FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 21. september 1993 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. I nærværende sag har Tribunal administratif de Nantes anmodet Domstolen om en afgørelse af tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 7, stk. 4, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle [1] (herefter benævnt »fugledirektivet« eller »direktivet«).

Faktiske og retlige omstændigheder

2. De præjudicielle spørgsmål er blevet rejst under seks annullationssager, som en række miljøbeskyttelsesforeninger og en jagtforening har anlagt ved Tribunal administratif de Nantes til anfægtelse af de 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. De forskellige sagsøgere har navnlig støttet deres annullationspåstande på anbringender om tilsidesættelse af fugledirektivet.

3. Ifølge fugledirektivets artikel 1, stk. 1, vedrører direktivet »beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse. Det omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter og fastsætter regler for udnyttelse af de nævnte arter«.

Direktivets artikel 2 indeholder en generel bestemmelse om, at »medlemsstaterne træffer 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«.

Ifølge direktivets artikel 5 skal medlemsstaterne indføre forbud mod drab på eller indfangning og forsætlig forstyrrelse eller besiddelse af fugle af de i direktivet omhandlede arter.

Som en undtagelse fra dette forbud er det i direktivets artikel 7 bestemt, at visse fuglearter med de begrænsninger, der følger af visse i denne artikel angivne betingelser, kan jages. De bestemmelser i artikel 7, der har betyd-

* Originalsprog: nederlandsk.
1 — EFT L 103, s. 1.

ning for afgørelsen af de forelagte præjudicielle spørgsmål, lyder således:

»1. De i bilag II nævnte arter kan under hensyn til bestandens størrelse samt arternes geografiske udbredelse og formeringsevne inden for Fællesskabet som helhed jages i overensstemmelse med den nationale lovgivning. Medlemsstaterne påser, at jagten på disse arter ikke er i strid med de beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet i arternes udbredelsesområder. (...)

4. Medlemsstaterne sikrer sig, at jagt, (...) således som den skal finde sted i henhold til de i medlemslandene gældende jagtbestemmelser, 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 og særlig af trækkende arter. De 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. (...)«

Det er navnlig sidstnævnte bestemmelse, altså artikel 7, stk. 4, tredje punktum, om trækfuglenes træk til redebygningsstedet, der har betydning i nærværende sag.

4. I Frankrig findes reglerne om jagttidens fastsættelse i artikel R.224-3, R.224-4 og R.224-5 i code rural [2].

I artikel R.224-3 er det bestemt, at snigjagt og falkejagt kan ske i det tidsrum, der hvert år fastsættes ved bekendtgørelse udstedt af præfekten på forslag af direktøren for departementets Land- og Skovbrugsråd og efter høring af departementets Jagt- og Vildtudvalg samt Jagtforeningen. Bekendtgørelsen skal offentliggøres mindst tyve dage før, den træder i kraft.

I artikel R.224-5 fastsættes for visse vilde fuglearter, herunder trækfugle og svømmefugle, de grænsedatoer, som præfekterne skal holde sig inden for ved fastsættelsen af datoerne for hhv. jagtens åbning og afslutning [3]. For trækfugle er den senest tilladte dato for jagtens afslutning den sidste dag i februar [4]. For svømmefugle er den sidste dato for jagtens afslutning også

2 — Disse artikler stammer fra dekret nr. 86-571 af 14.3.1986, JORF af 18.3.1986, s. 4521; dekretet er senere blevet ændret.

3 — For de arter, der ikke er nævnt i artikel R.224-5, er der i artikel R.224-4 fastsat almindelige datoer for hhv. den tidligste tilladte dato for jagtens åbning og den seneste tilladte dato for jagtens afslutning. Den tidligste tilladte dato for jagtens åbning er forskellig i fire af Frankrigs geografiske områder (første søndag i september på Korsika, anden søndag i september i Sydøstfrankrig, tredje søndag i september i Sydvestfrankrig og fjerde søndag i september i Nord- og Midtfrankrig), medens den almindelige sidste tilladte dato for jagtens afslutning for hele landet er den sidste dag i februar.

4 — Den tidligste tilladte dato for jagtens åbning er den almindelige dato for jagtens åbning efter fastsættelsen heraf i artikel R.224-4, undtagen for jagten på skovdue, hvor den er den 15. august.

den sidste dag i februar, undtagen for gråand, hvor den er den 15. februar [5].

5. Ved bekendtgørelse af 7. juli 1992 fastsatte præfekten for departementet Maine-et-Loire følgende datoer for afslutningen af jagten på trækfugle og vandvildt:

TRÆKFUGLE	28. februar 1993
SVØMMEFUGLE/VANDVILDT:	
gråand	10. februar 1993
grågås, skeand, taffeland og vibe	20. februar 1993
andre svømmefugle/ andet vandvildt	28. februar 1993

Ved bekendtgørelse af 22. juli 1992 fastsatte præfekten for departementet Loire-Atlantique følgende datoer for jagtens afslutning:

TRÆKFUGLE:	
sneppe og due	28. februar 1993
andre trækfugle	10. januar 1993
SVØMMEFUGLE/VANDVILDT:	
gråand	7. februar 1993
vibe, hjejle, strandskade, grågås og andre andefugle	14. februar 1993
andre svømmefugle/ andet vandvildt	28. februar 1993

5 — For samtlige de fuglearter, der er vandvildt (svømmefugle), er den tidligste tilladte dato for jagtens åbning den almindelige dato for jagtens åbning efter fastsættelsen heraf i artikel R.224-4.

6. Under en ved Tribunal administratif de Nantes anlagt sag har Association pour la protection des animaux sauvages (Foreningen til beskyttelse af vilde dyr) anlagt sag med påstand om annullation af præfekten for departementet Maine-et-Loire's bekendtgørelse, bl.a. under anbringende af, at bekendtgørelsen er ulovlig, idet det efter den i et alt for langt tidsrum er tilladt at jage trækfugle og svømmefugle/vandvildt.

Ved samme ret har samme forening, Groupe ornithologique de Loire-Atlantique (Ornitologisk forening for Loire-Atlantique), Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne (Selskab for naturhistorie og naturbeskyttelse i Bretagne) og Rassemblement des opposants à la chasse (Jagtmodstanderbevægelsen) anlagt sag med påstand om annullation af præfekten for departementet Loire-Atlantique's bekendtgørelse under anbringende af, at det efter denne er tilladt i al for lang tid at jage trækfugle og svømmefugle/vandvildt. Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique (departementet Loire-Atlantique's Jagtforening) har også anlagt sag med påstand om annullation af bekendtgørelsen, idet det herved omvendt er gjort gældende, at jagten på visse fuglearter efter denne skal afsluttes for tidligt.

De præjudicielle spørgsmål

7. Ved seks domme — en i hvert enkelt annullationssøgsmål — af 17. december 1992 har Tribunal administratif de Nantes besluttet at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende tre spørgsmål:

— Skal datoen for afslutningen af jagten på trækfugle og svømmefugle/vandvildt

være datoen for begyndelsen af trækket forud for pardannelsen eller den vekslende dato for trækkets indledning?

