DOMSTOLENS DOM
15. marts 1990 *

I sag C-339/87,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved Thomas van Rijn, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Nederlandene, ved G. M. Borchardt og A. Fierstra, assisterende juridiske konsulenter i Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Nederlandske Ambassade, 5, rue C. M. Spoo,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det statueres, at Kongeriget Nederlandene har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet det ikke inden for de fastsatte frister ved lov eller administrativt har truffet alle de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af afdelingsformand C. N. Kakouris, som fungerende præsident, og dommerne T. Koopmans, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse og M. Díez de Velasco,

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

* Processprog: nederlandsk.

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 14. november 1989,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. januar 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 28. oktober 1987, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Kongeriget Nederlandene har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til Traktaten, idet det ikke inden for de fastsatte frister ved lov eller administrativt har truffet alle de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1).

2 Direktivets artikel 18 indeholder følgende bestemmelse: »medlemsstaterne sætter de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden for en frist på to år fra dets meddelelse«. Direktivet blev meddelt den 6. april 1979, og denne frist udløb således den 6. april 1981.

3 Kommissionen indledte efter at have konstateret, at de nederlandske ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser om jagt ikke fuldt ud var i overensstemmelse med nævnte direktiv 79/409, proceduren i henhold til Traktatens artikel 169. Den opfordrede Kongeriget Nederlandene til at fremsætte sine bemærkninger og fremsatte dernæst den 11. februar 1987 en begrundet udtalelse, der ikke er blevet besvaret. Kommissionen har derefter anlagt nærværende sag og har fremsat seks klagepunkter vedrørende de nederlandske bestemmelser om jagt på fugle.

4 Vedrørende tvistens forhistorie, de omtvistede nationale bestemmelser, 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 Inden gennemgangen af de forskellige klagepunkter, Kommissionen har fremført, og hvorefter de nederlandske bestemmelser ikke er i overensstemmelse med det omhandlede direktiv, skal der tages stilling til det argument, Kommissionen har fremført om, at nævnte direktiv ikke er blevet gyldigt gennemført i national ret, idet bestemmelserne i artikel 2 og artikel 20 i den nederlandske jagtlov giver vedkommende minister en bemyndigelse til at træffe foranstaltninger, der går videre end de i direktivet fastlagte begrænsninger. Kommissionen har imidlertid anført, at der ved direktivet er indført en generel beskyttelsesordning, der kun kan fraviges i visse bestemte tilfælde og under visse ganske bestemte forhold.

6 Det bemærkes, at ifølge Traktatens artikel 189, stk. 3, er et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Domstolen har i dom af 23. maj 1985, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland (29/84, Sml. s. 1661) fastslået, at det af nævnte traktatbestemmelse fremgår, at der ikke nødvendigvis kræves lovgivning med henblik på gennemførelsen af et direktiv i hver enkelt medlemsstat. For så vidt angår direktiv 79/409, er det i Domstolens praksis, og bl.a. i dom af 27. april 1988, Kommissionen mod Frankrig (252/85, Sml. s. 2243), fastslået, at det for gennemførelsen af et direktiv i national ret ikke er absolut nødvendigt formelt og ordret at gentage direktivets bestemmelser i udtrykkelige ved lov eller administrativt fastsatte specialregler, og 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.

7 Det fremgår af sagen, at visse af de i Nederlandene gældende bestemmelser om jagt på fugle findes i to ministerielle bekendtgørelser af henholdsvis 8. august 1977 og 24. februar 1987. Ifølge de forklaringer, parterne er fremkommet med under forhandlingerne for Domstolen, er de i denne sag omhandlede ministerielle bekendtgørelser, der er blevet udstedt med hjemmel i jagtloven og offentliggjort i den nederlandske statstidende, almengyldige akter, der kan afføde rettigheder og forpligtelser for privatpersoner.

