DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

9. december 2004 *

I sag C-79/03,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 21. februar 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Valero Jordana, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne C. Gulmann (refererende dommer), J. Makarczyk, P. Kūris og J. Klučka,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. september 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har med sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 1, og artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter »direktivet«), idet det har tolereret, at der på regionen Valencias (Spanien) område drives jagt efter den såkaldte »parany«-fangstmetode.

2 »Parany« er en metode til indfangning af fugle. Den består af en mængde limpinde, der anbringes i et træ, hvortil de jagtede fugle tiltrækkes med lokkefugle. I det øjeblik fuglen kommer i berøring med en limpind, mister den normalt sin mulighed for at flyve og kan indfanges og dræbes af jægeren.

Fællesskabsretten

3 Direktivets artikel 8, stk. 1, bestemmer, at »for så vidt angår jagt på, fangst af eller drab på fugle [...] 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«.

4 Direktivets bilag IV, litra a), nævner blandt andet limpinde.

5 Direktivets artikel 9, stk. 1, foreskriver mulighed for af de i litra a)-c) nævnte grunde at fravige artikel 5, 6, 7 og 8, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning. En sådan fravigelse er navnlig mulig »for at hindre omfattende skader på afgrøder [...]« [litra a), tredje led] og »for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder« [litra c)].

National ret

6 Dekret 135/2000, der er vedtaget af regionen Valencias regering den 12. september 2000, fastsætter en ordning med undtagelsesvis meddelelse af tilladelse til at jage drosler med hjælp af »parany«-metoden i regionen Valencia (herefter »dekret 135/2000«). Dette dekret fastsætter:

— de betingelser, som »parany«-metoden skal opfylde, og navnlig afstanden mellem limpindene og egenskaberne ved den anvendte lim

— de fugelearter, der må fanges: sangdrossel (Turdus philomelus), vindrossel (Turdus iliacus), sjagger (Turdus pilaris), og misteldrossel (Turdus viscivorus)

— jagtsæsonen og de tidspunkter på dagen, hvor jagten er tilladt, samt

— det maksimale antal, der må fanges ved »parany«-metoden.

7 Dette dekret blev annulleret ved dom afsagt af Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Spanien) den 26. september 2002. Regionen Valencias regering iværksatte kassationsanke for Tribunal Supremo til prøvelse af denne dom.

Den administrative procedure

8 Da Kommissionen havde modtaget klager vedrørende jagt ved »parany«-metoden på regionen Valencias område, satte den dette spørgsmål på dagsordenen for et møde om miljø afholdt i Madrid den 12. og 13. november 1998. Under dette møde erkendte de spanske myndigheder, at de havde givet tilladelse til en sådan metode i henhold til undtagelsesbestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), med den begrundelse, at der ikke fandtes nogen anden tilfredsstillende løsning for at hindre skader på afgrøder.

9 Da Kommissionen fandt, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 8, stk. 1, og artikel 9, stk. 1, idet det har tolereret, at der på regionen Valencias område drives jagt ved »parany«-metoden, og idet det ikke har godtgjort, at der ikke er en anden tilfredsstillende løsning i de tilfælde, hvor denne region har givet dispensation, tilstillede Kommissionen Kongeriget Spanien en åbningsskrivelse den 25. oktober 2000.

10 Ved skrivelse af 20. december 2000 svarede den spanske regering Kommissionen, idet den anførte, at navnlig som følge af lov 40/97, der gennemfører direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), i den spanske retsorden, havde regionen Valencias regering bestræbt sig på at give jagten på drosler ved »parany«-metoden passende retlige rammer, der garanterede, at anvendelsen heraf overholdt principperne om begrænsning, selektivitet og passende kontrol. Som følge heraf vedtog regeringen i den pågældende region dekret 135/2000.

11 Under et møde med repræsentanter for Kommissionen i maj 2001 præciserede de spanske myndigheder, at jagt med limpinde var en dybt forankret metode i regionen

Valencia, og at et forbud herimod kunne føre til social uro. Ifølge disse myndigheder var der ikke andre metoder, der gjorde det muligt at hindre skader på afgrøder.

12 Den 26. juli 2001 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den i det væsentlige gentog de klagepunkter, der var fremført i åbningsskrivelsen, og gav Kongeriget Spanien en frist på to måneder til at vedtage passende foranstaltninger med henblik på at opfylde forpligtelserne i henhold til direktivet.