— Er bestemmelserne i fugledirektivets artikel 7, stk. 4, til hinder for, at de nationale myndigheder fastsætter flere forskellige datoer for jagtens afslutning, alt efter hvilke arter der er tale om?

— Er det i overensstemmelse med den med direktivet tilsigtede beskyttelse, at præfekterne er bemyndiget til i deres respektive departementer at fastsætte datoen for jagtens afslutning?

I det følgende vil jeg behandle disse tre spørgsmål i den rækkefølge, de er gengivet i. Herved vil jeg gennemgå forskellige argumenter, som visse parter i sagen for Domstolen (nemlig præfekten for departementet Maine-et-Loire, Jagtmodstanderbevægelsen, departementet Loire-Atlantique's Jagtforening, den franske regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber) har fremført. I øvrigt vil en fuldstændig fremstilling af de forskellige parters argumenter være at finde i retsmøderapporten.

Besvarelse af det første spørgsmål

8. Med det første præjudicielle spørgsmål ønskes der en afgørelse af, om datoen for afslutningen af jagten på trækfugle og svømmefugle/vandvildt skal være datoen for begyndelsen af trækket forud for pardannelsen eller den vekslende dato for trækkets indledning. Af dommene fra Tribunal administratif de Nantes fremgår, at der hermed er tale om to datoer, der er beskrevet i en rapport om »fordelingen og kronologien under vandvildtfugles træk i tiden forud for pardannelsen og yngletiden i Frankrig«, der er udarbejdet af Muséum national d'histoire naturelle (Frankrigs Naturhistoriske Museum) i samarbejde med Office national de la chasse (det nationale jagtkontor) i marts 1989 efter anmodning fra den franske miljøminister (herefter betegnet »den fælles rapport«). Det præjudicielle spørgsmål vil efter min mening bedst kunne forstås på grundlag af en forholdsvis detaljeret redegørelse for denne fælles rapport og Miljøministeriets dertil knyttede cirkulære, som den forelæggende ret også har omtalt i forelæggelsesdommene.

9. Rapportens første del, som flere parter har fremlagt for Domstolen, indeholder resultaterne af en undersøgelse af svømmefugles træk [6] i Frankrig forud for pardannelsen. Af miljøministerens forord fremgår, at denne undersøgelse udtrykkeligt havde til formål at tilvejebringe videnskabelige oplysninger med henblik på anvendelsen af fugledirektivets artikel 7, stk. 4, og navnlig den bestemmelse heri, hvorefter medlemsstaterne, »når det drejer sig om trækkende arter, ... ganske særligt ... [påser], at de arter, der omfattes af jagtlovgivningen, ikke jages ... under deres træk til redebygningsstedet« (jf. punkt 3 ovenfor).

6 — Rapporten indeholder således ikke oplysninger om andre trækfugle end svømmefugle. Den franske regerings sagkyndige har i retsmødet bekræftet, at de videnskabelige oplysninger for disse andre trækfugle kan være begrænsede. Mere indgående undersøgelser vil kunne give til resultat, at deres træk geografisk i videre omfang er fordelt end svømmefuglenes træk. Nærværende forslag til afgørelse omhandler samtlige trækfugle; jf. dog navnlig for andre trækfugle end svømmefugle nedenfor i punkt 17 samt note 21 og 31.

I den fælles rapport anføres det, at undersøgelsen viser, at datoen for begyndelsen af trækket forud for pardannelsen veksler med tre forhold. For det første er der forskelle fra fugleart til fugleart; visse arter begynder trækket tidligt, andre sent. For det andet er der forskelle fra år til år; de er store for visse arters vedkommende og små for andres [7]. For det tredje er der geografiske forskelle. Disse sidste er dog tilsyneladende små i sammenligning med forskellene fra år til år.

Sammenfattende giver den fælles rapport herefter for de forskellige svømmefuglearter følgende oplysninger:

1) En dato for begyndelsen af trækket forud for pardannelsen. Der er tale om et slags gennemsnit, der — hvis jeg har forstået det ret — er blevet opnået ved først for de enkelte år at tage datoen midt i perioden (dvs. den centrale værdi) for de forskellige geografiske områder, og dernæst ved mellem de således opnåede datoer for de forskellige år at vælge den hyppigste (dvs. den hyppigst iagttagne). Det er denne gennemsnitlige begyndelsesdato, der i forelæggelsesdommene omtales som »datoen for begyndelsen af trækket forud for pardannelsen«.

2) Yderdatoerne (den tidligste og den seneste dato) som datoen for begyndelsen af trækket forud for pardannelsen ligger imellem for de forskellige år og de forskellige geografiske områder. Nævnte tidligste dato benævnes i det præjudicielle spørgsmål »den vekslende dato for trækkets indledning«.

3) Trækkets hovedperiode. Dette er — hvis jeg har forstået det ret — det tidsrum, hvori det største antal fugle trækker [8].

10. På grundlag af denne fælles rapport har det franske miljøministerium i december 1991 i samarbejde med Naturhistorisk Museum udarbejdet et notat, der sammenfatter og anvendeliggør resultaterne af nævnte rapport. Miljøministeriet har desuden udfærdiget et notat om anvendelsen af kvantitative kriterier for fastlæggelsen af datoerne for jagtens åbning og afslutning. I sidstnævnte notat gås der ind for det synspunkt, at begyndelsestidspunktet for trækket forud for pardannelsen kun skal tillægges betydning, såfremt 10% af fuglene er begyndt at trække.

Miljøministeriet tilstillede endelig den 9. januar 1992 præfekterne et cirkulære, som de to nævnte notater var vedlagt og som den

7 — Undersøgelsen viser således, at krikand begynder at trække (forud for pardannelsen) på forskellige tidspunkter fra år til år mellem begyndelsen af januar og slutningen af februar, mens atlingand altid trækker mellem midten og slutningen af februar.

8 — Samtlige disse oplysninger er angivet med en tidagesperiode som grundenhed — hver måned omfatter tre sådanne perioder. For grågås oplyses eksempelvis, 1) at trækket forud for pardannelsen begynder i første tidagesperiode i februar, 2) at dette begyndelsestidspunkt strækker sig fra den første til den tredje tidagesperiode i februar, og 3) at hovedtræktiden ligger i tiden fra den anden tidagesperiode i februar til den første tidagesperiode i marts.

franske regering har fremlagt for Domstolen [9], hvilket ikke er blevet imødegået fra anden side. Deri anføres, at datoen for afslutningen af jagten på hver enkelt fugleart skal fastsættes inden for den tidagesperiode [10], i hvilken 10% af fuglene af denne art ifølge de statistiske oplysninger for de foregående år er begyndt at trække. Bekendtgørelserne fra præfekterne for departementet Maine-et-Loire og departementet Loire-Atlantique, der er anfægtet i hovedsagerne ved Tribunal administratif de Nantes (jf. punkt 5 ovenfor) er i overensstemmelse med dette cirkulære.

