FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 15. februar 2001 [1]

1. I denne sag har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, 7 og 9 i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle [2] samt dets bilag II, idet den ikke har udstedt alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet.

2. Kommissionen har til støtte for sit søgsmål gjort gældende, at Den Italienske Republik har tilsidesat bestemmelserne i fugledirektivets artikel 5, 7 og 9 samt i dets bilag II,

— idet den har indført regler, hvorefter det er tilladt at indfange fuglearterne Passer italiae, Passer montanus og Sturnus vulgaris [3], med henblik på at anvende dem som lokkefugle og at være i besiddelse af disse arter

— idet den har udstedt bestemmelser om, at disse regler finder anvendelse som en generel og permanent undtagelse, og

— idet den har undladt at gennemføre bestemmelserne i samme direktivs artikel 9, stk. 1, litra a) og b).

I — Retsforskrifter

A — *Fugledirektivet*

3. Fugledirektivet har i henhold til artikel 1, stk. 1, til formål at »[beskytte] alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa« [4]. For at opnå dette fastsætter direktivet regler for bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter. Derudover fastsætter det regler for udnyttelse af arterne.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 103, s. 1 (herefter »fugledirektivet«).

3 — Herefter »de omtvistede arter«.

4 — Herefter »de beskyttede arter«.

4. Ifølge fugledirektivets artikel 5, litra a) og e), indeholder direktivet et generelt forbud mod at dræbe, indfange eller være i besiddelse af de beskyttede arter.

5. I henhold til fugledirektivets artikel 7, stk. 1, kan de i bilag II nævnte arter imidlertid jages i overensstemmelse med den nationale lovgivning. Nærmere bestemt kan de i bilag II/1 nævnte arter jages i hele Fællesskabets geografiske område, hvor direktiv 79/409 finder anvendelse. Derimod kan de i bilag II/2 nævnte arter kun jages i de medlemsstater, der er nævnt i dette bilag.

6. Medlemsstaterne kan på den betingelse, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, fravige denne restriktive ordning for jagten samt de andre restriktioner og forbud, der er omhandlet i fugledirektivets artikel 5, af de i direktivets artikel 9, stk. 1, nævnte grunde, det vil sige:

a) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed, sikkerheden for luftfarten, for at hindre omfattende skader i landbruget, for at beskytte flora og fauna

b) i forsknings- og undervisningsøjemed, for at genoprette og forny bestanden og for at muliggøre opdræt i forbindelse hermed, og

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

7. Fugledirektivets artikel 9, stk. 2, fastsætter, at der »[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 afgørelse om, hvilke midler, indretninger eller metoder, der kan bringes i anvendelse inden for hvilke grænser og af hvilke personer

— den kontrol, der skal føres.«

8. Direktivets artikel 18, stk. 1, bestemmer, at: »Medlemsstaterne sætter de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden for en frist på to år fra dets meddelelse. De underretter straks Kommissionen herom.«

B — *De nationale bestemmelser*

Den italienske lov nr. 157/92 af 11. februar 1992 [5]

9. Lov nr. 157/92 er den nationale retsakt, hvormed Den Italienske Republik har gennemført bestemmelserne i fugledirektivet.

10. Lovens artikel 1, stk. 3, bestemmer, at regioner med almindelig status »skal udstede bestemmelser om forvaltning og beskyttelse af samtlige vildtlevende dyrearter i overensstemmelse med bestemmelserne i den pågældende lov, internationale aftaler og fællesskabsdirektiver«. Bestemmelsen fastsætter endvidere, at regioner med særlig status og de autonome provinser er pålagt denne forpligtelse »inden for grænserne af deres særlige beføjelser som fastlagt i deres respektive forfatningsbestemmelser«.

11. Artikel 2, stk. 3, i lov nr. 157/92 bestemmer, at »kontrollen med fuglebestanden ved lufthavnene henhører under transportministerens ressort«.

12. Artikel 4, stk. 4, i lov nr. 157/92 bestemmer, at »indfangning af fugle med henblik på at anvende disse som lokkefugle [kun] er tilladt, for så vidt angår følgende arter: sanglærke, sjagger, vindrossel, sangdrossel, stær, solsort, spurv, skovspurv, vibe, ringdue. Fugle af andre arter, der bliver indfanget, skal ringmærkes og straks frigives«.

13. Artikel 5, stk. 2, i lov nr. 157/92 bestemmer, at »regionerne udsteder endvidere bestemmelser om opbygningen og

5 — GURI nr. 46 af 25.2.1992, Supplemento Ordinario nr. 41, herefter »lov nr. 157/92«.

forvaltningen af bestanden af fugle, der anvendes som levende lokkefugle for så vidt angår de arter, der er omhandlet i artikel 4, stk. 4, og fastsætter, at alle jægere, der udøver jagt i overensstemmelse med artikel 12, stk. 5, litra b), højst må være i besiddelse af ti eksemplarer af hver art og højst fyrre eksemplarer i alt. For så vidt angår jægere, som udøver jagt ved anvendelse af midlertidige kunstige skjul og levende lokkefugle, må antallet af ovennævnte fugle ikke overstige ti«.