8 Når henses til disse to ministerielle bekendtgørelsers karakteristika, er den omstændighed, at direktiv 79/409/EØF i nederlandsk ret er blevet gennemført ved retsnormer af anden karakter, nemlig jagtloven og de to omhandlede bekendtgørelser, ikke i og for sig i strid med bestemmelsen i Traktatens artikel 189, stk. 3. Det skal imidlertid i den forbindelse fremhæves, at den nationale myndighed, der ifølge jagtloven har bemyndigelse til at træffe foranstaltninger med henblik på jagtlovens gennemførelse, på samme måde som loven selv må holde sig inden for rammerne af direktivets bestemmelser og navnlig de af direktivets bestemmelser, der vedrører adgangen til jagt på de forskellige arter og betingelserne herfor, og ikke vil kunne overskride disse rammer, uden at national ret herved kommer til at stride mod fællesskabsretten.

Det første klagepunkt: de fuglearter, der kan jages

9 Kommissionen har anført, at en række fuglearter, der i medfør af jagtlovens artikler 2 og 20 kan jages, er beskyttet i henhold til direktivets artikel 7, idet disse arter ikke er nævnt i bilag II til direktivet. Den har anført, at dette gælder urfugl, flere arter ænder og gæs, dobbeltbekkasin, sort krage og gråkrage, råge, allike, skovskade og husskade.

10 Den nederlandske regering har anført, at bestemmelserne i jagtloven og i gennemførelsesbestemmelserne hertil på passende måde inkorporerer forbuddene ifølge direktivet i nederlandsk ret. Den har fremhævet, at de fugle, som vedkommende minister kan give tilladelse til at jage, tilhører arter, der forvolder eller kan forvolde omfattende skader året igennem for landbruget på hele Nederlandenes område. Den mener på baggrund heraf, at adgangen til uden afbrydelser at jage disse arter er den eneste mulighed for at undgå sådanne skader.

11 For så vidt angår jagten på de arter, der i medfør af direktivets artikel 7, sammenholdt med dets bilag II, ikke kan være genstand for jagt, må Kommissionens klagepunkt behandles under iagttagelse af følgende sondring:

— *Urfugl, dobbeltbekkasin, gråkrage*

12 De tre nævnte arter henhører under anvendelsesområdet for artikel 20, stk. 2, i jagtloven, hvorefter det er forbudt at jage dem, såfremt vedkommende minister ikke har truffet anden bestemmelse. Det står imidlertid fast, at sådan anden bestemmelse ikke er udstedt i det foreliggende tilfælde. Herefter er de omhandlede fuglearter efter retsstillingen i henhold til de gældende nationale bestemmelser beskyttet i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Dette led i det første klagepunkt skal derfor forkastes.

— *Gæs og ænder*

13 Også disse fugle henhører under anvendelsesområdet for ovennævnte artikel 20, stk. 2, i jagtloven. Ifølge ministeriel bekendtgørelse af 8. august 1977 kan grågås, blisgås, sædgås og gråand, skeand, pibeand, spidsand og knarand jages en vis del af året. Denne bekendtgørelse er i overenstemmelse med bilag II til direktivet, hvorefter disse fuglearter kan jages i samtlige medlemsstater og navnlig i Nederlandene. Dette led i det første klagepunkt skal derfor forkastes.

— *Sort krage, allike, husskade, skovskade*

14 De tre førstnævnte arter kan jages hele året, jfr. lovens artikel 8, stk. 1, og artikel 20, stk. 1. For skovskade er der i ministeriel bekendtgørelse af 8. august 1977 alene fastsat en delvis afbrydelse af jagten, nemlig fra den 1. maj til den 14. juli. Derimod kan efter direktivets artikel 7 ingen af de nævnte arter jages.

15 Til den nederlandske regerings argumentation om, at jagten på disse arter er begrundet i ønsket om at afværge omfattende skader bemærkes, at en sådan undtagelse, som fastslået af Domstolen i dom af 17. september 1987, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland (412/85, Sml. s. 3503), skal være begrundet i al fald i et af de hensyn, der er udtømmende opregnet i direktivets artikel 9, stk. 1, 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. De omtvistede nationale bestemmelser opfylder imidlertid ikke disse betingelser. Dette led i det første klagepunkt må derfor anerkendes.

— *Råge*

16 Jagten på denne fugleart, der er omfattet af samme ordning som urfugl, dobbeltbekkasin og gråkrage, blev tilladt ved reglement af 24. februar 1987, der er udstedt af vedkommende minister i henhold til bemyndigelsen i artikel 20, stk. 2, i jagtloven. Det må imidlertid fastslås, at bestemmelserne i dette reglement opfylder de forskellige betingelser for undtagelser, der ifølge direktivets artikel 9 kan gøres for at hindre omfattende skader. Klagepunktet herom skal derfor for så vidt forkastes.

17 Af det anførte fremgår, at det første klagepunkt kun kan tages til følge, for så vidt angår jagt på sort krage, allike, skovskade og husskade.

Det andet klagepunkt: undtagelserne vedrørende visse fuglearter

18 Kommissionen har gjort gældende, at en bruger af et jordareal ifølge jagtlovens artikel 8, stk. 1, kan jage visse beskyttede fuglearter uden tidsbegrænsning og ved hjælp af alle midler, der er egnet til at opjage eller nedslå vildtet, samt ved hjælp af net og fælder. Den har anført, at den nederlandske lovgivning ikke opfylder betingelserne ifølge direktivets artikel 9, selv om der efter denne bestemmelse kan gives tilladelse til jagt på visse arter, nemlig ringdue, sort krage, allike, skovskade og husskade, såfremt hensigten hermed er at hindre omfattende skader.

19 Den nederlandske regering har anført, at forvaltningen har adgang til at afbryde jagten på disse fuglearter i en bestemt periode eller på visse dele af det nationale område, og at den har udnyttet sine beføjelser hertil, for så vidt angår skovskade i en bestemt periode, jfr. lovens artikel 20, stk. 1. Den har tilføjet, at jagten på de øvrige i loven opregnede arter ikke er blevet afbrudt på baggrund af de skader, disse arter forvolder, samt at risikoen for, at visse af disse arter jages, såfremt der ikke bliver tale om omfattende skader, er meget ringe. Den har endelig oplyst, at de jagtmidler, der ifølge direktivets bilag IV er forbudt, f.eks. fælder, ikke anvendes i Nederlandene.

20 Hvad angår den nederlandske regerings argumentation til forsvar for denne adgang til jagt, der anføres at bestå for at hindre, at de nævnte fuglearter forvolder skader, bemærkes, at det af Domstolens ovennævnte praksis fremgår, at undtagelser fra de i direktivet fastsatte forbud skal være begrundet i de i direktivets artikel 9 nævnte hensyn. Den nederlandske lovgivning indeholder imidlertid ingen nærmere angivelse af, hvilke hensyn der her kommer i betragtning.

21 Hvad angår den del af klagepunktet, der vedrører de jagtmidler, der anvendes ved jagt på ovennævnte arter — en jagt der ifølge lovens artikel 22, stk. 2, lovligt kan finde sted — må også den nederlandske regerings argument om, at de jagtmidler, der ifølge direktivets bilag IV er forbudt, som f. eks. fælder, ikke anvendes i Nederlandene, forkastes.

22 I den forbindelse må det fremhæves, at de forbud, der er fastsat i direktivet mod anvendelsen af visse jagtmidler, skal fremgå af almengyldige bestemmelser. At der ikke findes en praksis, der er i strid med direktivet, kan ikke fritage vedkommende medlemsstat for forpligtelsen til ved lov eller administrativt at træffe foranstaltninger til sikring af, at direktivets bestemmelser gennemføres korrekt. Faktisk er det efter retssikkerhedsprincippet påkrævet, at de omhandlede forbud kommer til udtryk i bindende lovbestemmelser. Det andet klagepunkt må derfor tages til følge.

