DOMSTOLENS DOM
17. september 1987 *

I sag 412/85,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Peter Kalbe og Thomas van Rijn, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland, ved Martin Seidel, Ministerialrat i Forbundsøkonomiministeriet, og advokat Dietrich Ehle, Köln, og med valgt adresse i Luxembourg på den tyske ambassade, 20-22 avenue Émile-Reuter,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktaten ved at fastsætte undtagelser fra beskyttelsesforskrifterne vedrørende fugle uden at foreskrive de samme begrænsninger, som er fastsat i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af fugle,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene T. F. O'Higgins og F. Schockweiler, dommerne G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann og R. Joliet,

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

* Processprog: Tysk.

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 19. februar 1987, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved P. Kalbe og Th. van Rijn som befuldmægtigede, Forbundsrepublikken Tyskland ved M. Seidel, Ministerialrat i Forbundsøkonomiministeriet, samt advokat D. Ehle, Köln,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. maj 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 10. december 1985, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktaten ved at fastsætte undtagelser fra beskyttelsesforskrifterne vedrørende fugle, uden at foreskrive de samme begrænsninger, som er fastsat i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1) (herefter benævnt »direktivet«).

2 I denne sag har Kommissionen indledt proceduren efter Traktatens artikel 169 på grundlag af en gennemgang af de tyske retsforskrifter på området, som den ikke fandt opfyldte direktivets krav. Efter at have givet Forbundsrepubliken Tyskland lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, afgav Kommissionen en begrundet udtalelse den 6. december 1984. Forbundsregeringen har imidlertid ikke besvaret udtalelsen, hvorefter Kommissionen har anlagt denne traktatbrudssag.

3 I stævningen har Kommissionen påtalt tre bestemmelser i den tyske forbundslov om naturfredning (Bundesnaturschutzgesetz), hvori der er fastsat en række undtagelser fra samme lovs bestemmelser om beskyttelse af fugle. Loven er imidlertid blevet ændret ved lov af 10. december 1986, dvs. efter skriftvekslingens afslutning, hvorefter Kommissionen under den mundtlige forhandling den 19. februar 1987 har erklæret, at den anser sagen for afgjort for så vidt angår det andet og det tredje klagepunkt som gengivet i retsmøderapporten.

4 Vedrørende sagens forhistorie, de tyske retsforskrifter, retsforhandlingernes forløb samt 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 Mellem parterne er der således udelukkende tvist om, hvorvidt Bundesnaturschutzgesetz' §22, stk. 3, 1. punkt, er forenelig med direktivets artikel 5, jfr. artikel 9.

6 Direktivets artikel 5 indeholder en række generelle forbud mod forsætligt at dræbe eller indfange de fuglearter, som er omhandlet i direktivets artikel 1, forsætligt at ødelægge eller beskadige deres reder og æg samt forsætligt at forstyrre dem i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for direktivets formål.

7 Direktivets generelle forbud er blevet gennemført i tysk ret ved Bundesnaturschutzgesetz' §22, stk. 2. Ifølge denne bestemmelse er det bl. a. forbudt at begå de handlinger forsætligt, som er nævnt i direktivets artikel 5.

8 Efter lovens §22, stk. 3, 1. punkt, gælder forbuddene i stk. 2 imidlertid ikke, når de pågældende handlinger udføres i forbindelse med en »normal udnyttelse af jorden som led i landbrugsvirksomhed, skovbrug eller fiskeri« eller i forbindelse med »anvendelsen af produkter, fremstillet ved en af de nævnte virksomheder«.

9 Kommissionen har påtalt, at Bundesnaturschutzgesetz' §22, stk. 3, indeholder en fravigelse af forbuddene i direktivets artikel 5 — der er omsat til tysk ret ved lovens §22, stk. 2 — men ikke foreskriver de samme begrænsninger, som direktivets artikel 9 pålægger den nationale lovgiver, når denne fastsætter undtagelser fra de generelle forbud til beskyttelse af fugle.

10 Kommissionen har gjort gældende, at ifølge direktivets artikel 9 kan medlemsstaterne kun fastsætte undtagelser, såfremt de i artiklen indeholdte betingelser om beskyttelse af fugle er opfyldt. Den tyske lovgivning indeholder imidlertid hverken nogen regel om, at der kun kan gøres undtagelse, såfremt der ikke findes andre tilfredsstillende løsninger, eller nogen omtale af de hensyn, som er opregnet i direktivets artikel 9, stk. 1.

