FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 26. oktober 1995 *

I — Indledning

1. Kan en medlemsstat påberåbe sig artikel 9 i direktivet om beskyttelse af vilde fugle [1] som begrundelse for en bemyndigelse i henhold til national lov til de regionale eller amtslige myndigheder til at tillade jagt på visse fuglearter, der ikke findes på listen over arter, der kan jages, jf. bilaget til direktivet, selv om meningen med denne lov har været, at de pågældende myndigheder skulle følge både direktivets og den nationale lovgivnings bestemmelser? På denne temmelig indviklede måde stiller den retlige situation i nærværende sag sig, således som den foreligger i et spørgsmål fra en italiensk ret vedrørende omfanget af medlemsstaternes forpligtelser til at sikre opfyldelsen af de betingelser, der gælder for fravigelse af direktivets regler i særlige tilfælde i henhold til dettes artikel 9.

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

2. Den 21. juli 1992 vedtog Giunta Regionale (den udøvende myndighed i regionerne) for regionen Veneto afgørelse nr. 4209 om fastsættelse af jagttiderne for 1992/93. Associazione Italiana per il World Wildlife Fund (»WWF Italiana«) og nogle andre foreninger og sammenslutninger anlagde sag med påstand om annullation af denne afgørelse, navnlig under anbringende af, at det med de fastsatte jagttider var tilladt at jage visse vilde fuglearter, der ikke er nævnt i det i den forbindelse relevante bilag til direktivet, samt at betingelserne for at gøre fravigelse i henhold til direktivets artikel 9 ikke havde været opfyldt.

3. Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, Sezione II, har under denne sag forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er den italienske stat efter artikel 9 i direktiv 79/409 forpligtet til i særskilte bestemmelser eller i en forvaltningsakt (alt efter om der er tale om lovgivning eller administrativ retsfastsættelse) at angive de forskellige faktorer, der begrunder en undtagelse fra

* Originalsprog: engelsk.

1 — Rådets direktiv 79/409/EØF af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter »direktivet«).

direktivet, jf. angivelserne heri af de forhold, der i den forbindelse kommer i betragtning?«

III — De relevante italienske retsregler

4. I artikel 1, stk. 1, i italiensk lov nr. 157 af 11. februar 1992 om beskyttelse af den vildtlevende homoterme fauna og prøveudtagning af vildt [2] (»lov nr. 157«) udtales det, at vildtlevende dyr udgør statens uoverdragelige arv, der beskyttes i det nationale og internationale fællesskabs interesse. Jagt tillades i det omfang, den ikke er i strid med kravet om beskyttelse af vilde dyr og ikke forvolder skader på landbrugsproduktionen (artikel 1, stk. 2). Ifølge artikel 1, stk. 3, kan regioner med almindelig status (»regioni a statuto ordinario«) »udstede regler om forvaltning og beskyttelse af samtlige vildtlevende dyrearter under iagttagelse af bestemmelserne i loven selv og de internationale aftaler og fællesskabsdirektiver«, mens regioner med særlig status (»regioni a statuto speciale«) og de selvstændige amter har den samme beføjelse »inden for grænserne af deres særlige beføjelser, som fastlagt i deres respektive vedtægter«.

2 — GURI nr. 46 af 25.2.1992, Supplemento Ordinario, s. 3.

5. En af de bestemmelser i artikel 1, der er relevante i denne sag, er artiklens stk. 4, der har følgende ordlyd:

»Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 og Kommissionens direktiv 85/411/EØF af 25. juli 1985 og 91/244/EØF af 6. marts 1991 om beskyttelse af vilde fugle med tilhørende bilag gennemføres fuldt ud og iværksættes efter de i loven fastsatte bestemmelser og på de deri angivne tidspunkter«.

Ved denne bestemmelse iværksættes endvidere Pariser-konventionen af 18. oktober 1950 (der blev gennemført i Italien ved lov nr. 812 af 24. november 1978) og Bernerkonventionen af 19. september 1979 (der blev gennemført i Italien ved lov nr. 503 af 5. august 1981).

6. Artikel 18, stk. 1, opregner de fuglearter, der kan jages, og angiver jagttiderne for forskellige fuglegrupper eller -arter; efter artikel 18, stk. 2, kan regionerne dog efter høring af Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (Det Nationale Institut for Vilde Dyr, herefter »INFS«) tillade ændringer af jagttiden for visse særlige arter under hensyntagen til miljøforholdene på de forskellige jagtsteder og under overholdelse af jagttidens største længde som angivet i det foregående stykke. De nye lister over arter, der kan jages, fastsættes af ministerpræsidenten på grundlag forslag fra landbrugs- og skovbrugsministeren samt miljøministeren senest 60 dage efter

godkendelsen af fællesskabsbestemmelserne eller de internationale aftalers ikrafttræden. Listen over de arter, der kan jages, kan ændres i overensstemmelse med de gældende fællesskabsdirektiver (artikel 18, stk. 3). I henhold til artikel 18, stk. 4, offentliggør regionerne efter høring af INFS før den 15. juni jagttiderne for regionen og de for hele jagttiden gældende regulativer, idet de herved følger bestemmelserne i artikel 18, stk. 1, 2 og 3, og specielt angiver det højeste antal eksemplarer, der kan nedskydes dagligt i jagttiden.

7. I artikel 18, stk. 1, nævnes en række vilde fuglearter, der ikke findes i den liste over fuglearter, der kan gøres til genstand for jagt ifølge direktivets bestemmelser. Disse arter opregnes i landbrugsministerens cirkulære nr. 3 af 29. januar 1993 [3], hvorefter disse arter kun kan jages i det omfang, at de betingelser og kriterier, der fastlagt i direktivet, overholdes nøje, idet regionerne og de selvstændige amter kun kan gøre undtagelse, såfremt disse betingelser er opfyldt.

3 — GURI nr. 38 af 16.2.1993, s. 37.

IV — Direktiv 79/409

8. Direktivets udgangspunkt er tilbagegangen i bestandene af et stort antal vilde fuglearter ... på medlemsstaternes område i Europa [4], som traktaten finder anvendelse på; denne tilbagegang »udgør en alvorlig fare for bevarelsen af det naturlige miljø, navnlig på grund af, at den biologiske ligevægt hermed er truet« (anden betragtning til direktivet). Effektiv beskyttelse af fugle angives at være »et typisk grænseoverskridende miljøproblem, ... som landene har er fælles ansvar for«, navnlig når det gælder trækfugle, som udgør »fælles eje« (tredje betragtning til direktivet). Formålet med den med direktivet tilsigtede beskyttelse er »bevarelse på langt sigt samt forvaltning af de naturlige ressourcer, som er en integrerende del af de europæiske folks arv«, og vedtagelse af »foranstaltninger, der er nødvendige for, at den naturlige ligevægt for de pågældende fuglearter kan bevares og genoprettes i det omfang, dette med rimelighed er muligt« (ottende betragtning til direktivet).

9. Ifølge direktivet gælder forskellige almindelige forpligtelser for så vidt angår opretholdelsen af bestandene af beskyttede arter, samt bevarelse, opretholdelse og genskabelse af deres levesteder (artikel 2 og 3). Følgende bestemmelser indeholder mere specielle forpligtelser vedrørende beskyttelsen af de truede fuglearter og trækfuglearterne (artikel 4),

4 — For kortheds skyld benyttes i dette forslag »Europa« i stedet for det mere præcise »medlemsstaternes område i Europa«.

og om beskyttelsen af vilde fugle og deres æg i almindelighed, herunder et forbud mod handel med vilde fugle og regler, der begrænser adgangen til at jage fugle, der tilhører beskyttede arter (artikel 5-8). Ifølge artikel 5, 6 og 7 kan medlemsstaterne tillade jagt på visse i bilag II til direktivet nævnte arter, der »under hensyn til bestandens størrelse samt arternes geografiske udbredelse og formeringsevne inden for Fællesskabet som helhed« ikke kan anses for truede (artikel 7, stk. 1). Jagt er forbudt i redetiden og i de forskellige faser af yngletiden eller for så vidt angår trækfugle i yngletiden og under trækket til redebygningsstedet.

10. Medlemsstaterne kan kun fravige jagtbegrænsningsreglerne i artikel 7 af følgende grunde, og

»såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning:

a) — af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed

— af hensyn til sikkerheden for luftfarten

— for at hindre omfattende skader på afgrøder, besætninger, skove, fiskeri- og vandområder

— for at beskytte flora og fauna

b) i forsknings- og undervisningsøjemed, for at genoprette og forny bestanden, samt for at muliggøre opdræt i forbindelse med de hermed nævnte formål

c) for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af fuglearter i mindre mængder«.

11. Artikel 9, stk. 2, indeholder følgende bestemmelse:

»I undtagelsesbestemmelserne skal anføres:

— de arter, der er omfattet af undtagelserne

— de tilladte fangst- eller drabsmidler, -indretninger eller -metoder

— de risikovilkår samt de omstændigheder med hensyn til tid og sted, under hvilke sådanne undtagelsesbestemmelser kan meddeles

— den myndighed, som har bemyndigelse til at erklære, at de fastsatte betingelser er opfyldt, og til at træffe afgørelser, og hvilke midler, indretninger eller metoder, der kan bringes i anvendelse inden for hvilke grænser og af hvilke personer

— den kontrol, der skal føres.«

Efter artikel 9, stk. 3, skal medlemsstaterne tilsende Kommissionen en rapport om gennemførelsen af denne artikel; Kommissionen »påser ... til stadighed, at følgerne af sådanne undtagelser ikke er i strid med dette direktiv«, i hvilken henseende »den træffer passende forholdsregler« (artikel 9, stk. 4).

V — Indlæg for Domstolen

12. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen har WWF Italiana, Federazione Italiana della Caccia (den italienske jagtsammenslutning), der har interveneret i hovedsagen, og Kommissionen indgivet skriftlige indlæg til Domstolen. Domstolen har således ikke fået forelagt skriftlige indlæg fra den italienske regering eller andre italienske offentlige myndigheder, herunder sagsøgte i annullationssøgsmålet for den italienske ret. Indlæggene kan sammenfattes på følgende måde.

13. WWF Italiana har gjort gældende, at Domstolen skal fastslå, at artikel 18 i lov nr. 157 er i strid med direktivet, dels fordi jagt på arter, der ikke er nævnt i bilagene til direktiverne efter denne bestemmelse er tilladt, og dels fordi der, som den foreliggende ret har været inde på, overhovedet ikke angives nogen procedure, hvorigennem det skal sikres, at betingelserne ifølge artikel 9 opfyldes. WWF Italiana er af den opfattelse, at den italienske stat, ud fra ønsket om at kunne gennemføre direktivet i overensstemmelse med bestemmelserne i lov nr. 157, ikke har sikret, at de forbud og forpligtelser, som direktivet indeholder, respekteres og opfyldes. Da det lægges til grund, at artikel 18 i nævnte lov blev udstedt i overensstemmelse med direktivets artikel 9, kan i realiteten samtlige de i artikel 18, stk. 1, nævnte arter jages, hvilket er et direkte brud på direktivets bestemmelser.

14. Ifølge WWF Italiana rejser forelæggelseskendelsen to forskellige spørgsmål vedrørende henholdsvis den manglende angivelse i de italienske bestemmelser af en særlig procedure for meddelelse af tilladelse til at gøre undtagelse og uddelegeringen til de regionale myndigheder af beføjelsen til at meddele tilladelse til sådanne undtagelser. Da en tilladelse til at gøre undtagelse ved artikel 18 kan

meddeles stiltiende, er der ikke med denne bestemmelse i overensstemmelse med kravene i Domstolens praksis skabt sikkerhed for, at direktivet gennemføres fuldt ud på tilstrækkelig klar og præcis måde [5]. Den undtagelsesordning, der indføres derved, gælder ikke for særlige situationer og opfylder ikke kravene ifølge direktivets artikel 9. Ifølge sagsøgeren i hovedsagens opfattelse er det lige så urigtigt, at artikel 18 i lov nr. 157 indeholder en liste over vilde fugle, der »teoretisk« kan jages, og at de regionale myndigheder skal drage omsorg for, at de betingelser, der er en forudsætning for, at man kan benytte undtagelser, opfyldes; tilkendelse af retsfastsættelsesbeføjelser til de regionale myndigheder kan ikke begrunde en national lovgivning, der ikke overholder de forpligtelser, der er fastsat i direktivet [6]. På samme måde udgør en simpel administrativ praksis ikke en korrekt opfyldelse af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til et direktiv [7]. I begge tilfælde har medlemsstaten sat sig ud over retssikkerhedsprincippet. WWF Italiana er derfor nået til det resultat, at de relevante italienske lovbestemmelser udgør en tilsidesættelse af direktivet, idet de tillader jagt på fuglearter, der ikke er nævnt i bilag II, og ikke i italiensk retsorden skaber de gennemførelsesregler, procedurer, kontrolforanstaltninger og begrænsninger, der må følges, hvis de myndigheder, der har til opgave at udstede de praktiske regler om jagt under iagttagelse af direktivets artikel 9, skal kunne meddele tilladelse til ombringelse af beskyttede arter.

15. Federazione Italiana della Caccia (»Federcaccia«) har anført, at den præjudicielle sag skal afvises, idet spørgsmålet fra den nationale ret mere vedrører de italienske bestemmelsers lovlighed efter direktivets artikel 9 end fortolkningen af denne artikel.

16. Federcaccia har anført, at direktivet ikke, selv om kun de i bilag II nævnte arter kan jages, er så stift, at der ikke eventuelt kan blive tale om at gøre undtagelse fra dets bestemmelser; således kan der efter direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), f.eks. gives tilladelse til indfangning af bestemte fuglearter i mindre mængder »på strengt kontrollerede betingelser«, når den sker selektivt, hvilket er udtryk for, at lokale sædvaner og behov tillægges særlig betydning. Sammenslutningen har erkendt, at hverken artikel 1 eller artikel 18 i lov nr. 157 nævner de betingelser, der gælder for meddelelse af tilladelse til at gøre undtagelse i overensstemmelse med direktivets bestemmelser, hvilket efter dens beskrivelse er en lakune, der vil kunne skabe vanskeligheder ved anvendelsen af disse bestemmelser. Det står imidlertid efter traktatens artikel 189 medlemsstaterne frit for at vælge midlerne til realiseringen af formålet med direktivet. Lov nr. 157 er ikke noget udtryk for »en afvisende holdning« over for de beskyttelseskrav, som fik Rådet til at vedtage direktivet, og der er ved loven givet regler om en »dynamisk« kontrol med overholdelsen af lovens bestemmelser, hvilket fremgår af dekretet af 22. november 1993 [8], hvorved to arter er blevet fjernet fra listen over fugle, der kan jages.

5 — Dom af 8.7.1987, sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029.

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

7 — Dom af 15.3.1990, sag C-339/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 851.

8 — GURI nr. 76 af 1.4.1994, s. 39.

17. Federcaccia har endvidere bemærket, at lov nr. 157 ud over at være en gennemførelse af direktivet gennemfører Pariser- og Bernerkonventionerne, af hvilke den sidste indeholder regler, der er paralleller til og i nogle tilfælde de samme som fællesskabsbestemmelserne. Ved Bernerkonventionen tillades — eller, hvad der ikke gør nogen forskel, forbydes ikke — jagt på ni af de tolv arter, der er holdt uden for bilag II til direktivet, og som i henhold til lov nr. 157 kan jages. Fællesskabet har tiltrådt konventionen ved »afgørelse nr. 82 af 3. december 1981« [9] og har således stiltiende, men utvetydigt, godkendt de fra listerne i bilag II/1 og II/2 i direktivet afvigende lister over vilde fuglearter, der kan jages. Ved at gennemføre og iværksætte de to supranationale instrumenter har den italienske stat derfor næsten fuldt ud opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til fællesskabsretten og international ret.

18. Dette må efter Federcaccia medføre, at den nationale rets spørgsmål i den foreliggende sag om, hvorvidt det er absolut nødvendigt i en udtrykkelig bestemmelse at angive de forhold, der kan begrunde en undtagelse, jf. direktivets artikel 9, stk. 2's angivelser, mere vedrører lovligheden af den lov, hvorved direktivet gennemføres end fortolkningen af selve direktivet. Et sådant spørgsmål kan efter Federcaccia's opfattelse rejses under en i henhold til traktatens artikel 169 anlagt sag, men ikke under en præjudiciel sag i henhold til traktatens artikel 177. Under alle omstændigheder er bestemmelserne i artikel 9 så klare, at den nationale ret anser dem for at have direkte gyldighed, og et fortolkningsspørgsmål bliver der derfor slet ikke tale om; den forelæggende ret har selv udtalt, at jagttidernes lovlighed udelukkende afhænger af artikel 18 i lov nr. 157.

19. Kommissionen, som har sagsøgt den italienske stat i henhold til traktatens artikel 169 og på baggrund af lov nr. 157, har erklæret sig uenig i forskellige udtalelser fra den nationale rets side i forelæggelseskendelsen vedrørende retsvirkningerne af et direktiv, der er gennemført i national ret [10], en national domstols kompetence til at træffe afgørelse om anvendelse eller ikke anvendelse af en internretlig bestemmelse, der strider mod en fællesskabsretlig bestemmelse [11], og medlemsstaternes forpligtelse til i deres retsorden at gennemføre også klare, præcise og ubetingede bestemmelser i et direktiv [12]. Det er dog Kommissionens opfattelse, at Domstolen kan besvare det spørgsmål, den har fået forelagt uden at tage hensyn til den nationale rets fejlagtige udtalelser.

20. Kommissionen har vedrørende det forelagte spørgsmål henvist til Domstolens faste praksis vedrørende de krav til gennemførelse,

9 — Skal formentlig være Rådets afgørelse 82/72/EØF af 3.12.1981 om indgåelse af konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (EFT 1982 L 38, s. 1).

10 — Den har herved henvist til dom af 4.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, af 28.10.1975, sag 36/75, Rutili, Sml. s. 1219, og af 22.6.1989, sag 103/88, Constanzo, Sml. s. 1839.

11 — Den har herved henvist til dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629, og til Italiens Corte constituzionale's afgørelse i dom nr. 170 af 1984 (Granital).

12 — Der har herved henvist til dom af 6.5.1980, sag 102/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1473.

der følger af et direktiv [13]. Det er dens opfattelse, at det skal fremgå af de nationale foranstaltninger, hvorigennem adgangen til at gøre undtagelse benyttes, at samtlige betingelser ifølge artikel 9, stk. 1 og 2, er opfyldt. En simpel administrativ praksis er ikke tilstrækkelig til at gennemføre disse bestemmelser korrekt. Den har herudover omtalt en anden stiltiende betingelse, der følger naturligt af de betingelser, der udtrykkeligt fremgår af Domstolens praksis, nemlig at enhver undtagelse er tidsbegrænset. Kommissionen har endelig fastslået, at medlemsstaterne efter artikel 9 kun kan uddelegere beføjelsen til at tillade sådanne undtagelser til interne myndigheder, såfremt disse myndigheders kompetence er afgrænset på passende måde, og samtlige formelle og materielle betingelser ifølge direktivet udtrykkeligt anføres.

VI — Behandling af det spørgsmål, der er blevet forelagt Domstolen

i) *Domstolens kompetence*

21. Federcaccia har bestridt, at — som det siges — den nationale rets forelæggelse af det spørgsmål, der er blevet stillet Domstolen i nærværende sag, kan admitteres, og har herved anført, at det forelagte spørgsmål ikke vedrører rækkevidden af direktivets artikel 9, men derimod gennemførelsesbestemmelsernes lovlighed eller manglende lovlighed efter direktivet, og at den nationale ret ikke har behøvet en fortolkning af artikel 9 for at kunne afgøre de spørgsmål, der er fremme i hovedsagen. Federcaccia har i retsmødet desuden søgt at påberåbe sig Domstolens dom af 15. juni 1995 i de forenede sager C-422/93, C-423/93 og C-424/93, Zabala Erasun m.fl. [14].

22. De spørgsmål, Federcaccia har rejst, gælder mere Domstolens kompetence end spørgsmålet om, hvorvidt anmodningen om en præjudiciel afgørelse kan admitteres. Det første spørgsmål, der melder sig, er imidlertid, om Federcaccia selv har beføjelse til at rejse spørgsmål om Domstolens kompetence eller om, hvorvidt den nationale rets anmodning kan admitteres. Ifølge fast retspraksis »... tilkommer [retten til at bestemme, hvilke spørgsmål der skal forelægges Domstolen, ... alene ... den nationale retsinstans], og parterne kan [derfor] hverken ændre deres indhold eller få dem erklæret genstandsløse ... forfatterne af artikel 177 tilstræbte at indføre et direkte samarbejde ... inden for rammerne af en procedure, som ikke har karakter af et tvistemål, og hvor parterne ikke har noget initiativ, men kun får lejlighed til at udtale sig« [15]. Parterne i hovedsagen kan således hverken anfægte Domstolens kompetence til at træffe afgørelse i en præjudiciel sag eller påstå en sådan sag afvist [16].

23. Anbringendet om, at den nationale ret har anmodet Domstolen om at tage stilling

13 — Jf. den ovenfor i note 5 nævnte dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Belgien, præmis 9, og fremdeles i det følgende i punkt 27.

14 — Sml. I, s. 1567.

15 — Dom af 9.12.1965, sag 44/65, Singer et Fils, Sml. 1965-1968, s. 137, på s. 139, org. ref.: Rec. s. 1191, på s. 1198 og 1199.

16 — Dom af 19.1.1994, sag C-364/92, SAT Fluggesellschaft, Sml. I, s. 43, præmis 8-14.

til de relevante nationale bestemmelsers lovlighed efter direktivet er under alle omstændigheder forkert. Både af ordlyden af det forelagte spørgsmål og den tankegang, der ligger bag det, følger det, at der ønskes en fortolkning fra Domstolen af direktivets artikel 9 under omstændigheder, hvor det er »åbenbart«, at en fortolkning af fællesskabsretten har »forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand« [17]. I den foreliggende sag kan den nationale ret f.eks. anse en fortolkning af direktivet for en nødvendighed, enten for fortolkningen af bestemmelserne i lov nr. 157, der specielt henviser til direktivet, eller for en vurdering af denne lovs retmæssighed efter direktivet; under alle omstændigheder er den nationale ret forpligtet til at fortolke den nationale lov i lyset af det direktiv, som loven skal være en gennemførelse af [18]. Selv om Domstolen i denne sag ikke kan tage stilling til nationale bestemmelsers lovlighed efter fællesskabsretten, kan den »give de oplysninger vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten ved hjælp af hvilke den nationale ret kan løse det retsspørgsmål, den har fået forelagt« [19].

24. Endvidere tilkommer det ikke Domstolen »at tage stilling til, om de spørgsmål, som er blevet forelagt« for at afgøre sagen for den nationale ret, »er relevante« [20]. Domstolen har gentagne gange fastslået, at »det tilkommer alene de nationale retter på baggrund af den enkelte sags særlige omstændigheder ... at tage stilling til såvel, om det er nødvendigt at anmode om en præjudiciel afgørelse for at kunne afsige dom i sagen, som om de spørgsmål, der forelægges Domstolen, er relevante« [21].

25. Federcaccia's henvisning til Zabala Erasun m.fl.-dommen er heller ikke på sin plads. Ganske vist tilkommer det Domstolen at undersøge de omstændigheder, hvorunder den får forelagt et spørgsmål, med henblik på at efterprøve sin egen kompetence, men denne sag indeholder intet, på grundlag af hvilket det kan fastslås, at tvisten ikke længere verserer for den nationale ret, eller at den præjudicielle afgørelse er unødvendig for virkelig at afgøre denne tvist [22]. Resultatet må efter min mening blive, at den foreliggende præjudicielle anmodning kan admitteres, og at Domstolen har kompetence til at træffe den afgørelse, der anmodes om.

ii) *De forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af direktivet*

26. Den nationale ret har i den foreliggende sag rejst spørgsmålet om de forpligtelser, der består for medlemsstaterne til at angive grundene til, at de benytter den adgang til at gøre undtagelse, som de har i henhold til direktivets artikel 9. Selv om kernen i den sag, den har fået forelagt, er spørgsmålet om, hvorvidt

17 — Dom af 3.3.1994, forenede sager C-332/92, C-333/92 og C-335/92, Eurico Italia m.fl., Sml. I, s. 711, præmis 17.

18 — Dom af 10.4.1984, sag 14/83, Von Volson og Kamann, Sml. s. 1891, præmis 26.

19 — Jf. eksempelvis dom af 23.11.1989, sag C-150/88, Parfümerie-Fabrik 4711, Sml. s. 3891, præmis 12.

20 — Dom af 16.3.1978, sag 117/77, Pierik, Sml. s. 825, præmis 6 og 7.

21 — Dom af 6.7.1995, sag C-62/93, BP Supergaz, Sml. I, s. 1883, præmis 10.

22 — Den ovenfor i note 14 nævnte Zabala Erasun m.fl.-dom, præmis 17, 28 og 29.

de af Giunta Regionale i regionen Veneto fastsatte jagttider er lovlige efter direktivet, er det den nationale rets opfattelse, at der kun kan tages stilling til lovligheden af jagttiderne på grundlag af gennemførelsesreglerne, dvs. lov nr. 157. Under disse omstændigheder vil Tribunale søge at få sikkerhed for, at direktivet er korrekt gennemført ved lov nr. 157. For at kunne give den forelæggende ret et nyttigt svar må der foretages en mere fuldstændig undersøgelse af omfanget af de forpligtelser, der er pålagt medlemsstaterne ved direktivet for så vidt angår jagten på vilde fugle, i stedet for blot at undersøge spørgsmålet om forpligtelsen til at angive grunde. På baggrund af disse fortolkningselementer vil den nationale ret kunne tage stilling til, om og i hvilken udstrækning artikel 9 i direktivet er relevant for en stillingtagen til gyldigheden af de anfægtede jagttider.

27. Når henses til den argumentation, der er påberåbt i forelæggelseskendelsen, og som parterne er fremkommet med, kan der hensigtsmæssigt henvises til Domstolens praksis vedrørende det almindelige spørgsmål om direktivets gennemførelse. Dette spørgsmål har Domstolen fået forelagt talrige gange tidligere under traktatbrudssager anlagt af Kommissionen. Den konklusion, som Domstolen i de to første af denne slags sager, der blev anlagt, nåede til, fortjener at blive citeret in extenso:

»Om gennemførelsen af direktivet i national ret bemærkes, at det ikke er absolut nødvendigt formelt og ordret at gentage direktivets bestemmelser i udtrykkelige specielle lovbestemmelser, men at det er tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig og præcis måde (jf. Domstolens dom af 23.5.1985, sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1661, på s. 1667). En punktlig gennemførelse har dog en særlig betydning i et tilfælde som det foreliggende, hvor forvaltningen af det fælles eje er betroet medlemsstaterne på deres respektive territorier« [23].

28. Domstolen har udtalt, at »det ved national lovgivning må sikres, at de fuglearter, der ikke er nævnt i bilag II, ikke kan jages«, og at en national lovgivning, hvorved det ikke er udelukket, at andre arter end de i direktivets bilag II nævnte kan jages »afføder en usikker retsstilling«, der ikke kan forenes med de forpligtelser, som medlemsstaterne i henhold til direktivet skal opfylde [24]. Desuden »følger [det] af direktivets almindelige beskyttelsesordning ..., at der ikke i den nationale lovgivnings bestemmelser kan ske en udvidelse af fortegnelsen i direktivets bilag II over fugle, der kan gøres til genstand for jagtvirksomhed« [25].

29. Nævnte praksis og ordlyden af artikel 9 fremhæver den helt ekstraordinære karakter af adgangen ifølge denne bestemmelse til at

23 — Dom af 8.7.1987, sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073, præmis 9; jf. fremdeles den ovenfor i note 5 nævnte dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Belgien, præmis 9.

24 — Den ovenfor i note 5 nævnte dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Belgien, præmis 14 og 16.

25 — Den i note 23 nævnte dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Italien, præmis 12.

gøre undtagelse fra forbuddet mod drab på beskyttede fugle, jf. direktivets artikel 5, og fra de restriktioner for jagt, der er fastsat i direktivets artikel 7. Med artikel 7 foreligger der en permanent undtagelse, hvorefter jagt på de nævnte arter tillades på visse betingelser og navnlig vedrørende opretholdelsen af bestandene af disse arter og deres beskyttelse i visse tider af året, hvor de er særlig udsat. Jagten på andre vilde fuglearter kan efter direktivets artikel 9 kun, som Domstolen på det bestemteste har fastslået det, være lovlig på tre betingelser. Det hedder herom:

»For det første kan en medlemsstat kun fravige direktivets regler, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning. For det andet skal en fravigelse begrundes i mindst ét af de i direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), b) og c), nævnte hensyn, og opregningen af disse hensyn er udtømmende. For det tredje skal for alle fravigelser de i nævnte artikel 9, stk. 2, præcist anførte formkrav overholdes, idet fravigelserne herved skal begrænses mest muligt, og således at Kommissionen bliver i stand til at føre kontrol ... [der består altså en adgang til at fravige den generelle beskyttelsesordning], men dog kun for så vidt angår konkrete enkelttilfælde, der repræsenterer klart afgrænsede behov og specielle situationer« [26].

30. De sæt af betingelser, der er fastsat i artikel 9, gælder ganske klart kumulativt, og da denne artikel udgør en undtagelse fra forbuddene ifølge artikel 5-8, skal de fortolkes nøje efter ordlyden. Foreligger der en anden tilfredsstillende løsning af problemerne vedrørende sikkerheden for luftfarten eller for beskyttelsen af afgrøder, der ellers kan begrunde anvendelsen af artikel 9, er enhver undtagelse i medfør af denne bestemmelse udelukket. Jagt som fritidsbeskæftigelse er også forbudt, eftersom denne jagt ikke er nævnt som en af de grunde, medlemsstaterne kan anvende for at gøre undtagelse fra disse forbud. Desuden indebærer Domstolens i det foregående punkt citerede analyse af denne bestemmelse, at artikel 9, stk. 1 og 2, skal læses i sammenhæng; de formelle betingelser, der opstilles i sidstnævnte stykke, skal gøre det muligt at gennemføre en nøje kontrol med, at betingelserne ifølge det første stykke er opfyldt. Af samme retspraksis fremgår det, at det i alle traktatbrudssager, selv om Domstolen undersøger muligheden for, at en national lovbestemmelse eventuelt er begrundet ifølge artikel 9, er medlemsstatens opgave at fremkomme med de oplysninger, der beviser, at de betingelser, hvis opfyldelse er en forudsætning for en sådan undtagelse, er opfyldt [27].

31. Kravene ifølge direktivet vedrørende gennemførelsen af artikel 9 er blevet præciseret i en række senere domme i sager, hvori

26 — Den ovenfor i note 23 nævnte dom af 8.7.1987, Kommissionen mod Italien, præmis 7.

27 — Jf. eksempelvis de ovenfor i note 5 og 23 nævnte domme af 8.7.1987, Kommissionen mod Belgien, og Kommissionen mod Italien, henholdsvis præmis 34 og præmis 14.

medlemsstaterne sædvanligvis har forsøgt — oftest uden held — at påberåbe sig denne bestemmelse for at begrunde bestemmelser i national ret, der umiddelbart synes uforenelige med direktivet. I sagen Kommissionen mod Tyskland undersøgte Domstolen de nationale bestemmelser, der gjorde undtagelse fra forbuddet navnlig mod at dræbe og indfange beskyttede fugle og mod at ødelægge deres reder og æg, når sådan virksomhed forekom inden for rammerne af »normal anvendelse af jorden i forbindelse med landbrug, skovbrug eller fiskeri« eller »inden for rammerne af udnyttelsen af produkter fra sådanne former for virksomhed«. Domstolen fastslog, at disse undtagelser »opfylder ikke kravene ifølge direktivets artikel 9. For [disse former for virksomhed] kan ikke ligestilles med nogle af de grunde, der er nævnte i direktivets artikel 9« [28]. På samme måde fastslog Domstolen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, at de nationale bestemmelser, hvorefter det var tilladt ejere eller brugere af jordstykker at dræbe eller indfange beskyttede fugle, der truede med at forvolde visse skader eller forurening, var i strid med artikel 9, stk. 1, idet »det ikke efter de nationale bestemmelsers ordlyd er en forudsætning for at opnå tilladelse, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, jf. direktivets artikel 9, stk. 1« [29]. I sagen Kommissionen mod Frankrig nåede Domstolen til det resultat, at den nationale ordning, der ikke indeholdt bestemmelser om beskyttelse af visse vilde fuglearters reder og æg, var i strid med direktivet; i den omhandlede franske ordning var nemlig hverken grundene til at gøre undtagelse eller de i direktivets artikel 9, stk. 2, opstillede kriterier og betingelser angivet, og ordningen var derfor ikke lovlig efter direktivets artikel 5 [30]. Domstolen fastslog, at det for at gennemføre direktivet korrekt var nødvendigt både, at forbuddene ifølge direktivet og de kriterier, på grundlag af hvilke medlemsstaterne kan fravige disse forbud, angives i præcise nationale bestemmelser [31].

32. De krav, der stilles til en korrekt gennemførelse, hindrer naturligvis ikke en medlemsstat i at uddelegere gennemførelsesbeføjelser til myndigheder i regionerne eller amterne. Ifølge fast praksis »[kan] ... hver medlemsstat ... frit ... fordele kompetence på nationalt plan, som den finder det hensigtsmæssigt, og kan gennemføre et direktiv ved foranstaltninger, der træffes af de regionale eller lokale myndigheder, men ... medlemsstaten ... fritages [ikke herved] for forpligtelsen til at omsætte direktivets bestemmelser til bindende internretlige bestemmelser« [32]. Domstolen har i en nyligt afsagt dom haft lejlighed til at fastslå, at »... de pågældende nationale retsforskrifter ... [skal] give en sikker hjemmel for, at direktivet efterleves fuldt ud af de nationale myndigheder, at retstilstanden med hjemmel i nævnte retsforskrifter er tilstrækkelig bestemt og klar, og at de af direktivet omfattede sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet

28 — Dom af 17.9.1987, sag 412/85, Sml. s. 3503, præmis 19.

29 — Dom af 13.10.1987, sag 236/85, Sml. s. 3989, præmis 13.

30 — Dom af 27.4.1988, sag 252/85, Sml. s. 2243, præmis 11.

31 — Den i note 30 nævnte dom, Kommissionen mod Frankrig, præmis 19, samt den i note 7 nævnte dom af 15.3.1990, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 28.

32 — Dom af 14.1.1988, forenede sager 227/85, 228/85, 229/85 og 230/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1, præmis 9.

fald kan håndhæve rettighederne ved de nationale domstole« [33].

33. Hvad lov nr. 157 angår ser det ganske vist ud til, at regionerne og de autonome amter formelt er forpligtede til at følge direktivet i henhold til lovens artikel 1, stk. 3 og 4, men ordlyden af nævnte lovs artikel 18, stk. 1, kan have givet disse myndigheder indtryk af, at den italienske stat allerede med hensyn til de omhandlede arter og for præcist fastlagte perioder havde truffet afgørelse om, at betingelserne ifølge artikel 9 var opfyldt. For en simpel tilføjelse uden udtrykkelig angivelse af grunde af en række beskyttede arter på listen over arter, som det ifølge direktivet artikel 7 og bilag II er tilladt at jage, virker som en undergravelse af det synspunkt, at lov nr. 157 udgør en undtagelseslov. Som anført i det foregående udgør jagt ikke i og for sig en undtagelsesgrund. Det er en alvorlig underkendelse af de virkelige forhold, såfremt det gøres gældende, at der dermed er skabt en »uklar retsstilling«, der ikke kan forenes med de krav, der gælder for direktivets gennemførelse.

34. Domstolen har i dom af 8. juli 1987, Kommissionen mod Italien [34] undersøgt spørgsmålet, om nationale bestemmelser, hvorved det blev pålagt myndighederne i regionerne at gennemføre direktivet, var i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Ved italiensk lov nr. 968 af 27. december 1977 blev der tillagt regionerne beføjelse til at tillade indfangning og salg af trækfugle med henblik på deres anvendelse som levende lokkefugle eller til *fritidsformål* (som husdyr). I dommen oplyses det, at Kommissionens anbringende »må forstås således, at der hverken gøres indsigelse mod regionernes kompetence vedrørende reguleringen af jagten eller mod de af regionerne ved lov eller administrativt udstedte bestemmelser« [35]. Den italienske regering kunne nu imidlertid ikke påberåbe sig artikel 9 som begrundelse for den tilsyneladende tilsidesættelse af forbuddene ifølge artikel 5; da den relevante nationale bestemmelse ikke angav de kriterier og betingelser, der kræves ifølge artikel 9, stk. 2, i direktivet, eller pålagde regionerne en forpligtelse til at tage hensyn til de nævnte kriterier og betingelser, »giver denne bestemmelse anledning til retsuvished for så vidt angår de forpligtelser, regionerne skal overholde i deres regler. Derfor haves der ikke nogen sikkerhed for, at indfangningen af visse fuglearter er begrænset til det strengt nødvendige minimum ... eller for at indfangningsmidler, -anlæg eller -metoder ikke er massive og ikke-selektive og ude af stand til lokalt at forhindre, at en art uddør. Dette betyder, at direktivets artikel 9, for så vidt angår denne bestemmelses afgørende detaljer, ikke er fuldstændig klart og utvetydigt gennemført i de italienske bestemmelser« [36]. I de senere sager vedrørende den samme nationale lovgivning har Domstolen fastslået, »at det ville være i strid med retssikkerhedsprincippet, hvis en medlemsstat kan begrunde en national lovgivning, der ikke overholder de forbud, der er fastsat i et

33 — Dom af 23.3.1995, sag C-365/93, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 499, præmis 9.

34 — Nævnt i note 23.

35 — Samme dom, præmis 33.

36 — Samme dom, præmis 39.

direktiv, ved at henvise til de retsanordningsbeføjelser, der tilkommer de regionale myndigheder« [37]. Den argumentation, der blev lagt til grund i denne sag, der også vedrørte undtagelser på jagtområdet i Italien, må også være bindende i den foreliggende sag.

35. Domstolen skal ikke i denne sag se nærmere på virkningerne i italiensk ret af det ministerielle cirkulære af 29. januar 1993, hvorved regionerne og de autonome amter blev opfordret til kun at gøre undtagelse i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Men nævnes skal det dog, at en punktlig anvendelse af betingelserne og kriterierne i artikel 9 kræver, at enhver gennemførelsesbestemmelse som forudsætning for at gøre undtagelse angiver, »at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning«, hvilket er en afgørende forudsætning, der ikke omtales i cirkulæret. Det er endvidere klart, at en administrativ praksis i en medlemsstat, der selv er i overensstemmelse med direktivet, ikke er nok til at sikre en passende gennemførelse af dette [38]. Til gengæld anerkender Domstolen faktisk, at nationale lovbestemmelser kan være knyttet til andre foranstaltninger, blot disse udgør »almengyldige akter, der kan afføde rettigheder og forpligtelser for privatpersoner«, og blot den nationale myndighed, der har bemyndigelse til at træffe disse foranstaltninger, må holde sig inden for rammerne af direktivets bestemmelser [39].

36. Efter min mening følger det af direktivets system, at en medlemsstat, der vælger at indføre en undtagelse ved hjælp af en internretlig bestemmelse, og betror de regionale eller amtslige myndigheder at vedtage gennemførelsesforanstaltningerne, ikke kan søge at indføre en ekstraordinær undtagelse, hvorved jagt tillades i medfør af artikel 9, som om den var en uadskillelig del af de bestemmelser, hvorved jagt tillades i henhold til direktivets artikel 7. Som bemærket i det foregående stiller artikel 7 ikke krav om, at særlige forudsætninger er opfyldt på forhånd; efter den skal visse mindstekrav til sikring af bevarelsen af bestandene af de omhandlede arter være opfyldt, for at jagt på disse arter kan tillades. Omfanget af den jagt, der kan blive tale om i henhold til en undtagelse i medfør af artikel 9, afhænger af de grunde, af hensyn til hvilke undtagelsen benyttes. Det forekommer mig f.eks. højst sandsynligt, at jagt begrundet i luftsikkerhedshensyn vil have en mere begrænset geografisk udstrækning end f.eks. jagt med henblik på at hindre omfattende skader på afgrøder og besætninger. Enhver national undtagelse i medfør af artikel 9 skal begrænses til det absolut nødvendige for det formål, der har ført til dens indførelse.

37. Af mine konstateringer i det foregående følger efter min mening, at direktivets artikel 9 ikke kan påberåbes som begrundelse for nationale bestemmelser, der tillader jagt på visse fuglearter, der ikke er nævnt i de i den forbindelse relevante bilag til direktivet, når disse bestemmelser ikke indeholder klare og

37 — Den ovenfor i note 6 nævnte dom af 17.1.1991, Kommissionen mod Italien, præmis 17.

38 — Den ovenfor i note 29 nævnte dom af 13.10.1987, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 18.

39 — Den ovenfor i note 7 nævnte dom af 15.3.1990, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 7 og 8.

objektive kriterier, på grundlag af hvilke det kan fastslås, at betingelserne for at gøre fravigelse ifølge artikel 9 er opfyldt, og under disse bestemmelser i det mindste ikke »for at opfylde præcise krav og imødekomme behovene i særlige situationer« begrænser jagten til det absolut nødvendige og ikke på tilstrækkelig klar måde angiver de regionale myndigheders forpligtelse til at opfylde disse betingelser.

38. Federcaccia har villet påberåbe sig Berner-konventionen af 3. december 1981 om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, som Fællesskabet tiltrådte ved afgørelse 82/72 [40], og navnlig den omstændighed, at konventionen ikke beskytter visse fuglearter, som det efter direktivet er forbudt at jage. Men for det første fritager den omstændighed, at konventionen ikke finder anvendelse på visse truede fuglearter, ikke medlemsstaterne fra at opfylde deres forpligtelser i henhold til direktivet; at der ikke er udstedt et forbud mod jagt på disse arter, er ikke ensbetydende med, at der er givet tilladelse til jagt på dem. For det andet indeholder afgørelse 82/72 absolut intet om, at Fællesskabets tiltrædelse af konventionen på en eller anden måde skulle have ændret de forpligtelser, medlemsstaterne har efter direktivet, der er nævnt i betragtningerne til afgørelsen. Endelig kan, som Kommissionen har bemærket, deltagerne i konventionen efter dennes artikel 12 indføre strengere foranstaltninger end dem, der fastlægges ved konventionen, og direktivet må anses for at være en sådan strengere foranstaltning.

39. Federcaccia har i retsmødet henvist til, at den italienske regering den 12. august 1992 gav Kommissionen underretning om de undtagelser, den ønskede at indføre på grundlag af direktivets artikel 9. At der gives underretning om en undtagelse, beviser imidlertid ikke, at denne er i overensstemmelse med de materielretlige bestemmelser i artikel 9, stk. 1 og 2. Efter Kommissionen har Den Italienske Republik i hvert fald ikke i sin beretning fra oktober 1992 om direktivets gennemførelse nævnt artikel 18 i lov nr. 157 som en undtagelse, der blev givet i medfør af artikel 9 [41]. Federcaccia har også henvist til ministerielt cirkulære af 29. januar 1993 samt lov nr. 50, der blev vedtaget af regionen Veneto den 9. december 1993, til støtte for sit argument om, at man i de relevante italienske bestemmelser har benyttet de kriterier, på grundlag af hvilke medlemsstaterne kan gøre undtagelse fra de i direktivet fastsatte forbud. Dette går ikke blot på tværs af foreningens udtalelse om, at undtagelsen alene foreligger med lov nr. 157, det bliver desuden uforståeligt, hvorledes det ene eller det andet af disse regelsæt kan være relevant, når det gælder gyldigheden af en afgørelse, der blev vedtaget den 21. juli 1992.

40 — Nævnt ovenfor i note 9.

41 — Underretning blev dog givet for ni af de tolv i artikel 18, stk. 1, nævnte arters vedkommende (anden beretning om gennemførelsen af direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle, KOM(93) 572 endelig udg. af 24.11.1993, s. 88).

iii) *Den nationale rets pligter*

40. Når en national ret kommer ud for en tilsyneladende modstrid mellem en internretlig bestemmelse eller en forvaltningsakt, der er udstedt med hjemmel i en internretlig bestemmelse, hvorved et fællesskabsdirektiv gennemføres, og direktivets egne ord, hindrer forekomsten af de nationale gennemførelsesbestemmelser den ikke i at tage hensyn til direktivets bestemmelser, således som det tilsyneladende er den nationale rets opfattelse i denne sag. Og såfremt en national ret ikke er i stand til at afgøre, om denne internretlige bestemmelse eller denne forvaltningsakt materielretligt er i overensstemmelse med direktivet, må den efterprøve, om denne bestemmelse eller denne forvaltningsakt er i overensstemmelse med selve direktivets ordlyd. Retten er jo i medfør af traktatens artikel 5 og 189 forpligtet til at »træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnet til at sikre opfyldelsen« af den forpligtelse, medlemsstaterne har til at virkeliggøre et givet direktiv; »heraf følger, at ved anvendelsen af national ret, især af bestemmelserne i en national lov, der særligt er vedtaget for at gennemføre [direktivet] ... er den nationale domstol forpligtet til at fortolke intern ret i lyset af direktivets ordlyd og formål« [42]. Således forholder det sig, selv om der ved direktivet gives medlemsstaten en adgang til at fravige dets bestemmelser; under disse omstændigheder »påhviler det den nationale ret, for hvilken direktivet påberåbes, dels at efterprøve, om den omtvistede nationale foranstaltning går ud over medlemsstaternes skønsfrihed og altså ikke kan betragtes som en lovlig undtagelse ...« [43].

41. Forekomsten af en italiensk retsregel, som den nationale ret har henvist til, og hvorefter den er afskåret fra at undersøge, om lov nr. 157 i den foreliggende sag stemmer overens med direktivet, er blevet betvivlet af Kommissionen. Hvorledes det end forholder sig, er det forlængst i Domstolens praksis fastslået, at »enhver bestemmelse i en national retsorden eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retslig praksis, som har til følge, at fællesskabsrettens virkning begrænses ved, at den dommer, der er kompetent til at anvende fællesskabsretten, frakendes mulighed for, når han anvender denne, at foretage, hvad der kræves for at udelukke nationale lovgivningsbestemmelser, der måtte udgøre en hindring — selv om den kun var midlertidig — for fællesskabsreglernes fulde virkning, ... er uforenelig med de krav, der følger af selve fællesskabsrettens natur« [44]. Som følge heraf er den nationale ret i den foreliggende sag efter min mening ikke blot beføjet, men også forpligtet til i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhviler den italienske stat i henhold til traktaten, at kontrollere, at den af Giunta Regionale for regionen Veneto trufne afgørelse nr. 4209 om jagttider opfylder de restriktive betingelser i direktivets artikel 9, idet den enten må fortolke den herhenhørende bestemmelse i lov nr. 157 som stemmende overens med direktivet eller udelukke anvendelsen af enhver bestemmelse i nævnte lov, der er uforenelig med direktivet.

42 — Den ovenfor i note 18 nævnte Von Colson og Kamann-sag.

43 — Dom af 1.2.1977, sag 51/76, Nederlandse Ondernemingen, Sml. s. 113, præmis 29.

44 — Dom af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433, præmis 20.

VII — Forslag til afgørelse

42. På baggrund af disse bemærkninger foreslår jeg Domstolen at besvare det spørgsmål, den har fået forelagt af Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, Sezione II, på følgende måde:

»1) Artikel 9 i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle kan ikke påberåbes til støtte for retsforskrifter i en national lov, som giver regionale eller kommunale myndigheder beføjelse til at godkende jagt på visse fuglearter, som ikke er nævnt i bilagene til direktivet, når disse retsforskrifter ikke indeholder klare og objektive kriterier, på grundlag af hvilke det kan fastslås, om de betingelser for at fravige direktivets bestemmelser, som er fastsat i artikel 9, er opfyldt, ikke begrænser jagten til det, som er strengt nødvendigt af hensyn til præcise krav i nærmere angivne situationer eller ikke tilstrækkeligt klart angiver de forpligtelser, der påhviler de regionale myndigheder, som skal opfylde disse betingelser.

2) Når den nationale ret ikke kan afgøre, om en forvaltningsakt, som indeholder jagttiderne for jagten på vilde fugle, er i overensstemmelse med de nationale lovregler til gennemførelse af direktivet, påhviler det den at efterprøve, om forvaltningsakten materielt er i overensstemmelse med selve ordlyden af direktivets bestemmelser.«