13 I sit svar af 28. september 2001 gentog og uddybede den spanske regering de argumenter, den tidligere havde anført til støtte for de anfægtede jagtmetoder.

14 Da Kommissionen fandt, at Kongeriget Spanien fortsat tilsidesatte direktivet, har den anlagt denne sag.

Om søgsmålet

15 Kommissionen har gjort gældende, at jagt på drosler ved »parany«-metoden er af ikke-selektiv karakter, og at den hverken kan retfærdiggøres for at hindre omfattende skader på afgrøder i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), eller som indfangning af bestemte fuglearter i mindre mængder ifølge direktivets artikel 9, stk. 1, litra c).

Den ikke-selektive karakter af jagt ved »parany«-metoden

Parternes argumenter

16 Kommissionen har anført, at på trods af de af de spanske myndigheder trufne foranstaltninger, såsom dem, der bl.a. omfatter størrelsen af »parany«'en, placeringen af limpindene, anvendelsen af lokkefugle samt forpligtelsen for ejerne af »parany« til at rense og befri fangede fugle, der ikke er drosler, er jagt med limpinde en ikke-selektiv fangstmetode, der er forbudt i henhold til direktivets artikel 8. De pågældende foranstaltninger har nemlig ikke den virkning, at de hindrer indfangning af fuglearter, der ikke er omfattet af dispensationsordningen.

17 Den spanske regering har gjort gældende, at ifølge betragtningerne til dekret 135/2000 er en limpind i sig selv ikke-selektiv, men når den anvendes på en passende måde, bliver det en fuldstændig selektiv fangstmetode eller -måde. Enhver indfangning af fugleeksemplarer, der ikke tilhører de arter, der kan jages med limpinde, er således kun hændelig. Jægernes forpligtelse i henhold til dekret 135/2000 til at rense enhver fugl, der hændeligt er blevet fanget, og til at genudsætte den i frihed, sikrer den selektive karakter af jagt ved »parany«-metoden.

Domstolens bemærkninger

18 Det bemærkes, at for så vidt angår jagt på, fangst af eller drab på fugle bestemmer direktivets 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, og de forbyder herunder navnlig anvendelse af de i dette direktivs bilag IV, litra a), nævnte midler, indretninger og metoder, herunder limpinde.

19 Det er ubestridt, at jagten på drosler ved hjælp af limpinde, således som den udføres på regionen Valencias område, ikke gør det muligt at undgå indfangning af andre fugle end drosler. I denne forbindelse fremgår det af den spanske ornitologiske forenings tredje rapport om indfangning ved »parany«-metoden af drosler i regionen Valencia (herefter »SEO/Birdlife-rapporten«), der blev fremlagt i september 2001 inden for rammerne af sagen for Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, og som er fremlagt af Kommissionen i den foreliggende sag, at blandt de fugle, der er fanget ved denne metode, ligger forholdet mellem drosler og andre fuglearter i intervallet 1,24 til 4. Derudover er der intet modsat bevis i sagens akter for Domstolen.

20 Det følger heraf, at jagt ved »parany«-metoden er en ikke-selektiv fangstmetode. Den omstændighed, at jægerne, når der med limpinde fanges andre fugle end dem, der af omfattet af dekret 135/2000, er forpligtet til at rense dem og genudsætte den i frihed, kan ikke anfægte denne fangstmetodes ikke-selektive karakter.

21 I lyset af ovenstående bemærkninger må det fastslås, at jagt ved »parany«-metoden er omfattet af forbuddet i direktivets artikel 8, stk. 1.

Den i direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), omhandlede forebyggelse af omfattende skader på afgrøder, som begrundelse for jagt ved »parany«-metoden

Parternes argumenter

22 Ifølge Kommissionen er de betingelser, der i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), kan begrunde en fravigelse fra forbuddet i dette direktivs artikel 8, stk. 1,

mod at indfange fugle med limpinde, ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde. For det første er der andre tilfredsstillende løsninger for at hindre omfattende skader forårsaget af drosler på vin- og olivenafgrøder. Jagt med gevær eller brug af skræmmekanoner er med held blevet brugt på andre selvstyrende regioners områder i Spanien. For det andet har Kommissionen bestridt omfanget af de skader, der er anført af den spanske regering. Både bestanden af de drosler, der er omfattet af den jagtdispensationsordning, der blev gennemført ved dekret 135/2000, og den daglige vegetabilske fødemængde, som disse fugle indtager, er anslået for højt. For det tredje stemmer den geografiske koncentration af tilladelserne til at anvende »parany«-metoden og koncentrationen af oliven- og vinafgrøder ifølge Kommissionen ikke overens.

