

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

JULIANE KOKOTT

fremsat den 15. december 2005¹

I — Indledning

1. I den foreliggende sag er parterne uenige om, hvorvidt det er foreneligt med Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (herefter »habitatdirektivet«)² i visse jagtdistrikter at tillade rævejagt med vildtsnarer med bremse.

2. Habitatdirektivet forbyder bl.a. forsætligt drab og forsætlig indfangning af oddere (*Lutra lutra*). Kommissionen frygter, at der i de tilladte vildtsnarer ikke kun — som forudset — bliver indfanget ræve, men også oddere.

II — Retsregler

A — Bestemmelserne i habitatdirektivet

3. Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a), lyder som følger:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:

a) alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen

¹ — Originalsprog: tysk.

² — EFT L 206, s. 7.

[...]«

4. Habitatdirektivets artikel 12, stk. 4, udvider beskyttelsen som følger:

»Hver kontraherende part skal træffe passende og nødvendige lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger for at sikre en særlig beskyttelse af de vilde dyrearter, som er anført i liste II. Navnlig skal der i forbindelse med disse arter være forbud mod følgende:

»Medlemsstaterne indfører en ordning med tilsyn med uforsætlig indfangning eller drab af de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a). På grundlag af de indhentede oplysninger gennemfører medlemsstaterne de yderligere undersøgelser eller træffer de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at uforsætlig indfangning eller drab ikke får en væsentlig, negativ virkning for de pågældende dyrearter.«

a) alle former for forsætlig indfangning og fangenskabshold samt forsætlig ihjelslagning

5. Odderen er nævnt i bilag IV, litra a), til habitatdirektivet, derimod ikke ræven.

b) forsætlig skade på eller ødelæggelse af yngle- og rasteplasser

B — *Bern-konventionen*

6. Artikel 6 i Bern-konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder indeholder tilsvarende bestemmelser som artikel 12 i habitatdirektivet³:

c) forsætlig forstyrrelse af vilde dyr, i særdeleshed i perioder, når de yngler, udviser ynglepleje og overvintrer, for så vidt som forstyrrelsen måtte være væsentlig i forbindelse med denne konventions målsætninger

[...]«⁴.

3 — Undertegnet i Bern den 19.9.1979, ETS nr. 104, og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse af 3.12.1981 om indgåelse af konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, EFT 1982 L 38, s. 1.

4 — Konventionen er kun bindende i de engelske og franske sprogudgaver. Den engelske udgave anvender udtrykket »deliberate« for udtrykket »forsætlig«.

III — De faktiske omstændigheder, den administrative procedure og parternes påstande

7. Traktatbrudsprocedurens genstand er tilladelsen til rævejagt med brug af vildtsnare med bremse. Det drejer sig om tilladelser af 10. januar 2000 og 13. december 2002 vedrørende jagtdistrikt SA-10.328 ved Aldeanueva de la Sierra i provinsen Salamanca og 24. maj 2001 vedrørende jagtdistriktet AV-10.198 ved Mediana de la Voltoya i provinsen Avila. Begge provinser er en del af regionen Castilla y León.

8. Nærmere bestemt fastlægger tilladelserne, at der kun kan drives jagt på ræve. Bremseindretningen på vildtsnaren forhindrer, at de fangne dyr bliver kvalt. Vildtsnarerne skal kontrolleres dagligt, fortrinsvis tidligt om morgenen.

9. Tilladelsen af 24. maj 2001 vedrørende jagtdistrikt AV-10.198 ved Mediana de la Voltoya gjaldt fra den 3. maj til den 15. juni 2001.

10. For jagtdistrikt SA-10.328 ved Aldeanueva de la Sierra var det allerede i tilladelsen af 10. januar 2000 yderligere fastlagt, at andre dyr end ræve skulle sættes fri med det

samme, når de blev fanget. Vildtsnarerne måtte kun opstilles eller flyttes i nærværelse af en skovfunktionær (»Agente Forestal«)⁵. Tilladelsen af 13. december 2002 ændrede de pågældende tilladelser og indeholdt yderligere betingelser. Vildtsnarerne måtte derefter kun opstilles af såkaldte jagtbetjente (»guarda de caza«⁶). Ved bredder må der ikke opstilles vildtsnare. Vildtsnarernes placering skal meddeles til jagtmyndigheden inden for ti dage efter udstedelsen af en tilladelse.

11. Kommissionen fik som følge af klager kendskab til tilladelserne og opfordrede den 19. april 2001 og den 21. december 2001 den spanske regering til at tage stilling til sagen. Den 3. april 2003 fulgte der en begrundet udtalelse.

12. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen

— fastslår, at Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 12, stk. 1, og bilag VI til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper og vilde dyr og planter, idet myndighederne i

5 — Det synes at dreje sig om en statslig embedsmand.

6 — Med hensyn til jagtbetjente synes det at dreje sig om særlige privatpersoner, der er kvalificerede med henblik på jagt, som udfører sikkerhedsopgaver.

Castilla y León har tilladt opstilling af vildtsnarer med bremse i forskellige private jagtdistrikter

- pålægger Kongeriget Spanien at betale sagens omkostninger.

13. Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om, at Domstolen

- afviser sagen som følge af manglende præcision med hensyn til sagens genstand, manglende beviser og manglende præcisering af de påståede overtrædelser
- subsidiært afviser sagen
- pålægger Kommissionen at betale sagens omkostninger.