11 Heroverfor har Forbundsrepublikken Tyskland indvendt, at Bundesnaturschutzgesetz' §22, stk. 3, ikke udgør en undtagelse fra forbuddene i samme bestemmelses stk. 2. Undtagelserne i henhold til lovens §22, stk. 3, kan nemlig kun finde anvendelse, såfremt der ikke foreligger nogen forsætlig handling. De handlinger, der er beskrevet i §22, stk. 3 — såsom en normal udnyttelse af jorden — kan aldrig betragtes som forsætlige overtrædelser af reglerne til beskyttelse af fugle, da handlinger, som udføres i den hensigt at dræbe, indfange, forstyrre, besidde eller sælge vilde fugle, i det hele falder uden for begrebet »normal udnyttelse af jorden som led i landbrugsvirksomhed, skovbrug eller fiskeri«.

12 Domstolen skal først tage stilling til, om Bundesnaturschutzgesetz' §22, stk. 3, udgør en undtagelse fra forbuddene i samme bestemmelses stk. 2. Herved skal det især afgøres, om lovens §22, stk. 3, omfatter forsætlige tilsidesættelse af hensynet til beskyttelse af fugle.

13 Hvad angår Bundesnaturschutzgesetz' §22, stk. 3, må det fastslås, at den udtrykkeligt henviser til stk. 2, hvori er opregnet de generelle forbud, der gælder efter direktivets artikel 5. Da disse forbud udtrykkeligt vedrører forsætlige handlinger, omfatter undtagelsen nødvendigvis også disse handlinger.

14 Det må endvidere fastslås, at lovens §22, stk. 3, heller ikke — for så vidt angår bestemmelsens anvendelsesområde — definerer de indgreb i miljøet, der er lovlige ud fra et subjektivt kriterium. Efter loven er det nemlig tilladt at fravige hensynet til beskyttelsen af fugle, såfremt handlingen udføres »i forbindelse med en normal udnyttelse af jorden som led i landbrugsvirksomhed, skovbrug eller fiskeri«.

15 Dette kriterium vedrørende jordens anvendelse indeholder imidlertid ingen præcis angivelse af, i hvilket omfang miljøindgreb er lovlige. Der er således ingen juridisk forbindelse mellem kriteriet vedrørende den normale udnyttelse af jorden og begrebet om den uagtsomme tilsidesættelse af reglerne til beskyttelse af fugle. Da den tyske lov ikke definerer begrebet »normal udnyttelse«, kan forsætlige indgreb i fuglelivet ikke antages at falde uden for lovens §22, stk. 3, såfremt de er nødvendige som led i en normal udnyttelse af jorden.

16 Der kan derfor ikke gives forbundsregeringen medhold i argumentet om, at en normal udnyttelse af jorden begrebsmæssigt må sidestilles med uagtsommme overtrædelser af reglerne til beskyttelse af fugle.

17 Da Bundesnaturschutzgesetz' §22, stk. 3, således må antages at udgøre en undtagelse fra forbuddene i direktivets artikel 5, kan bestemmelsen kun anses for lovlig, såfremt den opfylder betingelserne i direktivets artikel 9.

18 Efter direktivets artikel 9 må medlemsstaterne ikke fravige forbuddene, når der findes andre tilfredsstillende løsninger. Undtagelsen skal i hvert fald være begrundet i et af de hensyn, der er udtømmende opregnet i direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), b) og c), og skal opfylde de betingelser, som er nævnt i artikel 9, stk. 2, og som har til formål at begrænse undtagelserne til det strengt nødvendige og give Kommissionen mulighed for at foretage den nødvendige overvågning.

19 Det må således konstateres, at undtagelserne i Bundesnaturschutzgesetz' §22, stk. 3, ikke opfylder betingelserne i direktivets artikel 9. De former for virksomhed, der er nævnt i lovens §22, stk. 3, falder nemlig ikke ind under nogen af de hensyn, der er opregnet i direktivets artikel 9.

20 Det må herefter statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten ved i Bundesnaturschutzgesetz' §22, stk. 3, at fastsætte undtagelser fra de beskyttelsesforskrifter vedrørende fugle, der er fastsat i Rådets direktiv 79/409 af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle.

Sagens omkostninger

21 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Ifølge samme artikels stk. 4, dømmes den part, der frafalder en påstand, til at betale omkostningerne, medmindre dette er begrundet i modpartens forhold.

22 Under den mundtlige forhandling har Kommissionen frafaldet to af de klagepunkter, der var fremført i stævningen, fordi Forbundsrepublikken Tyskland efter stævningens indgivelse har efterkommet Kommissionens krav på de pågældende to punkter.

23 Kommissionens frafald vedrørende denne del af påstanden skyldes således Forbundsrepublikken Tysklands forhold, og hvad angår den resterende del af påstanden er Kommissionens påstand i øvrigt blevet taget til følge.

24 Forbundsrepublikken Tyskland bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten ved i Bundesnaturschutzgesetz' §22, stk. 3, at fastsætte undtagelser fra de beskyttelsesforskrifter vedrørende fugle, som er fastsat i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle.**

2) **Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.**

Mackenzie Stuart O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Bahlmann Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. september 1987.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident