DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)
12. december 1996 *

I sag C-10/96,

angående en anmodning, som Belgiens Conseil d'État i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL,

Société d'études ornithologiques AVES ASBL

mod

Région Wallonne,

støttet af **Fédération royale ornithologique belge ASBL,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 5, 9 og 18 i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1),

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida, og dommerne C. Gulmann (refererende dommer) og J.-P. Puissochet,

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL og Société d'études ornithologiques AVES ASBL ved advokat Alain Lebrun, Liège

— Fédération royale ornithologique belge ASBL ved advokat Patrick Taquet, Welkenraedt

— den belgiske regering ved directeur d'administration Jan Devadder, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Antonio Aresu, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og Jean-Francis Pasquier, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 1. oktober 1996 er indgivet mundtlige indlæg af Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL samt Société d'études ornithologiques AVES ASBL ved advokat Alain Lebrun, af Région Wallonne ved advokat Jean-Marie van der Mersch, Bruxelles, af den belgiske regering ved Jan Devadder og af Kommissionen ved Jean-Francis Pasquier,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. november 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 10. november 1995, indgået til Domstolen den 17. januar 1996, har Belgiens Conseil d'État i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter »direktivet«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, hvori sagsøgerne Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL (herefter »LRBPO«) og Société d'études ornithologiques AVES ASBL (herefter »AVES«) har nedlagt påstand om annullation af to af regionen Vallonien udstedte bekendtgørelser, der bl. a. på visse betingelser tillader indfangning af fugle af visse arter, der er beskyttet ved direktivet.

3 Ifølge direktivets artikel 5, litra a), skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at indføre en generel ordning om forbud mod at dræbe eller indfange alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse (herefter »de beskyttede arter«).

4 Det bestemmes imidlertid i direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), at medlemsstaterne kan gøre undtagelse fra dette forbud for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning.

5 Direktivets artikel 18, stk. 1, første punktum, har følgende ordlyd: »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.«

6 Den vallonske regerings bekendtgørelse af 14. juli 1994 om beskyttelse af fugle i regionen Vallonien indeholder i artikel 26 — der findes i bekendtgørelsens kapitel IV om »Indfangning med henblik på opdræt« — en bestemmelse om, at indfangning af vilde fugle med det formål at gøre det muligt for opdrættet i og for sig at udgøre en tilfredsstillende løsning kræver tilladelse efter bestemmelserne i kapitel IV.

7 I samme bekendtgørelses artikel 27, stk. 1,, hedder det: »De arter af vilde fugle, hvis indfangning tillades, samt de mængder, der tillades indfanget af hver art, fastlægges med et mindre antal fra år til år af de arter og underarter, der er anført i bilag III. b. til nærværende bekendtgørelse, for en femårsperiode ved bekendtgørelse udstedt af regeringen.«

8 Ifølge artikel 27, stk. 4, »[fastsættes] for perioden 1994-1998 ... de mængder, der kan indfanges ... i bilag XIII til nærværende bekendtgørelse«.

9 I bekendtgørelsens bilag III. b. fastlægges de arter og de største mængder af eksemplarer heraf, der kan indfanges, mens bilag XIII fastsætter disse mængder til mængder, der ligger under det i bilag III. b. fastsatte maksimum, med faldende mængder fra år til år fra 1994 til 1998.

10 Efter afsigelsen af Belgiens Conseil d'État's dom af 7. oktober 1994, hvorved gennemførelsen af artikel 27, fjerde afsnit, samt bilag XIII til bekendtgørelsen af 14. juli 1994 midlertidigt blev udsat, har den vallonske regering, på baggrund af nødvendigheden af allerede i 1994 at forsyne fugleopdrætterne for at fremme udviklingen af opdrættet, den 13. oktober 1994 vedtaget en bekendtgørelse, der tillader indfangning af de samme mængder fugle og fuglearter som dem, der er omhandlet i bilag XIII til den første bekendtgørelse. Conseil d'État har ved dom af 14. oktober 1994 bestemt, at gennemførelsen af den anden bekendtgørelse straks skal udsættes.

11 LRBPO og AVES har ved stævning indgivet den 17. november 1994 anlagt sag ved Conseil d'État med påstand om annullation af artikel 27, stk. 4, samt bilag XIII til bekendtgørelsen af 14. juli 1994 samt bekendtgørelsen af 13. oktober 1994, under anbringende af, at direktivets artikel 5, litra a), og artikel 9, stk. 1, hermed er overtrådt. De har gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser tillader indfangning af vilde fugle, selv om en sådan indfangning principielt er forbudt ved direktivet, og at en undtagelse fra dette forbud efter direktivets artikel 9 kun kan tillades, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, såsom opdræt i fangenskab. Det er imidlertid sagsøgernes opfattelse, at der findes vide og tilfredsstillende muligheder for opdræt af de arter, som det efter de anfægtede bekendtgørelser er tilladt at indfange.