14. Den oprindelige affattelse af artikel 18 i lov nr. 157/92 nævnte en række arter — herunder de fuglearter, der er omhandlet i tvisten — som kunne jages i Italien.

15. Artikel 19, stk. 2, i lov nr. 157/92 præciserer, at det påhviler regionerne at kontrollere de vilde dyrearter, også på de områder, hvor jagt ikke er tilladt, med henblik på at sikre følgende mål: en forbedring af forvaltningen af den zoologiske arv, beskyttelse af jordbunden, sundhedshensyn, biologisk udvælgelse, beskyttelse af den kunsthistoriske arv, beskyttelse af dyreavl, landbrugsproduktion, skovbrug og fiskeriområder. Denne kontrol skal udføres på en selektiv måde og som hovedregel ved hjælp af økologiske metoder. Hvis Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica [6] finder, at kontrolmetoderne ikke er effektive, kan regionerne give tilladelse til aflivningsplaner for de berørte fuglearter og anmode vildtplejere eller eventuelt skovfogeder, kommunale tilsynsmyndigheder eller privatpersoner med jagttegn om hjælp ved gennemførelsen af disse.

Landbrugsministeriets cirkulære nr. 3/93 af 29. januar 1993 [7]

16. Cirkulære 3/93 indfører undtagelsesbestemmelser til forbuddet i fugledirektivet. I cirkulæret bestemmes det, at indfangning af fugle med henblik på at anvende dem som lokkefugle og besiddelse af disse, som omhandlet i artikel 4, stk. 4, og artikel 5, stk. 2, i lov nr. 157/92, er tilladt inden for rammerne af undtagelsesbestemmelserne i henhold til fugledirektivets artikel 9.

Ministerpræsidentens dekret af 21. marts 1997 [8]

17. For at efterkomme fugledirektivets bilag II har dekretet af 21. marts 1997 ændret artikel 18 i lov nr. 157/92 ved at fjerne arterne Passer italiae [9], Passer montanus [10], Passer domesticus, Colinus virgi-

6 — Det Nationale Institut for Vilde Dyr (herefter »INFS«).

7 — GURI nr. 38 af 16.2.1993 (herefter »cirkulære 3/93«).

8 — GURI nr. 98 af 29.4.1997 (herefter »dekretet af 21. marts 1997«).

9 — Italiensk spurv.

10 — Skovspurv.

nianus, Sturnus vulgaris [11], Corvus frugilegus, Corvus monedula, Bonasa bonasa og Limosa limosa fra listen over arter, der kan jages.

18. I cirkulæreskrivelse af 13. maj 1997 fra INFS [12] blev der givet bestemte præciseringer. Skrivelsen anfører nemlig, at dekretet af 21. marts 1997:

»[...] har forbudt jagt på visse arter, herunder stær (Sturnus vulgaris), skovspurv (Passer montanus) italiensk spurv (Passer italiae) samt gråspurv (Passer domesticus), som indtil for nylig stadig kunne indfanges og anvendes som levende lokkefugle ved bagholdsjagt.

Den beskyttelse, der er givet disse fire arter, betyder, at de ikke må anvendes som lokkefugle ved jagt. Der skal således foretages ændringer af de gældende bestemmelser vedrørende forvaltningen af fangstindretninger.

Som følge heraf gøres de myndigheder, som dette cirkulære er rettet til, opmærksom på den omstændighed, at de ved fastsættelsen af 'region- og provinsbestemmelser om anvendelsen fangstindretninger for fugle, der skal anvendes som lokkefugle' for året 1997, skal foretage ændringer af INFS-modellerne i overensstemmelse hermed. Foruden et forbud mod indfangning af stær, italiensk spurv, skovspurv samt gråspurv skal indfangning i hvileområder ligeledes forbydes (således som dette derimod er angivet i 'de almindelige bestemmelser om anvendelse og forvaltning af indretninger til jagt af fugle som lokkefugle', som omhandlet i afsnittet *Anlægstyper og specialisering*, punkt 3).

Da ændringerne i de ovennævnte bestemmelser samt den ændrede liste over arter, der må indfanges, er omfattet af egnethedsbegrebet, som omhandlet i artikel 4, stk. 3, i lov nr. 157/92, skal ændringerne meddeles rettidigt af disse myndigheder til ansøgerne fra provinserne, der straks tilsender INFS beviser for, at de opfylder de krav, der er fastsat for indeværende år.«

Dekretet af 27. september 1997 [13]

11 — Stær.

12 — Herefter »cirkulæreskrivelsen fra INFS«.

13 — GURI nr. 254 af 30.10.1997 (herefter »dekretet af 27. september 1997«).

19. Dette dekret blev vedtaget af ministerpræsidenten. I henhold til dekretets artikel 1, stk. 1, fastsætter det reglerne for anvendelsen af den undtagelse, der er fastsat i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c).

20. Dekretets artikel 2 bestemmer således, at »regionerne efter aftale med miljø- og landbrugsministrene vedtager de undtagelsesbestemmelser, der er omhandlet i artikel 1 i dette dekret, idet de skal anføre følgende:

— begrundelserne for undtagelserne, idet den samlede bestand af hver art tages i betragtning, og idet der anføres de tekniske, statistiske og videnskabelige analyser, der er foretaget i forbindelse med undersøgelsen i overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 79/409/EØF

— arterne og mængderne, der er omfattet af undtagelsen

— vurdering af flere alternative løsninger, der er egnet til at varetage de interesser, der beskyttes ved artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 79/409/EØF

— tilladte midler, indretninger og metoder til fangst eller [...] drab

— de perioder og steder, der er omfattet af undtagelsen

— sluttidspunktet for undtagelsens gyldighed

— fremgangsmåderne, kontrolorganerne og systemet, der skal efterprøve de kontroller, der er udført [...]« [14].

21. Artikel 3 i dekretet af 27. september 1997 bestemmer:

»Bestemmelserne om betingelserne og fremgangsmåderne for anvendelsen af undtagelserne, der er fastsat i de foregående artikler, finder ligeledes anvendelse ved indfangning med henblik på anvendelse som lokkefugle, som omhandlet i artikel 4, stk. 4, i lov nr. 157/92 af 11. februar 1992.«

[...]

14 — Fri oversættelse af artikel 2 i dekretet af 27. september 1997.

22. Artikel 4 i dekretet af 27. september 1997 bestemmer, at INFS er den myndighed, der har bemyndigelse til at erklære, at de fastsatte betingelser er opfyldt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i fugledirektivets artikel 9.

23. For så vidt angår de undtagelser, der er fastsat i det pågældende direktivs artikel 9, stk. 1, litra a) og b), fremgår det af betragtningerne til dekretet af 27. september 1997, at de er reguleret ved artikel 2, stk. 3, og artikel 19 i lov nr. 157/92.

24. Som følge af søgsmål anlagt af nogle regioner har Corte costituzionale ved afgørelse nr. 169 af 14. maj 1999 annulleret dekretet af 27. september 1997.

II — Proceduren

A — *Den administrative procedure*

25. Efter en gennemgang af den italienske ordning fandt Kommissionen, at lov nr. 157/92 tillod jagt, indfangning med henblik på anvendelse som lokkefugle og besiddelse af fuglearter, der i henhold til fugledirektivet skulle have været beskyttet, og at de italienske bestemmelser — blandt andet cirkulære 3/93 — ikke opfyldte kravene til reglerne om undtagelserne til forbuddet mod jagt, besiddelse og indfangning, der var fastsat i det pågældende direktiv.

26. Den 30. november 1993 tilsendte Kommissionen den italienske regering en åbningsskrivelse i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF), hvori den fremførte sine klagepunkter og anmodede regeringen om at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

27. Den 21. marts 1997 tilsendte de italienske myndigheder Kommissionen en kopi af en skrivelse af 4. marts 1997 fra Ministeriet for Landbrug, Levnedsmidler og Skovbrug, der meddelte, at der snarest ville blive vedtaget retsforskrifter for at efterkomme forpligtelserne i henhold til fugledirektivet. Den 29. maj 1997 fremsendte den italienske regering dekretet af 21. marts 1997, der ændrede artikel 18 i lov nr. 157/92, ved at fjerne ni fuglearter fra listen over arter, der kan jages i Italien.

28. Da Kommissionen ikke fandt, at de foranstaltninger, som de italienske myndigheder havde truffet, var tilfredsstillende, fremsendte den den 7. august 1997 en begrundet udtalelse til Den Italienske Republik, hvori den anførte grundene til, at den fastholdt sine klagepunkter om, at artikel 4 og 5 i lov nr. 157/92 ikke opfyldte forpligtelserne i henhold til fugledirektivet. Derudover anførte Kommissionen, at undtagelsesbestemmelserne til forbuddet i fug-

ledirektivet heller ikke opfyldte kravene i fællesskabsretten. Kommissionen opfordrede derfor Den Italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

29. I skrivelser af 1. oktober og af 5. og 17. november 1997 tilsendte den italienske regering Kommissionen ordlyden af dekretet af 27. september 1997, som offentliggjort i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*.

30. Da Kommissionen fandt, at de foranstaltninger, der var truffet, kun delvist opfyldte forpligtelserne i henhold til fugledirektivet, fremsendte den den 18. juni 1998 en supplerende begrundet udtalelse til den italienske regering. Kommissionen opfordrede bl.a. Den Italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre direktivet inden for en frist på to måneder.

31. Da den italienske regering ikke reagerede, besluttede Kommissionen at anlægge denne sag.

B — *Parternes påstande*

32. Kommissionens stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 30. april 1999.

33. Kommissionen har nedlagt følgende påstande for Domstolen:

»Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten,

— idet den har indført regler, hvorefter det er tilladt at fange og besidde tre fuglearter (Passer italiae, Passer montanus og Sturnus vulgaris), hvilket er i strid med bestemmelserne i artikel 5 og 7, sammenholdt med bilag II til fugledirektivet, og idet den har udstedt bestemmelser om, at disse regler finder anvendelse som en generel og permanent undtagelse, hvilket er i strid med bestemmelserne i artikel 9 i nævnte direktiv og i øvrigt skaber en situation præget af retlig uvished, og

— idet den har indført regler om betingelser og fremgangsmåden for anvendelse af undtagelsen fra forbuddene ifølge fugledirektivet, der ikke fuldt ud er i overensstemmelse med kravene

ifølge samme direktivs artikel 9, navnlig for så vidt angår de grunde til at gøre undtagelse, der er fastlagt i sidstnævnte bestemmelses stk. 1, litra a) og b).

Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.«

34. Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande for Domstolen:

»— Det andet klagepunkt i stævningen afvises.

— I øvrigt frifindes Den Italienske Republik.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.«

III — Kommissionens anbringender og vurdering

35. Kommissionen har fremført to anbringender mod den italienske regering. For det første kritiserer den regeringen for at have tilsidesat bestemmelserne i fugledirektivets artikel 5, 7 og 9 samt bestemmelserne i dets bilag II. For det andet hævder Kommissionen, at den italienske regering ikke fuldstændigt har gennemført bestemmelserne i fugledirektivets artikel 9.

A — *Første anbringende*

36. Dette anbringende er opdelt i to led. Ifølge det første anbringendes første led har den italienske regering har tilsidesat bestemmelserne i fugledirektivets artikel 5 og 7 ved at tillade indfangning med henblik på anvendelse som lokkefugle og besiddelse af tre beskyttede arter. Ifølge det første anbringendes andet led har den italienske regering fastsat undtagelsesbestemmelser til forbuddet i fugledirektivet mod jagt i strid med dette direktivs artikel 9.

Det første anbringendes første led

a) Parternes bemærkninger

37. Ifølge Kommissionen forbyder fugledirektivets artikel 5 og 7 udtrykkeligt jagt,

indfangning og besiddelse af fugle af arter, der ikke er nævnt i dette direktivs bilag II. De tre arter, Passer italiae, Passer montanus og Sturnus vulgaris, er ikke nævnt i bilag II blandt de arter, der må jages, indfanges og besiddes i Italien.

38. Kommissionen har konstateret, at det også udtrykkeligt fremgår af ordlyden af artikel 4, stk. 4, og artikel 5, stk. 2, i lov nr. 157/92, at disse arter kan fanges med henblik på at anvende dem som lokkefugle. Det fremgår ligeledes af de samme nationale bestemmelser, at det er tilladt at besidde de tre beskyttede arter.

39. Det er således åbenbart, at de italienske bestemmelser er uforenelige med fugledirektivets artikel 5 og 7.

40. Den italienske regering har anerkendt, at fugledirektivet forbyder jagt og indfangning med henblik på salg og besiddelse af de tre omtvistede arter i Italien. Regeringen har ikke desto mindre gjort gældende, at den italienske lovgivning opfylder kravene i fugledirektivet.

41. Ifølge regeringen har dekretet af 21. marts 1997 ved at forbyde jagt på disse arter ligeledes stiltiende forbudt indfangning af disse arter med henblik på at anvende dem som lokkefugle. Den italienske regering har anført, at der er en snæver forbindelse mellem bestemmelserne i artikel 4, stk. 4, og artikel 18, stk. 1, i lov nr. 157/92, der indeholder en liste over arter, der må jages, således at indfangning med henblik på at anvende dem som lokkefugle kun er tilladt for de arter, der må jages.

b) Vurdering

42. Det fremgår udtrykkeligt af ordlyden af fugledirektivets artikel 5 og 7, at det er forbudt at jage, indfange og være i besiddelse af fugle af arter, der ikke er nævnt i direktivets bilag II. Arterne Passer italiae, Passer montanus og Sturnus vulgaris er ikke nævnt blandt de arter, der må dræbes, indfanges og besiddes i Italien.

43. Det fremgår af selve ordlyden af artikel 4, stk. 4, i lov nr. 157/92, at indfangning af eksemplarer af de tre arter med henblik på at anvende dem som lokkefugle er tilladt i Italien. Endvidere tillader artikel 5, stk. 2, i lov nr. 157/92, at regionerne træffer nærmere bestemmelser om besid-

delsen af eksemplarer af de tre arter, der anvendes som lokkefugle.

44. Da de omtvistede arter ikke er blandt dem, der må jages, indfanges og besiddes, da de hverken er nævnt — i hvert fald for så vidt angår Italien — i del 1 eller del 2 i bilag II til fugledirektivet, er retsreglerne i artikel 4, stk. 4, og artikel 5, stk. 2, i lov nr. 157/92 i strid med bestemmelserne i fugledirektivets artikel 5 og 7, sammenholdt med dets bilag II.

45. Hvad angår den italienske regerings argumentation, hvorefter forbuddet er stiltiende og skal udledes af artikel 18 i lov nr. 157/92 som ændret ved dekretet af 21. marts 1997, sammenholdt med artikel 4, stk. 4, i samme lov, mener jeg, at argumenterne ikke er tilfredsstillende, for så vidt angår de krav til nøjagtighed, bestemthed og klarhed, som Domstolen kræver ved gennemførelsen af fugledirektivets bestemmelser.

46. Domstolen har faktisk i fast retspraksis vedrørende fugledirektivet fastslået, »at det for gennemførelsen af et direktiv i national ret 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. En punktlig gennemførelse er dog af særlig betydning i et tilfælde som det foreliggende, hvor forvaltningen af det fælles eje er betroet medlemsstaterne på deres respektive territorier« [15].

47. Det fremgår imidlertid af ordlyden af den ændrede artikel 18 i lov nr. 157/92, at det kun er forbudt at jage de omtvistede arter. Derimod nævnes intet for så vidt angår indfangning med henblik på anvendelse som lokkefugle eller besiddelse af de pågældende tre arter — hverken udtrykkeligt eller ved henvisning. Artikel 18 anfører således ikke, at de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 4, stk. 4, og artikel 5, stk. 2, i lov nr. 157/92, også er berørt af nævnte forbud.

48. På den baggrund mener jeg, at artikel 4, stk. 4, og artikel 5, stk. 2, i lov nr. 157/92 ikke er i overensstemmelse med fugledirektivets artikel 5 og 7, sammenholdt med dets bilag II.

15 — Jf. bl.a. domme af 8.7.1987, sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029, præmis 9, og sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073, præmis 9, dom af 27.4.1988, sag 252/85, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2243, præmis 5, og af 7.3.1996, sag C-118/94, Associazione Italiana per il WWF m.fl., Sml. I, s. 1223, præmis 20.

Det første anbringendes andet led

a) Parternes bemærkninger

49. Ifølge Kommissionen tillader den italienske lovgivning, bl.a. artikel 3 i dekretet af 27. september 1997, sammenholdt med artikel 4, stk. 4, i lov nr. 157/92, at der gives en generel og permanent undtagelse til forbuddene i fugledirektivet, bl.a. i artikel 5, litra a), selv om undtagelsesbestemmelserne til jagtforbuddet i artikel 9 ikke tillader dette.

50. Den italienske regering har imødegået dette anbringende og har anført, at den italienske lovgivning regulerer denne indfangning nøje og under direkte kontrol af offentlige myndigheder og organer.

51. En jæger, der er interesseret i at anvende fugle som lokkefugle, kan således under ingen omstændigheder selv indfange dem, men skal tilvejebringe disse gennem særligt indrettede organer, som er de eneste, der har bemyndigelse til at foretage indfangningen.

52. Kontrollen med disse organers aktiviteter er blevet overdraget til INFS, der ligeledes godkender den udøvede aktivitet og fastsætter varigheden. Dette institut har efter vedtagelsen af dekretet af 21. marts 1997 rettidigt givet de berørte myndigheder de nødvendige instrukser, ved INFS' cirkulæreskrivelse, således at arterne Passer italiae, Passer montanus og Sturnus vulgaris, der allerede er fjernet fra listen over arter, der må jages, ikke må indfanges med henblik på anvendelse som lokkefugle.

b) Vurdering

53. Jeg tilslutter mig Kommissionens vurdering. Efter min mening opfylder den italienske lovgivning ikke de krav til klarhed, bestemthed og nøjagtighed, der kræves i Domstolens praksis.

54. Domstolen har nemlig i fast praksis fastslået, at »for så vidt angår beskyttelse af vilde fugle, skal de kriterier, i henhold til hvilke medlemsstaterne kan gøre undtagelse fra de i direktivet fastlagte forbud, angives i præcise nationale bestemmelser« [16].

55. Ligeledes har Domstolen gentagne gange fastslået, at »en national ordning, hvorved jagten på visse fuglearter, der ikke

16 — Jf. bl.a. dommen i sagen Associazione Italiana per il WWF m.fl., præmis 22, og dom af 15.3.1990, sag C-339/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 851, præmis 28.

er medtaget på listen i bilag II til direktivet, tillades uden samtidig tilføjelse af, hvilke kriterier fravigelsen bygger på, eller krav om, at regionerne klart og nøjagtigt tager hensyn til disse kriterier og anvender dem, ikke [opfylder] betingelserne for fravigelse ifølge direktivets artikel 9« [17].

56. Det bemærkes, at den italienske lovgivning ikke som udgangspunkt indeholder et forbud mod indfangning af de tre omtvistede arter med henblik på at anvende dem som lokkefugle. Artikel 4, stk. 4, i lov nr. 157/92 tillader tværtimod som udgangspunkt denne aktivitet.

57. Ved at give artikel 3 i dekretet af 27. september 1997 den udformning, den har, har den italienske lovgiver ikke gjort den hidtidige retsstilling klarere [18]. Denne bestemmelse fastsætter nemlig, at vilkårene for anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen fastsat i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c), ligeledes gælder for artikel 4, stk. 4, i lov nr. 157/92.

58. Imidlertid er det fastslået, at artikel 4, stk. 4, i lov nr. 157/92 ikke fastsætter en undtagelse i overensstemmelse med fugledirektivets artikel 9. Med andre ord bestemmer artikel 4, stk. 4, i lov nr. 157/92 ikke, at indfangning af de pågældende beskyttede arter skal anses for en undtagelse begrundet i henhold til fugledirektivets artikel 9. Heraf følger, at artikel 3 i dekretet af 27. september 1997 ikke gyldigt kan definere betingelserne for en undtagelse, der endnu ikke er fastsat. Det skal således konkluderes, at artikel 3 i dekretet af 27. september 1997 er utilstrækkelig for så vidt angår den bestemmelse, som den skulle fastsætte anvendelsesvilkårene for.

59. Denne manglende sammenhæng medfører ligeledes væsentlige virkninger for så vidt angår retssikkerheden. Hvorledes skal artikel 4, stk. 4, i lov nr. 157/92 og artikel 3 i dekretet af 27. september 1997 fortolkes og forenes? Skal det antages, at indfangning af beskyttede arter med henblik på at anvende dem som lokkefugle er den almindelige fælles regel, hvilket tilsyneladende er antydet i artikel 4, stk. 4, i lov nr. 157/92? Eller er artikel 3 i dekretet af 27. september 1997 tværtimod en bestemmelse, der fastsætter de undtagelser, der udelukkende må anvendes i det tilfælde, hvor det er nødvendigt på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder? Hvis det er den anden fortolkning, som anført af den italienske regering, der skal gå forud, skal det bemærkes, at den italienske ordning ikke opfylder kravene i direktivets artikel 9, bl.a. for så vidt angår identificeringen af den myndighed, der har bemyndigelse til at fastsætte betingelserne for anvendelsen af undtagelserne og kontrollere, at de midler, indretninger og metoder, der anvendes, er i overensstemmelse med det forfulgte mål, samt at anvendelsen af disse foranstaltnin-

17 — Jf. bl.a. dommen i sagen Associazione Italiana per il WWF m.fl., præmis 25.

18 — Det bemærkes, at den italienske regering inden vedtagelsen af dette dekret retsstridigt, ved cirkulærer havde udstedt en tilsvarende bestemmelse (jf. punkt 16 og 18 i dette forslag til afgørelse).

ger er begrundet i mangel af andre tilfredsstillende løsninger. I Italien er den kompetente myndighed INFS. Imidlertid har dette institut tilsyneladende kun rådgivende beføjelser [19].

60. Det må således fastslås, at den italienske lovgivning tilsidesætter fugledirektivets artikel 9, idet den ikke klart har angivet, og navnlig ikke i klart fastsatte nationale bestemmelser har anført de kriterier, på grundlag af hvilke det er muligt at fravige de forbud, der er fastsat i direktivet, for så vidt angår indfangning af beskyttede arter med henblik på at anvende dem som lokkefugle, og de nærmere bestemmelser for anvendelsen af denne undtagelse.

61. På baggrund af det ovenfor anførte mener jeg, at Domstolen bør fastslå, at artikel 4, stk. 4, og artikel 5, stk. 2, i lov nr. 157/92 tilsidesætter bestemmelserne i fugledirektivets artikel 9.

B — *Andet anbringende*

a) Parternes bemærkninger

62. Kommissionen har nærmere bestemt gjort gældende, at Den Italienske Republik ikke fuldt ud på en klar og entydig måde har gennemført alle de væsentlige dele af fugledirektivets artikel 9 i sin interne retsorden, dvs. dels de tilfælde, hvor de i artikel 9, stk. 1, formelt opregnede undtagelser kunne benyttes, dels betingelserne og de nærmere bestemmelser for anvendelsen, der er omhandlet i artikel 9, stk. 2.

63. Den italienske regering har anført, at det andet anbringende skal afvises i medfør af principper, der følger af Domstolens faste praksis. Ifølge regeringen fremgik dette anbringende ikke af det dokument, der indledte denne procedure, dvs. åbningsskrivelsen af 30. november 1993.

b) Vurdering

Formalitetsindsigelsen

64. Ligesom Kommissionen er jeg af den opfattelse, at den formalitetsindsigelse, der er fremført af Den Italienske Republik, er ubegrundet og ikke skal tages til følge.

65. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at traktatbrudsprocedurens administra-

19 — Jf. i denne forbindelse den italienske regerings skriftlige besvarelse af spørgsmål fra Domstolen.

tive fase har til formål at give den berørte medlemsstat mulighed for dels at opfylde sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, dels virkningsfuldt at tage til gennæle over for Kommissionens klagepunkter. Det fremgår ligeledes af Domstolens faste praksis, at åbningsskrivelsen har til formål at afgrænse tvistens genstand og give medlemsstaten, der er blevet opfordret til at fremsætte sine bemærkninger, de fornødne oplysninger til, at den kan forberede sin forsvar [20].

66. Åbningsskrivelsen er imidlertid ikke underlagt de samme krav med hensyn til fuldstændighed, som der kræves af den begrundede udtalelse. Skrivelsen kan faktisk bestå af en kortfattet første bred sammenfatning af klagepunkterne, idet den efterfølgende begrundede udtalelse skal præcisere klagepunkterne i en sammenhængende og detaljeret redegørelse, der angiver grundene til, at den pågældende medlemsstat efter Kommissionens opfattelse har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af fællesskabsretten [21].

67. Det skal bemærkes, at klagepunktet, som formuleret af Kommissionen i stævningen, om den ukorrekte gennemførelse af fugledirektivets artikel 9, ikke blot var indeholdt i den supplerende begrundede udtalelse, men havde allerede været fremsat på en kortfattet og generel måde i åbningsskrivelsen af 30. november 1993. I denne skrivelse henviste Kommissionen udtrykkeligt til bestemte betingelser, der skulle være opfyldt ved anvendelsen af fugledirektivets artikel 9, med henblik på at fremkalde bemærkninger fra de italienske myndigheder om blandt andet den almindelige utilstrækkelighed af den italienske lovgivning på dette område.

Fjerde og femte afsnit i denne skrivelse havde nemlig følgende ordlyd:

»Hertil skal tilføjes, at artikel 9, stk. 2, i Rådets fugledirektiv bestemmer, at for de tilfælde, der falder ind under anvendelsesområdet for artikel 9, stk. 1, skal en myndighed have bemyndigelse til at erklære, at betingelserne i dette stykke er opfyldt, og til at fastsætte, hvilke steder og hvilke fugle der undtagelsesvist må jages.

De myndigheder, som har bemyndigelse i henhold til ovennævnte direktivs artikel 9, stk. 2, skal endvidere undersøge, hvorvidt der findes en anden tilfredsstillende løsning, som gør det muligt at løse det konkrete problem, uden at det er nødvendigt at give en undtagelse.«

68. Jeg mener, at begyndelsen af denne del af skrivelsen (»Hertil skal det tilføjes«) viser, at Kommissionen havde til hensigt at fremsætte et klagepunkt forskelligt fra det,

20 — Jf. vedrørende disse forskellige punkter bl.a. dom af 20.3.1997, sag C-96/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1653, præmis 22 og 23.

21 — Jf. bl.a. dom af 16.9.1997, sag C-279/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4743, præmis 14 og 15.

som var fremført tidligere i samme dokument. Endvidere fremgår det udtrykkeligt af det ovennævnte afsnits ordvalg, at Kommissionen havde til hensigt at henvise til et mere generelt problem end muligheden for at jage og indfange bestemte arter på trods af direktivets bestemmelser, nemlig det større spørgsmål om de nærmere bestemmelser for anvendelse af undtagelserne i artikel 9 såvel som undersøgelsen med henblik på at fastlægge, om der findes andre løsninger end undtagelsen.

69. Indholdet og rækkevidden af Kommissionens klagepunkter er utvetydige. Klagepunkterne, som de er formuleret i såvel åbningsskrivelsen som i den begrundede udtalelse og i Kommissionens stævning, giver desuden de italienske myndigheder rigelig mulighed for at gøre deres synspunkter gældende vedrørende disse to klagepunkter.

70. Således har de italienske myndigheder besvaret åbningsskrivelsen ved den 21. marts 1997 dels at fremsende den endelige version af en retsforskrift, der tilsigtede at løse det specifikke spørgsmål med hensyn til muligheden for at jage beskyttede arter, dels at meddele den umiddelbart forestående vedtagelse af en generel gennemførelsesforanstaltning til fugledirektivets artikel 9. Endvidere indrømmede myndighederne i denne skrivelses tredje afsnit, at spørgsmålet om gennemførelsen af fugledirektivets artikel 9 længe havde været et klagepunkt, idet de anførte, at »med de pågældende retningslinjer ophører den indsigelse, som Europa-Kommissionen længe har haft mod os vedrørende ukorrekt gennemførelse af undtagelserne i artikel 9 i direktiv 79/409«. Endelig har den italienske regering i sin besvarelse af den begrundede udtalelse af 7. august 1997 fremlagt vedtagelsen af dekretet af 27. september 1997 som en foranstaltning, der havde til formål at tilpasse den italienske retsorden med henblik på at imødegå klagepunktet om det generelle problem med hensyn til utilstrækkelig gennemførelse af fugledirektivets artikel 9.

71. Det følger af det ovenfor anførte, at Kommissionen har givet Den Italienske Republik mulighed for at opfylde sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 5, 7 og 9 samt dets bilag II, og at den har givet Italien mulighed for at gøre sine synspunkter gældende vedrørende disse to klagepunkter under den administrative procedure. Formalitetsindsigelsen bør derfor ikke tages til følge.

Realiteten

72. Det følger af Domstolens faste praksis, at der »for adgangen til at fravige den restriktive jagtordning og de andre restriktioner og forbud, der findes i direktivets artikel 5, 6 og 8, jf. direktivets artikel 9 [...] gælder tre betingelser. For det første kan medlemsstaten kun gøre undtagelse, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning. For det andet skal en undtagelse begrundes i mindst et 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 overhol-

des, idet fravigelserne herved skal begrænses mest muligt og således, at Kommissionen bliver i stand til at føre kontrol. Nævnte artikel giver altså adgang til i vidt omfang at fravige den generelle beskyttelsesordning, men dog kun for så vidt angår konkrete enkelttilfælde, der repræsenterer klart afgrænsede behov og specielle situationer« [22].

73. Domstolen har ligeledes fastslået, at afgørende dele af fugledirektivets artikel 9 skal gennemføres fuldstændigt klart og utvetydigt [23]. Til disse afgørende dele hører efterprøvelse af, hvorvidt der findes tilfredsstillende alternativ til den påtænkte undtagelse og overholdelse af fugledirektivets artikel 9, stk. 2.

74. Det bemærkes, at de afgørende dele af fugledirektivets artikel 9 ikke er blevet gennemført af den italienske lovgiver for så vidt angår undtagelserne i artikel 9, stk. 1, litra a) og b).

75. Dekretet af 27. september 1997 bestemmer udtrykkeligt, at de fastsatte undtagelser kun vedrører de tilfælde, der er nævnt i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra c).

76. I henhold til det pågældende dekrets præambel er undtagelserne i fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a) og b), reguleret ved artikel 2, stk. 3, og artikel 19 i lov nr. 157/92.

77. Det er imidlertid ubestridt, at de nationale bestemmelser hverken definerer betingelserne for eller omfanget af de undtagelsesbestemmelser, der er fastsat i fugledirektivets artikel 9, stk. 2.

78. Ligeledes præciserer de nationale bestemmelser heller ikke, at anvendelsen af de nævnte undtagelser er underlagt en kontrol af, hvorvidt der findes en anden tilfredsstillende løsning.

79. Af det ovenfor anførte følger, at den italienske lovgivning ikke gennemfører væsentlige dele af fugledirektivets artikel 9.

80. Som følge heraf foreslår jeg, at Domstolen fastslår, at den italienske lovgivning tilsidesætter bestemmelserne i fugledirektivets artikel 9.

22 — Jf bl.a. dommen i sagen Associazione Italiana per il WWF m.fl., præmis 21, i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 7, og dom af 8.7.1987 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 7.

23 — Jf bl.a. dommen i sagen Associazione Italiana per il WWF m.fl., præmis 23.

Forslag til afgørelse

81. Jeg foreslår således, at Domstolen

1) fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten,

— idet den har indført regler, hvorefter det er tilladt at indfange og besidde tre fuglearter (Passer italiae, Passer montanus og Sturnus vulgaris), hvilket er i strid med bestemmelserne i artikel 5 og 7, sammenholdt med bilag II til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, og idet den har udstedt bestemmelser om, at disse regler finder anvendelse som en generel og permanent undtagelse, hvilket er i strid med bestemmelserne i artikel 9 i nævnte direktiv, og

— idet den har indført regler om betingelser og fremgangsmåden for anvendelse af undtagelsen fra forbuddene ifølge direktiv 79/409, der ikke fuldt ud er i overensstemmelse med kravene ifølge samme direktivs artikel 9, navnlig for så vidt angår de grunde til at gøre undtagelse, der er fastlagt i sidstnævnte bestemmelses stk. 1, litra a) og b)

2) tilpligter Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.