11. Den forelæggende ret forklarer i forelæggelsesdommene, at den herefter var blevet præsenteret for fire grupper oplysninger eller fire mulige metoder til fastsættelse af datoen for afslutning af jagten på trækfugle og vandvildt/svømmefugle; tre af dem stammede fra den fælles rapport (den gennemsnitlige begyndelsesdato, den vekslende tidligste dato og tiden for hovedtrækket (jf. punkt 10 ovenfor), mens en fjerde fremgik af det ministerielle cirkulære (det tidspunkt, hvor 10% af fuglene er begyndt at trække).

I forelæggelsesdommene udtaler Tribunal administratif de Nantes — aldeles korrekt, som det vil blive forklaret i punkt 18 nedenfor — at to af disse fire muligheder, nemlig hovedtræktiden og det tidspunkt, hvor mindst 10% af en fuglebestand er begyndt at trække, under alle omstændigheder er uforenelige med artikel 7, stk. 4, tredje punktum, i fugledirektivet, således som dette er blevet fortolket af Domstolen i dommen i sag C-157/89 [11]. Tilbage er den gennemsnitlige begyndelsesdato og den vekslende tidligste dato efter beskrivelsen heraf i den fælles rapport. Så vidt jeg kan se, ønskes der med det præjudicielle spørgsmål fortolkningsdata, på grundlag af hvilke det kan afgøres, om disse to metoder er i overensstemmelse med fugledirektivet.

12. Efter min mening findes de ønskede data bestemt, om end mellem linjerne, i nævnte dom i sag C-157/89. Domstolen har nemlig i denne dom også udtalt sig om fortolkningen af (bl.a. [12]) tredje punktum i artikel 7, stk. 4, i fugledirektivet:

»For så vidt angår... fortolkningen af direktivets artikel 7, stk. 4,... tredje punktum, fremgår det af sagen, at... fuglenes træk præges af en vis uregelmæssighed, der navnlig på grund af meteorologiske forhold indvirker på tidspunkterne for [dette fænomen]. 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.

9 — Jagtmodstanderbevægelsen har i retsmødet oplyst, at Muséum national d'histoire naturelle udtrykkeligt har stillet sig afvisende til dette cirkulære, hvis indhold angiveligt skulle være videnskabelig underbygget; dette bestrides ikke fra anden side.

10 — Jf. vedrørende denne enhed note 8.

11 — Dom af 17.1.1991, sag C-157/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 57.

12 — Dommen vedrørte også denne bestemmelses andet punktum. I det følgende citat ser jeg bort fra udtalelserne om dette punktum.

Det må derfor afgøres, om en medlemsstat kan tillade jagt... så længe et flertal af individer af en trækfugleart endnu ikke overflyver denne medlemsstat på vej til redebygningsstedet, eller om den nationale lovgivningsmagt skal lægge et ekstra tidsrum til den sædvanlige... trækperiode og dermed tage hensyn til de ovenfor nævnte variationer.

... der [skal] ved direktivets artikel 7, stk. 4,... tredje punktum, tilvejebringes en fuldstændig beskyttelsesordning for de perioder, i hvilke vilde fugle er særligt truede. Beskyttelsen mod de forskellige former for jagt kan følgelig ikke begrænses til flertallet af fugle af en given art som fastlagt på grundlag af et gennemsnit af... fugletræk. Det ville være i strid med direktivets formål, hvis den tilsigtede beskyttelse ikke kommer til at omfatte en del af bestanden af en given art, der efter omstændighederne kendetegnes... af et tidligt træk.« [13]

13. Den franske regering og departementet Loire-Atlantique's Jagtforening er i den foreliggende sag gået ind for en indskrænkende fortolkning af denne dom. Deres synspunkt, der er blevet temmelig skematiserende fremstillet, synes at være, at det af nævnte dom alene følger, at en dato for jagtens afslutning (eller en metode til fastsættelse af denne dato) er i strid med artikel 7, stk. 4, tredje punktum, i fugledirektivet, når denne dato (eller denne metode) fører til, at der herefter kun er 50% af en given artsbestand, der er beskyttet mod jagt under trækket. Omvendt er direktivet overholdt, når der haves sikkerhed for, at over 50% af bestanden af en given fugleart ikke kan jages under trækket. Den metode, der er fastlagt i det franske miljøministeriums cirkulære af 9. januar 1991, hvorefter jagten skal være afsluttet, når 10% af fuglene har påbegyndt trækket, er dermed i overensstemmelse med direktivet, idet en meget større andel af fuglene end 50%, nemlig 90%, beskyttes gennem anvendelsen af denne metode.

Denne indskrænkende fortolkning finder jeg ikke rigtig. Der tales ganske vist i dommen i sag C-157/89 om »et flertal«, men dette skal udelukkende forstås som en anvendelse af et videre princip, der er nedfældet i samme dom. Jeg mener, at dommens hovedsynspunkt ligger i udtalelsen om, at »der [skal] ved direktivets artikel 7, stk. 4,... tredje punktum,... tilvejebringes en *fuldstændig* beskyttelsesordning for de perioder, i hvilke vilde fugle er særligt truede« (jf. punkt 12 ovenfor; fremhævningen er min) og trækket forud for parringstiden er en af disse perioder. Domstolen udleder dernæst af dette princip, at »det ville være i strid med direktivets formål, hvis den tilsigtede beskyttelse ikke kommer til at omfatte en del af bestanden af en given art, der efter omstændighederne kendetegnes af... et tidligt træk«. Dette resultat må efter min mening have gyldighed for en andel af bestanden på både 10 og 50%.

14. Alt dette forstås bedre efter min mening ved hjælp af nogle andre forklarende bemærkninger vedrørende fugledirektivets formål og almindelige opbygning. Parterne i nærværende sag ses jo på dette punkt at have

13 — Præmis 12, 13 og 14 i dommen i nævnte sag C-157/89.

synspunkter, der afviger stærkt indbyrdes, selv om direktivet og Domstolens praksis efter min mening er aldeles utvetydige.

Fugledirektivets formål er beskyttelse af vildtlevende fuglearter. Dette fremgår af direktivets titel og af præamblen, og det siges desuden udtrykkeligt i dets artikel 1, stk. 1 (jf. punkt 3 ovenfor). Med henblik på gennemførelsen af dette formål indeholder direktivet på den ene side i artikel 2 (jf. fremdeles ovenfor i punkt 3) en regel om, at medlemsstaterne generelt er forpligtet til at træffe »alle nødvendige foranstaltninger« og dels i de følgende artikler regler om forskellige særlige forpligtelser. En af disse er ifølge direktivets artikel 5 forpligtelsen til at forbyde jagt på vilde fugle. Som en undtagelse fra bestemmelsen herom er der ved artikel 7 givet medlemsstaterne mulighed for at tillade jagt på et begrænset antal arter (nemlig de i bilag II til direktivet nævnte arter) på visse betingelser. Disse betingelser kan samles i to grupper. På den ene side mere generelt udformede betingelser, nemlig de, der følger af artikel 7, stk. 1, sidste punktum, og artikel 7, stk. 4, første punktum, der navnlig bringer den almindelige forpligtelse ifølge direktivets artikel 2 til udtryk. På den anden side er der to i direktivets artikel 7, stk. 4, andet og tredje punktum, formulerede betingelser, der har en meget konkret og speciel beskaffenhed, og som »især« skal opfyldes. Den anden af disse sidste betingelser går ud på, at jagten på trækfugle i yngletiden og under træk til redebygningsstedet forbydes.

15. Formålet med og opbygningen af fugledirektivet samt ordvalget i dettes artikel 7, stk. 4, tredje punktum, viser klart, at forbuddet mod at jage trækfugle under trækket til redebygningsstedet [14] afgjort ikke kan fortolkes indskrænkende, men tværtimod skal overholdes fuldstændigt (i dommen i sag C-157/89 siges det, at formålet er at tilvejebringe »en fuldstændig beskyttelsesforordning«). Desuden kan man efter min mening aldeles ikke fravige dette forbud eller på anden måde gøre det betinget ved — som den franske regering og departementet Loire-Atlantique's Jagtforening gør det — at henvise til de i direktivets artikel 2 nævnte »rekreative hensyn«. Artikel 7, stk. 4, tredje punktum, opstiller en konkret og særlig forpligtelse, der ikke hænger sammen med den generelle forpligtelse ifølge artikel 2. Man kan i øvrigt se fugledirektivets artikel 4, stk. 4, som en parallel til dette punkt. Denne bestemmelse opstiller visse særlige forpligtelser vedrørende særlige beskyttede fugleområder. Medlemsstaterne har gentagne gange gjort gældende, at der kunne undtages eller dispenseres fra disse forpligtelser på grundlag af de i artikel 2 nævnte »økonomiske og rekreative hensyn«. Denne argumentation er bestandig blevet forkastet af Domstolen, der klart har udtalt, at artikel 2 »[ikke]... udgør... en selvstændig fravigelse af den ved direktivet indførte beskyttelsesordning« [15]. Dersom det forholder sig således med artikel 4, stk. 4, i direkti-

14 — I fortsættelsen i nærværende forslag til afgørelse vil der ikke blive tale om det i samme punktum omhandlede forbud mod jagt på trækfugle i yngletiden, eller om det tilsvarende forbud i det foregående punktum, idet disse forbud ikke er omtvistede i nærværende sag. Men argumentationen her kan også mutatis mutandis tillægges gyldighed for dem.

15 — Jf. dom af 28.2.1991, sag C-57/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 883, præmis 22; i denne dom henvises til dommene af 8.7.1987, sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029, og sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073.

vet, må dette efter min mening så meget mere gælde det endnu mere konkrete og præcise forbud ifølge dets artikel 7, stk. 4, tredje punktum.

16. I mit forslag til afgørelse i den nævnte sag C-157/89 redegjorde jeg for den betydning, der ifølge fugledirektivet må tillægges det generelle jagtforbud under trækket forud for parringen, på følgende måde:

»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, 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 til det anstrengende træk tilbage til redebygningsstedet. Men det har også stor betydning for trækfuglene, der har overvintret i et bestemt område, at jagten dér afsluttes i god tid. Hvis jagten afsluttes allerede ved trækkets begyndelse, får de fugle, der endnu ikke er begyndt at trække, mulighed for at forberede trækket uden forstyrrelser. 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)« [16].

Jeg henviste i den forbindelse også til Domstolens praksis, hvorefter en punktlig gennemførelse af bestemmelserne i fugledirektivet i national ret »har... en særlig betydning i et tilfælde som det foreliggende, hvor forvaltningen af det fælles eje er betroet medlemsstaterne på deres respektive territorier« [17].

17. Hvad betyder nu alt dette konkret for fastsættelsen af datoen for afslutningen af jagten på trækfugle? Jeg mener, at der af fortolkningen i dommen i sag C-157/89 af artikel 7, stk. 4, tredje punktum, generelt kan udledes en regel om, at datoen for afslutning af jagten på trækfugle skal fastsættes således, at der tilvejebringes en fuldstændig beskyttelse under trækket forud for pardannelsen, og desuden, at datoen for jagtens afslutning må fastlægges *på grundlag af en metode, der gør det muligt at opnå en fuldstændig beskyttelse under trækket forud for pardannelsen.*

Det betyder ikke, at der foreligger en tilsidesættelse af direktivet, så snart det bevises, at en enkelt forstyrret fugl er begyndt at trække på et tidspunkt, hvor jagten stadig var i gang. En sådan synsmåde ville, som flere parter har anført, være uhensigtsmæssig og urimelig. Jeg kan på dette punkt tilslutte mig Kommissionens opfattelse om, at direktivets

16 — Jf. punkt 21 i mit forslag til afgørelse i nævnte sag C-157/89.

17 — Jf. bl.a. dom af 8.7.1987, sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3094, præmis 9.

formål er at beskytte fuglearter, men ikke enkelte eksemplarer af denne eller hin art. Omvendt foreligger der efter min mening en tilsidesættelse af direktivet, når datoen for jagtens afslutning fastsættes på en sådan måde, at man må regne med, at beskyttelsen af en fugleart under dennes træk bliver »ufuldstændig«. Det vil efter min mening sige, at direktivet forpligter medlemsstaterne til at fastsætte datoen for jagtens afslutning på grundlag af en metode, der gør en fuldstændig beskyttelse under trækket mulig, selv om der reelt vil kunne være huller i beskyttelsen. Der kan jo ikke ved hjælp af nogen metode til enhver tid skaffes beskyttelse for hvert enkelt fugleeksemplar.

Medlemsstaterne må naturligvis i bestræbelserne på at nå frem til en metode, der gør en fuldstændig beskyttelse mulig, tage hensyn til »eksisterende videnskabelige og tekniske data«, ligesom Fællesskabet selv må ved dets virke på miljøområdet, jf. EØF-traktatens artikel 130 R, stk. 3. [18] Såfremt de eksisterende data ikke er så præcise, at man med den fornødne nøjagtighed kan fastsætte datoen for de forskellige fuglearters træks begyndelse forud for parringstiden — og sådan synes sagen at stille sig for andre trækfugle end svømmefugle (jf. note 6 ovenfor) — må medlemsstaterne nødvendigvis nøjes med skøn og beregninger, der er behæftet med en vis usikkerhed. I så fald må de for dog at gøre en fuldstændig beskyttelse mulig sørge for sikkerhedsmargener, således som det klart fremgår af præmisserne til dom C-157/89 [19].

18. Heraf følger, at det er medlemsstaterne, der konkret må vælge den metode, på grundlag af hvilken datoen for jagtens afslutning i praksis skal fastlægges. Det tilkommer altså ikke Domstolen in concreto at gå ind for en bestemt metode og endnu mindre er det dens opgave at befatte sig med de tekniske stridsspørgsmål om det statistiske grundlag. Den kan alene fremhæve, at direktivet viser, at datoen for jagtens afslutning skal fastsættes på grundlag af en metode, der gør det muligt at opnå en fuldstændig beskyttelse under trækket forud for pardannelsen, jf. det ovenfor (i punkt 17) anførte. Såfremt en sådan stillingtagen ikke indebærer, at denne eller hin metode positivt foretrækkes, fører den dog til udelukkelse af visse metoder, som ikke opfylder denne betingelse.

Udelukket bliver efter min mening i al fald alle de metoder, der går ud på, eller som efter deres indhold fører til, at kun en bestemt (endogså en stor) procentdel af en fugleart beskyttes. Sådanne metoder gør det nemlig ikke muligt at opnå en fuldstændig beskyttelse, men fører til, at en del af fuglene ikke beskyttes. Herefter er det forståeligt, at Tribunal administratif de Nantes er nået til det resultat, at et tidsrum som det i ministerielt cirkulære af 9. januar 1992 fastlagte — der omfatter det tidspunkt, hvor 10% af fuglene er begyndt at trække — er i strid med direktivet (jf. punkt 10 og 11 ovenfor).

18 — Jf. på dette punkt punkt 11 i mit forslag til afgørelse i nævnte sag C-157/89.

19 — Jf. præmis 12 og 13, som nævnt ovenfor i punkt 12.

Til metoder, som direktivet efter min mening udelukker, hører også alle de metoder, der bygger på beregning af en gennemsnitsdato [20] for begyndelsen af trækket forud for pardannelsen (på grundlag af de forskellige fuglearter, de forskellige år og/eller de forskellige geografiske områder) og på at gøre denne til datoen for jagtens afslutning, uden at tilføje en sikkerhedsmargen. En sådan gennemsnitsdato kommer nemlig i ca. 50% af tilfældene til at falde senere end det virkelige tidspunkt for en bestemt fuglearts træk et givet år og/eller i et givet område [21]. Ved en sådan metode blev det altså ikke muligt at tilvejebringe en fuldstændig beskyttelse. Hvis jeg ikke tager fejl, er der med den i den (i punkt 9) nævnte fælles rapport beskrevne dato for begyndelsen af trækket forud for pardannelsen tale om en sådan gennemsnitsdato [22].

Omvendt er det afgjort i overensstemmelse med direktivet at fastsætte jagtens afslutning generelt, således at man vælger den første dato i det tidsrum, inden for hvilket trækket begynder for de forskellige fuglearter, i de forskellige år og/eller i de forskellige områder. Ved hjælp af denne metode bliver det nemlig muligt at opnå en fuldstændig beskyttelse.

Jeg er i øvrigt enig med Kommissionen i, at anvendelsen af udglatninger og navnlig samling af tal for ti dage ad gangen (jf. punkt 9 og 10 ovenfor) i og for sig er i overensstemmelse med direktivet. Ifølge Kommissionens redegørelser er det af praktiske og tekniske grunde sædvanligt at foretage en gruppering på tidagesperioder af undersøgelsesresultater vedrørende fugletrækkene. Det forhold, at denne metode anvendes, yder ingen hjælp til besvarelsen af spørgsmålet, om den metode, ved hjælp af hvilken datoen for jagtens afslutning fastsættes, kan gøre det muligt at opnå en fuldstændig beskyttelse under trækket. Dette afhænger nemlig af andre faktorer, hvilket et enkelt eksempel viser. Dersom undersøgelsesresultater har vist, at en bestemt fugleart i et givet område altid begynder trækket forud for pardannelsen i den anden tidagesperiode i februar, altså mellem den 10. og den 20. februar, vil der, såfremt datoen for jagtens afslutning på grundlag heraf fastsattes til den 15. februar, blive tale om en tilsidesættelse af direktivet, idet den pågældende art ikke ville være beskyttet i trækkets første dage. Her ville alene valget af datoen den 10. februar som dato for jagtens afslutning være i overensstemmelse med direktivet.

Besvarelse af det andet spørgsmål

19. Med det andet spørgsmål ønskes der en afgørelse af, om bestemmelserne i artikel 7, stk. 4, i fugledirektivet er til hinder for, at de nationale myndigheder fastsætter flere forskellige datoer for jagtens afslutning, alt efter hvilke arter der er tale om. Tribunal administratif de Nantes har i forelæggelsesdommene omtalt to problemer i

20 — Ved »gennemsnit« er der her i vid forstand tale om alle de statistiske metoder, der benytter den centrale tendens, som modus (den hyppigste værdi, her den hyppigste dato) og midtværdien (den centrale dato).

21 — Følgerne heraf er alvorligere, jo mere datoen for trækkets begyndelse veksler; jf. for så vidt angår de geografiske svingninger, det om andre trækfugle end svømmefugle i note 6 anførte.

22 — Spørgsmålet, om der er det, må faktisk afgøres af den nationale ret.

forbindelse hermed, nemlig risikoen for forveksling og de forstyrrelser, jagten forvolder:

»For af et arbejdsdokument, som den franske delegation i ORNIS-komitéen har fremlagt, samt af et notat fra Naturhistorisk Museum fra juli 1992 fremgår, at det under jagt er vanskeligt at identificere forskellige, artsmæssigt nærstående fugle, og at der hyppigt sker en forveksling af arter. I retsmøderapporten i sag C-157/89 citeres en rapport, der i maj 1986 blev fremlagt på den internationale kongres 'Wildtiere und Umwelt', hvori det udtaltes: 'En jagtvirksomhed, der varer for længe, har negative følger, ikke blot for de arter, der jages, men også i kraft af de forstyrrelser, der forvoldes, og som går ud over forskellige arter, der ikke jages, men har de samme opholdssteder, og kan antages at være en faktor, der begrænser trækkende arters mulighed for at bemægtige sig nye yngleområder'«.

20. Jagtmodstanderbevægelsen har anført, at Domstolen bør besvare dette præjudicielle spørgsmål bekræftende, navnlig når henses til beskyttelsesformålet med direktivets artikel 7, stk. 4, samt til den alvor, hvormed både risikoen for forveksling og forstyrrelser, der forvoldes ved jagten må vurderes. Den franske regering og departementet Loire-Atlantique's Jagtforening har anført, at spørgsmålet bør besvares benægtende, hvilket støttes såvel på direktivet efter en sammenhængende forståelse heraf som på Domstolens praksis. Kommissionen har endelig fremført argumenter for såvel den bekræftende og den benægtende besvarelse af spørgsmålet. Jeg mener for mit vedkommende at kunne tiltræde det førstnævnte standpunkt og giver begrundelsen herfor i den følgende fremstilling.

21. Som anført af Tribunal administratif de Nantes er der to forhold — som samtlige parter i sagen synes at være enige om — som rejser tvivl om, hvorvidt en fastsættelse af forskellige datoer for jagtens afslutning, alt efter hvilke arter der er tale om, er i overensstemmelse med beskyttelsesordningen ifølge direktivets artikel 7, stk. 4.

Det ene er risikoen for at forveksle arter, for hvilke jagten allerede er afsluttet med arter, som stadig kan jages. Tribunal administratif de Nantes har i den forbindelse omtalt et notat fra Naturhistorisk Museum fra juli 1992, hvori dette problem undersøges. Dette notat har Jagtmodstanderbevægelsen fremlagt for Domstolen, og ingen af parterne har betvivlet dets videnskabelige karakter eller forelagt oplysninger, der underbygger synspunkter, der modsiger notatet. I notatet siges det, at faren for forveksling beror på en lang række forhold, såsom den afstand, hvori fuglene iagttages, dagslysets karakter, det tidsrum, fuglene er synlige og jægerens erfaring. I fortsættelsen i notatet siges det, at »det skal fremhæves, at andefugle og gæs ofte flyver i flokke, der rummer fugle af forskellige arter. En andeflok kan undertiden indeholder tre, fire eller endog fem forskellige arter. Det er derfor næsten umuligt at foretage et 'valg' ved skydning«. Notatet slutter således:

»Til den vanskelighed, en jæger kan komme ud for, når det gælder om rigtigt at huske, om en svømmefugl tilhører en art, der kan jages i februar, kommer, at han også på forhånd må skaffe sig den fornødne vished med hensyn til fuglens art. Når henses til de jagtformer, der er kurante i Frankrig, for så vidt angår denne type vildt, der jages navnlig

lige efter solnedgang og om natten, og i betragtning af, at adskillige arter ser temmelig ens ud, må faren for, at der nedskydes fugle, der ikke korrekt har kunnet identificeres, anses for at være meget stor.«

Det andet er de forstyrrelser, der forvoldes fugle på træk ved jagten på fugle, der endnu ikke er begyndt at trække. Som nævnt har Tribunal administratif de Nantes i den forbindelse henvist til retsmøderapporten i sag C-157/89, hvorfra en rapport, der i sin tid er blevet fremlagt på en kongres i Tyskland, citeres vedrørende dette problem. Jagtmodstanderbevægelsen har også forelagt Domstolen et afsnit fra en sagkyndig rapport, som A. Tamisier har udarbejdet efter anmodning fra Tribunal administratif de Grenoble. I denne rapport blev det på grundlag af en empirisk undersøgelse fastslået, at forstyrrelsen som følge af jagten kvantitativt indvirker kraftigere på fuglebestanden i de forskellige egne end den egentlige jagt på fuglene. De andre parter i sagen har for Domstolen hverken anfægtet troværdigheden af disse undersøgelsesresultater eller givet andre faktiske oplysninger, der går ud på det modsatte.

22. Jeg mener ikke, der kan herske tvivl om, at både faren for forveksling og de forstyrrelser, jagten forvolder, må tillægges stor betydning i forbindelse med den beskyttelsesordning, der er indført ved fugledirektivet.

Hvad angår faren for forveksling må ordene i direktivets artikel 7, stk. 4, tredje punktum, for så vidt som de rummer et forbud mod jagt på fuglene under trækket til redebygningsstedet, også omfatte de fugle, der ikke jages forsætligt, men som dræbes, fordi de forveksles med eksemplarer af en anden fugleart, der omvendt kan jages.

Og hvad angår de forstyrrelser, der forvoldes de fugle, der ikke kan jages under jagten på andre fugle, må disse være omfattet såvel af direktivets artikel 7, stk. 1, sidste punktum, som artikel 7, stk. 4, første punktum. Ifølge førstnævnte bestemmelse skal medlemsstaterne påse, at jagten på de i bilag II nævnte arter »ikke er i strid med de beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet i arternes udbredelsesområde«. Ifølge sidstnævnte bestemmelse skal medlemsstaterne sikre sig, at jagten foregår i overensstemmelse med »princippet om en fornuftig udnyttelse«. Som Jagtmodstanderbevægelsen korrekt har anført, indeholder direktivets artikel 5, litra b), en angivelse, der kan fungere som et supplement hertil, idet det derefter skal være forbudt forsætligt at forstyrre de af direktivet beskyttede arter.

23. Under drøftelsen af det første præjudicielle spørgsmål nævnte jeg — i overensstemmelse med dommen i sag C-157/89 — at formålet med fugledirektivets artikel 7, stk. 4, tredje punktum, er at tilvejebringe en *fuldstændig* beskyttelse under trækket forud for pardannelsen. De ovenfor sammenfattende faktiske og retlige omstændigheder må siges at pege på, at en fastsættelse af datoen for jagtens afslutning alt efter, hvilke arter der er tale om, vanskeligt kan bringes i overensstemmelse med direktivet.

Dog må der, før spørgsmålet afgøres endeligt, ses på de hermed stridende synspunkter, der er fremkommet under sagen. Et første argument, som den franske regering har bragt frem, går ud på, at det ville være udtryk for et misforhold at fastsætte flere datoer for jagtens afslutning alt efter arter, idet der må ske en afvejning af fuglebeskyttelsesinteressen og andre interesser, herunder jagtinteresser. Dette argument kan efter min mening ikke forenes med fugledirektivets formål og opbygning eller med Domstolens praksis. Som ovenfor anført ved behandlingen af det første spørgsmål (punkt 15) angiver artikel 7, stk. 4, en særlig og klar forpligtelse, som er at beskytte trækfuglene mod jagt under trækket, og denne forpligtelse kan ikke tilsidesættes under henvisning til de andre i direktivets artikel 2 nævnte interesser.

24. Et andet argument, som både den franske regering, departementet Loire-Atlantique's Jagtforening og Kommissionen har fremført, går ud på, at direktivet grundes på et system af lister over forskellige fuglearter, der kan jages eller ikke kan jages. Heraf følger, at forbuddet mod jagt i træktiden forud for pardannelsen også skal tages i betragtning art for art. Dette er nu efter min mening en fejlslutning. Vel er ifølge direktivets artikel 7, stk. 1, jagt på de i bilag II nævnte arter tilladt, hvorfor det kan antages, at visse arter kan jages samtidig med, at jagten på andre arter er forbudt. Men artikel 7, stk. 1, er alene en bestemmelse om, at jagt er tilladt, som generelt er gyldig hele året og dermed også i de dele af året, hvor hensyn til fuglebeskyttelse gør sig mindre gældende. Omvendt er der ved samme artikels stk. 4 indført undtagelser, navnlig for træktiden, hvorved der skal tilvejebringes en særlig beskyttelse af fugle i de nævnte dele af året. Ifølge Domstolens dom i sag C-157/89 skal der ved direktivet for sådanne perioder tilvejebringes en fuldstændig beskyttelsesordning, idet de vilde fuglearters fortsatte bestående i disse er ganske særligt truet. Såfremt det som tidligere omtalt skulle forholde sig sådan, at en ensartet dato er nødvendig for at tilvejebringe en sådan fuldstændig beskyttelse, kan der ikke af den almindelige bestemmelse om, at jagt er tilladt, i artikel 7, stk. 1, og navnlig af det forhold, at denne bestemmelse omtaler forskellige fuglearter, udledes argumenter af nogen art, der *svækker* en fortolkning af artikel 7, stk. 4, tredje punktum, hvorefter det er udelukket at foretage en fastsættelse af flere forskellige datoer for jagtens afslutning alt efter, hvilke arter der er tale om.

25. Et tredje argument, parterne har fremført til støtte for det synspunkt, at en fastsættelse af forskellige datoer for jagtens afslutning er i overensstemmelse med direktivet, hænger sammen med Domstolens tidligere praksis. Ifølge den franske regering har Domstolen i den allerede flere gange nævnte dom i sag C-157/89 stiltiende anerkendt, at en fastsættelse af flere forskellige datoer for jagtens afslutning efter direktivet er lovlig. Ifølge departementet Loire-Atlantique's Jagtforening fremgår det samme med endnu større tydelighed af Domstolens dom af 8. juli 1987 i sag 262/85 [23]. Også Kommissionen har anført, at Domstolen ikke i sin tidligere praksis har beskæftiget sig med spørgsmålene

23 — Dom af 8.7.1987, sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073.

om forveksling eller forstyrrelse som følge af en fastsættelse af flere forskellige datoer for jagtens afslutning.

Jeg er ikke tilbøjelig til efter igen at have læst Domstolens praksis og navnlig de to nævnte domme at mene, at Domstolen tidligere selv stiltiende har taget stilling til spørgsmålet om en fastsættelse af flere forskellige datoer for jagtens afslutning. De to domme, parterne har henvist til, afgjorde traktatbrudssøgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 169. I sådanne sager holder Domstolen sig nøje til de klagepunkter, Kommissionen har fremført under den administrative procedure, og som gentages under retssagen. Det påhviler således ifølge Domstolens faste praksis »Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger. Kommissionen skal for Domstolen fremlægge de oplysninger, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger traktatbrud, og Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning« [24].

I ingen af de to nævnte sager havde Kommissionen imidlertid specielt på grundlag af passende oplysninger gjort gældende, at der med fastlæggelsen af forskellige datoer for jagtens afslutning forelå en tilsidesættelse af direktivet. I sag 262/85 gjorde Kommissionen helt generelt gældende, at der ikke i italiensk lovgivning var taget højde for de forskellige ved direktivets artikel 7, stk. 4, påbudte beskyttelsesperioder, som f.eks. den periode, hvor fuglene trækker forud for pardannelsen, og hvori de skal beskyttes [25]. Domstolen forkastede dette synspunkt, idet den italienske lovgivning fandtes virkelig at indeholde bestemmelser bl.a. om trækfuglenes træk forud for pardannelsen [26]. Vel var der i sagen tale om forskellige datoer for jagtens afslutning, men spørgsmålet om, hvorvidt en sådan spredning var i overensstemmelse med direktivets beskyttelsesordning, var ikke omtvistet i sagen. I sag C-157/89 kritiserede Kommissionen fastsættelsen af for sene datoer for afslutningen af jagten på nitten trækfuglearter [27]. Den henviste herved til videnskabelige oplysninger om tidsrummet for hver enkelt af disse arters træk over italiensk område. Men for to arters vedkommende havde Kommissionens synspunkt ikke støtte i disse oplysninger; sagen var nemlig den, at disse arter først overfløj italiensk område efter den dato, der i Italien var fastsat som datoen for afslutningen af jagten på disse arter. Dette er grunden til, at Domstolen anerkendte Kommissionens anbringende for samtlige de i sagen omhandlede fuglearter, undtagen de to sidstnævnte [28]. Efter min mening kan man ikke heraf udlede, at en fastsættelse af forskellige datoer for jagtens afslutning er lovlig ifølge direktivet. Kommissionen havde ikke udtrykkeligt gjort gældende, at det ikke var tilfældet, og havde i al fald ikke på nogen måde forsøgt at bevise det. Da Kommissionen udelukkende og undtagelsesfrit gik ud fra oplysninger om træktiden for den enkelte fugleart, kunne Domstolen alene lægge vægt på dette ene forhold [29].

24 — Dom af 25.5.1982, sag 96/91, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6; jf. endvidere bl.a. dom af 20.5.1990, sag C-62/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 925, præmis 37.

25 — I replikken havde Kommissionen desuden rejst kritik af grundlaget for valget af datoerne for jagtens afslutning. Det her henhørende anbringende kunne ikke admitteres, idet det ikke var fremført under den administrative procedure; jf. punkt 24.

26 — Præmis 23.

27 — Præmis 21-27.

28 — Præmis 25 og 26.

29 — Jagtmodstanderbevægelsen har i retsmødet uden at blive imødegået af sagens andre parter anført, at den italienske lovgivningsmagt i mellemtiden havde opfyldt denne dom ved udstedelsen af en anden lov, hvorved der indføres en enkelt dato for jagtens afslutning.

26. Herefter skal jeg omtale et sidste argument, som Kommissionen har fremført. Kommissionen har anerkendt, at det for så vidt angår direktivets gennemførelse er nødvendigt at tage højde for problemerne om forveksling og forstyrrelser som følge af fastsættelse af flere datoer for jagtens afslutning. Dog kan dette ikke efter dens opfattelse give Domstolen anledning til at fastslå, at en sådan fastsættelse i og for sig er i strid med direktivet. Myndighederne i medlemsstaten kan nemlig tage hensyn til disse problemer og herved henholde sig til de faktiske, konkret foreliggende forhold. Desuden er også andre løsninger mulige, f.eks. en omhyggelig kontrol med de ornitologiske kundskaber hos personer, der får jagttegn, og en grundig efterforskning og strafsanktionering af overtrædelser.

Jeg kan tilslutte mig Kommissionens opfattelse om, at direktivet på mange punkter levner medlemsstaterne et vidt skøn, og om, at Domstolen ved direktivets fortolkning ikke bør gå videre end påkrævet for at gennemføre det med den tilsigtede beskyttelse. I den foreliggende sag kan Kommissionens argumentation dog ikke helt overbevise mig. Hvad faren for forveksling angår må det ganske vist anerkendes, at andre løsninger end at påbyde én enkelt (tidlig) dato for jagtens afslutning foreligger. Der vil således bestemt være god mening i at kontrollere jægernes ornitologiske viden ved udstedelsen af jagttegn og i en vidtgående modvirkning af overtrædelser. Det må dog være tvivlsomt, om dette er nok. Notatet fra Naturhistorisk Museum, som jeg har været inde på i det foregående (i punkt 21), omtaler forskellige andre forhold af betydning, der ikke har med jægernes ornitologiske viden at gøre, f.eks. de atmosfæriske forhold, tidspunktet ved dag eller ved nat samt den omstændighed, at fugle af forskellige arter flyver i samme flok.

Og hvad angår problemet om forstyrrelser som følge af jagten, er jeg ude af stand til at finde et alternativ til fastsættelsen af én enkelt dato for jagtens afslutning — og Kommissionen har da heller ikke kunnet foreslå noget andet [30]. Det er dog blevet gjort gældende, at faren for forstyrrelser i al fald i lige så høj grad som faren for forveksling hindrer beskyttelsen af fuglene (jf. ovenfor i punkt 21).

Selv om jeg således har vanskeligt ved at se, hvorledes en fastsættelse af flere forskellige datoer for jagtens afslutning med de risici for forveksling og forstyrrelser, en sådan fastsættelse indebærer, kan bringes i samklang med kravet om en fuldstændig beskyttelse af de fugle, som det under alle omstændigheder er forbudt at jage, kan jeg ikke på forhånd udelukke, at en medlemsstat vil være i stand til at tilvejebringe tilstrækkelig sikkerhed i den forbindelse. Imidlertid påhviler der den pågældende medlemsstat en tung bevisbyrde i så henseende, og den vil være så meget vanskeligere at løfte, som der vil kunne blive tale om utilstrækkelige videnskabelige og tekniske oplysninger af værdi såvel om de pågældende fugles træks spredning i tiden som om omfanget af de nævnte risici for forveksling og forstyrrelse. Det tilkommer under en præjudiciel sag ikke Domstolen, men derimod den nationale ret at efterprøve, om medlemsstaten har løftet denne bevisbyrde.

30 — Som anført af Jagtmodstanderbevægelsen i retsmødet er en sådan fastsættelse også den eneste forebyggende løsning. Ifølge EØF-traktatens artikel 130 R, stk. 2, skal Fællesskabets foranstaltninger på miljøområdet bl.a. bygge på princippet om forebyggende indgreb.

Besvarelse af det tredje spørgsmål

27. Med det tredje præjudicielle spørgsmål skal det afgøres, om det efter direktivet er lovligt at give præfekterne kompetencen til at fastsætte datoen for jagtens afslutning i deres respektive departementer. Efter min forståelse af forelæggelsesdommene og parternes indlæg består dette spørgsmål faktisk af to dele, der vel er sammenhængende uden nødvendigvis at være sammenfaldende. For det første spørgsmålet om, hvorvidt det efter direktivet er muligt at fastsætte jagtens afslutning på forskellige tidspunkter i en medlemsstats forskellige områder, eller om der kræves én enkelt dato for jagtens afslutning. For det andet spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kan give lokale myndigheder beføjelse til at iværksætte eller gennemføre fugledirektivet, eller om der kræves en iværksættelse på nationalt plan. Samtlige sagens parter har for Domstolen givet udtryk for synspunkter, der i høj grad stemmer overens, og min undersøgelse af disse synspunkter kan derfor gøres kort.

28. At datoen for jagtens afslutning veksler fra egn til egn er i og for sig efter direktivet lovligt. Jeg har i detaljer i forbindelse med behandlingen af det første præjudicielle spørgsmål (ovenfor i punkt 17 og 18) omtalt, at det ifølge artikel 7, stk. 4, tredje punktum, alene kræves, at datoen for jagtens afslutning fastsættes på en sådan måde, at det bliver muligt at tilvejebringe en fuldstændig beskyttelse af trækfuglene under deres træk forud for pardannelsen. Såfremt det forholder sig således, at trækket forud for pardannelsen begynder på forskellige tidspunkter i forskellige områder i en medlemsstat [31], kan denne medlemsstat derfor gennemføre direktivet ved at fastsætte forskellige datoer for jagtens afslutning for de forskellige områder, blot der herved i hvert område tilvejebringes en fuldstændig beskyttelse navnlig i betragtning af de ovenfor (i punkt 21) beskrevne risici for forveksling og forstyrrelser.

At kompetencen til at gennemføre direktivet tillægges lokale myndigheder eller et regionalt forvaltningsorgan er heller ikke i og for sig et forhold, der efter direktivet er ulovligt. I direktivet findes der ingen særlige bestemmelser herom, og medlemsstaterne råder derfor i den forbindelse over en stor frihed. Kommissionen og Jagtmodstander-bevægelsen har med rette anført, at denne frihed dog begrænses af medlemsstaternes almindelige forpligtelser, når det gælder gennemførelsen af direktiver, og således også fugledirektivet. Det er her — hvor jeg citerer generaladvokat da Cruz Vilaça's forslag til afgørelse i sag 247/85 — Domstolens praksis, jeg har i tankerne, en praksis, »hvorefter det er væsentligt, at hver medlemsstat gennemfører direktiver på en måde, som fuldt ud opfylder kravene om, at den retstilstand, som tilsigtes med direktiverne, skal være klar og sikker. Gennemførelsen af et direktiv i national ret bør derfor ikke overlades til en national eller regional forvaltningsgren, hvis skønsbeføjelser ikke efter den gældende lovgivning er begrænset på en sådan måde, at de i direktivet opstillede betingelser fuldt ud overholdes« [32]. Heraf følger konkret fugledirektivets artikel 7, stk. 4, tredje punktum, at de lovbestemmelser, hvorved befø-jelsen til at fastsætte datoen for afslutningen af jagten på trækfugle tillægges en uafhængig eller lokal

31 — Jf. note 6 for så vidt angår andre trækfugle end svømmefugle; jf. desuden note 21.

32 — Generaladvokat da Cruz Vilaça's forslag til afgørelse i sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. 1987, s. 3055 f.

myndighed samtidig skal give sikkerhed for, at denne dato i al fald fastsættes på en sådan måde, at det bliver muligt at tilvejebringe fuldstændig beskyttelse under trækket forud for pardannelsen. Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om dette navnlig efter den besvarelse, der er givet det første og det andet præjudicielle spørgsmål, er tilfældet.

Forslag til afgørelse

29. På baggrund af ovenstående redegørelse foreslår jeg Domstolen at besvare spørgsmålene fra Tribunal administratif de Nantes på følgende måde:

»1. Datoen for afslutningen af jagten på trækfugle må for at være lovlig efter artikel 7, stk. 4, tredje punktum, i direktiv 79/409/EØF fastsættes på grundlag af en metode, hvorved det bliver muligt at beskytte disse fuglearter i trækperioden forud for pardannelsen fuldstændigt. Metoder, der har til formål eller som efter deres art har til følge, at kun en bestemt procentandel af fugle af en vis art beskyttes, opfylder ikke dette krav. På samme måde forholder det sig med metoder, hvorefter der (på grundlag af de forskellige fuglearter, de forskellige år og/eller de forskellige geografiske områder) beregnes en gennemsnitsdato for indledningen af trækket forud for pardannelsen, der uden tilføjelse af en sikkerhedsmargen fastsættes som den almindelige dato for jagtens afslutning.

2. En medlemsstats fastsættelse af flere forskellige datoer for afslutningen af jagten på forskellige fuglearter er i strid med nævnte artikel 7, stk. 4, tredje punktum, medmindre denne medlemsstat på grundlag af underbyggede videnskabelige og tekniske oplysninger kan yde garantier, der giver de nationale domstole tilstrækkelig sikkerhed for, at denne fastsættelse af datoer for afslutningen af jagten ikke er til hinder for en fuldstændig beskyttelse i trækperioden forud for pardannelsen, jf. definitionen heraf ovenfor i besvarelsen af spørgsmål 1.

3. Fastsættelsen af forskellige datoer for afslutningen af jagten fra egn til egn er lovlig efter direktivet, forudsat at der opnås absolut sikkerhed for beskyttelse i hver region. Såfremt lokale myndigheder eller et regionalt forvaltningsorgan

tillægges kompetence til at fastsætte datoen for afslutningen af jagten på trækfugle, skal det ved de pågældende bemyndigelsesbestemmelser i loven sikres, at datoen for jagtens afslutning kun kan fastsættes således, at det bliver muligt at tilvejebringe en fuldstændig beskyttelse i træktiden forud for pardannelsen.«