12 Regionen Vallonien har støttet af Fédération royale ornithologique belge heroverfor anført, at opdrættet endnu ikke i sig selv udgjorde en tilfredsstillende løsning, men at det ville blive en sådan løsning, såfremt de indfangninger, den har angivet, tillades fra 1994 til 1998. Såvel regionens som intervenienten har anført, at det ved udløbet af denne periode, for hvilken der gælder en retlig overgangsordning, vil være muligt helt at undgå indfangning.

13 Conseil d'État har på baggrund heraf udsat sagen og anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Kan en medlemsstat efter artikel 5, 9 og 18 i direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle i gradvist aftagende omfang over et vist tidsrum tage hensyn til den omstændighed, at forbuddet mod en indfangning af fugle, der sker i rekreativt øjemed, tvinger mange interesserede

personer til at ændre indretningen af deres anlæg og til at bryde med visse vaner, når denne stat anerkender, at opdræt repræsenterer en mulighed, der dog af nævnte grund endnu ikke kan gennemføres i stor målestok?

2) Har medlemsstaterne efter artikel 5, 9 og 18 i direktiv 74/409/EØF mulighed for at tillade indfangning af fugle, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, med henblik på inden for opdrættet af fugle i rekreativt øjemed at afbøde ulemperne af den indavl, som alt for mange endogene parringer giver anledning til, og i bekræftende fald i hvilket omfang?«

Det første spørgsmål

14 Den nationale ret ønsker med sit første spørgsmål først og fremmest at få oplyst, om direktivet, og navnlig dets artikel 9, stk. 1, litra c), skal fortolkes således, at en medlemsstat i gradvist aftagende omfang over et begrænset tidsrum kan tillade indfangning af fugle af bestemte beskyttede arter, for at gøre det muligt for de interesserede personer at befolke deres volierer, når avl og opdræt i fangenskab af disse arter er en mulighed, der dog endnu ikke kan gennemføres i stor målestok, fordi mange interesserede vil blive tvunget til at ændre deres anlæg og vaner.

15 Det bemærkes indledningsvis, at Domstolen i dom af 8. juli 1987 (sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073, præmis 38) har fastslået, at indfangning og overdragelse af fugle med henblik på anvendelse som levende lokkedyr eller med henblik på anvendelse til fritidsformål på traditionelle markeder og handelspladser kan udgøre en tilladt fornuftig anvendelse ifølge direktivets artikel 9, stk. 1, litra c).

16 Det kan således ikke udelukkes, at en indfangning i rekreativt øjemed af fugle af bestemte beskyttede arter som den, der har til formål at give de interesserede personer mulighed for at befolke deres volierer, også kan svare til en fornuftig anvendelse i nævnte bestemmelses forstand.

17 Det må imidlertid i den forbindelse understreges, at en fravigelse af den ved direktivet indførte beskyttelsesordning, og navnlig af det forbud mod at dræbe eller indfange fugle af beskyttede arter, som findes i direktivets artikel 5, litra a), kun kan accepteres, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning.

18 Såfremt der består en mulighed for, at fugle af de beskyttede arter yngler og kan opdrættes i fangenskab, vil dette i og for sig kunne udgøre en sådan løsning (jf. dom af 8.7.1987, sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029, præmis 41).

19 Det må i denne forbindelse fastslås, således som det fremgår af sagen, at avl og opdræt i fangenskab af fugle af de i hovedsagen omhandlede arter, ikke blot er videnskabeligt og teknisk muligt, men også heldigt er blevet gennemført af visse opdrættere i Vallonien og i større målestok af opdrættere i Flandern.

20 Under disse omstændigheder kan avl og opdræt i fangenskab kun antages ikke at udgøre en »anden tilfredsstillende løsning«, såfremt det godtgøres, at disse former for virksomhed ikke kan gennemføres med held uden indfangning af fugle i naturen.

21 Den omstændighed, at avl og opdræt i fangenskab for de pågældende arters vedkommende endnu ikke lader sig praktisere i stor målestok på grund af de

interesserede personers anlæg og indgroede vaner — der i øvrigt er blevet begunstiget ved nationale regler, der fraviger direktivets almindelige ordning — kan derfor ikke i og for sig skabe tvivl om, at den løsning, der er et alternativ til indfangning i naturen, er tilfredsstillende.

