CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN

van 21 september 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In deze zaak stelt het Tribunal administratif de Nantes drie prejudiciële vragen betreffende de uitlegging van artikel 7, lid 4, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand [1] (hierna: de vogelrichtlijn, of: de richtlijn).

Juridische en feitelijke achtergrond

2. De prejudiciële vragen zijn gerezen in het kader van zes beroepen tot nietigverklaring die door verschillende milieuverenigingen en door een jagersvereniging werden ingesteld voor het Tribunal administratif de Nantes tegen de besluiten van de prefect van Maine-et-Loire en van de prefect van Loire-Atlantique waarin deze, elk voor zijn departement, de sluitingsdata voor het jachtseizoen 1992-1993 vaststelden. De verschillende partijen steunen hun verzoek tot nietigverklaring in het bijzonder op beweerde schendingen van de vogelrichtlijn.

3. Naar luid van artikel 1, lid 1, heeft de vogelrichtlijn „betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de Lid-staten waarop het Verdrag van toepassing is. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan."

Artikel 2 bepaalt in het algemeen dat „de Lid-Staten alle nodige maatregelen (nemen) om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen".

Artikel 5 van de richtlijn verplicht de Lid-Staten tot het instellen van een verbod op het opzettelijk doden, vangen, storen of houden van alle door de richtlijn bedoelde vogels.

In afwijking op dit verbod, laat artikel 7 de jacht op bepaalde vogels toe, zij het onder beperkende voorwaarden. De voor de voor-

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.
1 — PB 1979, L 103, blz. 1.

liggende prejudiciële vragen pertinente delen van artikel 7 luiden:

„1) Op de in bijlage II vermelde soorten mag, vanwege hun populatieniveau, hun geografische verspreiding en de omvang van hun voortplanting in de hele Gemeenschap, worden gejaagd volgens de bepalingen van de nationale jachtwetgeving. De Lid-Staten zien erop toe dat de jacht op deze soorten de pogingen tot instandhouding die in hun verspreidingsgebied worden ondernomen, niet in gevaar brengt. (...)

4) De Lid-Staten zien erop toe dat bij de beoefening van de jacht... zoals deze voortvloeit uit de toepassing van de geldende nationale maatregelen, de principes van een verstandig gebruik en een ecologisch evenwichtige regulering van de betrokken vogelsoorten in acht worden genomen, en dat deze beoefening wat de populatie van deze soorten, in het bijzonder wat de trekvogels betreft, verenigbaar is met de uit artikel 2 voortvloeiende bepalingen. Zij zien er in het bijzonder op toe dat soorten waarop de jachtwetgeving van toepassing is, niet worden bejaagd zolang de jonge vogels het nest nog niet hebben verlaten of gedurende de verschillende fasen van de broedperiode. Ten aanzien van trekvogels zien zij er met name op toe dat de soorten waarop de jachtwetgeving van toepassing is, niet worden bejaagd tijdens de broedperiode noch tijdens de trek naar hun nestplaatsen. (...)"

Het is vooral deze laatste passage, namelijk artikel 7, lid 4, derde zin, betreffende de trek van de trekvogels naar hun nestplaatsen, die van belang is in de voorliggende zaak.

4. In Frankrijk zijn de regels inzake de bepaling van het jachtseizoen te vinden in de artikelen R.224-3, R.224-4 en R.224-5 van de Code rural. [2]

Artikel R.224-3 bepaalt dat de korte jacht en de jacht met jachtvogels geopend zijn gedurende tijdvakken die elk jaar opnieuw worden vastgesteld bij besluit van de prefect van elk departement, op voorstel van de departementale directeur van landbouw en bossen en na advies van de departementale raad voor de jacht en de wilde dieren en van de federatie van de jagers. Het besluit moet ten minste twintig dagen voor zijn inwerkingtreding worden bekendgemaakt.

Artikel R.224-5 stelt voor bepaalde soorten wild, waaronder de trekvogels en de watervogels, uiterste data vast waarbinnen de door de prefecten vastgestelde openings- en sluitingsdata moeten blijven. [3] Voor de trekvogels is de laatst toegelaten sluitingsdatum de laatste dag van februari. [4] Voor de watervogels is de uiterste sluitingsdatum eveneens de laatste dag van februari, tenzij voor de wilde

2 — Deze artikelen stammen uit het decreet nr. 86-571 van 14 maart 1986, JORF van 18.3.1986, blz. 4521, later gewijzigd.

3 — Voor de wildsoorten die niet in artikel R.224-5 vermeld worden, bepaalt artikel R.224-4 de vroegst toegelaten algemene openingsdatum en de laatst toegelaten algemene sluitingsdatum. De uiterste algemene openingsdatum is verschillend voor vier geografische delen van Frankrijk (eerste zondag van september op Corsica, tweede zondag van september in het zuidoostelijk deel, derde zondag van september in het zuidwestelijk deel en vierde zondag van september in het noordelijk en centraal deel) terwijl de uiterste algemene sluitingsdatum voor het hele land de laatste dag van februari is.

4 — De vroegst toegelaten openingsdatum is de algemene openingsdatum zoals bepaald in artikel R.224-4, tenzij voor de tortelduif waarvoor hij op 15 augustus is vastgesteld.

eend, waarvoor hij op 15 februari is vastgesteld. [5]

5. Bij besluit van 7 juli 1992 stelde de prefect van het departement Maine-et-Loire de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels en watervogels als volgt vast:

TREKVOGELS	28 februari 1993
WATERVOGELS:	
wilde eend	10 februari 1993
grauwe gans, slobeend, tafeleend en kievit	20 februari 1993
overige watervogels	28 februari 1993

De prefect van het departement Loire-Atlantique stelde bij besluit van 22 juli 1992 de volgende sluitingsdata vast:

TREKVOGELS:	
snip en duif	28 februari 1993
andere trekvogels	10 januari 1993
WATERVOGELS:	
wilde eend	7 februari 1993
kievit, goudplevier, scholekster, grauwe gans en andere eendachtigen	14 februari 1993
andere watervogels	28 februari 1993

5 — De vroegst toegelaten openingsdatum is voor alle watervogels de algemene uiterste openingsdatum zoals bepaald in artikel R.224-4.

6. Tegen het besluit van de prefect van Maine-et-Loire werd een beroep tot nietigverklaring ingesteld voor het Tribunal administratif de Nantes door de Association pour la protection des animaux sauvages, die onder meer aanvoert dat het besluit onwettig is omdat het de jacht op trekvogels en watervogels te lang zou toelaten.

Tegen het besluit van de prefect van Loire-Atlantique werden voor hetzelfde Tribunal administratif beroepen tot nietigverklaring ingesteld door dezelfde Association pour la protection des animaux sauvages, en door de Groupe ornithologique de Loire-Atlantique, de Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne en het Rassemblement des opposants à la chasse, omdat het besluit de jacht op trekvogels en watervogels te lang zou toelaten. De Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique vraagt eveneens om de nietigverklaring van het besluit, maar dan omdat het de jacht te vroeg zou sluiten voor een aantal vogelsoorten.

De prejudiciële vragen

7. In zes beschikkingen van 17 december 1992 — één voor elk van de zes ingestelde beroepen tot nietigverklaring — besloot het Tribunal administratif de Nantes om drie prejudiciële vragen te richten aan het Hof, namelijk:

1. of de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels en watervogels moet worden vast-

gesteld op de datum van het begin van de voorjaarstrek dan wel op de variabele datum van het begin van de trek;

2. of artikel 7, lid 4, van de vogelrichtlijn eraan in de weg staat dat de nationale autoriteiten per soort gespreide sluitingsdata voor de jacht vaststellen; en

3. of de bevoegdheid van de prefecten om de sluitingsdatum van de jacht in hun departement te bepalen, verenigbaar is met de door de richtlijn gewilde bescherming.

Ik onderzoek hierna achtereenvolgens deze drie vragen. Daarbij zal ik sommige argumenten bespreken van de verschillende partijen voor het Hof (dit zijn de prefect van Maine-et-Loire, het Rassemblement des opposants à la chasse, de Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique, de Franse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen). Voor een volledig overzicht van de argumenten van de verschillende partijen verwijs ik evenwel naar het rapport ter terechtzitting.

Beantwoording van de eerste vraag

8. De eerste prejudiciële vraag luidt of de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels en watervogels moet worden vastgesteld op de datum van het begin van de voorjaarstrek, dan wel op de variabele datum van het begin van de trek. Uit de verwijzingsbeschikkingen van het Tribunal administratif de Nantes blijkt dat het verwijzende gerecht hierbij doelt op twee data zoals opgenomen in een gemeenschappelijk rapport „Verspreiding en chronologie van de voorjaarstrek en de voortplanting van watervogels in Frankrijk" opgesteld door het Muséum national d'histoire naturelle en het Office national de la chasse in maart 1989 in opdracht van de Franse staatssecretaris voor Milieu (hierna: gemeenschappelijk rapport). Voor een goed begrip van de prejudiciële vraag lijkt het mij onontbeerlijk enigszins uitvoerig in te gaan op dit gemeenschappelijk rapport en op de ermee verbonden omzendbrief van het Franse Ministerie van Milieu, die ook door het verwijzende gerecht in zijn beschikkingen vermeld wordt.

9. Het eerste deel van genoemd gemeenschappelijk rapport, dat door verschillende partijen aan het Hof werd voorgelegd, bevat de resultaten van een studie betreffende de voorjaarstrek van *water*vogels in Frankrijk. [6] Uit het voorwoord van de staatssecretaris voor Milieu blijkt dat deze studie uitdrukkelijk erop gericht was om wetenschappelijke gegevens te verzamelen voor de toepassing van artikel 7, lid 4, van de vogelrichtlijn, in het bijzonder van de bepaling daarin dat de Lid-Staten „Ten aanzien van trekvogels... er met name op toe(zien) dat de soorten waarop de jachtwetgeving van toepassing is, niet worden bejaagd... tijdens de trek naar hun nestplaatsen" (zie nr. 3).

6 — Het rapport bevat dus geen informatie over andere trekvogels dan watervogels. Ter zitting bevestigde de expert van de Franse regering dat de wetenschappelijke kennis betreffende deze andere trekvogels beperkter is. Uit verder onderzoek zou kunnen blijken dat hun trek een grotere geografische spreiding vertoont dan dit bij de watervogels het geval is. Mijn conclusie betreft alle trekvogels; zie evenwel in het bijzonder voor de andere trekvogels dan watervogels: nr. 17 en voetnoten 21 en 31.

Bij de besluiten van dit onderzoek vermeldt het gemeenschappelijk rapport dat de begindatum van de voorjaarstrek variabel is in functie van drie factoren. Ten eerste bestaan er verschillen tussen de vogelsoorten: sommigen beginnen hun trek vroeg, andere laat. Ten tweede zijn er verschillen van jaar tot jaar. Voor sommige soorten is deze variatie over de jaren aanzienlijk, voor andere soorten beperkt. [7] Ten derde zijn er geografische verschillen. Deze geografische variatie blijkt echter relatief onbelangrijk in vergelijking met de variatie over de jaren.

Bij wijze van synthese bevat het gemeenschappelijk rapport dan voor de verschillende soorten watervogels de volgende gegevens:

1) één samenvattende begindatum van de voorjaarstrek. Het betreft een soort gemiddelde, dat — naar ik begrijp — werd bekomen door eerst voor elk jaar de mediaan (dit is de middelste waarde) te nemen van de data voor de verschillende geografische gebieden, en vervolgens uit deze mediaanwaarden voor de verschillende jaren de meest frequent voorkomende (dit is de modus) te nemen. Het is op deze gemiddelde begindatum waarop het verwijzende gerecht doelt wanneer het verwijst naar „de datum van het begin van de voorjaarstrek".

2) de uiterste data (vroegste en laatste) waarbinnen de begindatum van de voorjaarstrek varieert zowel over de jaren als tegelijk geografisch. Deze vroegste datum is wat in de prejudiciële vraag de „variabele datum van het begin van de trek" wordt genoemd.

3) de periode van maximale trekactiviteit. Dit is — naar ik begrijp — de periode waarin het grootste aantal vogels aan het trekken zijn. [8]

10. Op basis van dit gemeenschappelijk rapport werd door het Franse Ministerie van Milieu, in samenwerking met het Muséum national d'histoire naturelle, in december 1991 een nota opgesteld die de resultaten van het gemeenschappelijk rapport samenvat en operationaliseert. Daarnaast stelde het Ministerie van Milieu ook een nota op betreffende het gebruik van kwantitatieve criteria voor het bepalen van de openings- en sluitingsdata van de jacht. In die laatste nota wordt ervoor gepleit om het begin van de voorjaarstrek slechts als significant te beschouwen wanneer 10 % van de vogels de trek zijn begonnen.

Op 9 januari 1992 richtte het Ministerie van Milieu ten slotte een omzendbrief aan de prefecten van de departementen — deze

7 — Zo blijkt uit de studie dat het begin van de voorjaarstrek van de wintertaling over de jaren varieert tussen begin januari en eind februari, terwijl het begin van de voorjaarstrek van de zomertaling zich altijd tussen midden en eind februari situeert.

8 — Al deze gegevens worden uitgedrukt met de decade als basiseenheid — elke maand bevat drie decaden. Zo staat bij voorbeeld voor de grauwe gans aangegeven dat: 1) het begin van de voorjaarstrek de eerste decade van februari is; 2) dat dit begin varieert van de eerste tot de derde decade van februari, en 3) dat de periode van maximale trekactiviteit van de tweede decade van februari tot de eerste decade van maart plaatsvindt.

omzendbrief met in bijlage de twee genoemde nota's werd door de Franse regering aan het Hof voorgelegd. [9] In deze omzendbrief wordt gesteld dat de sluitingsdatum van de jacht voor elke vogelsoort moet bepaald worden binnen de decade [10] waarin, volgens de statistieken van de vorige jaren, 10 % van de vogels van die soort hun trek zijn begonnen. De besluiten van de prefecten van Maine-et-Loire en Loire-Atlantique die het voorwerp vormen van de bodemgeschillen voor het Tribunal administratif de Nantes (zie nr. 5), zijn in overeenstemming met deze omzendbrief.

11. Zoals het in zijn verwijzingsbeschikkingen uiteenzet, werd het Tribunal administratif de Nantes dus geconfronteerd met vier soorten gegevens of vier mogelijke methodes om de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels en watervogels vast te stellen: drie uit het gemeenschappelijk rapport (de gemiddelde begindatum, de vroegste variabele datum en de periode van maximale trekactiviteit; zie nr. 10) en een vierde uit de ministeriële omzendbrief (het tijdstip waarop 10 % van de vogels met de trek is begonnen).

Het Tribunal administratif stelt in zijn verwijzingsbeschikkingen — zoals ik verder (nr. 18) zal uiteenzetten, volledig terecht — dat twee van deze vier mogelijkheden, namelijk de periode van maximale trekactiviteit en het tijdstip waarop 10 % van de vogels met de trek is begonnen, alleszins onverenigbaar zijn met artikel 7, lid 4, derde zin, van de vogelrichtlijn, zoals uitgelegd in het arrest C-157/89 van het Hof. [11] Blijven dan nog de gemiddelde begindatum en de vroegste variabele datum zoals opgenomen in het gemeenschappelijk rapport. Naar ik begrijp strekt de prejudiciële vraag ertoe de nodige elementen van interpretatie te verkrijgen om de verenigbaarheid van deze twee methodes met de vogelrichtlijn te beoordelen.

12. Het komt mij voor dat de gevraagde elementen impliciet maar zeker aanwezig zijn in het reeds genoemde arrest C-157/89. In dit arrest deed het Hof immers reeds uitspraak over de interpretatie van (onder meer [12]) de derde zin van artikel 7, lid 4, van de vogelrichtlijn:

„Ten aanzien van... de uitleg van artikel 7, lid 4,... derde zin, van de richtlijn, blijkt uit het dossier dat... de migratiebewegingen van de vogels worden gekenmerkt door een zekere veranderlijkheid die vanwege de meteorologische omstandigheden in het bijzonder de perioden beïnvloedt tijdens welke (dit fenomeen zich voordoet). Zo... komt het voor, dat verschillende trekvogels van een bepaalde soort vroeger dan de gemiddelde trek naar hun nestplaatsen terugkeren.

9 — Ter zitting werd door het Rassemblement des opposants à la chasse opgemerkt — zonder weerlegging door de andere partijen — dat het Muséum national d'histoire naturelle zich uitdrukkelijk gedistantieerd heeft van deze omzendbrief, waarvan het de inhoud als niet wetenschappelijk verantwoord aanmerkte.

10 — Zie voetnoot 8 voor de verklaring van deze eenheid.

11 — Arrest van 17 januari 1991, zaak C-157/89, Commissie/Italië, Jurispr. 1991, blz. I-57.

12 — Het arrest betrof ook de tweede zin van deze bepaling. In het hierna volgend citaat laat ik de verwijzingen naar die zin buiten beschouwing.

De vraag is dus, of een Lid-Staat de jacht mag toestaan vanaf het moment... waarop de meeste trekvogels van een bepaalde soort nog niet over het grondgebied van deze Lid-Staat trekken op weg naar hun nestplaatsen, dan wel of de nationale wetgever aan de normale... trekperiode nog een periode moet toevoegen om rekening te houden met de hierboven aangeduide veranderingen.

Artikel 7, lid 4,... derde zin, van de richtlijn beoogt een volledig stelsel van bescherming te garanderen gedurende de perioden waarin de in het wild levende vogels in het bijzonder in hun voortbestaan worden bedreigd. Derhalve kan de bescherming tegen jachtactiviteiten niet beperkt blijven tot een op basis van de gemiddelde... migratiebewegingen vastgestelde meerderheid van de vogels van een bepaalde soort. Het zou indruisen tegen de doelstellingen van de richtlijn om, in situaties waarin... de trek vroeger begint, een deel van de populatie van een soort niet deze bescherming te bieden." [13]

13. In de voorliggende zaak bepleiten de Franse regering en de Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique een beperkende lezing van dit arrest. Enigszins schematisch weergegeven, lijkt hun stelling hierop neer te komen dat uit het arrest enkel zou blijken dat een sluitingsdatum van de jacht (of een methode om deze vast te stellen), onverenigbaar is met artikel 7, lid 4, derde zin, van de vogelrichtlijn indien deze datum (of methode) ertoe leidt dat niet meer dan 50 % van de vogels van een bepaalde soort tijdens hun trek tegen de jacht beschermd worden. Daarentegen zou de richtlijn nageleefd worden zodra gewaarborgd is dat meer dan 50 % van de vogels van een bepaalde soort tijdens hun trek niet kunnen bejaagd worden. De methode vastgesteld in de omzendbrief van 9 januari 1992 van het Franse Ministerie van Milieu, volgens dewelke de jacht moet gesloten worden op het tijdstip waarop 10 % van de vogels met de trek begonnen is, zou aldus verenigbaar zijn met de richtlijn, omdat een veel hoger percentage dan 50 %, namelijk 90 %, van de vogels erdoor beschermd wordt.

Deze beperkende lezing lijkt mij niet de juiste. In het arrest C-157/89 wordt weliswaar over „een meerderheid" gesproken, maar dit moet begrepen worden als slechts één toepassing van een ruimer beginsel dat in het arrest is neergelegd. De centrale stelling van het arrest lijkt mij te zijn dat „artikel 7, lid 4,... derde zin, van de richtlijn beoogt een *volledig* stelsel van bescherming te garanderen gedurende de perioden waarin de in het wild levende vogels in het bijzonder in hun voortbestaan worden bedreigd" (hiervoor nr. 12; mijn cursivering), waaronder de voorjaarstrek. Uit dit beginsel trekt het Hof verder de gevolgtrekking dat „het zou indruisen tegen de doelstellingen van de richtlijn om, in situaties waarin... de trek vroeger begint, een deel van de populatie van een soort niet deze bescherming te bieden". Deze gevolgtrekking lijkt mij even goed toepasselijk op een deel dat 10 % bedraagt als op een deel van 50 %.

14. Voor een goed begrip van dit alles lijkt het mij nuttig even opnieuw in te gaan op de doelstelling en de algemene structuur van de vogelrichtlijn. In de voorliggende zaak blijkt

13 — Zaak C-157/89, hoger geciteerd, r.o. 12-14.

immers dat de verschillende partijen op dit punt van heel verschillende opvattingen uitgaan, ook al zijn mijns inziens de richtlijn en de rechtspraak van het Hof ondubbelzinnig.

De doelstelling van de vogelrichtlijn is de instandhouding van de in het wild levende vogelsoorten. Dit blijkt uit de titel en de inleidende overwegingen van de richtlijn, en wordt ook expliciet gesteld in artikel 1, lid 1 (zie hiervoor nr. 3). Om deze doelstelling te verwezenlijken bevat de richtlijn enerzijds in artikel 2 (zie nr. 3) een algemene verplichting voor de Lid-Staten tot het nemen van „alle nodige maatregelen", en anderzijds een aantal specifieke verplichtingen genoemd in de daarop volgende artikelen van de richtlijn. Een van deze specifieke verplichtingen, neergelegd in artikel 5, betreft het verbod van de jacht op de in het wild levende vogelsoorten. In afwijking op dit verbod, laat artikel 7 aan de Lid-Staten de mogelijkheid om de jacht toe te staan op een beperkt aantal soorten (namelijk die vermeld in bijlage II bij de richtlijn) en onder een aantal beperkende voorwaarden. Deze beperkende voorwaarden kunnen in twee types ingedeeld worden. Enerzijds zijn er meer algemeen geformuleerde beperkingen, namelijk in artikel 7, lid 1, laatste zin, en lid 4, eerste zin, waarbij onder meer wordt aangesloten bij de algemene verplichting neergelegd in artikel 2 van de richtlijn. Anderzijds zijn er twee beperkingen, neergelegd in artikel 7, lid 4, tweede en derde zin, die zeer concreet en specifiek van aard zijn, en „in het bijzonder" of „met name" gelden. De tweede van deze laatste beperkingen betreft het verbod om trekvogels te bejagen tijdens de broedperiode en tijdens de trek naar hun nestplaatsen.

15. Uit de doelstelling en de opbouw van de vogelrichtlijn en uit de bewoordingen van artikel 7, lid 4, derde zin, komt duidelijk naar voren dat het verbod om trekvogels te bejagen tijdens de trek naar hun nestplaatsen [14] beslist niet beperkend mag geïnterpreteerd worden, maar wel ten volle („volledig", om de term uit het arrest in zaak C-157/89 te gebruiken) moet nageleefd worden. Verder komt het mij voor — anders dan door de Franse regering en de Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique wordt betoogd — dat er hierbij geen enkele ruimte is om van dit verbod af te wijken, of dit verbod anderszins te relativeren, door een beroep te doen op de „recreatieve eisen" vermeld in artikel 2 van de richtlijn. Artikel 7, lid 4, derde zin, bevat immers een concrete en specifieke verplichting die onafhankelijk is van de algemene verplichting neergelegd in artikel 2. Op dit punt kan trouwens een parallel getrokken worden met artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn. Deze bepaling bevat enkele specifieke verplichtingen met betrekking tot speciale beschermingszones voor vogels. Met betrekking tot deze verplichtingen werd meermaals door Lid-Staten geargumenteerd dat uitzonderingen of afwijkingen zouden mogelijk zijn op grond van de in artikel 2 vermelde „economische en recreatieve eisen". Het Hof heeft deze argumentatie echter consistent verworpen, en duidelijk gesteld dat artikel 2 „geen zelfstandige afwijking van de door de richtlijn ingevoerde beschermingsregeling" vormt. [15] Waar ditgeldt voor

14 — Ik spreek verder niet over het in dezelfde zin neergelegde verbod om trekvogels te bejagen tijdens de broedperiode, en het in de zin ervoor neergelegde analoge verbod, vermits deze niet aan de orde zijn in de vandaag voorliggende zaak. Mijn argumentatie kan echter mutatis mutandis ook daarop toegepast worden.

15 — Arrest van 28 februari 1991, zaak C-57/89, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1991, blz. I-883, r.o. 22, terugverwijzend naar de arresten van 8 juli 1987, zaak 247/85, Commissie/België, en zaak 262/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 3029 respectievelijk 3073.

artikel 4, lid 4, van de richtlijn, lijkt dit mij a fortiori van toepassing op het nog meer concrete en precieze verbod in artikel 7, lid 4, derde zin.

16. In mijn conclusie in vernoemde zaak C-157/89 heb ik het belang dat in de vogelrichtlijn gehecht wordt aan het algemeen verbod van de jacht tijdens de voorjaarstrek als volgt verklaard:

„Dit verbod is ingegeven door de overweging dat de jacht tijdens deze periode een buitensporige druk op het populatieniveau van de trekvogels uitoefent. Dit geldt in het bijzonder voor sommige soorten, zoals de eendesoorten, die de trek in omvangrijke groepen ondernemen en die daarom bloot staan aan een massale doding indien de jacht tijdens hun trek zou zijn geopend. Het jachtverbod is eveneens belangrijk om de vogels de mogelijkheid te bieden zich ongestoord te voeden in de gebieden die ze overtrekken, er te rusten en aldus de vereiste energie te verwerven om de vermoeiende trek naar de nestplaatsen voort te zetten. Maar ook voor de trekvogels die in de betrokken gebieden de winter hebben doorgebracht is het belangrijk dat de jacht tijdig wordt gesloten. Door de jacht van bij het begin van de trek te sluiten worden de nog niet vertrokken vogels immers in de gelegenheid gesteld zich ongestoord daarop voor te bereiden. Ten slotte moet erop worden gewezen dat trekvogels over de grenzen heen trekken en dat de betrokken landen daarom een uitgesproken gemeenschappelijke verantwoordelijkheid dragen voor de instandhouding van deze soorten (derde overweging van de richtlijn)." [16]

Daarbij heb ik ook verwezen naar de rechtspraak van het Hof die stelt dat de nauwkeurigheid van de omzetting van de bepalingen van de vogelrichtlijn in het nationale recht „van bijzonder belang (is) in een geval als het onderhavige, waar het beheer van het gemeenschappelijk patrimonium wordt toevertrouwd aan de Lid-Staten voor hun respectieve grondgebied". [17]

17. Wat betekent dit alles nu concreet voor het vaststellen van de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels? Uit artikel 7, lid 4, derde zin, van de vogelrichtlijn, zoals uitgelegd in het arrest in zaak C-157/89, kan mijns inziens als algemene regel worden afgeleid dat de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels zodanig moet worden vastgesteld dat een volledige bescherming tijdens de voorjaarstrek wordt gewaarborgd, of nog dat de sluitingsdatum moet worden bepaald *volgens een methode die van aard is een volledige bescherming tijdens de voorjaarstrek mogelijk te maken.*

Dit betekent niet dat een schending van de richtlijn zou voorliggen zodra bewezen is dat één enkele verdwaalde vogel de trek heeft ingezet op een tijdstip waarop de jacht nog open was. Zoals meerdere partijen opmerken, zou een dergelijke benadering onwerkzaam en onredelijk zijn. Ik kan de Commissie op dit punt ook volgen waar zij opmerkt

16 — Zie mijn conclusie in zaak C-157/89, hoger geciteerd, nr. 21.

17 — Onder meer arrest van 8 juli 1987, zaak 262/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 3073, r.o. 9.

dat de richtlijn de bescherming van vogelsoorten beoogt, niet de bescherming van individuele vogels. Wel denk ik dat een schending van de richtlijn voorligt wanneer de sluitingsdatum van de jacht zodanig is vastgesteld dat een „onvolledige" bescherming van een vogelsoort tijdens haar trek kan verwacht worden. Dit betekent mijns inziens dat de richtlijn het aan de Lid-Staten oplegt dat zij de sluiting van de jacht volgens een zodanige methode bepalen dat een volledige bescherming tijdens de trek *mogelijk wordt gemaakt*, ook al kan de bescherming de facto leemten vertonen. Geen methode kan immers waarborgen dat elke individuele vogel te allen tijde wordt beschermd.

Bij het zoeken naar een methode die een volledige bescherming mogelijk maakt, moeten de Lid-Staten uiteraard rekening houden met „de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens", zoals naar luid van artikel 130 R, lid 3, eerste gedachtenstreepje, EEG-Verdrag ook de Gemeenschap zelf dit moet doen bij de uitwerking van haar optreden. [18] Indien de beschikbare gegevens onvoldoende precies zouden zijn om met de nodige nauwkeurigheid vast te stellen op welke datum de voorjaarstrek van de verschillende vogelsoorten aanvangt — wat het geval lijkt te zijn voor trekvogels andere dan watervogels (zie hiervoor, voetnoot 6) —, dan zijn de Lid-Staten onvermijdelijk aangewezen op schattingen en voorspellingen die een graad van onzekerheid insluiten. In een dergelijke hypothese dienen zij, om een volledige bescherming toch mogelijk te maken, veiligheidsmarges in te bouwen, zoals duidelijk naar voren komt in de overwegingen van het arrest in zaak C-157/89. [19]

18. Het kiezen van de concrete methode om de sluitingsdatum van de jacht praktisch vast te stellen, komt derhalve aan de Lid-Staten toe. Het staat dus niet aan het Hof om in concreto voor een welbepaalde methode te kiezen, laat staan zich te mengen in technische betwistingen van statistische aard. Het Hof kan alleen benadrukken, zoals hiervoor gesteld, dat uit de richtlijn volgt dat de sluitingsdatum moet worden bepaald volgens een methode die van aard is een volledige bescherming tijdens de voorjaarstrek mogelijk te maken (zie hoger nr. 17). Al houdt een dergelijke stellingname geen positieve voorkeur in voor deze of gene methode, toch sluit zij een aantal methodes uit, omdat zij niet aan die voorwaarde voldoen.

Onder de aldus uitgesloten methodes lijken mij alleszins al die methodes te vallen die erop gericht zijn of inherent ertoe leiden slechts een bepaald (zij het een groot) percentage van de vogels van een soort te beschermen. Dergelijke methodes zijn immers niet van aard een volledige bescherming mogelijk te maken, maar laten een deel van de vogels onbeschermd. Ik kan dan ook begrijpen dat het Tribunal administratif de Nantes van oordeel is dat een methode als diegene voorgeschreven in de ministeriële omzendbrief van 9 januari 1992 — waarbij het tijdstip wordt geviseerd waarop 10 % van de vogels hun trek begonnen zijn — onverenigbaar is met de richtlijn (zie hoger nrs. 10 en 11).

18 — Zie op dit punt mijn conclusie in zaak C-157/89, hoger geciteerd, onder nr. 11.

19 — Rechtsoverwegingen 12 en 13, hoger overgenomen in nr. 12.

Onder de door de richtlijn uitgesloten methodes vallen mijns inziens ook alle methodes die erin bestaan een gemiddelde datum [20] van het begin van de voorjaarstrek te berekenen (over de verschillende vogelsoorten, de verschillende jaren en/of verschillende geografische gebieden) en deze, zonder toevoeging van een veiligheidsmarge, als algemene sluitingsdatum vast te stellen. Het is immers inherent aan een dergelijke gemiddelde datum dat hij in zowat de helft van de gevallen later zal vallen dan het werkelijke begin van de trek van een bepaalde vogelsoort in dat jaar en/of in een bepaalde streek. [21] Dergelijke methode is dus niet van aard een volledige bescherming mogelijk te maken. Als ik goed begrijp, is de begindatum van de voorjaarstrek, zoals opgegeven in het voornoemde gemeenschappelijke rapport (nr. 9), een dergelijke gemiddelde datum. [22]

Daarentegen is het uiteraard wel verenigbaar met de richtlijn om de jacht veralgemeend te sluiten op de vroegste van de uiterste data waarbinnen het begin van de trek varieert over de verschillende vogelsoorten, de jaren en/of verschillende streken. Deze methode is immers duidelijk van aard een volledige bescherming mogelijk te maken.

Verder kan ik mij ook aansluiten bij de Commissie wanneer zij de praktijk van het effenen, in het bijzonder het groeperen van cijfers per decade (zie hoger, nrs. 9 en 10), op zich verenigbaar acht met de richtlijn. Naar de Commissie uiteenzet, is het om praktisch-technische redenen gebruikelijk om de waarnemingen betreffende de trekbewegingen per decade te groeperen. Het feit dat deze techniek gebruikt wordt, zegt op zich niets over de vraag of de methode om de sluitingsdatum te bepalen al dan niet van aard is een volledige bescherming tijdens de trek mogelijk te maken. Dit hangt immers van andere elementen af, zoals een eenvoudig voorbeeld kan verduidelijken. Veronderstel dat waarnemingen hebben aangetoond dat een bepaalde vogelsoort in een bepaalde streek de voorjaarstrek altijd inzet in de tweede decade van februari, dit is tussen 10 en 20 februari. Indien de sluitingsdatum van de jacht, op basis van dit gegeven, zou worden vastgesteld op 15 februari, dan ligt een schending van de richtlijn voor, aangezien de betrokken vogelsoort dan niet beschermd wordt tijdens de eerste dagen van haar trek. Alleen een vaststelling van de sluitingsdatum van de jacht op 10 februari is dan verenigbaar met de richtlijn.

Beantwoording van de tweede vraag

19. De tweede vraag luidt of artikel 7, lid 4, van de vogelrichtlijn eraan in de weg staat dat de nationale autoriteiten per soort gespreide sluitingsdata voor de jacht vaststellen. In zijn verwijzingsbeschikkingen wijst het Tribunal administratif de Nantes hierbij op twee problemen, namelijk het gevaar van

20 — Met „gemiddelde" bedoel ik hier in ruime zin alle statistische methodes die de centrale tendens viseren, zoals de modus (meest frequente waarde, in casu meest frequente datum) en de mediaan (middelste datum).

21 — Dit is des te ernstiger naarmate de begindatum sterk veranderlijk is; zie, wat de geografische veranderlijkheid betreft, de opmerking in voetnoot 6 betreffende de andere trekvogels dan watervogels.

22 — Het staat echter aan de nationale rechter om dit in feite vast te stellen.

verwarring en de verstoringen die door de jacht veroorzaakt worden:

„uit een werkdocument van de Franse delegatie voor het comité van de ORNIS en een nota van het Muséum national d'histoire naturelle van juli 1992 blijkt immers, dat het onderscheid tussen vogels van aan elkaar verwante soorten tijdens het jagen moeilijk te maken is, en dat het gevaar van verwarring tussen de soorten groot is; voorts citeert de rechter-rapporteur in zaak C-157/89 een in mei 1986 voor het congres ‚Wildtiere und Umwelt' uitgebracht rapport en merkt hij het volgende op: ‚Een buitensporig lang jachtseizoen heeft niet alleen een negatieve invloed op de soorten waarop wordt gejaagd, maar ook, vanwege de veroorzaakte verstoringen, op soorten waarop niet wordt gejaagd, maar die hetzelfde gebied bezoeken. De jachtactiviteiten kunnen worden beschouwd als een factor waardoor de mogelijkheden tot kolonisatie van nieuwe gebieden door de vogelsoorten die als eerste gebieden bevolken, worden beperkt'".

20. Het Rassemblement des opposants à la chasse bepleit voor het Hof een bevestigend antwoord op deze prejudiciële vraag, hoofdzakelijk steunend op de beschermingsdoelstelling van artikel 7, lid 4, van de richtlijn, en rekening houdend met het ernstig karakter van zowel het gevaar van verwarring als de door de jacht veroorzaakte verstoringen. De Franse regering en de Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique bepleiten een ontkennend antwoord, steunend op de samenhang van de richtlijn en de rechtspraak van het Hof. De Commissie ten slotte voert argumenten in beide richtingen aan. Persoonlijk meen ik mij eerder te kunnen aansluiten bij de eerstgenoemde opvatting, om de redenen die ik hierna uiteenzet.

21. Zoals het Tribunal administratif de Nantes zelf heeft aangegeven — en alle partijen lijken het hierover eens te zijn — zijn er twee factoren die de vraag doen rijzen of per soort gespreide sluitingsdata voor de jacht wel verenigbaar zijn met het beschermingsregime van artikel 7, lid 4, van de richtlijn.

Ten eerste bestaat er een gevaar van verwarring tussen vogelsoorten waarvoor de jacht reeds gesloten is en vogelsoorten waarvoor de jacht nog toegelaten is. Het Tribunal administratif de Nantes verwijst hierbij naar een nota van het Franse Muséum national d'histoire naturelle van juli 1992 waarin dit probleem behandeld wordt. Deze nota werd door het Rassemblement des opposants à la chasse aan het Hof voorgelegd, en geen enkele andere partij heeft de wetenschappelijkheid ervan in vraag gesteld, noch enig bewijsmateriaal met een andere strekking voorgelegd. In de nota wordt uiteengezet dat het risico van verwarring afhankelijk is van een hele reeks factoren, zoals de waarnemingsafstand, de helderheid van de hemel, de tijdsspanne waarbinnen de vogel zichtbaar is en de ervaring van de jager. Verder stelt de nota dat „beklemtoond moet worden, dat eendachtigen zich vaak in soortelijk gemengde groepen verplaatsen. Een vlucht eenden kan soms uit drie, vier of zelfs vijf verschillende soorten bestaan. Dat maakt een ‚selectief' afschot nagenoeg onmogelijk". Het besluit van de nota luidt als volgt:

„Nog afgezien van de moeilijkheid om te onthouden welke watervogel in een bepaalde periode in februari mag worden gejaagd, moet de jager de vogel [waarop hij wil schieten] vooraf ook nog juist determineren. Wanneer men bedenkt op welke wijze in Frankrijk op dat soort wild wordt gejaagd, met name in de schemering en 's nachts, en

wanneer men verder weet dat veel soorten moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn, dan is ons inziens het risico groot, dat een jager vogels schiet zonder precies te weten tot welke soort zij behoren."

Ten tweede is er het probleem van de verstoring van de vogels die aan het trekken zijn door de jacht op de vogels die hun trek nog niet hebben ingezet. Zoals ik hierboven heb aangegeven, verwees het Tribunal administratif hierbij naar het rapport ter terechtzitting in reeds eerder genoemde zaak C-157/89, waarin op dit punt een passage uit een Duits congresverslag werd geciteerd. Het Rassemblement des opposants à la chasse heeft aan het Hof ook een uittreksel voorgelegd uit een expertiseverslag van A. Tamisier opgesteld op vraag van het Tribunal administratif de Grenoble. In dit verslag werd op basis van een empirische studie vastgesteld dat het verstoringseffect van de jacht kwantitatief een belangrijkere invloed heeft op de vogelstand in een streek dan de eigenlijke jacht op de vogels zelf. De andere partijen voor het Hof hebben de betrouwbaarheid van deze resultaten niet betwist, noch andere feitelijke gegevens ertegen ingebracht.

22. Het lijkt mij bezwaarlijk betwistbaar dat zowel het gevaar van verwarring als de verstoring door de jacht van belang zijn in het kader van het beschermingsregime dat door de vogelrichtlijn wordt ingesteld.

Wat enerzijds het gevaar van verwarring betreft, komt het mij voor dat de bewoordingen van artikel 7, lid 4, derde zin, in zoverre zij een verbod van bejaging op vogels tijdens de trek naar hun nestplaatsen bevatten, ook vogels viseert die niet bewust worden bejaagd maar die gedood worden ingevolge verwarring met een andere soort vogels waarop wel mag worden gejaagd.

Wat anderzijds de verstoring van vogels betreft waarop niet meer mag gejaagd worden, ingevolge de jacht op andere vogels, deze lijkt mij zowel door artikel 7, lid 1, laatste zin, van de richtlijn als door artikel 7, lid 4, eerste zin daarvan, te worden gedekt. Volgens de eerstgenoemde bepaling moeten de Lid-Staten erop toezien dat de jacht op de in bijlage II vermelde soorten de „pogingen tot instandhouding van die vogels die in hun verspreidingsgebied worden ondernomen, niet in gevaar brengt". De tweede genoemde bepaling verplicht de Lid-Staten ertoe in het algemeen bij de beoefening van de jacht „de principes van een verstandig gebruik" in acht te nemen. Zoals het Rassemblement des opposants à la chasse terecht opmerkt, is een verdere aanduiding vervat in artikel 5, sub d, van de richtlijn, dat een algemeen verbod bevat om de door de richtlijn beschermde vogels opzettelijk te storen.

23. Bij de bespreking van de eerste prejudiciële vraag heb ik benadrukt — in aansluiting bij het arrest in zaak C-157/89 — dat artikel 7, lid 4, derde zin, van de vogelrichtlijn een *volledig* stelsel van bescherming gedurende de voorjaarstrek op het oog heeft. De hiervoor samengevatte feitelijke en juridische elementen lijken erop te wijzen dat een per soort gespreide sluiting van de jacht met de richtlijn moeilijk te verenigen valt.

Alvorens definitief tot een besluit te komen, dien ik evenwel de tegenargumenten van partijen te onderzoeken. Een eerste argument, dat in het bijzonder door de Franse regering naar voren wordt gebracht, luidt dat een verbod van per soort gespreide sluiting van de jacht disproportioneel zou zijn, omdat de bescherming van de vogels moet worden afgewogen tegen andere vereisten, waaronder de jacht. Dit argument lijkt mij onverenigbaar te zijn met de doelstelling en de opbouw van de vogelrichtlijn, en de rechtspraak van het Hof. Zoals reeds gezegd bij de beantwoording van de eerste prejudiciële vraag (nr. 15) bevat artikel 7, lid 4, derde zin, een specifieke en duidelijke verplichting om trekvogels tijdens hun trek tegen de jacht te beschermen, waaraan geen afbreuk kan gedaan worden door een beroep op de andere belangen die in artikel 2 van de richtlijn vermeld worden.

24. Een tweede argument, dat door zowel de Franse regering, de Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique als de Commissie wordt aangevoerd, heeft betrekking op het feit dat de richtlijn gebaseerd is op een systeem van lijsten van verschillende vogelsoorten, waarvan sommige mogen bejaagd worden en andere niet. Hieruit zou volgen dat het verbod van bejaging tijdens de voorjaarstrek ook soort per soort moet bekeken worden. Dit lijkt mij een verkeerde gevolgtrekking te zijn. Het is juist dat artikel 7, lid 1, van de richtlijn de jacht toelaat op de in bijlage II vermelde soorten en dat daaruit zou kunnen worden afgeleid dat terzelfder tijd op bepaalde soorten vogels mag worden gejaagd terwijl de jacht op andere soorten verboden is. Artikel 7, lid 1, bevat evenwel enkel een toelatingsregeling die in het algemeen geldt voor het gehele jaar en dus ook voor periodes van het jaar die minder gevoelig zijn vanuit een oogpunt van de bescherming van de vogelstand. Lid 4 van hetzelfde artikel viseert daarentegen uitzonderingen, onder meer voor de trekperiode, die een bijzondere bescherming van de vogels tijdens gevoelige periodes op het oog hebben. Voor dergelijke periodes geldt, zoals het Hof in zaak C-157/89 heeft aangenomen, dat de richtlijn een volledig stelsel van bescherming wil tot stand brengen omdat de in het wild levende vogels dan heel in het bijzonder in hun voortbestaan worden bedreigd. Indien zou blijken, zoals hiervoor werd verduidelijkt, dat voor de verwezenlijking van een dergelijke volledige bescherming, een uniforme sluitingsdatum van de jacht onontbeerlijk is, dan kan uit de algemene toelatingsregeling van artikel 7, lid 1, en meer bepaald uit de omstandigheid dat daarin verwezen wordt naar verschillende soorten vogels, geen argument worden gehaald *tegen* een interpretatie van artikel 7, lid 4, derde zin, die ertoe strekt het instellen van naar vogelsoort gespreide sluitingsdata uit te sluiten.

25. Een derde argument dat door partijen wordt aangevoerd ter ondersteuning van de stelling dat gespreide sluitingsdata verenigbaar zouden zijn met de richtlijn, betreft vroegere rechtspraak van het Hof. Volgens de Franse regering zou het Hof in het reeds meermaals genoemde arrest in zaak C-157/89 impliciet aanvaard hebben dat gespreide sluitingsdata met de richtlijn verenigbaar zijn. Volgens de Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique zou dit nog meer blijken uit het arrest in zaak 262/85. [23] Ook de Commissie merkt op dat het Hof nooit

23 — Arrest van 8 juli 1987, zaak 262/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 3073.

voordien het probleem van de verwarring of verstoring door gespreide sluitingsdata heeft opgeworpen.

Bij het herlezen van de rechtspraak van het Hof, in het bijzonder van de twee genoemde arresten, denk ik niet dat het Hof zich reeds over het probleem van de gespreide sluitingsdata uitgesproken heeft, ook niet impliciet. De twee arresten waarnaar partijen verwijzen betroffen procedures wegens niet-nakoming op grond van artikel 169 EEG-Verdrag. In dergelijke procedures beperkt het Hof zich strikt tot het onderzoek van de gronden van niet-nakoming die door de Commissie werden aangevoerd in de voorafgaande administratieve procedure en hernomen voor het Hof. Het is immers vaste rechtspraak „dat het aan de Commissie staat om in het kader van een procedure wegens niet-nakoming op grond van artikel 169 EEG-Verdrag het gestelde verzuim aan te tonen. Zij dient het Hof de gegevens te verschaffen die dit nodig heeft om te kunnen vaststellen of er inderdaad sprake is van een verzuim, en zij kan zich daarbij niet baseren op een of ander rechtsvermoeden." [24]

Welnu, in geen van beide genoemde zaken had de Commissie specifiek geargumenteerd en met bewijzen ondersteund dat het feit van de spreiding van de sluitingsdata voor de jacht een niet-nakoming van de richtlijn vormde. In zaak 262/85 had de Commissie heel in het algemeen aangevoerd dat de Italiaanse wetgeving geen rekening zou houden met de verschillende beschermingsperiodes opgelegd in artikel 7, lid 4, zoals de beschermingsperiode voor trekvogels tijdens hun voorjaarstrek. [25] Het Hof verwierp deze bewering als ongegrond, daar bleek dat de wetgeving wel bepalingen bevatte betreffende onder meer de voorjaarstrek van de trekvogels. [26] Het ging daarbij in casu inderdaad om gespreide sluitingsdata, maar de vraag of spreiding verenigbaar is met het beschermingsregime van de richtlijn, was helemaal niet aan de orde. In de zaak C-157/89 maakte de Commissie bezwaar tegen de laattijdige sluiting van de jacht op negentien soorten trekvogels. [27] De Commissie steunde zich hierbij op wetenschappelijke gegevens betreffende de trekperiode van elk van deze vogels afzonderlijk over het Italiaanse grondgebied. Ten aanzien van twee van deze soorten ondersteunden deze bewijselementen echter de bewering van de Commissie niet: er bleek immers dat zij pas over Italiaans grondgebied trekken na de in Italië voor hen voorziene sluitingsdatum van de jacht. Daarom aanvaardde het Hof de vordering van de Commissie voor alle betroffen vogels, tenzij die laatste twee. [28] Hieruit kan mijns inziens niet afgeleid worden dat gespreide sluitingsdata verenigbaar zijn met de richtlijn. De Commissie had het tegendeel niet uitdrukkelijk gesteld, en alleszins geen enkel bewijsmateriaal in die zin aangevoerd. Vermits de Commissie zich enkel en alleen steunde op de gegevens betreffende de trekperiode per vogelsoort, kon het Hof niet anders dan enkel dat element in aanmerking nemen. [29]

24 — Arrest van 25 mei 1982, zaak 96/81, Commissie/Nederland, Jurispr. 1982, blz. 1791, r.o. 6, en onder meer arrest van 20 mei 1990, zaak C-62/89, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1990, blz. I-925, r.o. 37.

25 — In repliek had de Commissie ook gesteld dat de sluitingsdata verkeerd gekozen waren. Deze vordering was evenwel niet-ontvankelijk, vermits ze geen deel had uitgemaakt van de administratieve procedure; zie r.o. 24.

26 — Rechtsoverweging 23.

27 — Rechtsoverwegingen 21-27.

28 — Rechtsoverwegingen 25 en 26.

29 — Ter zitting werd door het Rassemblement des opposants à la chasse opgemerkt — zonder enige weerlegging door de andere partijen — dat de Italiaanse wetgever aan dit arrest inmiddels uitvoering heeft gegeven door een nieuwe wet die een uniforme sluitingsdatum instelt.

26. Ik kom nu tot een laatste argument, dat door de Commissie wordt aangevoerd. De Commissie erkent dat de problemen van verwarring en verstoring bij gespreide sluiting van de jacht moeten in rekening gebracht worden bij de toepassing van de richtlijn. Zij meent evenwel dat er geen reden is voor het Hof om gespreide sluiting als dusdanig onverenigbaar met de richtlijn te verklaren. De nationale autoriteiten kunnen immers in functie van de concrete feitelijke omstandigheden met deze problemen rekening houden. Daarbij zouden er ook andere mogelijke oplossingen zijn, zoals een strikte controle van de ornithologische kennis bij het verlenen van jachtvergunningen en een strenge vervolging van overtredingen.

Ik ben het eens met de Commissie dat de richtlijn in vele opzichten een ruime beoordelingsmarge laat aan de Lid-Staten, en dat het Hof in zijn uitlegging van de richtlijn niet verder moet gaan dan nodig is in het licht van de beschermingsdoelstelling van de richtlijn. In dit geval word ik door de argumentatie van de Commissie evenwel niet geheel overtuigd. Wat het gevaar van verwarring betreft, kan ik weliswaar aannemen dat er andere oplossingen bestaan dan het opleggen van een uniforme (vroege) sluitingsdatum voor de jacht. Zo is het ongetwijfeld aangewezen om de ornithologische kennis van de jagers te controleren bij het verlenen van jachtvergunningen, en om overtredingen streng te vervolgen. Ik betwijfel evenwel of dit volstaat. De hiervoor besproken nota van het Franse Muséum national d'histoire naturelle (nr. 21) wijst immers op verschillende andere relevante factoren, die losstaan van de ornithologische kennis van de jagers, zoals de weersomstandigheden, het uur van de dag of de nacht en de omstandigheid dat vogels van verschillende soorten zich in groep verplaatsen. Wat anderzijds het probleem van de verstoring door de jacht betreft, zie ik helemaal geen alternatief — en voert de Commissie evenmin een alternatief aan — voor het opleggen van een uniforme sluitingsdatum. [30] Nochtans zou het risico van verstoring de instandhouding van vogels, naar verluid, minstens evenzeer hinderen als het risico van verwarring (zie nr. 21).

Ofschoon ik dus niet goed inzie hoe, gelet op de gevaren van verwarring en van verstoring, het aanhouden van gespreide sluitingsdata te verenigen valt met het vereiste van volledige bescherming van de vogels waarop de jacht in elk geval verboden is, kan ik niet a priori uitsluiten dat een Lid-Staat erin slaagt in dat opzicht voldoende garanties te geven. Op de betrokken Lid-Staat rust evenwel een zware bewijslast waaraan hij des te moeilijker zal kunnen voldoen bij ontstentenis van valabele wetenschappelijke en technische gegevens omtrent zowel de spreiding van de trek van de betrokken vogels als de omvang van de voornoemde risico's van verwarring en verstoring. Het staat in een prejudiciële procedure niet aan het Hof maar aan de nationale rechter om na te gaan of de Lid-Staat aan deze bewijslast heeft voldaan.

30 — Zoals het Rassemblement des opposants à la chasse ter zitting opmerkte, is het ook de enige methode met preventief karakter. Welnu, naar luid van artikel 130 R, lid 2, EEG-Verdrag berust het optreden van de Gemeenschap op milieugebied, onder meer, op het beginsel van preventief handelen.

Beantwoording van de derde vraag

27. De derde prejudiciële vraag betreft de verenigbaarheid met de richtlijn, van de bevoegdheid van de prefecten om de sluitingsdatum van de jacht in hun departement te bepalen. Naar ik begrijp op basis van de verwijzingsbeschikkingen en van de opmerkingen van partijen, bevat de vraag eigenlijk twee aspecten, die weliswaar verbonden zijn maar niet noodzakelijk samenvallen. Ten eerste is er de vraag of de richtlijn toelaat dat de sluiting van de jacht op verschillende data wordt vastgesteld in verschillende delen van een Lid-Staat, dan wel of een uniforme sluitingsdatum vereist is. Ten tweede is er de vraag of een Lid-Staat de omzetting of de uitvoering van de vogelrichtlijn mag overlaten aan lagere overheden, dan wel of een omzetting op nationaal niveau vereist is. Wat beide aspecten betreft, lijkt er een vrij grote overeenstemming te zijn tussen alle partijen voor het Hof en ik kan dan ook kort zijn in mijn bespreking.

28. Dat de sluitingsdata van de jacht verschillen van streek tot streek is op zich verenigbaar met de richtlijn. Zoals ik uitvoerig heb besproken naar aanleiding van de eerste prejudiciële vraag (nrs. 17 en 18), vereist artikel 7, lid 4, derde zin, enkel dat de sluitingsdatum van de jacht moet vastgesteld worden op een wijze die een volledige bescherming van trekvogels tijdens hun voorjaarstrek mogelijk maakt. Indien blijkt dat de voorjaarstrek op verschillende tijdstippen begint in verschillende delen van een Lid-Staat [31], kan die Lid-Staat dus aan de richtlijn uitvoering geven door voor elke streek een verschillende sluitingsdatum vast te stellen, indien daardoor in elke streek, mede gelet op de hiervoor (nr. 21) besproken risico's van verwarring en verstoring, een volledige bescherming wordt mogelijk gemaakt.

Ook het feit dat een uitvoeringsbevoegdheid wordt verleend aan een plaatselijke autoriteit of regionaal administratief orgaan is op zich niet strijdig met de richtlijn. De richtlijn bevat immers geen enkele bijzondere bepaling op dit punt, zodat de Lid-Staten een ruime vrijheid toekomt. Zoals de Commissie en het Rassemblement des opposants à la chasse terecht opmerken, is deze vrijheid evenwel beperkt door de algemene verplichtingen van de Lid-Staten inzake uitvoering van richtlijnen, die ook gelden voor de vogelrichtlijn. Ik bedoel — in de bewoordingen van advocaat-generaal Da Cruz Vilaça in zaak 247/85 — „de rechtspraak van het Hof, volgens welke iedere Lid-Staat aan een richtlijn uitvoering moet geven op een wijze die ten volle voldoet aan de eisen van duidelijkheid en zekerheid in de door de richtlijn gewenste rechtssituatie. De omzetting van een richtlijn in de nationale rechtsorde mag derhalve niet worden overgelaten aan een orgaan van de nationale of regionale overheid, waarvan de discretionaire bevoegdheid ingevolge de betrokken wettelijke bepalingen niet de omzetting verzekert die volledig aan alle eisen van de richtlijn beantwoordt." [32] Wat artikel 7, lid 4, derde zin, van de vogelrichtlijn betreft, betekent dit concreet dat de wettelijke bepalingen die de bevoegdheid tot

31 — Zie voetnoot 6 wat betreft de andere trekvogels dan watervogels; zie ook voetnoot 21.

32 — Conclusie van advocaat-generaal Da Cruz Vilaça in zaak 247/85, Commissie/België, Jurispr. 1987, blz. 3055 en 3056.

het vaststellen van de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels aan een onafhankelijk of ondergeschikt orgaan toekennen, tegelijk moeten verzekeren dat deze datum alleszins zodanig vastgesteld wordt dat een volledige bescherming tijdens de voorjaarstrek mogelijk wordt gemaakt. Het staat aan de nationale rechter om dit na te gaan, mede in het licht van de antwoorden op de eerste en de tweede prejudiciële vragen.

Besluit

29. Op basis van al het voorgaande stel ik het Hof voor de vragen van het Tribunal administratif de Nantes als volgt te beantwoorden:

„1) Om in overeenstemming te zijn met artikel 7, lid 4, derde zin, van richtlijn 79/409/EEG moet de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels worden vastgesteld volgens een methode die van aard is een volledige bescherming van deze vogelsoorten tijdens de voorjaarstrek mogelijk te maken. Methodes die erop gericht zijn of inherent ertoe leiden slechts een bepaald percentage van de vogels van een soort te beschermen, voldoen niet aan deze voorwaarde. Evenmin voldoen methodes die erin bestaan een gemiddelde datum van het begin van de voorjaarstrek te berekenen (over de verschillende vogelsoorten, de verschillende jaren en/of verschillende geografische gebieden) en deze, zonder toevoeging van een veiligheidsmarge, als algemene sluitingsdatum van de jacht, vast te stellen.

2) Het aanhouden door een Lid-Staat van naar vogelsoort gespreide sluitingsdata is onverenigbaar met het genoemde artikel 7, lid 4, derde zin, tenzij die Lid-Staat, aan de hand van valabele wetenschappelijke en technische gegevens, ten aanzien van de nationale rechter voldoende garanties kan geven dat een dergelijke spreiding van sluitingsdata niet in de weg staat aan een volledige bescherming tijdens de voorjaarstrek zoals die hiervoor onder 1 werd gepreciseerd.

3) Op voorwaarde dat in elke streek een volledige bescherming wordt mogelijk gemaakt, is de vaststelling van per streek verschillende sluitingsdata verenigbaar met de richtlijn. Indien voor het bepalen van de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels een bevoegdheid wordt verleend aan eenplaatselijke

overheid of een regionaal administratief orgaan, dienen de wettelijke bepalingen die deze bevoegdheid verlenen, te verzekeren dat de sluitingsdatum enkel zodanig kan vastgesteld worden dat een volledige bescherming tijdens de voorjaarstrek mogelijk wordt gemaakt."