Det tredje klagepunkt: søgning efter samt indsamling og opbevaring / besiddelse af æg af visse fuglearter

23 Kommissionen har desuden gjort gældende, at det ifølge jagtloven er tilladt at søge efter, indsamle og opbevare / besidde æg af de fuglearter, der er nævnt i artikel 8, stk. 1, mens der i medfør af direktivets artikel 6, stk. 2, og bilag III/1 til direktivet kun kan meddeles tilladelse hertil, for så vidt angår ringdue.

24 Den nederlandske regering har heroverfor indvendt, at søgning efter og indsamling af æg af de i jagtlovens artikel 8, stk. 1, nævnte fuglearter i realiteten ikke finder sted.

25 Den nederlandske regerings argument på dette punkt kan ikke anerkendes. Det står faktisk fast, at søgning efter samt indsamling og opbevaring / besiddelse af æg af arterne ringdue, sort krage, allike, husskade og skovskade, der er tilladt i medfør af nederlandsk lovgivning, er i strid med direktivets artikel 5, litra c). Som fremhævet ovenfor kan den omstændighed, at en række aktiviteter, der er i strid med forbuddene ifølge direktivet, ikke forekommer i en bestemt medlemsstat, ikke begrunde, at der ikke findes lovbestemmelser om disse aktiviteter. For at sikre, at direktiverne retligt og ikke blot faktisk anvendes fuldt ud, skal medlemsstaterne nemlig skabe en præcis lovramme for det område, der er tale om. Der må derfor gives Kommissionen medhold i dens tredje klagepunkt.

Det fjerde klagepunkt: undtagelserne for så vidt angår forebyggelse af skader

26 Kommissionen har gjort gældende, at de bestemmelser i jagtloven, der angår forebyggelse af skader, ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivets artikel 9. Den har anført, at det er meget vigtigt, at betingelserne for at gøre undtagelse ifølge nævnte artikel gentages nøjagtigt i den nationale lovgivning og gøres til genstand for en vurdering i hvert enkelt tilfælde, hvorved der bl.a. sondres mellem nødvendigheden af jagt i og for sig på den ene side og nødvendigheden af at anvende et bestemt jagtmiddel på den anden side.

27 Den nederlandske regering har gjort gældende, at de i jagtlovens artikler 53 og 54 omhandlede tilladelser kun gives for at forebygge og hindre omfattende skader, der forvoldes af bestemte arter, der i overensstemmelse med direktivets bilag II kan jages i Nederlandene, og for hvilke jagttiden er hele eller en del af året. Den har tilføjet, at disse tilladelser, for hvilke der stilles et stort antal betingelser, kun meddeles, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning.

28 Den nederlandske regerings argumentation på dette punkt skal forkastes. Det skal bemærkes, at hverken forekomsten af omfattende skader eller de andre i direktivets artikel 9 nævnte undtagelsesbegrundelser genfindes i jagtlovens artikler 53 og 54. Som nævnt ovenfor, fremgår det af Domstolens praksis (jfr. den nævnte dom af 17. september 1987), at for så vidt angår beskyttelse af vilde fugle, skal de kriterier, i henhold til hvilke medlemsstaterne kan gøre undtagelse fra de i direktivet fastlagte forbud, angives i præcise nationale bestemmelser, idet en præcis gen-

nemførelse har en særlig betydning i et tilfælde, hvor ansvaret for forvaltningen af det fælles eje påhviler hver enkelt medlemsstat på dens område.