23 Den spanske regering har gjort gældende, at de alternative løsninger, der er anført af Kommissionen, for at hindre skader på afgrøder ikke er tilfredsstillende. Hvad angår skræmmekanoner er omkostningerne hertil for høje i forhold til de lidte skader, og brugen heraf kan også risikere at udløse brande. Hvad angår anvendelse af geværer ville det føre til en forøgelse af antallet af jagttilladelser og en forlængelse af jagtsæsonen. Dette ville skade fuglevildtbestandens balance på det pågældende område, så meget desto mere som en valenciansk jægers adfærd ikke kan sammenlignes med en jægers fra en anden selvstyrende region. Hvad angår omfanget af skaderne på oliven- og vinafgrøderne har den spanske regering anført, at dens anbringender herom er korrekte, og at Kommissionen i sin bedømmelse ikke har taget hensyn til alle relevante omstændigheder.

Domstolens bemærkninger

24 Det bemærkes, at der kun kan fraviges direktivets artikel 8 i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning og kun

af de grunde, der udtømmende er opregnet i samme direktivs artikel 9, stk. 1, litra a)-c) (jf. bl.a. dom af 8.7.1987, sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073, præmis 7), herunder for at hindre omfattende skader på afgrøder.

25 Det bemærkes, at i andre regioner i Spanien, såsom Castilla-La Mancha og navnlig Andalusien, hvor der i vidt omfang dyrkes oliven og vin, og hvor der ligeledes befinder sig et stort antal drosler, er jagt med limpinde ikke tilladt. Dér kan drosler jages med gevær, der er et selektivt drabsmiddel. Det fremgår imidlertid ikke, at olivenlundene og vinmarkerne i disse regioner har lidt mere omfattende skader end de tilsvarende afgrøder i regionen Valencia.

26 Hvad angår den spanske regerings argument, hvorefter jagt på drosler med gevær i stedet for ved »parany«-metoden — som følge af antallet af geværer og jagtdage — vil føre til en forøget jagt på andet fuglevildt, således at bestanden heraf formindskes, er der under denne sag intet fremført til støtte herfor. Det skal i denne forbindelse understreges, at den spanske regering selv har erkendt, at rødhønen — der er en art, der kan jages i henhold til artikel 7 i og bilag II til direktivet — og drosler jages samtidig og uden problemer på regionen Valencias område. Da der ikke foreligger andre relevante oplysninger om det modsatte, taler denne omstændighed i øvrigt ikke for en påstået særlig adfærd hos valencianske jægere.

27 Desuden fremgår det af præamblen til dekret 135/2000, at den omstændighed, at der ikke er andre tilfredsstillende løsninger med hensyn til jagten på drosler end »parany«-metoden, snarere skyldes, at denne jagtmetode er en dybt forankret tradition i regionen Valencia, end at den hindrer omfattende skader på afgrøder.

28 Der er desuden ikke bestridt, at 80% af de »parany«'er, der er opsat på denne regions område, befinder sig i provinsen Castellón, hvoraf 69,5% er opsat i områder uden oliven- og vinafgrøder. Begrundelsen støttet på hindring af omfattende skader på de pågældende afgrøder forekommer ikke at være i overensstemmelse hermed.

29 Under disse omstændigheder kan det hverken anses for godtgjort, at der ikke er en anden tilfredsstillende løsning end jagt ved »parany«-metoden for at hindre omfattende skader på afgrøder, eller at denne form for jagt er begrundet i et sådant hensyn.

30 Det følger heraf, at jagt ved »parany«-metoden ikke har vist sig berettiget i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, litra a).

31 På dette punkt bør der derfor gives Kommissionen medhold.

Den i direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), omhandlede indfangning af bestemte fuglearter i mindre mængder, som begrundelse for jagt ved »parany«-metoden

Parternes argumenter

32 Ifølge Kommissionen opfylder den jagtform, der er omhandlet i den foreliggende sag, hverken betingelsen om, at indfangningen skal være selektiv, eller at den vedrører fuglearter i mindre mængder i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 9, stk. 1, litra c).

33 Hertil har den spanske regering anført, at jagt med limpinde, således som den er reguleret ved dekret 135/2000, indebærer en selektiv fangstmetode. Under hensyntagen til forholdet mellem antallet af drosler, der kan jages med limpind, og det samlede antal drosler i regionen Valencias område, skal det desuden antages, at den pågældende jagt svarer til en fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder.