22 På baggrund af det anførte skal det første spørgsmål besvares med, at direktivet og navnlig dets artikel 9, stk. 1, litra c), skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke i gradvist aftagende omfang over et begrænset tidsrum kan tillade indfangning af fugle af bestemte beskyttede arter, for at gøre det muligt for de interesserede personer at befolke deres volierer, når avl og opdræt i fangenskab af disse arter er en mulighed, der dog endnu ikke kan gennemføres i stor målestok, fordi mange interesserede vil blive tvunget til at ændre deres anlæg og vaner.

Det andet spørgsmål

23 Den nationale ret ønsker med sit andet spørgsmål at få oplyst, om og i bekræftende fald, i hvilken udstrækning de nationale myndigheder i henhold til direktivet, og navnlig dets artikel 9, stk. 1, litra c), kan tillade indfangning af fugle af beskyttede arter med henblik på inden for opdrættet af fugle i rekreativt øjemed at afbøde ulemperne af den indavl, som alt for mange endogene parringer giver anledning til.

24 Det bemærkes først, at når indfangning af fugle af beskyttede arter, som fastslået i præmis 16 i nærværende dom, for så vidt som de interesserede personer derved skal sættes i stand til at befolke deres volierer, kan repræsentere en fornuftig anvendelse i direktivets artikel 9, stk. 1, litra c)'s forstand, kan det ikke forholde sig anderledes med indfangning af fugle af beskyttede arter, der har til formål inden for opdrættet af fugle i rekreativt øjemed at afbøde ulemperne af indavl.

25 Det skal dernæst i lighed med det i præmis 17 i nærværende dom anførte bemærkes, at en undtagelse fra direktivets artikel 5, litra a), kun kan anerkendes, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning. Betingelsen herom er navnlig ikke opfyldt i tilfælde, hvor det er muligt at afhjælpe ulemperne ved indavl gennem et samarbejde mellem opdrætterne, hvorved disse stiller fugleeksemplarer til rådighed for hinanden.

26 Det tilkommer endelig for så vidt angår det omfang, i hvilket indfangning af fugle af beskyttede arter kan tillades, vedkommende medlemsstats kompetente myndigheder at fastsætte antallet af vilde eksemplarer, der kan indfanges, til hvad der måtte være objektivt nødvendigt af hensyn til den fornødne genetiske variation hos de arter, af hvilke fugle opdrættes i fangenskab, idet dog den begrænsning, der følger af ordene »i mindre mængder« i artikel 9, stk. 1, litra c), under alle omstændigheder skal respekteres.

27 Det andet spørgsmål skal følgelig besvares med, at de nationale myndigheder i henhold til direktivet, og navnlig dets artikel 9, stk. 1, litra c), kan tillade indfangning af fugle af beskyttede arter med henblik på inden for opdrættet af fugle i rekreativt øjemed at afbøde ulemperne af den indavl, som alt for mange endogene parringer giver anledning til, på den betingelse, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, hvorved forudsættes, at det antal eksemplarer, der kan indfanges, skal fastsættes til, hvad der måtte være objektivt nødvendigt for at afhjælpe disse ulemper, idet dog den begrænsning, der følger af ordene »i mindre mængder« i nævnte bestemmelse under alle omstændigheder skal respekteres.

Sagens omkostninger

28 De udgifter, der er afholdt af den belgiske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Belgiens Conseil d'État ved dom af 10. november 1995, for ret:

1) **Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, og navnlig dets artikel 9, stk. 1, litra c), skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke i gradvist aftagende omfang over et begrænset tidsrum kan tillade indfangning af fugle af bestemte beskyttede arter, for at gøre det muligt for de interesserede personer at befolke deres volierer, når avl og opdræt i fangenskab af disse arter er en mulighed, der dog endnu ikke kan gennemføres i stor målestok, fordi mange interesserede vil blive tvunget til at ændre deres anlæg og vaner.**

2) **De nationale myndigheder kan i henhold til direktiv 79/409, og navnlig dets artikel 9, stk. 1, litra c), tillade indfangning af fugle af beskyttede arter med henblik på inden for opdrættet af fugle i rekreativt øjemed at afbøde ulemperne af den indavl, som alt for mange endogene parringer giver anledning til, på den betingelse, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, hvorved forudsættes, at det antal eksemplarer, der kan indfanges, skal fastsættes til, hvad der måtte være objektivt nødvendigt for at afhjælpe disse ulemper, idet dog den begrænsning, der følger af ordene »i mindre mængder« i nævnte bestemmelse under alle omstændigheder skal respekteres.**

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. december 1996.

R. Grass
Justitssekretær

J. C. Moitinho de Almeida
Formand for Tredje Afdeling