

DOMSTOLENS DOM,
19. januar 1994 *

I sag C-435/92,

angående en anmodning, som Tribunal administratif de Nantes i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

Association pour la protection des animaux sauvages m.fl.

mod

Præfekten for departementet Maine-et-Loire,

Præfekten for departementet Loire-Atlantique,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 7, stk. 4, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1),

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida og M. Díez de Velasco (refererende dommer) samt dommerne F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: W. Van Gerven

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Rassemblement des opposants à la chasse (Jagtmodstanderbevægelsen) ved advokat F. Herbert, Bruxelles
- Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique (departementet Loire-Atlantique's Jagtforening) ved advokat C. Lagier, Lyon
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Di Bucci, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og B. Leplat, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede
- den franske regering ved sous-directeur à la direction des affaires juridiques i Udenrigsministeriet P. Pouzoulet og secrétaire des affaires étrangères i Udenrigsministeriet J.-L. Falconi, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 7. juli 1993 er afgivet mundtlige indlæg af Rassemblement des opposants à la chasse, Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique, den franske regering ved J.-L. Falconi og ved J.-J. Lafitte fra Miljøministeriet samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. september 1993,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved domme afsagt den 17. december 1992, indgået til Domstolen den 24. december s.å., har Tribunal administratif de Nantes i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af tre spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 7, stk. 4, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter benævnt »direktivet«).
- 2 De præjudicielle spørgsmål er blevet rejst under seks annulationssøgsmål, der er blevet anlagt ved Tribunal administratif de Nantes af en række miljøbeskyttelsesforeninger og en jagtforening til anfægtelse af bekendtgørelser, hvori hhv. præfekten for departementet Maine-et-Loire og præfekten for departementet Loire-Atlantique for deres respektive departementer har fastsat datoerne for afslutningen af jagtsæsonen 1992/1993.
- 3 Hovedspørgsmålet i disse sager er, om de nævnte datoer efter direktivets bestemmelser om beskyttelsen af trækfugle under trækket tilbage til redebygningsstedet er lovlige.
- 4 Tribunal administratif de Nantes var af den opfattelse, at afgørelsen af disse sager navnlig beroede på fortolkningen af direktivets artikel 7, stk. 4, og har derfor anmodet Domstolen om at afgøre, om

- 1) datoen for afslutningen af jagten på trækfugle og svømmefugle skal være datoen for begyndelsen af trækket forud for pardannelsen eller den vekslende dato for trækkets indledning
- 2) en fastsættelse af flere forskellige datoer for jagtens afslutning, alt efter hvilke arter der er tale om, er lovlig efter den ved direktivet indførte beskyttelsesordning, og i bekræftende fald med hvilke begrænsninger
- 3) det er i overensstemmelse med den ved direktivet indførte beskyttelsesordning, at præfekterne er bemyndiget til i deres respektive departementer at fastsætte datoen for jagtens afslutning.

Det første spørgsmål

- 5 Den nationale ret anmoder med det første spørgsmål om oplysninger om de kriterier, der skal lægges til grund ved fastsættelsen af datoen for afslutningen af jagten på trækfugle og svømmefugle, hvorved det har betydning, at trækket forud for pardannelsen fra år til år i kraft af en række forhold kan veksle i tiden.
- 6 Først bemærkes, at medlemsstaterne efter direktivets artikel 7, stk. 4, navnlig skal drage omsorg for, at de arter, som omfattes af jagtlovgivningen, hverken jages i redetiden eller i de forskellige faser af yngletiden (andet punktum) og ganske særligt, når det drejer sig om trækkende arter, påse, at de arter, der omfattes af jagtlovgivningen, ikke jages i yngletiden og under deres træk til redebygningsstedet (tredje punktum).
- 7 Der skal dernæst henvises til Domstolens dom af 17. januar 1991 (sag C-157/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 57).

- 8 Domstolen fastslog i denne dom indledningsvis, at fuglenes træk præges af en vis uregelmæssighed, der navnlig på grund af meteorologiske forhold indvirker på tidspunkterne for disse fænomener. Det kan således forekomme, at et relativt stort antal individer af en bestemt trækfugleart begynder deres træk til redebygningsstedet på et i forhold til de normale trækperioder forholdsvis tidligt tidspunkt, og det så meget mere, som de pågældende arter regelmæssigt flyver mellem redebygnings- og trækområder, der undertiden ligger meget langt fra hinanden, overskrider mange landegrænser og berører forskellige lande samt at der inden for samme art er forskellige bestande, der følger ruter, der undertiden er forskellige i adskilte områder.
- 9 Domstolen fastslog dernæst, at der ved direktivets artikel 7, stk. 4, skal tilvejebringes en fuldstændig beskyttelsesordning for de perioder, i hvilke vilde fugle er særligt truede.
- 10 På baggrund heraf fastslog den, at beskyttelsen mod de forskellige former for jagt ikke kan begrænses til flertallet af fugle af en given art som fastlagt på grundlag af et gennemsnit af fugletræk.
- 11 Vedrørende den foreliggende sag bemærkes, at konstateringerne i nævnte dom mht. trækkets variationer bekræftes af undersøgelser, der er blevet fremlagt for Domstolen, og som viser, at datoen for trækkets begyndelse forud for pardannelsen veksler afhængigt af flere faktorer, som er de arter, der er tale om, de forskellige år, forskellige geografiske forhold og de fødemængder, der forefindes.
- 12 Det bemærkes, at efter de i nævnte dom udviklede fortolkningsprincipper kan — som generaladvokaten med rette har understreget — den metode, der går ud på at fastsætte datoen for jagtens afslutning efter det tidspunkt, hvor det største antal fugle trækker, ikke anses for lovlig efter direktivets artikel 7, stk. 4. Det samme gælder for metoder, der tager hensyn til det tidspunkt, hvor en vis procentdel af

fuglene er begyndt at trække, og for metoder, der går ud på at fastlægge den dato, der gennemsnitligt er datoen for begyndelsen af trækket forud for pardannelsen.

- 13 Den forelæggende rets første spørgsmål må derfor besvares med, at ifølge direktivets artikel 7, stk. 4, skal datoen for afslutning af jagten på trækfugle og svømmefugle fastsættes på grundlag af en metode, der giver sikkerhed for en fuldstændig beskyttelse af de omhandlede arter under trækket forud for pardannelsen, og at metoder, der tilsigter eller fører til, at en vis procentdel af eksemplarer af en fugleart ikke opnår en sådan beskyttelse, ikke er forenelig med denne bestemmelse.

Det andet spørgsmål

- 14 Den forelæggende ret ønsker med sit andet spørgsmål en afgørelse af, om de nationale myndigheder efter direktivet lovligt kan fastsætte forskellige datoer for jagtens afslutning, alt efter hvilke arter der er tale om.
- 15 Det fremgår af forelæggelsesdommene samt retsforhandlingerne for Domstolen, at en sådan metode har to ulemper, nemlig dels den forstyrrelse, jagt forvolder andre fuglearter, der ikke længere kan jages, dels risikoen for forveksling af forskellige arter.
- 16 Vedrørende førstnævnte ulempe bemærkes, at enhver form for jagt vil kunne forstyrre vildtlevende dyr og i mange tilfælde, uafhængigt af hvor mange eksemplarer af vedkommende arter der dræbes, vil kunne være bestemmende for disses muligheder for fortsat beståen. Regelmæssigt tilbagevendende drab af eksemplarer af en art fremkalder nemlig en permanent nervøsitet i de bestande, der jages, og denne tilstand vil i mange henseender være til skade for deres levevilkår.

- 17 Det skal tilføjes, at sådanne skadelige følger er særligt alvorlige for de grupper af fugle, der under trækket og vinteropholdet er tilbøjelige til at samles i flokke og hvile ud på ofte meget små eller endog indesluttede områder. De forstyrrelser, som skyldes jagt, bevirker nemlig, at disse dyr hurtigt mister størstedelen af deres energi ved at bevæge sig rundt under flugt, hvilket begrænser den tid, de har til fødeindtagelse og hvile for at kunne klare trækket. Disse forstyrrelser indvirker negativt på det enkelte eksemplars energiforbrug og dødeligheden for alle de berørte bestande. Den forstyrrelse, jagten påfører fugle af andre arter, er særlig stor for de fugle, hvis træk til redebygningsstedet ligger særlig tidligt.
- 18 Vedrørende den anden ulempe, dvs. risikoen for at visse arter, som ikke længere kan jages, indirekte decimeres som følge af forveksling med arter, som endnu lovligt kan jages, må det fremhæves, at direktivets artikel 7, stk. 4, tredje punktum, netop har til formål at undgå, at disse arter udsættes for decimering ved jagt under trækket forud for pardannelsen, med bestemmelsen om, at medlemsstaterne skal træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at hindre enhver form for jagt i det tidsrum, trækket varer.
- 19 Heroverfor kan det ikke anføres, at jagten er en fritidsbeskæftigelse, der kan danne grundlag for en undtagelse fra artikel 7, stk. 4.
- 20 Det bemærkes i den forbindelse, at Domstolen i dommene af 8. juli 1987 (hhv. sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029, præmis 8, og sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073, præmis 8) har fastslået, at det af direktivets artikel 2 — hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige fuglearter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn — følger, at der bliver tale om en afvejning af fuglebeskyttelsesinteressen og andre interesser, herunder f.eks. interesser af økonomisk art. Selv om artikel 2 ikke indeholder en selvstændig undtagelse fra den generelle beskyttelsesordning, viser denne bestemmelse således, at der i selve direktivet er taget højde for på den ene side nødvendigheden af effektivt

at beskytte fuglene og på den anden side de krav, der udspringer af hensynet til den offentlige sundhed og sikkerhed, krav af økonomisk og økologisk art samt videnskabelige, kulturelle og rekreative hensyn. Således forholder det sig i den foreliggende sag med artikel 7, stk. 4, tredje punktum, der fastlægger en konkret, særlig forpligtelse, der er uafhængig af den almindelige forpligtelse ifølge direktivets artikel 2.

- 21 Ved fastsættelse for samtlige berørte arter af en enkelt dato for jagtens afslutning, der er den dato, der er fastsat for den art, der trækker tidligst, opnås der i princippet sikkerhed for en gennemførelse af det ved artikel 7, stk. 4, tredje punktum, fastsatte mål. Dog kan det ikke udelukkes, at en medlemsstat på grundlag af passende videnskabelige og tekniske oplysninger for hvert enkelt tilfælde kan føre bevis for, at en fastsættelse af flere forskellige datoer for jagtens afslutning ikke hindrer en fuldstændig beskyttelse af de fuglearter, der vil kunne blive berørt af en sådan flerhed af datoer.
- 22 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at de nationale myndigheder ikke efter direktivet er beføjet til at fastsætte flere forskellige datoer for jagtens afslutning, alt efter hvilke fuglearter, der er tale om, medmindre den pågældende medlemsstat på grundlag af passende videnskabelige og tekniske oplysninger for hvert enkelt tilfælde kan bevise, at en fastsættelse af flere forskellige datoer for jagtens afslutning ikke hindrer en fuldstændig beskyttelse af de fuglearter, der vil kunne blive berørt af en sådan flerhed af datoer.

Det tredje spørgsmål

- 23 Den nationale ret ønsker med det tredje spørgsmål først og fremmest at få oplyst, dels om det efter direktivet er lovligt at fastsætte forskellige datoer for jagtens afslutning i en medlemsstats territoriums forskellige dele, dels om en medlemsstat kan give underordnede myndigheder bemyndigelse til at iværksætte direktivet.
- 24 I den forbindelse skal det fastslås, at den omstændighed, at jagten afsluttes på forskellige tidspunkter fra egn til egn i og for sig er lovlig efter direktivets artikel 7, stk. 4, tredje punktum.

- 25 Det er efter denne bestemmelse alene påkrævet, at datoen for jagtens afslutning fastsættes på en sådan måde, at det bliver muligt at tilvejebringe en fuldstændig beskyttelse af trækfuglene under trækket forud for pardannelsen. Er det konstateret, at trækket begynder på forskellige tidspunkter på medlemsstatens territoriums forskellige dele, kan medlemsstaten lovligt fastsætte forskellige datoer for jagtens afslutning.
- 26 Endvidere er en medlemsstat ikke på nogen måde afskåret fra at give underordnede myndigheder bemyndigelse til at fastsætte datoen for jagtens afslutning, når blot det ved en generel og permanent ordning sikres, at denne dato fastsættes på en sådan måde, at der tilvejebringes en fuldstændig beskyttelse af de af direktivet omhandlede fuglearter under trækket forud for pardannelsen.
- 27 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at en fastsættelse af forskellige datoer for jagtens afslutning, alt efter hvilke dele af en medlemsstats territorium der er tale om, er forenelig med direktivet, under forudsætning af, at der opnås sikkerhed for en fuldstændig beskyttelse af de pågældende fuglearter. Såfremt kompetencen til at fastsætte datoen for afslutning af jagten på trækfugle tillægges underordnede myndigheder, skal det med de herhenhørende bemyndigelsesbestemmelser sikres, at datoen for jagtens afslutning kun kan fastsættes på en sådan måde, at det bliver muligt at tilvejebringe en fuldstændig beskyttelse af fuglene under trækket forud for pardannelsen.

Sagens omkostninger

- 28 De udgifter, der er afholdt af den franske 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 de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal administratif de Nantes ved domme af 17. december 1992, for ret:

- 1) Ifølge artikel 7, stk. 4, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle skal datoen for afslutning af jagten på trækfugle og svømmefugle fastsættes på grundlag af en metode, der giver sikkerhed for en fuldstændig beskyttelse af de omhandlede arter under trækket forud for pardannelsen. Metoder, der tilsigter eller fører til, at en vis procentdel af eksemplarer af en fuglearart ikke opnår en sådan beskyttelse, er ikke forenelige med denne bestemmelse.
- 2) En medlemsstats fastsættelse af flere forskellige datoer for jagtens afslutning, alt efter hvilke fuglearter, der er tale om, er ulovlig efter nævnte direktivs artikel 7, stk. 4, tredje punktum, medmindre denne medlemsstat på grundlag af passende videnskabelige og tekniske oplysninger for hvert enkelt tilfælde kan bevise, at en fastsættelse af flere forskellige datoer for jagtens afslutning ikke hindrer en fuldstændig beskyttelse af de fuglearter, der vil kunne blive berørt af en sådan flerhed af datoer.
- 3) En fastsættelse af forskellige datoer for jagtens afslutning, alt efter hvilke dele af en medlemsstats territorium, der er tale om, er forenelig med nævnte direktiv, under forudsætning af, at der opnås sikkerhed for en fuldstændig beskyttelse af de pågældende fuglearter. Såfremt kompetencen til at fastsætte datoen for afslutning af jagten på trækfugle tillægges underordnede myndigheder, skal det med de herhenhørende bemyndigelsesbestemmelser sikres, at datoen for jagtens afslutning kun kan fastsættes på en sådan måde, at det bliver muligt at tilvejebringe en fuldstændig beskyttelse af fuglearterne under trækket forud for pardannelsen.

Due

Mancini

Moitinho de Almeida

Díez de Velasco

Schockweiler

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. januar 1994.

J.-G. Giraud

O. Due

Justitssekretær

Præsident