RETSMØDERAPPORT
i sag C-334/89 *

I — De relevante retsforskrifter

Direktiv 79/409/EØF vedrører beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa. Det omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter og fastsætter regler for udnyttelse af dem. For de i bilag I til direktivet anførte arter skal der træffes særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde, jf. direktivets artikel 4, stk. 1. Ifølge direktivets artikler 15 og 17 kan Kommissionen med bistand fra et specialudvalg ændre bilag I for at tilpasse det til den tekniske og videnskabelige udvikling. En sådan tilpasning er sket ved direktiv 85/411/EØF, der indeholder et bilag, der træder i stedet for bilag I til direktiv 79/409.

I dette nye bilag anføres 144 arter, mens det tidligere indeholdt 74 arter. Ifølge artikel 2 i direktiv 85/411 skulle medlemsstaterne træffe de nødvendige gennemførelsesbestemmelser senest den 31. juli 1986 og omgående underrette Kommissionen herom.

II — Den administrative procedure

Kommissionen modtog ikke underretning om, at der var truffet bestemmelser til gennemførelse af direktiv 85/411 i Italien og indledte derfor ved skrivelse af 26. marts 1987 proceduren i henhold til EØF-Traktatens artikel 169. Da denne skrivelse ikke blev besvaret, fremsatte den den 12. september 1988 en begrundet udtalelse. Der blev ikke reageret på denne begrundede udtalelse.

III — Skriftlig forhandling

Ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 30. oktober 1989 har Kommissionen i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Traktaten, for så vidt angår beskyttelse af vilde fugle.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

IV — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det statueres, at Den Italienske Republik har undladt at opfylde sine forpligtelser i medfør af EØF-Traktaten, idet den ikke inden den 31. juli 1986 har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre Kommissionens direktiv 85/411 af 25. juli 1985 om ændring af direktiv 79/409 om beskyttelse af vilde fugle eller i alt fald ikke har givet Kommissionen underretning

* Processprog: italiensk.

om de gennemførelsesforanstaltninger, den har truffet.

— Den Italienske Republik tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Den italienske regering har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, eller der afsiges frifindelsesdom.

— Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

V — Parternes anbringender og argumenter

1. *Kommissionen* har anført, at medlemsstaterne ifølge artikel 2 i direktiv 85/411 er forpligtet til omgående at underrette den om de foranstaltninger, der er truffet til gennemførelse af direktivet. De italienske myndigheder har ikke givet Kommissionen nogen underretning herom. Den mener derfor at kunne lægge til grund, at Den Italienske Republik ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme direktiv 85/411, selv om den i direktivets artikel 2 fastsatte frist udløb den 31. juli 1986.

Kommissionen har fremhævet, at den når som helst den bliver klar over, at et direktiv ikke er blevet gennemført, er beføjet til at indlede en traktatbrudsprocedure, også selv om den vedrørende andre af samme direktiv omfattede spørgsmål har indledt en anden overtrædelsesprocedure. I det foreliggende tilfælde er det i artikel 4 i direktiv 79/409 bestemt, at medlemsstaterne for de i bilag I anførte arter skal udlægge særligt beskyttede områder og træffe særlige beskyttelsesforanstaltninger. Kommissionen har oplyst, at bilag I er blevet helt omredigeret og suppleret ved direktiv 85/411.

Den har forklaret, at direktivet potentielt er bindende i alle enkeltheder. Såfremt en medlemsstat finder, at det ikke kan anvendes, idet visse betingelser vedrørende de faktiske forhold ikke er opfyldt, idet f.eks. visse fuglearter ikke forekommer på dens område, må vedkommende medlemsstat selv angive grundene til, at den ikke har truffet foranstaltninger for disse arter.

Kommissionen har desuden gjort gældende, at tilsynet med, at de særlige i direktivets artikel 4 omhandlede beskyttelsesforanstaltninger er truffet og er passende, kun kan foretages under hensyn til de fuglearter, der findes på italiensk område. Direktivets gennemførelse i så henseende må altså ske gennem en præcis angivelse for hver arts vedkommende af de særlige beskyttelsesområder og ved vedtagelsen af særlige beskyttelsesforanstaltninger.

2. *Den italienske regering* har anført, at Kommissionen i den stævning, hvorved den anlagde sag 262/85 (Kommissionen mod Italien), der førte til Domstolens dom af 8. juli 1987 (Sml. s. 3073), ikke fremførte et klagepunkt om manglende gennemførelse af direktivets artikel 4 med hensyn til det bilag I, der dengang var gældende. Ifølge den italienske regering kan man på baggrund heraf antage, at Kommissionen var af den opfatteles, at forholdene i Italien var i overensstemmelse med denne bestemmelse i direktivet, når henses til det oprindelige bilag I.

Den italienske regering har gjort gældende, at det ændrede bilag I, der blev indført ved direktiv 85/411 (hvorefter der skal træffes særlige beskyttelsesforanstaltninger for 144 i stedet for som tidligere for 74 arter) indeholder en opregning af et stort antal fuglearter, som ikke er til stede på italiensk område. Det er dens opfattelse, at det fornuftigvis kunne forventes, at Kommissionen, såvel for det oprindelige bilag I som for det supplerede bilag I, anfører, de arter — når henses til forholdene for de på det italienske område forekommende beskyttede arter — der skulle træffes særlige beskyttelsesforanstaltninger for. Oplysning herom er imidlertid ikke blevet givet, hverken under den administrative procedure eller i stævningen.

Under disse forhold har det efter den italienske regerings opfattelse ikke været muligt at give Kommissionen oplysninger på dette område. Den anser det ikke for muligt, at der kan anlægges traktatbrudssag for at få fastslået, om og med hvilke begrænsninger det senere vil være nødvendigt at træffe særlige beskyttelsesforanstaltninger i Italien efter fornyelsen af bilag I til direktivet. Med det generelle indhold, påstanden herefter må antages at have, skal sagen efter dens opfattelse afvises.

Den italienske regering har anført, at det er resultatet af en undersøgelse i Kommissionen, der førte til konstateringen af den manglende gennemførelse af artikel 4, der burde have været meddelt den af Kommissionen med et på grundlag heraf formuleret klagepunkt, således at det blev muligt at gennemføre en konkret kontradiktorisk procedure vedrørende de særlige forhold for denne eller hin beskyttede art. Noget sådant har der imidlertid ikke været tale om.

Den italienske regering har anført, at det ikke er dens opgave at give underretning om og forklare samtlige de særlige beskyttelsesforanstaltninger, som de italienske regioner har truffet for hver enkelt i bilag I til direktivet omhandlet fugleart, der er til stede i Italien. Såfremt Kommissionen havde kritiseret specielle gennemførelsesmangler af denne art, ville der have været mulighed for konkret at kontrollere, om de særlige italienske beskyttelsesforanstaltninger forelå og var passende. Da der ikke er fremkommet en sådan kritik, er det i praksis umuligt at gennemføre en sådan kontrol.

Den italienske regering har desuden bemærket, at der i den italienske retsorden findes regler til gennemførelse af de i direktivets artikel 4, stk. 1, omhandlede foranstaltninger. De italienske regioner kan nemlig oprette naturparker og naturreservater til beskyttelse af fuglenes levesteder. De skal desuden i henhold til lov nr. 968 af 27. december 1977 (GURI nr. 3 af 4.1.1978) for regionerne udstede bestemmelser om

— beskyttelsesområder, der kan tjene som leve- og yngleplads for vilde dyr [artikel 6, stk. 1, *litra a)*];

— udsættelses- og indfangningsområder, hvor vilde dyr kan yngle og udbredes til omliggende områder og indfanges med henblik på genudsættelse [*litra b)*];

— offentlige avlscentre for vilde og vildtlevende dyr [*litra c)*];

— bestemmelser om foranstaltninger til fordel for ejere og lejere af grundarealer, privatpersoner eller sammenslutninger, der ønsker at genetablere og beskytte

det naturlige miljø og at udvide bestandene af vilde dyr [*litra f*)].

Det må imidlertid efter den italienske regerings opfattelse være klart, at kontrollen med, at der på nationalt plan foreligger passende særlige beskyttelsesforanstaltninger — også i betragtning af de i direktivets artikel 4, stk. 1, omhandlede særlige faktorer — kun kan gennemføres, for så vidt angår visse fuglearter, der har betydning for italiensk område. En generel alle arter omfattende kontrol, som den Kommissionen har stillet krav om, er således umulig.

M. Díez de Velasco
Refererende dommer