Domstolens bemærkninger

34 Det bemærkes, at for at en medlemsstats dispensation fra forbuddet mod at anvende limpinde til at indfange fugle er i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), skal den under alle omstændigheder anvendes selektivt og kun medføre indfangning af fugle i mindre mængder (jf. i denne retning dom af 27.4.1988, sag 252/85, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2243, præmis 28).

35 Det skal i det foreliggende tilfælde først efterprøves, om den sidstnævnte betingelse faktisk er opfyldt i dette tilfælde.

36 I den forbindelse er det i [Kommissionens] »Anden rapport om gennemførelsen af direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle« (KOM(93) 572 endelig udg., 24.11.1993) anført, at i overensstemmelse med ORNIS-udvalgets arbejde er »mindre mængder« enhver indfangning, der er mindre end 1% af den samlede årlige dødelighed af den berørte bestand (gennemsnitsværdi) for de arter, der ikke må jages, og i størrelsesordenen 1% for de arter, der må jages. Ved »den berørte bestand«, for så vidt angår trækfuglearter, forstås bestanden i de regioner, hvorfra de fleste trækfugle, der passerer den region, hvor denne undtagelse gælder under dennes anvendelsesperiode, kommer. ORNIS-udvalget er udvalget for tilpasning af

direktivet til den tekniske og videnskabelige udvikling, der er oprettet i overensstemmelse med direktivets artikel 16. Det er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne, og formandskabet varetages af en repræsentant for Kommissionen.

37 I SEO/Birdlife-rapporten henvises der til, at i den mest udtømmende fremstilling af naturhistorie om fugle i den vestlige palearktiske region (*The BIRDS of Western Paleartic: Cramp 1988, Snow et Perrins 1988*), er det anført, at den årlige dødelighed for sangdroslen ligger på mellem 40 og 54%, mens den årlige dødelighed for vinddroslen er på mellem 57 og 58%.

38 Det er godtgjort, at bestanden af drosler i de regioner, hvorfra de fleste trækfugle kommer, udgør ca. 16 mio. sangdrosler og 5,9 mio. vindrosler. Hvad angår sangdroslen må en indfangning, der svarer til 1% af denne fuglearts samlede årlige dødelighed, ikke overstige 86 400 eksemplarer, og for vindroslen må indfangningen ikke overstige 34 200 eksemplarer.

39 Det er ligeledes ubestridt, at tilladelserne udstedt af de kompetente myndigheder i regionen Valencia til jagt ved »parany«-metoden omfattede indfangninger af op til 429 600 fugleeksemplarer.

40 Uanset forholdet mellem antallet af indfangede sangdrosler og vindrosler fremgår det således, at antallet af drosler, som må jages ved »parany«-metoden, betydeligt overskrider den tærskel af mindre mængder, der er fastsat af ORNIS-udvalget og påberåbt af Kommissionen.

41 Selv om kriteriet om mindre mængder, således som det er udformet af ORNIS-udvalget, ikke er retligt bindende for medlemsstaterne, kan Domstolen i det foreliggende tilfælde, som følge af den videnskabelige autoritet, som ORNIS-udvalgets udtalelser har, og da der ikke er fremlagt videnskabeligt bevis herimod, anvende det som referencegrundlag for vurderingen af, om den sagsøgte medlemsstat har overholdt betingelsen i direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), om, at indfangningen af de pågældende fugle er sket i mindre mængder (jf. i denne retning dom af 19.5.1998, sag C-3/96, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3031, præmis 69 og 70).

42 Det følger af det ovenfor anførte — og navnlig af denne doms præmis 40 — at jagt ved »parany«-metoden, således som den udføres i regionen Valencia, ikke overholder denne betingelse.

43 Kommissionens klagepunkt om, at jagt ved »parany«-metoden ikke er i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), skal derfor ligeledes tiltrædes.

44 Som følge heraf, og uden at det er nødvendigt at behandle de øvrige argumenter, der er anført til støtte for dette klagepunkt, skal det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 8, stk. 1, og artikel 9, stk. 1, idet det har tolereret, at der på regionen Valencias område drives jagt efter den såkaldte »parany«-fangstmetode.

Sagens omkostninger

45 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 Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) **Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 1, og artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, idet det har tolereret, at der på regionen Valencias område drives jagt efter den såkaldte »parany«-fangstmetode.**

2) **Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter