DOMSTOLENS DOM
27. april 1988 *

I sag 252/85,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Jean Amphoux, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik, ved Régis de Gouttes som den franske regerings befuldmægtigede og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs ambassade, 2, rue Bertholet,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det statueres, at Den Franske Republik ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har sat alle de ved lov og administrativt fastsatte nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme Rådets direktiv 79/409 af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene O. Due og J. C. Moitinho de Almeida, dommerne T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: J. L. da Cruz Vilaça
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

* Processprog: Fransk.

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 1. december 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 4. februar 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 13. august 1985, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den Franske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet alle de ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1), herefter benævnt »direktivet«.

2 Ifølge direktivets artikel 18 skal medlemsstaterne sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden for en frist på to år fra dets meddelelse. Direktivet blev meddelt den 6. april 1979, og nævnte frist udløb således den 6. april 1981.

3 Kommissionen indledte efter en undersøgelse af den franske lovgivning på området den i Traktatens artikel 169 omhandlede procedure, idet den var nået til det resultat, at de franske regler på forskellige punkter ikke var i overensstemmelse med direktivet. Den 20. februar 1985 fremsatte den efter at have opfordret Den Franske Republik til at fremsætte sine bemærkninger en begrundet udtalelse. Denne blev ikke besvaret, og Kommissionen har derefter anlagt nærværende traktatbrudssag, hvorunder den har kritiseret den pågældende franske lovgivning om beskyttelse af fugle på seks punkter. Efter at Kommissionen delvis har frafaldet sine påstande, har tvisten ikke længere nogen genstand på to af disse punkter.

4 Vedrørende tvistens forhistorie, de omtvistede franske lovbestemmelser, retsforhandlingernes forløb og parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

5 Forud for undersøgelsen af Kommissionens forskellige klagepunkter vedrørende den franske lovgivnings uforenelighed med direktivet bemærkes, at det for gennemførelsen af et direktiv i national ret ikke er absolut nødvendigt formelt og ordret at gentage direktivets bestemmelser i udtrykkelige specielle lovbestemmelser, men at det er tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig og præcis måde (jfr. Domstolens dom af 23. maj 1985, 29/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1661). En punktlig gennemførelse er dog af særlig betydning, når der er tale om et direktiv som det i nærværende sag omtvistede, hvor forvaltningen af det fælles eje er betroet medlemsstaterne på deres respektive territorier.

Første klagepunkt: Undladelse af at gennemføre direktivets artikel 5, litra b) og litra c)

6 Kommissionen har gjort gældende, at den franske lovgivnings bestemmelser er i strid med nævnte direktivbestemmelser i to henseender.

7 Kommissionen har for det første lastet den franske regering for i bestemmelserne i artiklerne 372, stk. 10, og 374, stk. 4, i code rural, at have fastsat, at reder og æg kun er beskyttet uden for jagttiden. Den har for det andet kritiseret, at der ikke findes bestemmelser om beskyttelse af et vist antal fuglearters reder og æg, hvilket følger af, at bestemmelserne i artiklerne 1, 2 og 3 i ministeriel bekendtgørelse af 17. april 1981 ikke omfatter visse fuglearter.

8 Den franske regering har gjort gældende, at formålet med direktivets artikel 5 er nået med de nævnte bestemmelser i Code rural. For de omhandlede beskyttede fuglearter bygger ikke rede i jagttiden, og en beskyttelse af reder og æg hele året er derfor uden virkelig betydning. Adgangen ifølge nævnte bekendtgørelses artikel 2 til at ødelægge reder er begrundet i den fare, de omhandlede fugle frembyder for

muslingeavlen, for andre havfuglearter og for luftfarten. Den franske regering har oplyst, at bekendtgørelsens artikel 3 blev ophævet ved bekendtgørelse af 20. december 1983.

9 Domstolen skal vedrørende det første under dette klagepunkt henhørende spørgsmål bemærke, at forbudene ifølge direktivets artikel 5, litra b) og litra c), skal være gældende uden tidsmæssige begrænsninger. Det er faktisk nødvendigt at beskytte fuglenes redebygningssteder uden afbrydelse, idet mange arter fra år til år anvender de reder, de tidligere har bygget. En ophævelse af denne beskyttelse hvert år i længere tid kan derfor ikke antages at være forenelig med de nævnte forbudsbestemmelser.

10 Det må vedrørende det andet spørgsmål, der rejser sig af Kommissionens første klagepunkt, fastslås, at bekendtgørelsen af 17. april 1981 også efter ophævelsen af artikel 3 i 1983 begrænser forbudet mod ødelæggelse af reder og æg, for så vidt angår et vist antal beskyttede fuglearter.

11 Afgørelsen af, hvorvidt denne fravigelse er i overensstemmelse med direktivets artikel 9, må følge Domstolens dom af 8. juli 1987 vedrørende de belgiske regler om disse spørgsmål (247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029), og det må herefter fastslås, at den omtvistede franske lovgivning hverken angiver de i denne artikels stk. 1 omtalte grunde eller de i artiklens stk. 2 nævnte kriterier og betingelser, navnlig for så vidt angår de for en eventuel fravigelse nødvendige tidsmæssige og stedlige omstændigheder. Den franske lovgivning må derfor antages at være i strid med direktivets artikel 5, litra b) og litra c).

12 Kommissionens første klagepunkt skal derfor tages til følge.

Andet klagepunkt: Begrebet »national biologisk arv«

13 Kommissionen har gjort gældende, at beskyttelsen i henhold til artikel 3, første afsnit, i lov af 10. juli 1976 er begrænset til beskyttelse af »den nationale biologiske

arv«, mens beskyttelsen ifølge direktivets artikel 1 skal omfatte alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa.

14 Den franske regering har indvendt, at fortegnelsen over arter, der er beskyttet i henhold til den franske lovgivning, omfatter et stort antal trækfuglearter, der ikke bygger rede i Frankrig, men i de øvrige medlemsstater.

15 Det bemærkes, som Domstolen har fremhævet i dom af 8. juli 1987 (262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073), at en effektiv beskyttelse af trækfugle som anført i tredje betragtning til direktivet er et typisk grænseoverskridende miljøproblem, som medlemsstaterne har et fælles ansvar for. Det har afgørende betydning, at vilde fugle på deres opholdssteder eller under træk beskyttes overalt i Fællesskabet, og en national lovgivning, der fastlægger beskyttelsen af vilde fugle på grundlag af begrebet national arv, vil derfor være i strid med direktivet.

16 Det andet klagepunkt skal derfor tages til følge.

Tredje klagepunkt: Undladelse af at gennemføre direktivets artikel 5, litra e).

17 Kommissionen har gjort gældende, at den franske lov nr. 76-629 omfatter en generel tilladelse til besiddelse af beskyttede fuglearter. Medlemsstaterne er imidlertid efter direktivets artikel 5, litra e), forpligtet til at forbyde besiddelse af fugle af arter, som det ikke er tilladt at jage og indfange. Et hertil svarende generelt forbud mod besiddelse af fugle af andre arter end de i bilag III til direktivet nævnte, jfr. direktivets artikel 6, stk. 2 og stk. 3, findes ikke i den franske lovgivning, hvorefter en sådan beskyttelse kun gives et mindre antal fugle.

18 Den franske regering har med en tilføjelse om, at fortegnelsen over arter, der er beskyttet i henhold til bekendtgørelsen af 17. april 1981, vil blive yderligere udvidet, anført, at de franske bestemmelser gør det muligt at nå det med direktivet tilsigtede mål. Den nævnte bekendtgørelse indeholder forbud mod indfangning,

bortfjernelse, anvendelse og navnlig udbydelse til salg eller køb af de omhandlede fugle. Disse forbud i forening medfører, at det bliver umuligt at besidde fugle af de beskyttede arter.

19 Domstolen skal i den forbindelse bemærke, at det af hensyn til en fuldstændig og effektiv beskyttelse af fugle på samtlige medlemsstaters område er absolut nødvendigt, at de i direktivet omhandlede forbud udtrykkeligt indføjes i de nationale lovgivninger. De franske bestemmelser indeholder imidlertid ikke et forbud mod besiddelse af beskyttede fugle og muliggør således besiddelse — bl. a. efter indfangning eller erhvervelse uden for det franske område — af fugle, der er indfanget eller erhvervet ulovligt. Endvidere må det som den franske regering har erkendt fastslås, at listen over fugle, der efter de franske bestemmelser lovligt kan besiddes, ikke stemmer overens med fortegnelsen over fugle, der lovligt kan besiddes i direktivets bilag III, der kun omfatter et begrænset antal arter.

20 Det tredje klagepunkt må derfor tages til følge.

Fjerde klagepunkt: Undladelse af at gennemføre direktivets artikel 7

21 Kommissionen har under den mundtlige forhandling anført, at dens fjerde klagepunkt vedrørende undladelse af at gennemføre direktivets artikel 7 må anses for uaktuelt som følge af de ændringer af de franske bestemmelser, der er sket i 1987, hvorfor det på dette punkt må fastslås, at Kommissionen delvis har frafaldet sine påstande som følge af sagsøgtes adfærd.

Femte klagepunkt: Undladelse af at gennemføre direktivets artikel 7, stk. 4

22 Kommissionen har endvidere under den mundtlige forhandling erklæret, at den ikke fastholder sit klagepunkt vedrørende jagt på turteldue i Medoc-området. Kommissionen har nemlig anerkendt, at Conseil d'État's afgørelse om annullation af en række bekendtgørelser, hvorefter jagt på turteldue er tilladt i Medoc, har bragt de franske bestemmelser i overensstemmelse med direktivet. Conseil d'État's afgørelse blev truffet den 7. december 1984, og altså før afgivelsen af den begrun-

dede udtalelse af 20. februar 1985, og det må derfor fastslås, at Kommissionen med frafaldelsen af dette klagepunkt har anerkendt, at dette var grundløst.

Sjette klagepunkt: Tilsidesættelse af direktivets artikel 8, stk. 1

23 Kommissionen har gjort gældende, at det efter bekendtgørelsen af 27. juli 1982 i visse franske departementer er tilladt at anvende limpinde til indfangning af drosler, og at det efter bekendtgørelserne af 7. september 1982 og 15. oktober 1982 er tilladt at indfange sanglærke ved hjælp af vandrette net (såkaldte »pantes« eller »matole«-net). Men anvendelsen af limpinde og vandrette net er utrykkeligt forbudt ifølge direktivets artikel 8, stk. 1, sammenholdt med bilag IV, litra a), til direktivet.

24 Efter Kommissionens opfattelse kan en fravigelse af forbudet mod anvendelse af limpinde og vandrette net ikke ske på grundlag af direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), eftersom disse indfangningsmidler ikke er midler til selektiv indfangning, der sker med henblik på en »fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder«, jfr. de i direktivet anvendte ord.

25 Den franske regering har anført, at de omhandlede bestemmelser, som Kommissionen fik underretning om den 25. maj 1983, er begrundet i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), idet der af hensyn til sikringen af denne indfangnings selektive karakter føres streng kontrol med, hvor og hvornår denne indfangning sker og hvem der deltager i den.

26 Den franske regering har i den forbindelse anført, at der for indfangning ved hjælp af limpinde og vandrette net gælder en meget stram og strengt håndhævet ordning om meddelelse af tilladelser til enkeltpersoner. De omhandlede bekendtgørelser indeholder ikke blot en nøje angivelse af indfangningslokaliteterne og -perioderne, men begrænser antallet af fangstmidler og disses overflade samt det højst tilladte antal fugle, der må indfanges. Myndighederne fører desuden kontrol med, at disse indfangningsbetingelser overholdes.

27 Det må straks fastslås, at medlemsstaterne kan udstede bestemmelser, der fraviger forbudsbestemmelserne i direktivets artikel 8, stk. 1, jfr. direktivets artikel 9 og navnlig denne artikels stk. 1, litra c).

28 Afgørelsen af, om nationale bestemmelser opfylder kriterierne ifølge direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), må som fastslået af Domstolen i dom af 8. juli 1987 (262/85, Kommissionen mod Italien, førnævnt), træffes på grundlag af en afgørelse af, om disse regler sikrer, at fravigelsen sker på strengt kontrollerede betingelser med henblik på selektiv indfangning og fornuftig anvendelse af de omhandlede fuglearter i mindre mængder. Af direktivets artikel 2, sammenholdt med 11. betragtning til direktivet, fremgår endvidere, at kriteriet »mindre mængder« ikke er absolut og skal benyttes med udgangspunkt i opretholdelse af den samlede bestand af vedkommende fugleart og dennes reproduktionsevne.

29 Det 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.

30 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 sagsøgtes argument om, at antallet af indfangede fugle kun udgør en meget ringe del af den samlede bestand af disse fuglearter.

31 Det skal tilføjes, at sagsøgte i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 4, har givet Kommissionen underretning om disse fravigelser og har vist sig villig til i samarbejde med Kommissionen at udforme de nærmere regler for disse to jagtmetoder. Denne holdning har imidlertid ikke givet anledning til reaktioner fra Kommissionens side.

32 Af det anførte følger, at de omtvistede franske bestemmelser ikke efter det oplyste kan anses for stridende imod bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 1, litra c).

33 Det sjette klagepunkt skal derfor forkastes.

34 Det må herefter statueres, at Den Franske Republik ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, da den ikke inden for de fastsatte frister har udstedt de ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle.

Sagens omkostninger

35 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Domstolen kan dog ifølge artikel 69, stk. 3, første afsnit, ophæve sagsomkostningerne helt eller delvis, hvis hver af parterne henholdvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionen kun delvis har vundet sagen, er der grundlag for at ophæve sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den Franske Republik har ikke overholdt sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, da den ikke inden for de fastsatte frister har udstedt de ved lov og

administrativt fastsatte bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle.

2) Hver part bærer sine omkostninger.

Mackenzie Stuart Due Moitinho de Almeida Koopmans

Everling Bahlmann Galmot Kakouris O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. april 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident