FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 8. november 1990 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Kommissionen har i denne sag nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik ikke har opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i medfør af Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (herefter benævnt »direktivet«) [1]. Kommissionen har fremført to klagepunkter. For det første, at det efter den gældende italienske lovgivning er tilladt at jage en række vilde fuglearter i redebygningstiden eller i de forskellige stadier af yngletiden, hvilket er en overtrædelse af direktivets artikel 7, stk. 4, *andet* punktum. For det andet, at det efter denne lovgivning er tilladt at jage forskellige trækfuglearter under deres tilbagevenden til redebygningsstedet, hvilket er en overtrædelse af direktivets artikel 7, stk. 4, *tredje* punktum.

De relevante retsregler

2. Ifølge direktivets artikel 5 skal medlemsstaterne indføre en generel ordning til beskyttelse af alle de af direktivet omfattede fuglearter, dvs. alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa. Denne ordning skal navnlig omfatte et principielt forbud mod forsætligt at dræbe de omhandlede fugle [artikel 5, litra a)].

Ifølge direktivets artikel 7, stk. 1, er det som en undtagelse fra forbuddet i artikel 5 bestemt, at de i bilag II til direktivet nævnte arter kan jages i overensstemmelse med den nationale lovgivning. I ellevte betragtning til direktivet siges det, at der kan drives jagt på disse fuglearter på grund af bestandenes størrelse og fuglearternes geografiske udbredelse og formeringsevne inden for Fællesskabet, hvilket må betragtes som en forsvarlig udnyttelse.

Herved må der dog gøres visse begrænsninger. For ganske vist kan efter direktivets artikel 7, stk. 2, de i bilag II/1 nævnte arter jages på hele Fællesskabets område, men efter artikel 7, stk. 3, kan de i bilag II/2 nævnte arter kun jages i de medlemsstater, hvorunder de er angivet i bilaget.

Medlemsstaterne skal efter artikel 7, stk. 1, sidste punktum, påse, at jagten på disse arter ikke er i strid med de beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet i arternes udbredelsesområder. Desuden skal medlemsstaterne ifølge artikel 7, stk. 4, første punktum, sikre sig, at jagt udøves i overensstemmelse med princippet om en fornuftig udnyttelse og en økologisk afbalanceret regulering af de pågældende fuglearter, samt at jagtudøvelsen er forenelig med de bestemmelser, der følger af artikel 2, med hensyn til bestandene af disse arter [2].

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — EFT L 103, s. 1.

2 — Medlemsstaterne skal efter artikel 2 træffe alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.

I direktivets artikel 8 hedder det, at medlemsstaterne forbyder anvendelse af alle midler, indretninger eller metoder til massefangst eller -drab, eller ikke-selektiv fangst eller drab samt jagt fra visse transportmidler. I tolvte betragtning til direktivet siges det, at disse forbud er begrundet i det urimeligt store indhug, der ved anvendelsen af disse metoder eller transportmidler kan gøres i bestanden af de pågældende arter.

3. I direktivets artikel 7, stk. 4, andet og tredje punktum, findes de bestemmelser, som Italien påstås at have overtrådt. De lyder således:

»De [medlemsstaterne] drager især omsorg for, at de arter, som omfattes af jagtlovgivningen, hverken jages i redetiden eller i de forskellige faser af yngletiden. Når det drejer sig om trækkende arter, påser de ganske særligt, at de arter, der omfattes af jagtlovgivningen, ikke jages i yngletiden og under deres træk til redebygningsstedet«.

Disse sidste bestemmelser er ikke specielt kommenterede i betragtningerne til direktivet. De frembyder imidlertid en vis lighed, med artikel 2, litra a), i den internationale konvention om fuglebeskyttelse, der blev underskrevet i Paris den 18. oktober 1950. Denne bestemmelse lyder således:

»Bortset fra de i artiklerne 6 og 7 i denne konvention nævnte tilfælde omfatter beskyttelsen:

a) samtlige fugle i alt fald i yngletiden, samt trækfugle under deres tilbagevenden til redebygningsstedet, navnlig i marts, april, maj, juni og juli

b) ...«[3] [4].

Kommissionens klagepunkter

4. Kommissionens to klagepunkter vedrører bestemmelser i den italienske lovgivning, der omhandler jagtens åbning og afslutning. Kommissionen har i det første klagepunkt gjort gældende, at artikel 11 i lov nr. 968 af 27. december 1977[5] tillader jagt *fra den 18. august* på følgende fire arter: blishøne, grønbenet rørhøne, gråand og solsort. Kommissionen har ikke bestridt, at det efter direktivet er tilladt at jage disse arter i Italien[6]. Det er imidlertid dens opfattelse, at betingelsen i direktivets artikel 7, stk. 4, *andet* punktum, om, at redetiden og de forskellige faser af yngletiden skal være tilendebragt, ikke er opfyldt den 18. august. Den støtter sig herved på to videnskabelige værker, det ene af Cramp, Simmons m.fl.[7], det andet af Bezzel[8].

3 — Vol. 638, UNTS, s. 185.

4 — Kommissionen henstillede i 1974 til medlemsstaterne at tiltræde denne konvention, for så vidt som de ikke allerede havde tiltrådt den. Se Kommissionens henstilling 75/66/EØF af 20.12.1974 til medlemsstaterne vedrørende beskyttelse af fugle og deres levesteder (EFT L 21, s. 24).

5 — GURI nr. 3 af 4.1.1978.

6 — Blishøne (nr. 19) og gråand (nr. 7) er nævnt i bilag II/1 til direktivet, hvori de arter, der kan jages i hele Fællesskabet anføres. Grønbenet rørhøne (nr. 45) og solsort (nr. 68) er nævnt i bilag II/2 til direktivet som værende de fuglearter, der især kan jages i Italien.

7 — Cramp, S., Simmons, K. E. L., m.fl.: *Handbook of the Birds of Europe, the Middle East and North Africa. The Birds of the Western Palearctic*, Oxford, 1977, vol. 1-5.

8 — Bezzel, E.: *Kompendium der Vögel Mitteleuropas*, Wiesbaden, 1985.

5. Kommissionen har i det andet klagepunkt gjort gældende, at nævnte artikel 11 i lov nr. 968 af 27. december 1977, som ændret ved ministerrådspræsidentens dekreter af 20. december 1979[9] og 4. juni 1982[10] fastsætter datoer for åbning af jagten på et antal trækfugle. Den tillader således jagt frem til den *28. februar* på følgende fuglearter (angivelsen i det følgende af disse arters placering i bilag II til direktivet har jeg selv tilføjet):

— blishøne (II/1-19)

— knarand (II/1-5)

— krikand (II/1-6)

— gråand (II/1-7)

— skeand (II/1-10)

— taffeland (II/1-11)

— rødben (II/2-57)

— brushane (II/2-51)

— stor regnspove (II/2-55)

— sjagger (II/2-69).

Følgende arter kan jages frem *til den 10. marts*:

— pibeand (II/1-4)

— spidsand (II/1-8)

— atlingand (II/1-9)

— troldand (II/1-12)

— hjejle (II/2-47)

— dobbeltbekkasin (II/1-21)

— stor kobbersneppe (II/2-52)

— sangdrossel (II/2-70)

— vindrossel (II/2-71).

Kommissionen har heller ikke her bestridt, at disse fuglearter efter direktivet kan jages i Italien. Det er imidlertid dens opfattelse, at fugle af de nævnte arter overflyver italiensk område på vej mod redebygningsstedet på de nævnte datoer, hhv. den 28. februar og den 10. marts. Til støtte herfor henviser Kommissionen også her til de to nævnte værker samt til en som bilag til replikken vedlagt rapport fra Istituto nazionale di biologia della selvaggina (herefter benævnt »Istituto«), der blev udgivet med henblik på en kongres, der blev afholdt i maj 1986. De i

9 — GURI nr. 1 af 2.1.1980.
10 — GURI nr. 155 af 8.6.1982.

italiensk lovgivning fastsatte datoer for jagtens afslutning udgør derfor overtrædelser af direktivets artikel 7, stk. 4, *tredje* punktum, hvorefter de pågældende trækfuglearter ikke må jages »under deres træk til redebygningsstedet«.

Formaliteten

6. Den italienske regering har påstået sagen afvist med den begrundelse, at den støttes på de samme klagepunkter, som de i sag 262/85 fremførte, der blev forkastet ved Domstolens dom af 8. juli 1987 [11].

Kommissionen havde i nævnte sag nedlagt påstand om, at det statueredes, at der ikke i den italienske lovgivning var taget højde for de forskellige i direktivets artikel 7, stk. 4, omhandlede perioder for beskyttelse af fuglene. Dette anbringende blev forkastet af Domstolen, under henvisning til, at der i den italienske lovgivning fastsættes forskellige datoer for åbning og afslutning af jagten for de forskellige fuglearter alt efter disses forskellige redebygningstid og de forskellige faser i yngle- og opvæksttiden, samt for trækkende arter, tiden for trækket tilbage til redebygningsstedet (præmis 23).

I nævnte sag var det først i replikken, at Kommissionen for første gang over for Italien gjorde gældende, at de i italiensk lov valgte åbnings- og afslutningsdatoer for jagten på visse fuglearter var i strid med direktivets bestemmelser. Dette anbringende, der falder fuldstændig sammen med de i nærværende sag fremførte klagepunkter, var en udvidelse af det klagepunkt, der var blevet fremført under den forudgående administrative procedure, og som var gentaget i den i sag 262/85 fremlagte stævning. Det var af denne formelle grund, at Domstolen afviste at realitetsbehandle spørgsmålet om retmæssigheden af de i italiensk lovgivning fastlagte jagttider (præmis 24). Kommissionen har derfor kunnet bringe det frem under en ny procedure i henhold til Traktatens artikel 169, og det er sket i nærværende sag. Der kan derfor efter min mening ikke i Domstolens dom i sag 262/85 hentes støtte for det synspunkt, at nærværende sag skal afvises.

Første klagepunkt: for tidlig åbning af jagten

7. Den italienske regering har imødegået det første klagepunkt med en argumentation i tre punkter: a) når jagten går ind er de fleste ungfugle sædvanligvis flyvefærdige; b) Kommissionen har ikke løftet den bevisbyrde, der påhviler den; c) regionerne kan ændre det i loven fastsatte tidspunkt for åbning af jagten.

a) *På tidspunktet for jagtens åbning er de fleste ungfugle sædvanligvis flyvefærdige*

8. Den italienske regering har i svarskriftet erkendt, at det i visse områder kan forekomme, at ællinger af gråand endnu ikke er flyvefærdige på tidspunktet for åbningen af jagten. Det er imidlertid kun sjældent tilfældet. Den har i sin imødegåelse af den dokumentation, Kommissionen har fremlagt på anmodning af Domstolen, gentaget den samme argumentation for de tre andre om-

11 — Domstolens dom af 8.7.1987 (sag 262/85, Kommissionen mod Den Italienske Republik, Sml. s. 3073).

handlede fuglearters vedkommende; de allerfleste unger af blishøne, grønbenet rørhøne og solsort er flyvefærdige den 18. august.

Denne argumentation forudsætter, at direktivets artikel 7, stk. 4, andet punktum, kan fortolkes således, at jagt på de pågældende fuglearter er tilladt fra det tidspunkt, hvor de *fleste* fugle *sædvanligvis* ikke længere er i en fase af yngle- eller opvæksttiden. Der bliver altså spørgsmål om dies ad quem, dvs. spørgsmålet om indtil hvornår forbuddet mod jagt efter nævnte bestemmelse har virkninger.

9. Jeg har hidtil benyttet terminologien i den franskprogede udgave af direktivets artikel 7, stk. 4, andet punktum. Forskellene i de forskellige sprogudgaver af denne bestemmelse er imidlertid påfaldende. I nogle udgaver, gælder forbuddet mod jagt i tre perioder, nemlig »redetiden« (»période nidicole«, »periodo della nidificazione«, »Nistzeit« på henholdsvis fransk, italiensk og tysk), de forskellige faser af »yngletiden« (»reproduction«, »riproduzione«, »Brutzeit« på henholdsvis fransk, italiensk og tysk) og de forskellige faser af »opvæksttiden« (ikke oversat i den danske udgave af direktivet, hvorefter opvæksttiden muligvis anses for at være en fase af »yngletiden«: »dépendance«, »dipendenza« og »Aufzuchtzeit« på henholdsvis fransk, italiensk og tysk). Ifølge andre sprogudgaver gælder forbuddet mod jagt kun i to perioder, der imidlertid ikke overalt betegnes på samme måde. Efter den engelske udgave er jagt eksempelvis forbudt i »the rearing season« og i »the various stages of reproduction«, mens den nederlandske udgave forbyder jagt »zolang de jonge vogels het nest nog niet hebben verlaten of gedurende de verschillende fasen van de broedperiode« (så længe ungerne ikke har forladt reden og i de forskellige faser af yngletiden).

Ved behandlingen af det første klagepunkt er der ikke noget særligt behov for at afgøre, fra hvilket stadium forbuddet mod jagt har virkning. Der er efter de fleste sprogudgaver tale om den såkaldte »redetid«, men dette udtryk viser ikke umiddelbart, hvilken periode der præcist er tale om. Hvad der her må afgøres er derimod, *indtil hvornår* jagtforbuddet forbliver i kraft.

10. Når der er uoverensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner af en fællesskabsbestemmelse, skal denne fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er et led i [12]. Direktivets artikel 7, stk. 4, andet punktum, er led i en ordning om beskyttelse af vilde fugle med henblik på bevarelse af bestandene. Det er efter denne ordning muligt at drive jagt på visse arter på grund af bestandenes størrelse og arternes geografiske udbredelse og formeringsevne, når dette kan ske uden at true opretholdelsen af bestandene af de pågældende arter (jf. ellevte og tolvte betragtning til direktivet). Jagt på fugle i yngletiden skaber efter min mening en sådan trussel, idet jagten ikke blot går ud over de fugle, der jages, men også deres formeringsevne. Truslen består også efter udrugning og forsvinder først, når ungerne

12 — Jf. navnlig Domstolens dom af 27.10.1977 (sag 30/77, Bouchereau, Sml. s. 1999, præmis 14).

er blevet flyvefærdige. Når henses til den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som artikel 7, stk. 4, andet punktum, er et led i, skal denne bestemmelse derfor fortolkes således, at de pågældende fuglearter ikke kan være genstand for jagtvirksomhed, så længe ungerne ikke kan leve selvstændigt eller, mere konkret, ikke før ungerne har forladt reden.

11. Efter denne klarlæggelse af betingelsen for at drive jagt, må desuden spørgsmålet om, hvorvidt den således fastlagte betingelse giver medlemsstaterne et vist skøn ved fastsættelsen af åbningsdatoen for jagten, afgøres. Det gør den efter min mening, idet direktivet ikke for jagttiderne har fastlagt nogen fælles norm med angivelse af bestemte datoer. Medlemsstaternes frihed i nævnte henseende er imidlertid begrænset, idet de må tage hensyn til »eksisterende videnskabelige og tekniske data« ganske som i øvrigt Fællesskabet selv må det, når det træffer foranstaltninger for at beskytte miljøet[13]. I øvrigt ser det ud til, at parterne er enige på dette punkt.

Uoverensstemmelsen mellem parterne kommer derimod frem i forbindelse med spørgsmålet om, hvilken beviskraft, der kan tillægges de eksisterende videnskabelige data. Faktisk råder man ikke altid for hver fugleart og hvert enkelt område over oplysninger om det tidspunkt, hvor fugleunger forlader reden. Af de til rådighed stående oplysninger fremgår desuden, at dette tidspunkt for hver enkelt art beror på skiftende biologiske og klimatiske forhold. Spørgsmålet om, hvilke faktorer medlemsstaterne skal tage hensyn til, når der som tilfældet her er ikke foreligger specielle oplysninger om det nationale område, vender jeg tilbage til i det følgende ved behandlingen af spørgsmålet om, hvorledes Kommissionen har løftet den bevisbyrde, der har påhvilet den (se afsnittene 13 ff. i det følgende). Her vil jeg se på, i hvilket omfang medlemsstaterne skal tage hensyn til de eksisterende data, når disse går ud på, at det tidspunkt, hvor fugleunger forlader reden, kan indtræde flere gange efterhånden afhængigt af omstændighederne.

12. Indledningsvis bemærkes, at den italienske lovgivningsmagt ikke har valgt en ordning, hvorefter datoerne for jagtens åbning og afslutning hvert år fastsættes på grundlag af de foreliggende forhold, men tværtimod har valgt en ordning, hvorefter disse datoer ligger fast hvert år i fremtiden. Spørgsmålet er nu, om en medlemsstat, der har valgt en sådan løsning, kan give bestemmelser om, at jagten går ind fra det tidspunkt, hvor det af videnskabelige oplysninger fremgår, at de fleste fugleunger normalt har forladt reden, eller om den til denne »normale« periode for udflyvning fra reden må føje en ekstra periode, som af videnskabsmændene angives at burde være en sikkerhedsmargen, hvormed der tages højde for sene yngleperioder eller flyvefærdighedstidspunkter samt for forhold, der veksler. Efter ordlyden af direktivets artikel 7, stk. 4, andet punktum, samt bestemmelsens ratio legis må man efter min mening besvare det første af disse spørgsmål benægtende og det andet bekræftende. For bestemmelsen indeholder faktisk et forbud mod jagt på vilde fugle i visse tidsrum, og dette forbud gælder generelt, eftersom det ikke i artiklen er bestemt, at disse tidsrum skal gælde for »de fleste« fugle. Denne bestemmelsens almengyldige karakter og dens ratio legis, som jeg har redegjort for ovenfor (i afsnit

13 — Jf. EØF-Traktatens artikel 130 R, stk. 3, første led.

10), må efter min mening medføre, at medlemsstaterne ikke kan bestemme, at jagten skal gå ind på en dato, hvor ungfugle efter videnskabelige konstateringer endnu, forsinket af særlige, vekslende forhold, kan være i reden. For dette resultat er der også støtte at hente i Domstolens praksis, hvorefter en korrekt gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 79/409 har en særlig betydning i tilfælde, hvor forvaltningen af det fælles eje er betroet medlemsstaterne på deres respektive territorier [14].

Det er derfor efter min mening af hensyn til en korrekt og fuldstændig gennemførelse af nævnte bestemmelse ved fastsættelsen af datoerne for jagtens åbning og afslutning nødvendigt, at medlemsstaterne tager højde for de af forskningen angivne sikkerhedsmargener omkring det tidspunkt, hvor fugleungerne forlader reden. Herefter kan den italienske regerings argumentation om, at det er tilstrækkeligt, at de fleste fugleunger sædvanligvis er flyvefærdige på tidspunktet for jagtens åbning, ikke lægges til grund.

b) *De af Kommissionen førte beviser*

13. Kommissionen har fremlagt uddrag af Cramp & Simmons' værk. Disse uddrag og navnlig de diagrammer, de indeholder, viser klart, at der består en mulighed for, at unger af fire (i afsnit 4) nævnte arter endnu befinder sig i reden den 18. august. De uddrag, Kommissionen har hentet i Bezzel's værk, bekræfter denne udtalelse, for så vidt angår de tre i nævnte værk omtalte arter (dvs. blishøne, grønbenet rørhøne og gråand).

Den italienske regering har heroverfor indvendt, at Kommissionen ved udelukkende at henholde sig til Cramp & Simmons' og Bezzel's arbejder ikke på fyldestgørende måde har bevist, at hver af de fire fuglearter, når henses til Italiens situation, stadig befinder sig i en af de i direktivets artikel 7, stk. 4, andet punktum, nævnte perioder (redetiden eller de forskellige faser af yngletiden).

14. Der kan ikke herske tvivl om, at de to nævnte værker er absolut retningsgivende inden for ornitologien og giver værdifulde oplysninger, som Kommissionen med rette har kunnet påberåbe sig for konkret at fastlægge den biologiske cyklus for de fugle, der er generelt angivet i direktivet. Det er heller ikke det, der bestrides af den italienske regering. Den har udelukkende bestridt, at disse værker kan tillægges beviskraft i det foreliggende tilfælde. Bezzel indeholder således ikke specielle oplysninger om de fugle, der befinder sig på italiensk område. De uddrag fra Cramp & Simmons' værk, som Kommissionen har citeret, er ikke, eller ikke tilstrækkeligt, baseret på iagttagelser fra Italien.

15. Jeg kan ikke tilslutte mig den italienske regerings synspunkt om, at Bezzel's værk ikke har beviskraft, fordi Italien ikke er et af de af værket omfattede områder. Italien har i svarskriftet erkendt, at det italienske områdes biogeografi er beslægtet med Tjekkoslovakiets, der er et land, som Bezzel henfører under det centraleuropæiske om-

14 — Jf. navnlig Domstolens tidligere nævnte dom i sag 262/85, Kommissionen mod Den Italienske Republik, præmis 9.

råde, som værket behandler. Desuden henviser Bezzel's »Kompendium« i kildehenvisningerne til både Cramp & Simmons' og Glutz von Blotzheim's langt mere udførlige arbejder. Bezzel er i øvrigt medforfatter til Glutz von Blotzheim's værk, som af den italienske regering anerkendes som repræsentativt for forholdene i Italien.

16. Jeg mener ikke, at man må tilslutte sig den italienske regerings argumentation om, at de i Cramp & Simmons' værk hentede diagrammer ikke har nogen som helst beviskraft for det italienske områdes vedkommende. Når der for en given medlemsstats område så at sige overhovedet ikke foreligger specielle videnskabelige oplysninger [15], kan Kommissionen påberåbe sig anerkendte generelle videnskabelige værker, der indeholder oplysninger om de pågældende fuglearter, der, hvis de ikke direkte gælder et bestemt område, dog gælder et forekomstområde, inden for hvilket det særlige område ligger. Såfremt det er den italienske regerings opfattelse, at de oplysninger, Kommissionen har påberåbt sig, ikke er repræsentative for italienske forhold, må den føre bevis herfor. Den har imidlertid ikke givet oplysninger af videnskabelig art, der viser, at de i Cramp & Simmons' værk hentede oplysninger ikke er repræsentative for forholdene i Italien. Som tidligere anført (i afsnit 8) har den derimod anerkendt, at et mindretal af unger af de fire omhandlede arter endnu kan findes i reden i Italien den 18. august. Argumentet om, at der ikke er ført fyldestgørende bevis for Kommissionens klagepunkt, må derfor forkastes.

c) *Regionernes kompetence*

17. Den italienske regering har gjort gældende, at der ved den tidligere nævnte lov nr. 968 af 27. december 1977 er tillagt regionerne beføjelse til at fravige de almindelige i loven fastsatte datoer og til at forbyde eller begrænse jagt, når dette er begrundet i særlige forhold. Der findes altså et retligt middel, hvorved jagtens åbning kan udsættes i regioner, hvor ungerne undtagelsesvis endnu ikke er flyvefærdige den 18. august. I over halvdelen af regionerne er jagtens åbning i øvrigt blevet udsat indtil den 15. september og endda undertiden senere.

Såfremt loven indeholder en bestemmelse om, at jagten på visse fuglearter principielt begynder med forbehold af modstående af de på området kompetente regioner udstedte bestemmelser, og såfremt *samtlige* disse regioner faktisk ved en generel foranstaltning, der er blevet offentliggjort i overensstemmelse med direktivets bestemmelser bringer jagten til ophør — hvilket som tidligere nævnt ikke er tilfældet i den foreliggende sag — er det med direktivet tilsigtede resultat tilsyneladende opnået i de pågældende regioner. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at det af præmis 39 i Domstolens tidligere nævnte dom i sag 262/85, Kommissionen mod Den Italienske Republik, følger, at en medlemsstat er forpligtet til at ændre sin lovgivning, såfremt denne indeholder en generel ordning, der er i strid med direktivet og alene giver regionerne adgang til at fravige denne ordning. Ved en sådan lovgivning opretholdes nemlig en generel med direktivet stridende ordning, hvis

15 — Kommissionen har i retsmødet udtalt, at man bortset fra den førnævnte rapport fra Istituto i praksis ikke råder over videnskabelige oplysninger om italiensk område. Den italienske regering har ikke modsagt Kommissionen på dette punkt. De passager fra Glutz von Blotzheim, den citerer, indeholder i øvrigt heller ikke specielle oplysninger vedrørende Italien, men giver derimod i sammenligning med uddragene fra Cramp & Simmons' værk mere detaljerede oplysninger om Tjekkoslovakiet.

virkninger kun suspenderes, når og så længe samtlige regioner har gjort brug af deres beføjelse til at fravige den i overensstemmelse med direktivets bestemmelser.

Dette er grunden til, at heller ikke denne argumentation kan rokke ved Kommissionens klagepunkt.

Andet klagepunkt: den for sene afslutning af jagten

18. Den italienske regering har i sin imødegåelse af det andet klagepunkt først og fremmest fremført fire argumenter: a) de fleste fugle er på tidspunktet for jagtens afslutning allerede begyndt at trække til redebygningsstedet; b) Kommissionen har ikke løftet den bevisbyrde, den har; c) datoen for jagtens afslutning blev fastsat efter høring af en videnskabelig institution; d) den italienske lovgivning er i overensstemmelse med Pariser-konventionen og dermed også med direktivet.

a) *De fleste fugle er på tidspunktet for jagtens afslutning allerede begyndt at trække til redebygningsstedet*

19. Den italienske regering har i duplikken henvist til præamblen til førnævnte dekret af 20. december 1979, hvori det fremhæves, at der i Italien i de første ti dage af marts *normalt* ikke forekommer træk *af betydning*, og at de arter, der på dette tidspunkt befinder sig på italiensk område *normalt* endnu ikke er begyndt at trække tilbage til redebygningsstedet (understregningerne er mine).

Den italienske regering har i en imødegåelse af den af Kommissionen efter anmodning fra Domstolen fremlagte dokumentation tilføjet, at trækket for et antal fuglearter kulminerer uden for jagttiden. Denne argumentation bygger på en forudsætning om, at direktivets artikel 7, stk. 4, tredje punktum, kan fortolkes således, at jagt på de pågældende arter er forbudt i den periode, hvor *de fleste* fugle *normalt* overflyver vedkommende medlemsstats område. Jeg er på baggrund af denne argumentation nødt til at undersøge, fra hvornår (dies a quo) forbuddet mod jagt efter nævnte bestemmelse gælder.

20. Efter direktivets artikel 7, stk. 4, tredje punktum, har medlemsstaterne et vist skøn ved fastsættelsen af datoen for jagtens afslutning, idet de dog ved udøvelsen heraf skal tage hensyn til de foreliggende videnskabelige oplysninger. Også på dette punkt synes parterne enige. Derimod er de, ligesom det var tilfældet i forbindelse med det første klagepunkt, uenige, når det gælder afgørelsen af, i hvilket omfang medlemsstaterne skal tage hensyn til de foreliggende videnskabelige oplysninger, når det af disse fremgår, at trækfuglene begynder trækket til redebygningsstedet gradvist og på forskellige tidspunkter, der afhænger af forholdene (navnlig de klimatiske). Jeg skal i den forbindelse erindre om, at jagtens åbnings- og afslutningsdato i den omtvistede nationale lovgivning ikke fastsættes hvert år på grundlag af de foreliggende forhold.

I overensstemmelse med min fortolkning ovenfor af artikel 7, stk. 4, andet punktum, mener jeg, at også bestemmelsens tredje punktum pålægger medlemsstaterne en for-

pligtelse til ved fastsættelsen af datoen for jagtens afslutning at tage hensyn, ikke blot til det tidsrum, hvori de fleste fugle normalt overflyver området, men også til de sikkerhedsmargener, der i forskningen angives som nødvendige for også at beskytte de fugle, som begynder at trække tidligt. Denne fortolkning pånøder sig både efter bestemmelsens ånd og bogstav og Domstolens praksis.

21. Artikel 7, stk. 4, tredje punktum, indeholder således et forbud mod jagt på trækfugle under trækket tilbage til redebygningsstedet. Bestemmelsen omfatter trækfugle i almindelighed og ikke kun de fleste af dem. Forbuddet skyldes frygten for, at jagt på trækfugle i dette tidsrum kan betyde en for alvorlig trussel for opretholdelsen af bestandene af de pågældende arter. Dette gælder navnlig visse arter som andefuglene [16], der påbegynder trækket i store flokke, og som derfor kan nedskydes i massevis, hvis jagten åbnes under trækket. Forbuddet mod jagt har også stor betydning for fuglenes mulighed for uden vanskelighed at søge føde i de områder, de overflyver, og for deres hvilemuligheder og mulighederne for at generhverve den energi, de forbruger under det anstrengende træk tilbage til redebygningsstedet [17]. Men det har også stor betydning for trækfuglene, der har overvintret i et bestemt område, at jagten dér afsluttes i god tid. For hvis jagten afsluttes allerede ved trækkets begyndelse, får de fugle, der endnu ikke er begyndt at trække, mulighed for at forberede trækket uden forstyrrelser [18]. Endelig må det nævnes, at trækfuglene bevæger sig over grænserne, og at de af trækket berørte medlemsstater derfor har et klart fælles ansvar for beskyttelsen af disse arter (tredje betragtning til direktivet). Det er derfor, som fremhævet i Domstolens praksis, også her nødvendigt, at der sker en nøjagtig og altså fuldstændig inkorporering af direktivets bestemmelser i national ret. Følgen heraf må efter min mening være, at medlemsstaterne skal tage højde for sikkerhedsmargener, ligesom forskningen gør, når den udarbejder en oversigt over hele trækti-den.

Den argumentation, jeg her har behandlet, kan således ikke anerkendes.

b) *De af Kommissionen fremlagte beviser*

22. Den italienske regering har indvendt, at Kommissionen ikke fyldestgørende har bevist, at de i stævningen nævnte fuglearter allerede er begyndt at trække mod redebygningsstedet på tidspunktet for jagtens åbning.

Kommissionen har støttet det andet klagepunkt ikke blot på Cramp & Simmons' og Bezzel's værker, men også på den tidligere omtalte rapport fra Istituto, der for hver enkelt i stævningen nævnt fugleart giver oplysninger om den periode, efter hvilken fuglene forlader italiensk område, hvor de har overvintret, og efter hvilken de overflyver det under trækket.

16 — Jf. den tidligere nævnte rapport fra Istituto, s. 10, afsnit 1.

17 — Jf. sammesteds, s. 10, afsnittene 2 og 4.

18 — Jf. sammesteds, s. 10, afsnit 3.

23. I Cramp & Simmons' værk oplyses det, at visse af de pågældende fuglearter endnu kan overflyve italiensk område på et tidspunkt efter jagtens åbning. Sådan forholder det sig for følgende arters vedkommende og disse kan jages i Italien frem til den 28. februar:

— blishøne

— knarand

— krikand

— gråand

— taffeland

— brushane

— sjagger,

og desuden for følgende arters vedkommende — arter, der kan jages i Italien indtil den 10. marts:

— pibeand

— spidsand

— atlingand

— troldand

— hjejle

— dobbeltbekkasin

— stor kobbersneppe

— sangdrossel

— vindrossel.

Domstolen har anmodet den italienske regering om at give videnskabelige oplysninger, der afkræfter den dokumentation, Kommissionen har påberåbt sig, men regeringen har ikke kunnet give oplysninger, der kan begrunde, at den italienske lovgivningsmagt har fastsat datoerne for jagtens afslutning til hhv. den 28. februar og den 10. marts, idet den herved har benyttet sig af det skøn, den råder over ifølge direktivet. Tværtimod bekræfter rapporten fra Istituto, som Kommissionen har fremlagt, de oplysninger, der er hentet i Cramp & Simmons' værk.

Da der således i sagen er givet specielle videnskabelige oplysninger om de fuglearter, der kan jages på vedkommende medlemsstats område, mener jeg, at der er ført bevis for rigtigheden af Kommissionens klagepunkt i det omfang, disse oplysninger bekræfter oplysningerne i Cramp & Simmons' generelle værk.

24. Derimod mener jeg ikke, at der er ført tilstrækkeligt bevis for en tilsidesættelse af direktivets bestemmelser, for så vidt angår to fuglearter, nemlig rødben og stor regnspove, som det ikke er forbudt at jage til den 28. februar. Selv om man rigtignok i Cramp & Simmons' værk kan læse, at fugle

af disse to arter allerede kan være begyndt at trække til redebygningsstedet på nævnte dato, modsiges udtalelsen herom i Istituto's rapport, som Kommissionen selv har fremlagt, og hvori det oplyses, at rødben først overflyver italiensk område fra første halvdel af marts. Den samme rapport udleder af de oplysninger, der har kunnet indhentes om stor regnspove, at denne art overflyver italiensk område i et tidsrum, der omfatter en del af månederne marts og april [19].

Når der foreligger såvel generelle som specielle oplysninger om et ganske bestemt område, kan en medlemsstat efter min mening lægge hovedvægten på de sidstnævnte oplysninger. Jeg mener derfor, at det for disse to arters vedkommende ikke med tilstrækkelig sandsynlighed er bevist, at Italien har handlet i strid med den pågældende bestemmelse i direktivet.

c) *Høring af en videnskabelig institution*

25. Den italienske regering har anført, at de to nævnte dekreter blev vedtaget efter høring af nævnte Istituto og Comitato tecnico venatorio nazionale.

I den forbindelse bemærkes, at Domstolen i førnævnte dom i sag 262/85, Kommissionen mod Den Italienske Republik (i præmis 37), om et lignende argument har fastslået, at selv om regionerne før udstedelsen af regler er forpligtet til at høre et videnskabeligt institut, giver forpligtelsen hertil ikke sikkerhed for, at kravene ifølge direktivet overholdes, og det så meget mindre som dettes udtalelse ikke er bindende.

d) *Pariser-konventionen*

26. Den italienske regering har anført, at lov nr. 968 af 27. december 1977 blev ændret ved et dekret udstedt af ministerrådspræsidenten den 20. december 1979 med henblik på en tilpasning af italiensk lovgivning til Pariser-konventionen fra 1950, som Italien havde ratificeret ved en den 24. november 1978 vedtaget lov. Den italienske regering har anført, at da direktivet ikke præcist oplyser tidspunktet for fugletrækkets begyndelse, er det bestemmelserne herom i Pariser-konventionen, der skal lægges til grund ved fortolkningen af direktivets artikel 7, stk. 4, tredje punktum.

Efter Pariser-konventionens artikel 2, litra a) (jf. ovenfor i afsnit 3), skal trækfugle beskyttes under trækket tilbage til redebygningsstedet, *navnlig* (på engelsk: »particularly«) i marts, april, maj, juni og juli. Ordet »navnlig« viser, at Pariser-konventionen ikke derfor giver medlemsstaterne en adgang til at bestemme, at jagten på trækfugle, der trækker til redebygningsstedet i andre måneder, kan gå ind. Så meget mindre kan bestemmelserne i direktivet, der blev vedtaget tredive år senere — efter et kraftigt fald i mellemtiden af bestandene af mange fuglearter — fortolkes således, at jagten på trækfugle ikke bør afsluttes før marts måned.

19 — For fuldstændighedens skyld må det dog nævnes, at der efter den italienske rapport må kunne herske en vis tvivl med hensyn til disse to fuglearter. For så vidt angår rødben, viser den grafiske fremstilling i rapporten, at eksemplarer kan indfanges på italiensk område fra den 15.2. For stor regnspoves vedkommende bygger Istituto's udtalelse på »nogle få oplysninger«, hvilket muligvis betyder, at der ikke er tale om et repræsentativt udsnit.

Forslag til afgørelse

Mit forslag til afgørelse går herefter ud på følgende:

1) Den af Kommissionen anlagte sag admitteres.

2) Det fastslås, at Den Italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 7, stk. 4, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, idet den har tilladt jagt på forskellige vilde fuglearter i redebygningstiden og yngletiden og i tiden indtil kuldenes flyvefærdighed, samt på forskellige trækfuglearter i tiden for deres tilbagevenden til redebygningsstederne.

3) Den Italienske Republik afholder sagens omkostninger.