15. For det første modsætter den spanske regering sig, at sagen blev udvidet til at omfatte tilladelserne af 24. maj 2001 vedrørende jagtdistriktet AV-10.198 ved Mediana de la Voltoya i provinsen Ávila og 13. december 2002 vedrørende jagtdistriktet SA-10.328 ved Aldeanueva de la Sierra i provinsen Salamanca. Den første tilladelse var allerede den 29. maj 2001 blevet ophævet af de kompetente myndigheder. Den anden tilladelse blev først nævnt i den begrundede udtalelse.

16. Hvad angår tilladelsen af 24. maj 2001 er det uden betydning, om den — hvilket Kommissionen hævder ikke at have vidst — allerede var ophævet den 29. maj 2001. Den er nemlig som følge af tidsfristen i punkt 7 i tilladelsen sat ud af kraft senest den 15. juni 2001.

IV — Bedømmelse

A — *Formaliteten*

14. Den spanske regering fremfører forskellige indvendinger imod at antage sagen til realitetsbehandling.

17. I henhold til artikel 226 EF kan Kommissionen anlægge sag ved Domstolen, hvis den berørte stat ikke efterlever den begrundede udtalelse inden for den af Kommissionen fastsatte frist. Tilladelsen af 24. maj 2001 var imidlertid uden retsvirkning allerede længe før tilsendelsen af den begrundede udtalelse af 3. april 2003. Spanien kunne som følge deraf heller ikke træffe

nogen foranstaltninger med henblik på at efterleve den begrundede udtalelse. Derfor kan sagen for så vidt ikke antages til realitetsbehandling⁷.

18. Med hensyn til tilladelsen af 13. december 2002 fremfører Kommissionen i sin stævning ganske vist, at den kun var nævnt i den begrundede udtalelse som et eksempel, men den gør den ikke desto mindre konkret til genstand for sagen. Det begrunder den med, at denne tilladelse kun skulle forlænge tilladelsen af 10. januar 2000.

19. Kommissionen påberåber sig for så vidt med rette den retspraksis, hvorefter den i en traktatbrudssag kan påtale forhold, som først er indtrådt efter fremsættelsen af den begrundede udtalelse, men som er af samme slags som dem, der blev nævnt i den begrundede udtalelse, og som er en følge af den samme adfærd⁸. Det går nemlig ikke an,

at en medlemsstat ved at ændre de påtalte foranstaltninger i løbet af den administrative procedure stedse kan forsinke den pågældende procedure. Tilladelsen af 13. december 2002 ændrer og supplerer ganske vist betingelserne for jagt med vildtsnarer i det pågældende jagtdistrikt, men den bringer den ikke til ophør.

20. Kommissionens argumenter i stævningen med hensyn til denne tilladelse er ganske vist ikke uden modsigelser, men de lader det dog klart fremgå, at Kommissionen har ladet denne tilladelse omfatte af stævningen. Da denne tilladelse også blev nævnt på det tidligst mulige tidspunkt — i den begrundede udtalelse — kommer denne indvending ikke som en overraskelse for Spanien.

21. I det omfang den spanske regering i sin duplik fremfører, at Kommissionen ikke skulle kunne gøre konkrete tilladelser til genstand for en traktatbrudsprocedure uden samtidig at angribe den gennemførelseslovgivning, der ligger til grund for de pågældende tilladelser, tager den fejl af det skøn, som Kommissionen har ved gennemførelsen af traktatbrudsprocedurer. Som traktatens vogter kan Kommissionen nedlægge påstand om, at Domstolen fastslår et traktatbrud med den begrundelse, at direktivets tilsigtede resultat i et givet tilfælde ikke er blevet opnået⁹.

7 — Jf. dom af 27.10.2005, sag C-525/03, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 9405, præmis 12 ff. I denne sag gik Domstolen imod forslaget til afgørelse fra generaladvokat Jacobs af 2.6.2005 (jf. punkt 28 ff. og henvisningen fodnote 24), som især på grundlag af dommen af 10.3.1987 i sag 199/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1039, præmis 7 ff., anså sagen for admissibel. I den sidste dom havde Domstolen undtagelsesvis antaget sagen til realitetsbehandling trods overtrædelsens ophør, fordi den pågældende medlemsstat insisterede på sin retsopfattelse. Den slags tilfælde er ganske vist lettere at ramme gennem påvisningen af en medlemsstatslig praksis, som Kommissionen også kan støtte på afgjorte retsovertrædelser (jf. dom af 26.4.2005, sag C-494/01, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 3331, præmis 32). Trods nogle antydninger under den mundtlige forhandling hævder Kommissionen ikke, at der foreligger en sådan praksis.

8 — Dom af 22.3.1983, sag 42/82, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 1013, præmis 20, og af 4.2.1988, sag 113/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 607, præmis 11. Se også med hensyn til lovgivningsmæssige foranstaltninger dom af 17.11.1992, sag C-105/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5871, præmis 13, og af 1.12.1965, sag 45/64, Kommissionen mod Italien, Sml. 1965-1968, s. 129, org.ref. Rec. s. 1137 f.

9 — Dom af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien (San Rocco), Sml. I, s. 7773, præmis 60.

22. Den spanske regering kritiserer endvidere, at Kommissionen under den administrative procedure har rejst indvendinger med hensyn til spansk rets forenelighed med habitatdirektivet, til faren for andre dyrearter end odderen og til jagt med rævesaks, men derefter har begrænset sagen til at dreje sig om faren for odderen som følge af tilladelsen til jagt ved brug af vildtsnarer. Disse indvendinger kan ganske vist ikke rejse tvivl om, at sagen kan antages til realitetsbehandling. Den nødvendige overensstemmelse mellem den administrative procedure og stævningen udelukker nemlig ikke, at sagens genstand begrænses¹⁰.

23. På baggrund af summen af indvendinger mod de udstedte tilladelser og de påstande, der ikke længere forfølges, konkluderer den spanske regering imidlertid, at den administrative procedure er behæftet med alvorlige mangler. I stedet for at fastlægge tvistens genstand i åbningsskrivelsen har Kommissionen benyttet den administrative procedure til gradvist at fastlægge tvistens genstand.

24. Med denne påstand tager den spanske regering imidlertid fejl af den funktion og virkemåde, som den administrative procedure i henhold til artikel 226 EF har. Det er

rigtigt, at opfordringen til at tage stilling — åbningsskrivelsen — skal afgrænse retstvistens¹¹. Kommissionen skal også i den begrundede udtalelse nøje beskrive de indvendinger, som den allerede mere generelt har gjort gældende i åbningsskrivelsen, og som den fremfører imod den berørte medlemsstat, efter at den i givet fald er blevet bekendt med dennes synspunkt som afgivet i medfør af artikel 226, stk. 1, EF¹². Som allerede nævnt udelukker dette hverken en begrænsning af tvistens genstand eller en udvidelse til at omfatte senere foranstaltninger, som i det væsentlige er af samme slags som de påtalte foranstaltninger. Dertil kommer, at det er den administrative procedures centrale funktion at konkretisere påstande, som ved begyndelsen af proceduren endnu er af mere almindelig karakter og identificerer de elementer, der ikke skal forfølges videre.

25. Den spanske regering mener endvidere, at stævningen ikke opfylder kravene i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c). Dermed mener den formodentlig procesreglementets artikel 38, stk. 1, litra c), hvorefter stævningen skal indeholde tvistens genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene¹³. Denne fremstilling skal være tilstrækkeligt klar og tydelig til at gøre det muligt for den indklagede at forberede sit

10 — Dom af 16.9.1997, sag C-279/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4743, præmis 25, af 11.7.2002, sag C-139/00, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6407, præmis 19, og af 14.7.2005, sag C-433/03, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6985, præmis 28.

11 — Dom af 15.2.2001, sag C-230/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1169, præmis 31.

12 — Dom af 24.6.2004, sag C-350/02, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 6213, præmis 21.

13 — En enslydende regulering er indeholdt i artikel 44, stk. 1, litra c), i procesreglementet for Retten i Første Instans, hvis retspraksis den spanske regering citerer i denne sammenhæng.

forsvar og for Domstolen til at varetage sin kontrolopgave. Derfor skal de faktiske og retlige omstændigheder, som en sag er baseret på, fremgå sammenhængende og umiddelbart forståeligt af stævningen¹⁴.

28. Sammenfattende kan det fastslås, at stævningen ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt angår tilladelsen af 24. maj 2001 vedrørende jagtdistriktet AV-10.198 ved Mediana de la Voltoya i provinsen Ávila. Bortset derfra kan den antages til realitetsbehandling.

26. Stævningen i nærværende sag opfylder disse krav. Kommissionen kritiserer tre nøje fastlagte tilladelser, fordi de ved at bringe odderen i fare efter dens mening overtræder artikel 12, stk.1, og bilag VI til habitatdirektivet.

B — Realiteten

29. Det skal følgelig undersøges, om tilladelsen til rævejagt ved hjælp af vildtsnarer i jagtdistrikt SA-10.328, beliggende ved Aldeanueva de la Sierra i provinsen Salamanca, overtræder artikel 12, stk. 1, i bilag VI til habitatdirektivet.

27. Den spanske regering fremfører til slut, at stævningen skal afvises som følge af manglende retsgrundlag. Denne indvending ville være begrundet, hvis Kommissionen ikke ville påstå nogen krænkelse af fællesskabsretten. Men her hævder Kommissionen dog, at Spanien har overtrådt artikel 12, stk. 1, og bilag VI til habitatdirektivet — altså fællesskabsretlige bestemmelser. Den spanske regering kritiserer i virkeligheden stævningens begrundelse. Det er imidlertid ikke et spørgsmål om at kunne antage sagen til realitetsbehandling, men et spørgsmål om stævningens begrundelse. Derfor skal også denne indvending tilbagevises.

1. Bilag VI til habitatdirektivet

30. Bilag VI til habitatdirektivet indeholder en liste over forbudte midler og metoder til indfangning og drab samt forbudte transportformer. For pattedyr nævner litra a), tiende led, fælder, der i princippet eller efter brugsbetingelserne ikke er selektive.

31. De opregnede metoder og midler er ganske vist ikke nødvendigvis og i ethvert tilfælde forbudte, men kun i det omfang, det

¹⁴ — Dom af 9.1.2003, sag C-178/00, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 303, præmis 6.

er nærmere anført i habitatdirektivets artikel 15. Dette er den eneste bestemmelse i habitatdirektivet, der henviser til bilag VI. Den forbyder brug af alle ikke-selektive midler, især de i bilag VI anførte, med hensyn til indfangning eller drab af de i bilag V, litra a), nævnte vilde dyrearter såvel som i de tilfælde, hvor der gøres undtagelse i artikel 16 med henblik på indsamling, indfangning eller drab af de i bilag IV, litra a), nævnte arter. Selv i de pågældende tilfælde er de ikke-selektive midler kun forbudt, hvis de kan medføre, at bestande af en art forsvinder eller udsættes for alvorlige forstyrrelser.