29 Redegørelsen om, at de i direktivets artikel 9 opstillede ufravigelige krav til beskyttelsen i praksis følges i den ministerielle praksis for meddelelse af jagttilladelser, kan ikke anerkendes, idet en simpel administrativ praksis, der efter sin karakter kan ændres efter forvaltningens skøn — som fastslået i Domstolens dom af 23. februar 1988, Kommissionen mod Italien (429/85, Sml. s. 843) — ikke kan anses som udtryk for en gyldig opfyldelse af den forpligtelse, der i henhold til Traktatens artikel 189 påhviler de medlemsstater, som et direktiv er rettet til. Det fjerde klagepunkt skal derfor anerkendes.

Det femte klagepunkt: jagt fra fly

30 Kommissionen har anført, at jagtlovens artikel 22 ikke indeholder et forbud mod jagt på fugle fra fly, selv om medlemsstaterne efter bestemmelserne i direktivets artikel 8, stk. 2, i forbindelse med bilag IV, b), til direktivet er forpligtet til at forbyde jagt af denne art.

31 Den nederlandske regering har hertil svaret, at flyvemaskiner ikke i Nederlandene anvendes til at forfølge vildt med. Det er efter dens mening overflødigt at indsætte et forbud herom i lovgivningen.

32 I den forbindelse bemærkes, at der som nævnt ovenfor ikke med en henvisning til, at et bestemt jagtmiddel ikke anvendes i en medlemsstat, er givet en gyldig begrundelse for ikke at indføre et forbud mod det i national ret. Det femte klagepunkt skal derfor anerkendes.

Det sjette klagepunkt: undtagelserne vedrørende jagthundekonkurrencer

33 Kommissionen har anført, at forvaltningen i henhold til den beføjelse, der er blevet tillagt den i jagtloven, kan meddele dispensation fra loven med henblik på afholdelse af jagthundekonkurrencer eller -afretning, selv om direktivet intet indeholder om en undtagelse med denne begrundelse. Efter Kommissionens opfattelse er de

omtvistede nationale bestemmelser holdt i vendinger, der er så generelle, at det ikke er klart, om betingelserne ifølge direktivet på dette punkt er opfyldt.

34 Den nederlandske regering har anført, at det i forbindelse med meddelelse af tilladelse til jagthundeafretning alene er træning af jagthunde og lokalisering af vildtet, der er de relevante forhold. Sådanne tilladelser meddeles for at give indehaveren adgang til at give sin hund erfaring i at forfølge vildtet og omfatter ikke dermed en adgang til at indfange eller dræbe dyr, der ikke kan jages på den tid af året.

35 Den nederlandske regerings argumentation på dette punkt kan ikke anerkendes, idet den er ensbetydende med, at afholdelse af jagthundekonkurrencer eller jagthundeafretning ikke giver anledning til overtrædelser af direktivets bestemmelser. Faktisk er medlemsstaterne ifølge direktivets artikel 5 forpligtet til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at indføre en generel ordning for beskyttelse af fugle, der bl. a. indeholder et forbud mod drab på, indfangning eller forstyrrelse af fuglene.

36 Domstolen har i dom af 13. oktober 1987, Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene (236/85, Sml. s. 3989), fastslået, at uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt en administrativ praksis er i overensstemmelse med de i direktivet fastsatte krav om beskyttelse, skal de betingelser, der gælder for meddelelse af tilladelse til jagthundekonkurrencer eller jagthundeafretning, fastsættes i almengyldige bestemmelser. Da der ikke foreligger en generel retlig ramme til regulering af de nævnte former for virksomhed, må det sjette klagepunkt herefter anerkendes.

37 Det må følgelig statueres, at Kongeriget Nederlandene har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet det ikke inden for de fastsatte frister ved lov eller administrativt har truffet alle de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle.

Sagens omkostninger

38 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen til at afholde sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgte har i alt væsentligt tabt sagen og bør derfor betale omkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Kongeriget Nederlandene har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet det ikke inden for de fastsatte frister ved lov eller administrativt har truffet alle de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle.**

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

Kakouris Koopmans Mancini

O'Higgins Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. marts 1990.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

Afdelingsformand
C. N. Kakouris
Fungerende præsident