DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

7. december 2000 *

I sag C-38/99,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. Stancanelli, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og O. Couvert-Castéra, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved kontorchef K. Rispal-Bellanger og ekspeditionssekretær D. Colas, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 8 B, boulevard Joseph II,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1), idet den ikke korrekt har gennemført direktivets artikel 7, og idet den ikke har givet Kommissionen underretning om samtlige gennemførelsesforanstaltninger for hele det franske område, samt idet den ikke har iværksat nævnte bestemmelse korrekt,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann (refererende dommer), og dommerne V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen og F. Macken,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: afdelingschef D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 29. juni 2000, hvor Kommissionen var repræsenteret ved R. Tricot, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og Den Franske Republik ved K. Rispal-Bellanger og D. Colas,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. september 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 10. februar 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter »fugledirektivet«), idet den ikke korrekt har gennemført direktivets artikel 7, og idet den ikke har givet Kommissionen underretning om samtlige gennemførelsesforanstaltninger for hele det franske område, samt idet den ikke har iværksat nævnte bestemmelse korrekt.

De relevante retsregler

2 Fugledirektivets 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.«

3 Fugledirektivets artikel 7 bestemmer:

»1. De i bilag II nævnte arter kan under hensyn til bestandens størrelse samt arternes geografiske udbredelse og formeringsevne inden for Fællesskabet 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.

2. De i bilag II/1 nævnte arter kan jages i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

3. De i bilag II/2 nævnte arter kan kun jages i de medlemsstater, hvorunder de er angivet.

4. Medlemsstaterne sikrer sig, at jagt, herunder i givet fald falkejagt, således som den skal finde sted i henhold til de i medlemslandene gældende jagtbestemmelser, udøves i overensstemmelse med princippet om en fornuftig udnyttelse og en økologisk afbalanceret regulering af de pågældende fuglearter, samt at jagtudøvelsen er forenelig med de bestemmelser, der følger af artikel 2, med hensyn til bestandene af disse arter og særlig af trækkende arter. De drager især omsorg for, at de arter, som omfattes af jagtlovgivningen, hverken jages i redetiden eller i de forskellige faser af yngletiden. Når det drejer sig om trækkende arter, påser de ganske særligt, at de arter, der omfattes af jagtlovgivningen, ikke jages i yngletiden og under deres træk til redebygningsstedet. Medlemsstaterne tilsender Kommissionen alle formålstjenlige oplysninger om den praktiske gennemførelse af deres jagtlovgivning.«

Den administrative procedure

4 Den 13. november 1997 tilstillede Kommissionen den franske regering en åbningsskrivelse, idet denne regering efter Kommissionens opfattelse havde tilsidesat fugledirektivet og navnlig dettes artikel 7.

5 I skrivelsen anførte Kommissionen for det første, at det såkaldte princip om »fuldstændig beskyttelse« af fuglearterne, jf. fugledirektivets artikel 7, stk. 4, andet og tredje punktum, ikke havde været genstand for nogen gennemførelsesforanstaltning fra de franske myndigheders side, og at en sådan foranstaltning, hvis den var blevet truffet, ikke af de franske myndigheder var blevet meddelt Kommissionen.

6 For det andet anførte Kommissionen, at da nævnte princip ikke var gennemført, var det efter de franske regler muligt for vedkommende minister efter et skøn at fastsætte en tidligere dato for åbningen af jagten på svømme- og vadefugle, der ville kunne være i strid med forbuddet mod jagt i redebygnings- og yngletiden, jf. fugledirektivets artikel 7, stk. 4. I miljøministerens bekendtgørelser af 29. maj 1997 (JORF af 30.5.1997, s. 8303, herefter »de ministerielle bekendtgørelser«), der er vedtaget i henhold til artikel R. 224-6 i den nye lov om landområder (code rural), fastsættes for 69 departementer i Frankrigs europæiske område datoen for åbningen af jagten på svømme- og vadefugle før datoen for den almindelige åbning af jagten, uden at det samtidig kan afgøres, på grundlag af hvilke videnskabelige oplysninger de franske myndigheder har kunnet fastsætte disse datoer under iagttagelse af princippet om fuldstændig beskyttelse af fuglearterne.

7 For det tredje anførte Kommissionen dels, at de jagtafslutningsdatoer, der udtrykkeligt er angivet i lov nr. 94-591 af 15. juli 1994 om fastsættelsen af datoerne for afslutningen af jagten på trækfugle (JORF af 16.7.1994, s. 10246), ganske klart var for sent fastsat for et stort antal fuglearter, der kan være genstand for jagthandlinger efter de oplysninger, der står til rådighed i databasen ORNIS,

dels at den for forvaltningen bestående adgang til inden for det enkelte departement at fravige de i denne lov udtrykkeligt angivne afslutningsdatoer ikke gjorde det muligt at opfylde fugledirektivets krav.

8 For det fjerde havde de franske myndigheder ikke på noget tidspunkt underrettet Kommissionen om datoerne for jagttiden på trækfugle i departementerne Bas-Rhin, Haut-Rhin og Moselle.

9 Den franske regering besvarede blot denne åbningsskrivelse ved den 17. juni 1998 at tilstille Kommissionen en kopi af »Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'application de la loi n° 94-591 du 15 juillet 1994« (regeringens rapport til parlamentet om gennemførelsen af lov nr. 94-591 af 15.7.1994), der var blevet tilstillet det franske parlament den 16. juni 1998 i henhold til samme lovs artikel 2.

10 Ved skrivelse af 5. august 1998 afgav Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den fastslog, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivet, idet den ikke korrekt havde gennemført direktivets artikel 7, idet den ikke havde givet Kommissionen underretning om samtlige gennemførelsesforanstaltninger for hele det franske område, samt idet den ikke havde iværksat nævnte bestemmelse korrekt. Kommissionen henviste til den manglende gennemførelse af princippet om fuldstændig beskyttelse såvel i lov nr. 94-591 som i lov nr. 98-549 af 3. juli 1998 om den tidligere åbning og afslutning af jagten på trækfugle (JORF af 4.7.1998, s. 10208), der til dels afløste den tidligere lov. Den anførte desuden, at datoerne for åbning af jagten på svømme- og vadefugle var lagt alt for tidligt både efter lov nr. 94-591 og efter lov nr. 98-549. Den gjorde desuden gældende, at de datoer for jagtens afslutning, der var angivet i disse to love, lå alt for sent. Den fremhævede endvidere, at der ikke var givet nogen underretning om bestemmelserne til gennemførelse af fugledirektivet, for så vidt angår departementerne Bas-Rhin, Haut-Rhin og Moselle. Kommissionen opfordrede Den Franske Republik til at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme denne udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

11 Ved skrivelse af 6. oktober 1998 meddelte den franske regering, at den i regeringens rapport til parlamentet om gennemførelsen af lov nr. 94-591 vedrørende de forskellige lovforslag om den tidligere åbning og afslutning af jagten på trækfugle havde fremhævet, at disse indeholdt bestemmelser, som tilsyneladende stred mod de i fugledirektivet fastsatte krav, og at den ikke kunne tilslutte sig dem. Den oplyste endvidere, at behandlingen af hele jagtspørgsmålet, der var i gang både i nationalforsamlingen og i regeringen, skulle gøre det muligt i tidens løb at nå til en ændring af ordlyden af lov nr. 98-549, således at de i fugledirektivet fastlagte principper blev mere korrekt gennemført i national ret.

12 Kommissionen kunne imidlertid konstatere, at Den Franske Republik ikke havde truffet alle de foranstaltninger, der var nødvendige for fuldt ud at efterkomme forpligtelserne i henhold til fugledirektivet og navnlig dettes artikel 7, og besluttede derfor at anlægge nærværende sag.

Realiteten

13 Kommissionen har kritiseret Den Franske Republik på følgende punkter:

— Den har for det første ikke gennemført princippet om fuldstændig beskyttelse.

— For det andet fastsat alt for tidlige datoer for jagtens åbning.

— For det tredje fastsat alt for sene datoer for jagtens afslutning.

— For det fjerde har den ikke givet Kommissionen underretning om bestemmelserne til gennemførelse af fugledirektivet for så vidt angår departementerne Bas-Rhin, Haut-Rhin og Moselle.

14 Først behandles det andet anbringende og derefter det tredje og det fjerde og endelig det første.

Datoerne for åbningen af jagten

15 Artikel R. 224-6 i den nye code rural bestemmer:

»Den for jagten kompetente minister kan ved bekendtgørelse, der offentliggøres mindst tyve dage før ikrafttrædelsen, tillade jagt på svømme- og vadefugle før åbningen af den almindelige jagttid og indtil dennes begyndelse

1° I kystjagtområder

2° På floder, kanaler, vandreservoirer, søer og uafvandede moser, idet der kun må skydes over vandoverfladen.«

16 De ministerielle bekendtgørelser fastsatte for 69 departementer på Frankrigs europæiske område datoerne for åbningen af jagten på svømme- og vadefugle til datoer forud for den almindelige åbning af jagten mellem den 19. juli og den 31. august 1997.

17 Artikel L. 224-2, stk. 2, i den nye code rural, som affattet ved lov nr. 98-549, der var gældende indtil vedtagelsen af jagtloven, lov nr. 2000-698 af 26. juli 2000 (JORF af 27.7.2000, s. 11542) fastsatte direkte for 68 af de 69 departementer på Frankrigs europæiske område, som havde været omfattet af de nævnte ministerielle bekendtgørelser, de tidligere datoer for åbning af jagten på svømme- og vadefuglearter på de offentlige kystfarvandsområder og andre områder. Departementet Moselle, der var omhandlet i en af de ministerielle bekendtgørelser, var udtrykkelig holdt uden for denne bestemmelses anvendelsesområde.

18 Kommissionen har gjort gældende, at de tidligere datoer for åbning af jagten på svømme- og vadefugle i de ministerielle bekendtgørelser savnede ethvert videnskabeligt grundlag og i nogle tilfælde var i strid med forbuddet mod jagt i de pågældende fuglearters redetid og i de forskellige faser af yngletiden, jf. fugledirektivets artikel 7, stk. 4. Den har desuden gjort gældende, at de tidligere datoer for åbning af jagten på svømme- og vadefuglearter, der er fastlagt i den nye code rural's artikel L. 224-2, stk. 2, som ændret ved lov nr. 98-549, i det væsentlige er de samme som dem, der var fastsat i den før denne lov gældende ordning. De er derfor også fastsat for tidligt.

19 Den franske regering har heroverfor anført, at de tidligere datoer for åbningen af jagten på svømme- og vadefugle, der er fastsat i de ministerielle bekendtgørelser, var videnskabeligt underbygget. De blev nemlig fastsat efter en metode, der var baseret på årlige observationer, der var blevet indsamlet og bearbejdet i en protokol, der var udarbejdet af naturhistorisk museum og det nationale jagtinstitut, og som indgik i en rapport fra 1989, der bar titlen »Tidspunkterne

for svømme- og vadefugles træk og trækkets fordeling forud for pardannelsen og ynglетiden i Frankrig«. Ved hjælp af denne metode kan arterne beskyttes i redebygningstiden, idet kun et fåtal af eksemplarerne ikke vil kunne nyde godt af en sådan beskyttelse. Dermed undgås det, at der gøres for store indhug i bestandene. Den franske regering har anført, at de datoer for en tidligere åbning af jagten på svømme- og vadefugle, der er indeholdt i den nye code rural's artikel L. 224-2, stk. 2, som ændret ved lov nr. 98-549, er blevet fastsat på grundlag af de resultater, som anvendelsen af nævnte metode igennem fem år havde givet. Den franske regering har imidlertid anerkendt, at denne metode på baggrund af de nyeste videnskabelige resultater, som er sammenfattet i naturhistorisk museums videnskabelige udvalgs rapport af 30. september 1999, for visse af de berørte arters vedkommende og i visse områder fører til, at åbningen af jagten ligger for tidligt.

20 Det bemærkes, at ifølge fast retspraksis må spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (jf. bl.a. dom af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1719, præmis 18).

21 Ved udløbet af nævnte frist var reglerne om tidligere datoer for åbning af jagten på svømme- og vadefugle i de ministerielle bekendtgørelser i henhold til den nye code rural's artikel R. 224-6 imidlertid blevet afløst af bestemmelserne i samme lovs artikel L. 224-2, som ændret ved lov nr. 98-549. De sidstnævnte bestemmelser udviste dog, for så vidt angår valget af tidligere datoer for åbning af jagten på svømme- og vadefugle, kun ubetydelige forskelle fra det tidligere gældende.

22 Dette anbringende skal således undersøges på baggrund af de regler for tidligere åbning af jagten på svømme- og vadefugle, der blev indført ved lov nr. 98-549 om ændring af artikel L. 224-2 i den nye code rural.

23 Det skal i denne forbindelse nævnes, at formålet med fugledirektivets artikel 7, stk. 4, bl.a. er at forbyde jagt på enhver fugleart i redetiden og i de forskellige

faser af yngletiden og desuden, for så vidt angår trækfugle, under trækket til redebygningsstedet. Domstolen har derfor fastslået, at der ved denne artikel skal tilvejebringes en fuldstændig beskyttelsesordning for de perioder, i hvilke vilde fugle er særligt truede (jf. dom af 17.1.1991, sag C-157/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 57, præmis 14, og af 19.1.1994, sag C-435/92, Association pour la protection des animaux sauvages m.fl., Sml. I, s. 67, præmis 9). Den har på baggrund heraf også fastslået, at beskyttelsen mod de forskellige former for jagt ikke kan begrænses til flertallet af fugle af en given art som fastlagt på grundlag af et gennemsnit af yngleperioder og fugletræk (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 14, og dommen i sagen Association pour la protection des animaux sauvages m.fl., præmis 10).

24 Den franske regering har i den foreliggende sag selv erkendt, at de tidligere datoer for åbning af jagten på svømme- og vadefugle i den nye code rural's artikel L. 224-2, stk. 2, som ændret ved lov nr. 98-549, ikke gør det muligt at beskytte alle eksemplarer af arterne i redebygningstiden. Den har endog erkendt, at jagten for visse af de berørte arters vedkommende i visse områder åbnes for tidligt.

25 I øvrigt viser oplysningerne i en undersøgelse fra februar 1998 fra det nationale jagtinstitut vedrørende to fuglearter, der kan gøres til genstand for jagthandlinger, at de tidligere datoer for åbning af jagten ifølge de ministerielle bekendtgørelser ret hyppigt lå i et tidsrum, hvor en ikke ubetydelig andel af ungfuglene er afhængige, fordi de ikke er flyvefærdige. I otte departementer er således af gråand højst 80% af ungfuglene flyvefærdige på den tidligere dato for åbning af jagten; i 26 andre departementer fandtes denne flyvefærdighed kun hos højst 90% af ungfuglene. For blishøns' vedkommende havde i 8 departementer i bedste fald 80% af ungfuglene en sådan flyvefærdighed på den tidligere dato for åbning af jagten; i 15 andre departementer var højst 90% af ungfuglene flyvefærdige på denne dato.

26 Når henses til, at reglerne for de tidligere datoer for åbning af jagten på svømme- og vadefugle ifølge lov nr. 98-549, som nævnt i denne doms præmis 21, for så vidt angår valget af datoer kun udviser ubetydelige forskelle i forhold til de bestemmelser, der blev indført ved de ministerielle bekendtgørelser, er de oplysninger, der er indeholdt i den i den foregående præmis nævnte undersøgelse, stort set relevante også for vurderingen af de nye bestemmelsers forenelighed med fugledirektivets krav.

27 Af det anførte fremgår, at reglerne om tidligere datoer for åbning af jagten på svømme- og vadefugle ifølge lov nr. 98-549 om ændring af den nye code rural's artikel L. 224-2 ikke i overensstemmelse med de krav, som fugledirektivets artikel 7, stk. 4, ifølge Domstolens fortolkning stiller, kan tilvejebringe en fuldstændig beskyttelsesordning for de perioder, i hvilke vilde fugle er særligt truede.

28 Det skal derfor fastslås, at Den Franske Republik for så vidt angår valget af tidligere datoer for åbning af jagten på visse arter af svømme- og vadefugle, ikke korrekt inden for den fastsatte frist har gennemført fugledirektivets artikel 7, stk. 4. Kommissionens anbringende på dette punkt skal derfor lægges til grund.

Datoerne for jagtens afslutning

29 Artikel L. 224-2 i den nye code rural, som affattet ved lov nr. 94-591, bestemmer:

»Jagt uden for de af myndighederne fastsatte jagttider er forbudt.

For svømme- og vadefuglearter og trækfuglearter slutter jagten på hele Frankrigs europæiske område, med undtagelse af departementerne Bas-Rhin, Haut-Rhin og Moselle, på følgende datoer:

— gråand: den 31. januar

— taffeland, vibe: den 10. februar

— grågås, knarand, krikand, atlingand, blishøne, hvinand, strandskade, hjejle, rødben, brushane, stor kobbersneppe, sanglærke, misteldrossel: den 20. februar

— andre svømme- og vadefuglearter og trækfuglearter: ultimo februar.

Forvaltningen kan ved afgørelse truffet efter høring af departementets jagt- og vildtråd bestemme, at jagten afsluttes på datoer før de i foregående stykke nævnte datoer, i alle tilfælde før den 31. januar.«

I - 10968

30 Artikel L. 224-2, stk. 3, i den nye code rural, som affattet ved lov nr. 98-549, der var gældende indtil vedtagelsen af lov nr. 2000-698, bestemte:

»For svømme- og vadefuglearter og for trækfuglearter slutter jagten på hele Frankrigs europæiske område, med undtagelse af departementerne Bas-Rhin, Haut-Rhin og Moselle, på følgende datoer:

— gråand: den 31. januar

— taffeland, troldand, vibe: den 10. februar

— grågås, knarand, krikand, atlingand, blishøne, hvinand, rødhovedet and, hjejle, rødben, brushane, stor kobbersneppe, sanglærke: den 20. februar

— andre svømme- og vadefuglearter og trækfuglearter: ultimo februar.«

31 Kommissionen har anført, at de datoer for afslutning af jagten på svømme- og vadefuglearter og trækfuglearter, der udtrykkeligt er nævnt i lov nr. 94-591, gjorde det muligt, at jagttiden og tiden for forårstrækket, der videnskabeligt kendes for 31 arters vedkommende, overlappede hinanden. For 12 arters vedkommende var overlapningen på over 20 dage. Der er ikke ved lov nr. 98-549 på væsentlig måde ændret ved denne situation. Der bliver tale om overlapning som nævnt for 29 arters vedkommende og denne er på 20 dage eller derover for de ovenfor nævnte 12 arter.

32 Faktisk tilvejebringes der ikke ved en sådan ordning en fuldstændig beskyttelse af fuglearterne under trækket forud for pardannelsen, hvilket strider mod fugledirektivets artikel 7, stk. 4, således som Domstolen har fortolket denne bestemmelse.

33 Kommissionen har i øvrigt anført, at når der er tale om fastsættelse af forskellige datoer for jagtens afslutning, og når forskellige arter, der ligner hinanden, ikke kan jages lige længe, fordi der er fastsat forskellige datoer for afslutning af jagten på hver enkelt af dem, består der en risiko for forveksling. Disse datoer skal derfor fastsættes efter regler, der virkeligt giver sikkerhed for en fuldstændig beskyttelse af arterne, hvilket indebærer, at risikoen for forveksling af arter må tages i betragtning. Men efter de oplysninger, Kommissionen råder over, sker dette ikke i Frankrig for tiden.

34 Kommissionen har desuden anført, at ORNIS-metoden, som den franske regering har påberåbt sig, bygger på en udtrykkelig accept af, at jagttiden og træktiden for et vist antal eksemplarer bortset fra eksemplarer af sent trækkende arter og arter, hvis bestande er stagnerende, og for hvilke jagten skal ophøre i løbet af de ti dage, der går forud for den dag, hvor fuglene begynder at passere området, overlapper hinanden, idet denne overlapning betegnes som uvæsentlig. Men fugledirektivets artikel 7, stk. 4, kan ikke, som fastslået af Domstolen i dommen i sagen Association pour la protection des animaux sauvages m.fl., opfyldes korrekt ved anvendelsen af en sådan metode. Faktisk skal der efter direktivet, således som Domstolen har fortolket dette, ske en punktlig standsning af jagten, når det er klart, at trækket er i gang, således at der kun bliver tale om at gøre undtagelse for usædvanlige forhold (såsom enkeltvis forekommende eksemplarers påbegyndelse af trækket). Enhver overlapning skal således forbydes, og der kan ikke af andre forhold, som f.eks. bevaringssituationen for de forskellige arter, udledes en begrundelse for at tillade jagt på fugle, der har påbegyndt trækket.

35 Den franske regering har erkendt, at visse datoer i lov nr. 94-591 og 98-549 kan anfægtes på grundlag af fugledirektivets artikel 7, stk. 4, således som Domstolen har fortolket denne bestemmelse. Men den har dog oplyst, at lov nr. 94-591 indeholdt bestemmelser om trinvis afslutning af jagten med ti dages mellemrum, hvilket bygger på ORNIS-metoden efter den beskrivelse, der er indeholdt i »Notat vedrørende visse biologiske begreber, der benyttes i fugledirektivet«, der

blev vedtaget den 28. april 1993 af komitéen for tilpasning til det tekniske og videnskabelige fremskridt, der også kendes under betegnelsen »ORNIS-komitéen«, der er blevet nedsat i henhold til artikel 16 i fugledirektivet. Dette notat blev offentliggjort af Kommissionen den 24. november 1993 i »Anden rapport om anvendelsen af fugledirektivet«. De ved lov nr. 98-549 fastsatte datoer for jagtens afslutning er i det store og hele et resultat af anvendelsen af denne metode.

36 Ifølge den franske regering er det efter ORNIS-metoden tilladt i det tidsrum, hvor jagttiden og indledningen af trækket overlapper hinanden, at indfange nogle få eksemplarer, således at der ikke bliver tale om en mindskelse af betydning af bestanden, når artens bevaringssituation muliggør det, således at der sikres en fuldstændig beskyttelse af arten, men ikke af det enkelte eksemplar. De få tilfælde, i hvilke de franske myndigheders anvendelse af denne metode ikke har ført til resultater, der er i overensstemmelse med fugledirektivets krav, skyldes en forkert anvendelse af denne metode, men ikke en forkert udformning af selve metoden.

37 Med hensyn til argumentet om, at fremgangsmåden med den trinvise fordeling af jagtens afslutningsdatoer kan skade målsætningen om en fuldstændig beskyttelse af arterne på grund af risikoen for forveksling af nogle af dem, har den franske regering anført, at Kommissionen ikke kan nøjes med under en traktatbrudssag at påberåbe sig en eventuelt bestående risiko, men må godtgøre, at denne konkret er realiseret, ved at bevise, at den praksis, der påstås ikke at være overensstemmende, faktisk modvirker den ønskede beskyttelse. I betragtning af, at den trinvise fordeling af jagtens afslutningsdatoer ikke er ny praksis, skulle Kommissionen kunne godtgøre, at denne praksis har haft følger for størrelsen af bestandene af de pågældende arter.

38 Det bemærkes for det første, at det i betragtning af det i denne doms præmis 20 anførte kun er fornødent at undersøge dette anbringende, for så vidt angår den ordning vedrørende datoerne for afslutning af jagten på svømme- og vadefugle og trækfugle, der blev indført ved artikel L. 224-2, stk. 3, i den nye code rural, som

affattet ved lov nr. 98-549. Da fristen i den begrundede udtalelse udløb, var denne ordning nemlig trådt i stedet for den, der var blevet indført ved artikel L. 224-2, stk. 2, i den nye code rural, som affattet ved lov nr. 94-591.

39 Det må dernæst fastslås, at den franske regering selv har erkendt, at denne ordning på flere punkter ikke er i overensstemmelse med fugledirektivets krav.

40 Endelig bemærkes, at det fremgår af en undersøgelse af en oversigt, der er blevet fremlagt i sagen, og som er udarbejdet på grundlag af oplysninger, der er indeholdt i databasen ORNIS, at datoerne for jagtens afslutning for 29 trækfuglearter, der kan jages i Frankrig, alt efter hvilken art der er tale om, er fastsat med en, to eller endog tre gange ti dages forsinkelse i forhold til datoen for vedkommende arts påbegyndelse af forårstrækket (der også kaldes »trækket forud for pardannelsen«). De arter, der her bliver tale om, er gråand, vibe, grågås, knarand, krikand, blishøne, spidsand, skeand, pibeand, blisgås, sædgås, taffelænd, huldue, ringdue, grønbenet rørhøne, enkeltbekkasin, fløjlsand, stor regnspove, strandhjejle, edderfugl, sortklire, vindrossel, solsort, sangdrossel, sjagger, stor kobbersneppe, sanglærke, misteldrossel og dobbeltbekkasin.

41 Heraf følger, at alt efter, hvilke arter der er tale om, er en større eller mindre procentdel af fuglene ikke beskyttet mod jagtvirksomhed i tiden for trækket forud for pardannelsen, i hvilken fuglene er særlig truet.

42 Imidlertid har Domstolen tidligere fastslået, at en metode, der tilsigter eller fører til, at en vis procentdel af eksemplarer af en fugleart ikke opnår en fuldstændig

beskyttelse under trækket forud for pardannelsen, ikke er forenelig med fugledirektivets artikel 7, stk. 4 (jf. dommen i sagen Association pour la protection des animaux sauvages m.fl., præmis 13).

43 Hvad fastsættelsen af flere forskellige datoer for jagtens afslutning angår skal det bemærkes, at de nationale myndigheder ikke efter fugledirektivet er beføjet til at fastsætte sådanne datoer, alt efter hvilke fuglearter der er tale om, medmindre den pågældende medlemsstat på grundlag af passende videnskabelige og tekniske oplysninger for hvert enkelt tilfælde kan bevise, at en fastsættelse af flere forskellige datoer for jagtens afslutning ikke hindrer en fuldstændig beskyttelse af de fuglearter, der vil kunne blive berørt af en sådan flerhed af datoer (jf. dommen i sagen Association pour la protection des animaux sauvages m.fl., præmis 22).

44 Der må i den forbindelse lægges vægt på, at den franske regering ikke har fremlagt noget bevismateriale af denne art.

45 På baggrund af det anførte må det fastslås, at Den Franske Republik, for så vidt angår valget af datoer for afslutningen af jagten på visse svømme- og vadefuglearter og trækfuglearter, ikke korrekt inden for den fastsatte frist har iværksat fugledirektivets artikel 7, stk. 4. Kommissionens anbringende på dette punkt skal derfor også lægges til grund.

Underretning om bestemmelser til gennemførelse af fugledirektivet for så vidt angår de franske departementer Bas-Rhin, Haut-Rhin og Moselle

46 Kommissionen har anført, at de franske myndigheder ikke har givet den underretning om åbnings- og afslutningsdatoerne for jagten på trækfugle i departementerne Bas-Rhin, Haut-Rhin og Moselle.

47 Den franske regering har erkendt, at den ikke ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist havde tilstillet Kommissionen oplysninger herom.

48 Det må derfor fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 7, stk. 4, idet den ikke inden for den fastsatte frist har givet underretning om åbnings- og afslutningsdatoerne for jagt på trækfugle i departementerne Bas-Rhin, Haut-Rhin og Moselle. Kommissionens anbringende skal således også på dette punkt lægges til grund.

Gennemførelsen i national ret af bestemmelserne i fugledirektivets artikel 7, stk. 4, andet og tredje punktum

49 Kommissionen har anført, at den inkorporering af princippet om fuldstændig beskyttelse for så vidt angår jagttiderne, der følger af fugledirektivets artikel 7, stk. 4, andet og tredje punktum, og som ikke er gennemført i den franske retsorden, er nødvendig for, at de myndigheder, hvis opgave det er at fastlægge datoerne for jagtens åbning og afslutning, kan løse denne opgave i overensstemmelse med direktivets klare bestemmelser, og for at enhver berørt person kan opnå, at dettes bestemmelser kommer til at virke fuldt ud.

50 Kommissionen har specielt med hensyn til den ordning, der var gældende ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, anført, at selv om lovgiver nu har fastsat datoerne for henholdsvis den tidligere åbning og afslutning af jagten, er der dog herved blevet givet forvaltningen et vist spillerum, når det gælder fastlæggelsen af datoerne og reglerne for den praktiske afvikling af jagten inden for de i loven fastlagte tidsrum. Således finder de datoer for jagtens åbning og afslutning, som lovgiver har fastlagt i artikel L. 224-2, stk. 2 og 3, i den nye code rural, som affattet ved lov nr. 98-549, ikke anvendelse på departementerne Bas-Rhin, Haut-Rhin og Moselle. Det er præfekterne for disse departementer, der

har beføjelse til at fastsætte datoerne for jagtens åbning og afslutning i henhold til bestemmelserne i artikel R. 229-2 i nævnte lov, der for disse tre departementer fastlægger den almindelige jagttid. Hvad reglerne om den praktiske afvikling af jagten angår har Kommissionen anført, at efter de tre sidste stykker i artikel L. 224-2 i samme lov, som affattet ved lov nr. 98-549, vedtager administrationen om nødvendigt forvaltningsplaner. Men disse planer hænger meget snævert sammen med fastsættelsen af datoen for jagtens afslutning.

51 Ifølge den franske regering er anbringendet om, at princippet om fuldstændig beskyttelse ikke er inkorporeret i den franske retsorden, et rent formelt anbringende, thi forarbejderne både til lov nr. 94-591 og lov nr. 98-549 beviser, at lovgiver ønskede at vedtage regler, der lå på linje med Domstolens fortolkning af fugledirektivets artikel 7, stk. 4, selv om visse af de valgte datoer tilsyneladende kun vanskeligt kunne forenes med denne bestemmelse. Faktisk er inkorporeringen i national ret af et sådant princip overflødigt, når dets effektive anvendelse er sikret i gældende ret. Den franske regering har anført, at fugledirektivet er en kendt retsakt og i alt fald lige så kendt som en principbestemmelse i code rural ville være, og borgerne ved, at de kan påberåbe sig direktivet, hvilket fremgår af de mange forvaltningssager, der er blevet anlagt på grundlag af det. I øvrigt har de franske domstole ikke på noget tidspunkt afvist at efterprøve forvaltningsakters forenelighed med fugledirektivet, herunder også disses overensstemmelse med princippet om fuldstændig beskyttelse.

52 Det bemærkes for det første, at det er ubestridt, at ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, var bestemmelserne i fugledirektivets artikel 7, stk. 4, andet og tredje punktum, ikke formelt gennemført i fransk ret.

53 For det andet bemærkes, at Domstolen ganske vist har fastslået, 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 klar og præcis måde. Men Domstolen har også fastslået, at en punktlig gennemførelse har en særlig betydning, når der er tale om fugledirektivet, i det omfang forvaltningen af det fælles eje derved er betroet medlemsstaterne på deres respektive territorier (jf. bl.a. dom af 8.7.1987, sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073, præmis 9).

54 For det tredje bemærkes, at artikel R. 229-2 i den nye code rural, for så vidt angår departementerne Bas-Rhin, Haut-Rhin og Moselle, indeholder følgende bestemmelser:

»Den almindelige jagttid skal ligge mellem følgende datoer:

— den 23. august som dato for den almindelige åbning af jagten

— den 1. februar som dato for den almindelige afslutning af jagten.«

Ifølge samme lov træffer præfekten hvert år afgørelse om jagtens åbning.

55 I det omfang der ikke i national ret findes bestemmelser om, at præfekterne for de nævnte departementer ved vedtagelsen af den årlige bekendtgørelse om åbning af jagten skal tage hensyn til forbuddet mod jagt på enhver fugleart i de følsomme tidsrum, der er nævnt i denne doms præmis 23, rummer den imidlertid et element

af retlig usikkerhed, for så vidt angår de forpligtelser, som præfekterne skal opfylde ved vedtagelsen af deres forvaltningsakter. Der haves derfor ikke sikkerhed for, at jagten på vilde fugle er afsluttet i redetiden eller i de forskellige faser af yngletiden eller for trækfuglearters vedkommende under trækket til redebygningsstedet (jf. på linje hermed dommen af 8.7.1987 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 39).

56 Heraf følger, at bestemmelser af væsentlig betydning i fugledirektivet som bestemmelserne i dets artikel 7, stk. 4, andet og tredje punktum, i alt fald ikke i deres helhed er blevet klart og utvetydigt gennemført i de franske bestemmelser (jf. i denne retning dommen af 8.7.1987 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 39).

57 Det må derfor fastslås, at Den Franske Republik, for så vidt angår departementerne Bas-Rhin, Haut-Rhin og Moselle, ikke inden for den fastsatte frist korrekt har gennemført fugledirektivets artikel 7, stk. 4, andet og tredje punktum. Kommissionens anbringende på dette punkt skal derfor også lægges til grund.

Sagens omkostninger

58 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, idet den ikke korrekt har gennemført dette direktivs artikel 7, stk. 4, ikke har givet Kommissionen underretning om samtlige foranstaltninger til gennemførelse af direktivet for hele det franske område og ikke korrekt har gennemført nævnte bestemmelse i direktivet i national ret.**

2) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. december 2000.

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling