom af 27.4.1988, Kommissionen mod Frankrig, 252/85, EU:C:1988:202, præmis 29 og 30), uden at Domstolen i øvrigt konkret og udtrykkeligt undersøgte fangstanordningen med hensyn til kriteriet om selektivitet. Denne dom kan derfor ikke forstås således, at den udtrykkeligt godkendte denne anordning med hensyn til dette kriterium.
- 49 Hvad dernæst angår den anden dom var den nationale lovgivning, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til denne dom, og som tillod en særlig form for jagt med limpinde, mindre streng end den i hovedsagen omhandlede, således at den løsning, der blev valgt i den nævnte dom, ikke kan overføres på den foreliggende sag.
- 50 Endelig var der i den tredje dom tale om, at den omhandlede medlemsstat selv havde anerkendt den ikke-selektive karakter af den fangstmetode, der var tilladt i henhold til dens lovgivning.
- 51 Når dette er sagt, fremgår det af ordlyden af fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), at medlemsstaterne kan fravige forbuddet i henhold til dette direktivs artikel 8 mod anvendelse af de i bilag IV, litra a), nævnte fangstmetoder på navnlig den betingelse, at de pågældende metoder tillader »selektiv indfangning« af bestemte fuglearter.
- 52 Det bemærkes, at fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), ikke angiver, hvordan denne betingelse skal forstås. Desuden giver en analyse af de forskellige sprogversioner af denne bestemmelse, således som

generaladvokaten har anført i punkt 53 og 54 i forslaget til afgørelse, ikke vejledning med hensyn til, hvordan begrebet »selektivitet« skal forstås.

- 53 For så vidt som fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), ikke henviser til national ret, må det konstateres, at begrebet »selektivitet« er et selvstændigt EU-retligt begreb, som skal fortolkes ensartet på Unionens område (jf. analogt dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 75). Det fremgår desuden af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den (dom af 9.10.2019, BGL BNP Paribas, C-548/18, EU:C:2019:848, præmis 25).
- 54 Hvad for det første angår udtrykket »selektivitet« bemærkes, at dette i sin almindelige betydning omfatter alt, hvorved der foretages en selektion, dvs. en proces, hvorved visse dele af en given helhed vælges eller holdes ude i stedet for andre, afhængigt af bestemte karakteristika.
- 55 Hvad dernæst angår den sammenhæng, hvori fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), indgår, bemærkes, at dette direktivs artikel 5, litra a), fastsætter et generelt forbud mod forsætligt at dræbe eller indfange de i direktivets artikel 1 omhandlede fuglearter, uanset hvilken metode der anvendes, med forbehold af direktivets artikel 7 og 9. I denne forbindelse fastsætter samme direktivs artikel 8, stk. 1, at medlemsstaterne forbyder »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«, hvorunder hører anvendelse af limpinde.
- 56 Det følger af disse bestemmelser, således som generaladvokaten har anført i punkt 21 i forslaget til afgørelse, at fugledirektivet i princippet forbyder anvendelse af en jagtmetode bestående i brug af limpinde.
- 57 Muligheden for fravigelse i medfør af fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), udgør således modstykket til forbuddet i dette direktivs artikel 8, stk. 1, mod anvendelse af ikke-selektive fangstmetoder, herunder navnlig de metoder, der er nævnt i direktivets bilag IV, litra a).
- 58 Hvad endelig angår de mål, der forfølges med fugledirektivet, bemærkes, således som det fremgår af tredje og femte betragtning til dette direktiv, at »[b]eskyttelse af de fuglearter, der i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, er en nødvendig foranstaltning for at virkeliggøre [Unionens] målsætning med henblik på bedre levevilkår og bæredygtig udvikling«, og at tilbagegangen i bestanden af et stort antal af disse arter udgør »en alvorlig fare for bevarelsen af det naturlige miljø, navnlig på grund af, at den biologiske ligevægt hermed er truet«.
- 59 Med henblik på at afværge en sådan fare er det i fugledirektivets artikel 1, stk. 1, præciseret, at dette direktiv »vedrører beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse«, og omhandler »bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter og fastsætter regler for udnyttelse af de nævnte arter«.
- 60 Det nævnte direktiv falder desuden inden for de rammer, der er fastsat ved såvel artikel 3 TEU som chartrets artikel 37, og hvorefter Unionen i det væsentlige arbejder for en bæredygtig udvikling og sikrer et højt niveau for beskyttelse af miljøet.
- 61 Det fremgår i øvrigt af bestemmelserne i fugledirektivets artikel 9, hvorefter der skal foretages en streng kontrol med anvendelsen af den i denne artikel fastsatte undtagelse, hvorefter indfangningen skal være selektiv, og det almindelige proportionalitetsprincip skal overholdes, at den nævnte undtagelse, som en medlemsstat ønsker at anvende, skal være afpasset efter de behov, som begrundes den (dom af 23.4.2020, Kommissionen mod Finland (Forårsjagt på hanedderfugle) C-217/19, EU:C:2020:291, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Følgelig skal der ved vurderingen af, om en fangstmetode er selektiv som omhandlet i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), tages hensyn til ikke alene den nærmere fremgangsmåde i forbindelse med denne og omfanget af fangsten af fugle, der ikke er målarter, men ligeledes til de eventuelle

konsekvenser for de arter, der fanges, med hensyn til den forvoldte skade, henset til de beskyttelsesformål, der forfølges med dette direktiv.

- 63 I denne forbindelse skal der sondres mellem, om fangstmetoden er dødelig eller ej. Såfremt det første er tilfældet, skal betingelsen om selektivitet tillægges en ganske streng betydning, hvorimod den, såfremt det andet er tilfældet, kan anses for at være opfyldt ved forekomst af bifangster, dog forudsat at fugle af de arter, der ikke er mål for denne metode, fanges i små mængder, i et bestemt tidsrum og kan sættes fri uden betydelig skade.
- 64 Selv om det således ikke alene på grundlag af den omstændighed, at en fangstmetode, der i princippet ikke er dødelig, medfører bifangster, kan fastslås, at denne metode er ikke-selektiv, viser størrelsen af bifangsten og omfanget af de eventuelle virkninger på målarterne og ikke-målarterne noget om, i hvilken grad metoden er selektiv.
- 65 Det følger af både ordlyden af fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), sammenholdt med dette direktivs artikel 8, stk. 1, af direktivets formål og af den sammenhæng, hvori det indgår, således som denne følger af bestemmelserne i artikel 3 TEU, chartrets artikel 37, artikel 191, stk. 2, første afsnit, TEUF og artikel 13 TEUF om dyrevelfærd, at betingelsen om selektivitet i direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), skal forstås således, at den med hensyn til en ikke-dødelig fangstmetode, som medfører bifangster, kun kan være opfyldt, hvis bifangsterne er af et begrænset omfang, dvs. at de kun vedrører et meget begrænset antal utilsigtet fangede enheder, i et begrænset tidsrum, og hvis disse kan sættes fri uden betydelig skade.
- 66 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret fremhævet, at den i hovedsagen omhandlede fangstmetode »i princippet« ikke er dødelig og kun medfører bifangster i små mængder og i meget begrænset tid. Desuden fastsætter artikel 11 i bekendtgørelsen af 17. august 1989, at alle fugle, der fanges som bifangst, »renses og sættes fri øjeblikkeligt«.
- 67 Som både sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen har anført, og således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 51 og 64 i forslaget til afgørelse, er det imidlertid, med forbehold af de konstateringer, som den forelæggende ret i sidste instans foretager, meget sandsynligt, at de fangne fugle trods rensningen lider uoprettelig skade, idet limpinde i sagens natur kan skade deres fjerdragt.
- 68 I denne forbindelse bemærkes for det første, at det følger af den retspraksis, som er nævnt i præmis 30 ovenfor, at de kompetente myndigheder, når de meddeler tilladelserne, skal have den bedste videnskabelige viden til rådighed, på grundlag af hvilken det kan godtgøres, at betingelserne for at fravige beskyttelsesordningen i henhold til fugledirektivet er opfyldt.
- 69 For det andet skal de kompetente myndigheder, når først fravigelserne er indrømmet, i overensstemmelse med dette direktivs artikel 9, stk. 2, litra e), foretage den nødvendige kontrol for at sikre, at bifangsterne i videst muligt omfang er i overensstemmelse med de forventede niveauer og kun påføres ubetydelig skade.
- 70 Det følger heraf, at en ikke-dødelig fangstmetode, som medfører bifangster, ikke opfylder det krav om selektivitet, der er fastsat i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), når bifangsterne, selv om de er af ringe omfang og forekommer i en begrænset periode, kan påføre de arter, som fanges uden at være mål for metoden, mere end ubetydelig skade.
- 71 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som ved fravigelse af dette direktivs artikel 8 tillader en fangstmetode, der medfører bifangster, når disse, selv om de er af ringe omfang og forekommer i en begrænset periode, kan påføre de arter, som fanges uden at være mål for metoden, mere end ubetydelig skade.

Sagsomkostninger

- 72 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de

nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 9, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle skal fortolkes således, at den traditionelle karakter af en metode til fangst af fugle ikke i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre, at en anden tilfredsstillende løsning i denne bestemmelses forstand ikke kan anvendes i stedet for denne metode.**
- 2) **Artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2009/147 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som ved fravigelse af dette direktivs artikel 8 tillader en fangstmetode, der medfører bifangster, når disse, selv om de er af ringe omfang og forekommer i en begrænset periode, kan påføre de arter, som fanges uden at være mål for metoden, mere end ubetydelig skade.**

Underskrifter

* Processprog: fransk.