32. De tilladelser, der er omfattet af tvisten, vedrører ræven, der hverken nævnes i bilag IV, litra a), eller i bilag V til habitatdirektivet. Derfor kan forbuddet mod ikke-selektive midler ikke anvendes. En overtrædelse af bilag VI til habitatdirektivet kan følgelig ikke fastslås.

2. Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1

33. Det skal derfor undersøges, om tilladelsen tilsidesætter habitatdirektivets artikel 12, stk. 1. I henhold til denne bestemmelse skal medlemsstaterne indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV,

litra a). Denne ordning skal i medfør af artikel 12, stk. 1, litra a), forbyde alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen.

34. Med henblik på rækkevidden af forbuddet i artikel 12, stk. 1, litra a), skal det gøres klart, at det dér anvendte begreb forsæt vedrører såvel indfangning som drab af de beskyttede dyr. Dette modsiges ganske vist af den franske sprogudgave, hvori begrebet »intentionelle«, anvendt i ental, kun vedrører drab, men det følger dog af de andre sprogudgaver, hvori direktivet er affattet. På spansk, tysk, græsk og portugisisk relaterer forsæt uden tvivl til begge handlinger. På engelsk, nederlandsk og dansk kunne forsæt enten henvises til indfangning alene eller til begge handlinger. Kun den italienske affattelse kunne man udlægge på samme vis som den franske, idet det dog også med hensyn til den italienske er muligt at lade forsæt henvises til begge handlinger. I øvrigt svarer det også til Bern-konventionen, som ved hjælp af habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet¹⁵ er omsat i Fællesska-

15 — Rådets direktiv 79/409/EØF af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle, EFT L 103, s. 1.

bet¹⁶, at lade forsæt grammatisk set henvise til begge handlinger.

35. Det er følgelig nødvendigt at undersøge, om tilladelsen er forenelig med det i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, foreskrevne strenge beskyttelsessystem, som skal forbyde forsætlig indfangning og forsætligt drab af oddere.

a) Vedrørende den »forsætlige« beskadigelse af oddere

36. Tilladelsen ville allerede være uforenelig med habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, hvis der forsætligt¹⁷ ville indtræde skadelige påvirkninger på oddere ved anvendelse af tilladelsen.

37. I tysk strafferet vil forsæt forudsætte, at drab eller indfangning af beskyttede dyre-

arter var handlingens *mål*. Det franske *intentionelle* og det engelske *deliberate* peger også i samme retning. Begge de pågældende sprogudgaver må tillægges særlig betydning med hensyn til fortolkningen, da Bernkonventionen for så vidt stemmer overens med direktivet. Det franske *intentionelle* svarer til *intention*, hvilket er udtryk for begrebet forsæt i fransk strafferet¹⁸. Efter fransk ret forudsætter forsæt såvel viden om som vilje til at gennemføre en handling. Derimod er eventalforsæt — *dolus eventualis eller dol éventuel*, dvs. viden om virkeliggørelse af handlingen og accepten deraf — ikke uden udtrykkelig lovbestemt regulering ligestillet med forsæt¹⁹. Det engelske *deliberate* indgår ikke på samme vis i den juridiske terminologi. Det engelske begreb, der modsvare det tyske forsæt, er *intention*. Alligevel må også *deliberate* omfatte elementerne viden og vilje.

38. Efter denne — frem for alt i retning af den strafferetlige begrebsanvendelse orienterede — ordlydsfortolkning af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a), skal handlinger kun forbydes, hvis de gennemføres med viden om og vilje til at skade beskyttede dyrearter. I praksis ville kun få, direkte imod

16 — Beretning 1997-1998 (artikel 9, stk. 2) Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (fremlagt af Europa-Kommissionen), SEK(2001) 515 endelig. Jf. også resolution vedtaget af Rådet for De Europæiske Fællesskaber og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 19.10.1987, om videreførelse og gennemførelse af en politik og et handlingsprogram for De Europæiske Fællesskaber på miljøområdet (1987-1992), EFT C 328, s. 1, punkt. 5.1.6. Dommen af 13.2.2003, sag C-75/01, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 1585, præmis 57, er ikke til hinder for at tage hensyn til denne konvention, da Domstolen dér kun fastslog, at en transformering af den pågældende konvention ikke er tilstrækkelig til at gennemføre habitatdirektivet, for så vidt som konventionen går mindre vidt end direktivet.

17 — Begrebet »forsætlig« er ikke alene af betydning for de i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a)-c), forbudte handlinger med hensyn til dyr, der er beskyttet i medfør af bilag IV, litra a). Desuden kræver også artikel 5 i fuglebeskyttelsesdirektivet med hensyn til fugle hjemmehørende i Europa forbud imod forsætligt drab og indfangning [litra a)] og den forsætlige forstyrrelse især i yngletiden, i det omfang en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med fuglebeskyttelsesdirektivet [litra d)], såvel som den forsætlige ødelæggelse eller beskadigelse af deres reder og æg og fjernelse af reder [litra b)].

18 — Jf. artikel 121-3, stk. 1, i den franske code pénal.

19 — Jf. artikel 121-3, stk. 2, i den franske code pénal. Den dér regulerede, bevidste påførelse af fare for andre personer udgør en kodifikation af eventalforsætt.

beskyttede dyrearter vendte handlinger, være omfattet af de pågældende forbud, f.eks. jagt, bekæmpelse som skadedyr eller dyrplageri.

39. På den anden side taler resolution nr. 1/89 af 9. juni 1989²⁰ fra det stående udvalg for Bern-konventionen for, at begreberne *intentionnelle/deliberate* i denne konvention i det mindste skal tillægges en mere vidtgående betydning. Med hensyn til yngle- og rastepladser i henhold til konventionens artikel 6, litra b), skal disse begreber nemlig forstås således, at de også omfatter handlinger, der ikke gennemføres med det formål at beskadige yngle- og rastepladser, men blot med viden om, at de sandsynligvis vil medføre sådanne skader.

40. Systematisk må man tage hensyn til, at den strenge beskyttelsesordning i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk.1, udvides i kraft af habitatdirektivets artikel 12, stk. 4, og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader²¹ — og især artikel 5.

20 — Tilgængelig på Europarådets hjemmeside, <http://www.coe.int>.

21 — EUT L 143, s. 56.

41. Habitatdirektivets artikel 12, stk. 4, fastslår, at medlemsstaterne skal overvåge uforsætlig indfangning og uforsætligt drab af enheder af de beskyttede dyrearter og i givet fald træffe bevaringsforanstaltninger²².

42. I henhold til artikel 5 i direktiv 2004/35 skal forudseelig beskadigelse af beskyttede arter undgås, hvis de har væsentlige, negative virkninger med hensyn til opnåelse eller opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus. Det må følgelig dreje sig om begivenheder, der vedrører et større antal eksemplarer. Denne forpligtelse gælder grundlæggende for erhvervsmæssige handlinger foretaget med forsæt eller uagtsomt og — uafhængigt deraf — med hensyn til bestemte — for det meste industrielle — handlinger.

43. Domstolen har beskæftiget sig med begrebet forsæt i relation til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, i anledning af en traktatbrudsprocedure vedrørende de beskyttede havskildpadder *Caretta caretta*²³.

22 — Et eksempel på den slags beskyttelsesforanstaltninger, der atypisk hidrører fra Fællesskabet, er Rådets forordning (EF) 812/2004 af 21.4.2004 om foranstaltninger vedrørende utilsigtede fangster af hvaler ved fiskeri og om ændring af forordning (EF) nr. 88/98, EUT L 150, s. 12 (berigtiget udgave i EUT L 185, s. 4). Denne regulering var Fællesskabet nødt til at indføre, da det har enekompetence på fiskeriområdet.

23 — Dom af 30.1.2002, sag C-103/00, Kommissionen mod Grækenland (*Caretta caretta*), Sml. I, s. 1147. Jf. også dom af 17.12.1987, sag 412/85, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3503, præmis 14 f. Ønsket om at anvende jord, f.eks. inden for landbruget, udelukker ikke samtidigt forsætligt at dræbe eller indfange fugle, forsætligt at odclebbe eller beskadige deres rede og æg såvel som at forstyrre dem forsætligt, jf. fugledirektivets artikel 5.

Denne art, der skal beskyttes strengt, benyttes nu kun et fåtal af strande i Middelhavet til forplantning. De vigtigste strande findes i Laganas-bugten på den græske ø Zakynthos. Benyttelsen af disse strande som yngleplads for skildpadder bliver skadeligt påvirket, hvis der kører knallerter på stranden, er liggestole og parasoller dér samt bliver opført ulovlige installationer, og der i havområdet udfor sejler vandcykler og andre små både. Alle disse aktiviteter var forbudt ved forbudsskilte.

44. Da Kommissionen ved et besøg på øen fastslog, at disse forstyrrelser fandt sted i stort omfang, anlagde den sag med henblik på at få fastslået, at Grækenland havde overtrådt habitatdirektivets artikel 12, stk. 1.

45. Generaladvokat Léger baserede sig i sit forslag til afgørelse i denne sag på, at brug af knallerter, opstilling af liggestole og parasoller såvel som opførelse af ulovlige installationer var forsætlige handlinger og egnet til at forstyrre den pågældende art i en periode, hvor den ifølge fællesskabsretten i særlig grad skal beskyttes²⁴. På den måde relaterede han de respektive handlendes forsæt til deres til enhver tid forekommende adfærd, derimod ikke til den skadelige påvirkning af dyrene.

46. Denne opfattelse er imidlertid ikke overbevisende. Begrebet forsæt i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a) og b), henviser til de skadelige påvirkninger af beskyttede dyrearter, som skal forbydes. Det ville blive tomt for næsten enhver funktion, hvis det ville være nok, at en beskadigelse kun skete som følge af en handling, der blev båret af en anden hensigt. Desuden ville også de supplerende beskyttelsesbestemmelser i habitatdirektivets artikel 12, stk. 4, og artikel 5 i direktiv 2004/35 i vidt omfang blive berøvet deres praktiske virkning, hvis *enhver* af artikel 12, stk. 1, litra a) og b), i habitatdirektivet omhandlet skadelig påvirkning uden videre var forbudt på betingelse af, at den kun var forårsaget ved en forsætlig adfærd.

47. Der lå et andet forsætsbegreb til grund for dommen. Da der *til trods for* forbudsskilte på stranden blev kørt med knallerter, og der var anløbspladser dér, anså Domstolen det for forsætlige forstyrrelser af havskildpadder i den periode, hvor dyrene yngler, som omhandlet i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra b)²⁵.

48. Denne konklusion kunne forstås sådan, at der allerede foreligger forsæt, hvis den handlende efter omstændighederne i det enkelte tilfælde burde have vidst, at hans adfærd bragte beskyttede dyr i fare. I så fald ville allerede den blotte uagtsomhed udgøre

24 — Forslag til afgørelse af 25.10.2001, sag C-103/00, Kommissionen mod Grækenland, (Caretta caretta), Sml. 2002 I, s. 1147, punkt 57.

25 — Caretta caretta-dommen, nævnt i fodnote 23, præmis 36.

forsæt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1.

af disse arter gennem et stort antal andre handlinger bevidst tages med i købet, kan ikke betegnes som »streng«.

49. Det kan ganske vist ikke antages, at Domstolen ville udvide begrebet forsæt så meget, at der kan foreligge forsæt uafhængigt af den handlendes vilje. I alle tre undersøgte sprogudgaver indeholder begrebet forsæt nemlig et meget stærkt viljeselement. Følgelig må fremstillingen af de faktiske omstændigheder forstås sådan, at de, der benyttede knallerter og både, som følge af advarsels-skiltene kunne formodes at vide, at de bragte skildpadderne i fare. Af denne viden kunne det også udledes, at de i det mindste tog risikoen for at beskadige de beskyttede skildpadder med i købet. Målestok for forsættet er derfor, om risikoen for at bringe de beskyttede dyrearter i fare var kendt og alligevel blev taget med i købet.

50. En yderligere begrænsning af forsætsbegrebet til dets strafferetlige betydning ville stå i modsætning til begrebet en »streng beskyttelsesordning«, som skal gennemføres ved hjælp af de i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, anførte forbud. En beskyttelsesordning, som kun forbyder drab, indfangning af eller forstyrrelse med hensyn til arter af fællesskabsinteresse for så vidt angår nogle få handlinger, der er direkte rettet mod disse arter, men til gengæld tillader, at beskadigelse

51. I modsætning til den af generaladvokat Léger foreslåede fortolkning fører Domstolens fortolkning heller ikke til fortrængning af habitatdirektivets artikel 12, stk. 4, og direktiv 2004/35.

52. Habitatdirektivets artikel 12, stk. 4, omfatter nemlig ved denne fortolkning de tilfælde, hvor faren for de beskyttede arter ikke bliver taget med i købet. De eventuelt nødvendige beskyttelsesforanstaltninger kunne især bestå i, at der ved hjælp af oplysning eller advarsler blev skabt en tilsvarende bevidsthed om faren for beskadigelse.

53. Hvad angår direktiv 2004/35 er beskyttelsen i henhold til artikel 5 med hensyn til de skader, der skal undgås, snævrere affattet, men dog med hensyn til de nødvendige, subjektive elementer tydeligt mere omfattende. Man skal nemlig undgå væsentlige, negative virkninger med hensyn til opnåelse eller opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus, mens forbuddene i artikel 12, stk. 1, også gælder med hensyn til skadelige påvirkninger, der har mindre intensive virkninger, fordi de kun angår enkelte eksemplarer. Undgåelsespligten i direktiv 2004/35 gælder ganske vist principielt kun for uagtet adfærd for så vidt angår bestemte — i det

væsentlige industrielle — handlinger og endog uden hensyn til forsæt eller uagtsomhed. Domstolens fortolkning af forsætsbegrebet forhindrer således, at der opstår et beskyttelsestomrum mellem beskyttelsen af enkelte eksemplarer som følge af habitatdirektivets artikel 12 og beskyttelsen af bestande som følge af direktiv 2004/35, men tildeler også direktiv 2004/35 et eget anvendelsesområde.

54. Man kan følgelig gå ud fra, at der foreligger en forsætlig, skadelig påvirkning af beskyttede dyrearter, hvis den skadelige påvirkning indtræffer som følge af en handling, hvor den handlende kendte til risikoen for at bringe de beskyttede dyr i fare og accepterede den.

55. Kommissionens betragtninger lader sig også indordne under dette forsætsbegreb. Den mener, at i et område, hvor man har påvist, at der er oddere, kan jagt med ikke-selektive midler ikke anses for uforsætlig jagt på en beskyttet art. Henvielse til ræven skal anses for en ren formalisme.

56. Kommissionens hæfter sig således ved den objektive risiko, som er forbundet med jagt med ikke-selektive jagtmetoder. Deraf

udleder den implicit accepten af at bringe beskyttede dyrearter i fare. Den konklusion er dog kun tilladelig i de tilfælde, hvor jægeren vidste, at der forekommer eksemplarer af de pågældende arter i det område, hvor den pågældende jagtmetode anvendes.

57. I det foreliggende tilfælde er der ganske vist ikke tilstrækkelige holdepunkter for at antage, at jægerne ved opstilling af vildtsnarer kendte til risikoen for at bringe oddere i fare. Mens det var kendt, at strandene ved Zakynthos er en af de få ynglepladser for havskildpadder *Caretta caretta* i Middelhavet, er det dog omstridt mellem parterne, om odderen overhovedet forekommer i det her omhandlede jagtdistrikt. Endnu under den administrative procedure har Kommissionen kun nævnt odderen som en yderligere berørt art og frem for alt sat den iberiske los (*Lynx pardinus*) i forgrunden. Indtil det modsatte er påvist, kan jægerne derfor heller ikke påstås at have været vidende om odderens forekomst i deres distrikter, og at den dermed var bragt i fare.

58. Desuden var der ved stranden i Zakynthos opstillet forbudsskilte, som udtrykkeligt forbød den pågældende adfærd. I modsætning dertil blev der i nærværende sag givet tilladelse til at opstille vildtsnarer. Derfor kunne jægerne gå ud fra, at der ikke ville foreligge en overtrædelse af retsforordninger.

59. Følgelig kunne en eventuel skadelig påvirkning af oddere som følge af jagt med vildtsnarer ikke anses for forsætlig.

b) Vedrørende kravene til en tilladelse

60. Det er ganske vist også diskutabelt, om en statslig tilladelse er forenelig med den strenge beskyttelsesordning i medfør af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, når de tilladte handlinger ikke nødvendigvis strider mod forbuddene i litra a) til d).

61. Også i den henseende indeholder dommen om havskildpadden *Caretta caretta* værdifulde henvisninger. Grækenland har ifølge denne dom nemlig også overtrådt habitatdirektivets artikel 12 derved, at de lokale beskyttelsesforskrifter på Zakynthos ikke var tilstrækkelige til at sikre en effektiv beskyttelse af skildpadder i perioder, hvor de yngler²⁶. Desuden blev Grækenland dømt, fordi det ikke havde gennemført de eksisterende retsforskrifter til beskyttelse af skildpadder effektivt imod stadige overtrædelser²⁷.

62. Medlemsstaterne kan derfor ikke begrænse sig til at opstille almindelige forbud, der orienterer sig efter ordlyden af habitatdirektivets artikel 12, stk.1. De skal tværtimod, alt efter omstændighederne, også udstede og gennemføre specifikke forskrifter med henblik på at beskytte en beskyttet art på bestemte lokaliteter, hvis disse lokaliteter er af særlig betydning for artens opretholdelse, og arten er udsat for særlige risici dér²⁸.

63. Ganske vist forlanger Kommissionen i nærværende sag ikke, at der skal fastlægges eller gennemføres den slags lokalitetsbestemte beskyttelsesforanstaltninger til beskyttelse af odderen, men den retter dog indvendinger imod tilladelsen til jagt med vildtsnarer.

64. Hvis medlemsstaterne endog kan være forpligtet til aktivt at udstede og gennemføre lokalitetsbestemte beskyttelsesforskrifter for beskyttede dyrearter, må de som led i deres tilladelsesvirksomhed så meget desto mere tage hensyn til, om de tilladte foranstaltninger påfører de beskyttede dyrearter skade.

65. Ved denne præventive anvendelse af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, kan det

26 — *Caretta caretta*-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 23, præmis 27 ff.

27 — *Caretta caretta*-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 23, præmis 39.

28 — Domstolen må tage stilling til den her relevante fortolkning af *Caretta*-dommen, nævnt i fodnote 23, i sag C-518/04, Kommissionen mod Grækenland (*Vipera Schweizeri*), se meddelelse i EUT 2005 C 57, s. 15.

ikke bero på, om de til enhver tid handlende individer beskadiger de beskyttede dyr med forsæt. Det er snarere afgørende, om de kompetente myndigheder må gå ud fra, at den tilladte adfærd vil give anledning til de skader, der skal forbydes ifølge habitatdirektivets artikel 12, stk. 1. Hvis det er tilfældet, må den pågældende tilladelse kun gives i overensstemmelse med de i habitatdirektivets artikel 16 omhandlede undtagelser. Ellers ville de kompetente myndigheder derved indirekte overtræde forbuddene i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1.

66. Denne forpligtelse for de kompetente myndigheder forudsætter intet forsæt i strafretlig betydning. Det subjektive element forsæt kan ikke anvendes på en myndighed. De pågældende myndigheder må snarere anvende den bedste, tilgængelige videnskabelige viden²⁹. Efter forholdene kan det være nødvendigt at indhente yderligere information med henblik på at anvende generel viden med hensyn til det enkelte tilfælde.

67. Det skal følgelig undersøges, om de spanske myndigheder i forbindelse med at

give tilladelse til jagt med vildtsnarer, uden videre forsøg på at få oplysning, måtte gå ud fra, at odderen ikke ville blive påført skade.

68. Ved vurderingen af dette spørgsmål skal Domstolen tage hele det materiale i betragtning, som er forelagt den. Den spanske regering tilkendegiver ganske vist for første gang udtrykkeligt i sin duplik, at de bække, som findes på kortet inden for jagtdistriktet SA-10.328, beliggende ved Aldeanueva de la Sierra, ofte ville være tørre; denne påstand udgør imidlertid ikke et nyt bevis, hvis sene fremkomst skulle begrundes i henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 1. Tværtimod havde den spanske regering allerede i sit svar på den første åbningsskrivelse fremført, at som følge af terrænets karakter var tilstedeværelsen af oddere lidet sandsynlig. Denne tilkendegivelse forklares ved henvisningen til udtørringen af vandløbene. I øvrigt er det i replikken, at Kommissionen for første gang har nævnt de omtalte vandløb.

69. Hvad angår de publikationer, som den spanske regering har fremlagt i duplikken, og som Kommissionen har fremlagt efter afslutningen af den skriftlige forhandling, drejer det sig ikke om beviser i ordets egentlige forstand. Det drejer sig kun om henvisninger til almindeligt kendte forhold, som havde til formål at understøtte de respektive opfattelser.

29 — Dom af 17.1.1991, sag C-157/89, Kommissionen mod Italien (jagttider), Sml. I, s. 57, præmis 15, af 19.5.1998, i sag C-3/96, Kommissionen mod Nederlandene (IBA-liste), Sml. I, s. 3031, præmis 69 f., og af 9.12.2004, sag C-79/03, Kommissionen mod Spanien (jagtængder), Sml. I, s. 11619, præmis 41.

70. Den tvivl, der måtte bestå efter undersøgelsen af de pågældende beviser, må komme Kommissionen til skade, da det inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure påhviler den at påvise en overtrædelse af fællesskabsretten³⁰.

71. Om der findes oddere i jagtdistrikt SA-10.328, er imidlertid genstand for uenighed mellem parterne. Kommissionen støtter sig på en af de spanske myndigheder udfærdiget standard-dataoversigt med henblik på at indskrive et spansk områdeforslag i netværket Natura 2000, nemlig området »Quilamas«. Ifølge det skal odderen findes i det foreslåede område. »Quilamas« udgør et område på over 10 000 hektar. Jagtdistriktet befinder sig ganske vist i umiddelbar nærhed af områdets nordvestlige del, men de større vandløb inden for »Quilamas«, f.eks. »Arroyo de las Quilamas«, synes at løbe imod sydøst. Mellem disse vandløb og jagtdistriktet befinder der sig højdedrag med flere hundrede meters højdeforskel³¹. Det er derfor usandsynligt, at oddere fra de pågældende vandløbssystemer opsøger jagtdistriktet.

72. Kommissionen henviser ganske vist til, at bækken Mina løber igennem jagtdistrikt, og at bækkene Zarzosa og Media løber i

nærheden af distriktet. Disse bække synes at tilhøre vandløbssystemer vest for Quilamas, hvor der ligeledes er blevet påvist oddere³². Den spanske regering indvender ganske vist ubestridt imod Kommissionens forslag, at disse bække regelmæssigt udtørres. Det fremgår for så vidt af de fremlagte undersøgelser, at odderen ganske vist lejlighedsvis, men grundlæggende knapt nok, benytter bække, der kun periodevis er vandførende³³.

73. På baggrund af dette kan forekomsten af oddere i jagtdistriktet på basis af den foreliggende viden ganske vist ikke udelukkes, men den er snarere usandsynlig.

74. Bortset fra sandsynligheden for forekomsten af oddere skulle man ved vurderingen af de risici, der er forbundet med tilladelsen til jagt med vildtsnare, også tage

30 — Dom af 20.10.2005, sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 9017, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis.

31 — Se kortet på http://www.dipsanet.es.provin.Mapa_Salamanca_2003.pdf

32 — Lizana m.fl. i: Ruiz-Olmo og Delibes, *La Nutria en España*, 1998, s. 118.

33 — Lizana m.fl. i Ruiz-Olmo og Delibes, *La Nutria en España*, 1998, s. 118. Ruiz-Olmo og Delibes, ibidem, s. 215, betoner ganske vist, at man i stigende omfang flere steder i Spanien kan se oddere leve i vandsystemer, der udtørres.

hensyn til den objektive risiko ved jagtmethoden og eventuelle skaders betydning.

tidligere nu igen er i fremgang og i det mindste stabiliseres³⁷.

75. I modsætning til det, den spanske regering fremfører, består der faktisk en risiko for, at oddere kommer ind i vildtsnarer og derved får livsfarlige kvæstelser³⁴. Den spanske regering har ganske vist henvist til en publikation, der tillader den slutning, at fangst af oddere med fælder på land er relativt usandsynlig³⁵. Oddere synes meget hyppigere at blive kørt over eller at drukne i ruser eller lignende fiskeredskaber³⁶. Opstilling af vildtsnarer under medvirken af fagkyndigt personale og forbuddet mod at opstille vildtsnarer ved bredder mindsker risikoen ved brug af vildtsnarer yderligere.

77. Sammenfattende kan det følgelig fastslås, at forekomsten af oddere i jagtdistrikt SA-10.328 er lidet sandsynlig. Desuden må risikoen for oddere, der eventuelt måtte opsøge jagtdistriktet, anses for at være ringe. Skulle der endelig blive fanget oddere, ville det ganske vist være beklageligt, men i betragtning af bevaringstilstanden af bestanden af oddere i Salamanca ville det ikke udgøre en væsentlig skade³⁸. Man må følgelig på grundlag af de informationer, der foreligger for Domstolen, gå ud fra at, at jagtmyndighederne uden at råde over yderligere informationer kunne antage, at tilladelsen til jagt med vildtsnare ikke ville bringe odderen i fare.

c) Resultat

76. Det synes endvidere ubestridt, at odderbestanden i Salamanca — som vel også i de fleste andre regioner i Spanien og i andre dele af Europa — efter en stærk tilbagegang

78. Man kan således ikke fastslå, at Kongeriget Spanien har overtrådt habitatdirektivets artikel 12, stk. 1. Sagsøgte bør derfor findes.

34 — Se meddelelsen fra BBC af 3.5.2005 om en odders død i en vildtsnare, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/cornwall/4511053.stm>, og beretningen fra den internationale fond for odderes overlevelse af 3.5.2003, <http://www.otter.org/Update.html>, om en odders død som følge af hjerteudvidelse efter en timelang kamp med en snare.

35 — Parazón og Ruiz-Olmo i: II Jordanas SECEM 1995, s. 67.

36 — Se Saavedra m.fl. i: V Jordans SECEM 2001, s. 125.

37 — Ruiz-Olmo og Delibes i: Ruiz-Olmo og Delibes: La Nutria en España, 1998, s. 212 f.

38 — Derved adskiller odderen sig fra havskildpadden *Caretta caretta*, som kun benytter meget få strande til yngleformål, og fra den ekstremt sjældne iberiske los, der kun forekommer i Spanien.

V — Sagens omkostninger

79. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, skal den tabende part dømmes

til at betale omkostningerne. Da Kommissionen har tabt sagen, bør den i overensstemmelse med den spanske regerings påstand herom pålægges sagens omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

80. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- 1) Kongeriget Spanien frifindes.
- 2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.