FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED fremsat den 16. februar 2006 [1]

I — Indledning

1. Spørgsmålene fra Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia vedrører artikel 9 i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (herefter »fugledirektivet« eller »direktivet«) [2]. Den forelæggende ret er i tvivl om, under hvilke forudsætninger regionerne med hjemmel i artikel 9, stk. 1, litra c), i fugledirektivet kan gøre brug af medlemsstaternes ret til at fravige direktivet.

II — Relevante bestemmelser

A — *Direktiv 79/409/EØF*

2. Ifølge fugledirektivet er der på medlemsstaternes område i Europa konstateret en tilbagegang i bestanden af bestemte vilde fuglearter; 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). Effektiv beskyttelse af fuglene er »et typisk grænseoverskridende miljøproblem, som landene har et fælles ansvar for« (tredje betragtning). Formålet med denne beskyttelse er »bevarelse på lang sigt samt forvaltning af de naturlige ressourcer, som er en integrerende del af de europæiske folks arv«, samt at »den naturlige ligevægt for de pågældende fuglearter kan bevares og genoprettes i det omfang, dette med rimelighed er muligt« (ottende betragtning).

3. Med henblik på tilvejebringelsen af en effektiv beskyttelse er der i direktivet givet tre slags regler. For det første indeholder det et generelt forbud mod at dræbe, indfange, forstyrre, besidde og handle med fugle og mod at ødelægge eller beskadige og fjerne deres reder og æg (artikel 5 og artikel 6, stk. 1). For det andet indeholder direktivet en undtagelse fra de nævnte generelle forbud for så vidt angår de fuglearter, der er anført i direktivets bilag. På visse betingelser og

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

inden for bestemt angivne grænser kan der således gives tilladelse til salg af de i bilag III anførte arter, og til jagt på de i bilag II anførte arter (artikel 6, stk. 2, 3 og 4, samt artikel 7). Dette betyder, at de generelle forbud fortsat finder anvendelse på fuglearter, der ikke er anført i bilagene, samt i tilfælde af, at de betingelser og begrænsninger, der er fastsat i de ovennævnte bestemmelser, ikke overholdes. For det tredje kan medlemsstaterne ifølge artikel 9 fravige de generelle forbud og bestemmelser, navnlig med hensyn til handel og jagt.

4. I henhold til artikel 9, stk. 1, i direktivet kan medlemsstaterne af nedenstående grunde fravige artikel 5, 6, 7 og 8, 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 her nævnte formål;

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

5. I henhold til artikel 9, stk. 2, skal der i undtagelsesbestemmelserne 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«.

6. I henhold til artikel 9, stk. 3, tilsender medlemsstaterne hvert år Kommissionen en rapport om gennemførelsen af denne artikel. Kommissionen »påser [...] til stadighed, at følgerne af sådanne undtagelser ikke er i strid med dette direktiv« og »træffer passende forholdsregler i så henseende« (artikel 9, stk. 4).

B — *National ret*

7. Artikel 19a i den italienske lov nr. 157/92 af 11. februar 1992, der blev indført ved artikel 1 i den italienske lov nr. 221 af 3. oktober 2002, gennemfører fugledirektivets artikel 9 i italiensk ret. De forskellige bestemmelser gengives i det omfang, de er relevante, kort i det følgende.

8. Artikel 19a, stk. 1, angiver regionerne som de myndigheder, der har kompetence til at fastlægge de undtagelser, der er anført i direktivet. Ved anvendelsen af disse bestemmelser er regionerne forpligtet til at tage hensyn til de i direktivets artikel 9 nævnte kriterier og betingelser, principperne bag og formålet med artikel 1 og 2 i direktivet samt de øvrige bestemmelser i lov nr. 157/92.

9. Artikel 19a, stk. 2, bestemmer, at undtagelserne kan finde anvendelse, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, de støttes på en af de i artikel 9, stk. 1, i direktivet nævnte grunde og opfylder de formkrav, der opregnes [i artikel 19a, stk. 2].

10. Artikel 19a, stk. 3, bestemmer, at de i artikel 19a, stk. 1, nævnte undtagelser anvendes i bestemte perioder, efter at regionerne forinden har opfyldt deres pligt til at indhente en — ikke bindende — udtalelse fra Istituto Nazionale per la fauna selvatica (Det Nationale Institut for Vilde Dyr, herefter »INFS«) eller et andet anerkendt, regionalt organ. Der må under ingen omstændigheder gøres undtagelser for fuglearter, hvis der er en stor tilbagegang i bestanden af dem.

11. I henhold til artikel 19a, stk. 4, kan formanden for ministerrådet, efter forudgående underretning af den pågældende

region, på forslag af ministeren for regionale anliggender, i samråd med ministeren for miljø og regional planlægning og efter høring af ministerrådet, annullere regionale beslutninger, der strider mod lov nr. 157/92 eller direktiv 79/409.

III — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

12. Den 15. september 2003 gav regionen Lombardia ved beslutning nr. 14250 tilladelse til jagt på fugle, der tilhører arterne bogfinke og kvækerfinke, for jagtsæsonen 2003/2004. Associazione World Wild Life Fund Italia og en række andre organisationer (herefter »naturfredningsforeninger« eller »sagsøgerne«) begærede annullation af denne beslutning, da den tillader, at bogfinker[3] og kvækerfinker[4], der begge er beskyttede arter, anvendes som levende lokkedyr.

13. Naturfredningsforeningerne har desuden gjort gældende, at artikel 19a i lov nr. 157/92 strider mod direktivet, for så vidt som regionerne bemyndiges til at regulere de undtagelser, der er nævnt i fugledirektivet, men ikke angiver, hvordan det samlede maksimale antal fugle af de beskyttede fuglearter, der må jages på nationalt niveau, skal fastsættes og overholdes.

14. Endelig har sagsøgerne anført, at reglerne ikke overholdes effektivt. Regionerne anvender ikke noget strengt kontrolsystem til undersøgelse af, om bestemmelserne om antallet af fugle, der må jages, overholdes.

15. Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia tvivler på, at artikel 19a i lov nr. 157/92 sikrer, at artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet anvendes effektivt. For det første afhænger det maksimale antal fugle, der må jages, af en obligatorisk, men uforbindende udtalelse fra INFS eller andre organer, der er anerkendt på regionalt niveau, men der findes ikke en ordning, der er egnet til bindende at fastsætte en kvote for hele det nationale område. For det andet indeholder de nationale bestemmelser ikke en ordning for fordeling af det antal fugle, der må jages, blandt regionerne. Endelig er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt kontrollen med at de regionale beslutninger er i overensstemmelse med nationale og fællesskabsretlige bestemmelser — på grund af den langtrukne procedure — opfylder det krav om hurtighed, der er nødvendigt for at undgå ulovlige indfangninger i den korte periode — ca. 40 dage — inden for hvilken undtagelsen gælder.

3 — Videnskabeligt navn: Fringilla coelebs.

4 — Videnskabeligt navn: Fringilla montifringilla.

16. Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia har derfor udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal direktiv[et] [...] fortolkes således, at medlemsstaterne — uanset den interne kompetencefordeling mellem stat og regioner — skal vedtage gennemførelsesbestemmelser, der omfatter alle de situationer, der i henhold til direktivet anses for at være beskyttelsesværdige, navnlig for så vidt angår garantien for, at udtagning til jagtformål af fugle under fravigelse af den almindelige beskyttelsesordning ikke overstiger de små mængder, der er nævnt i direktivets artikel 9, stk. 1, litra c)?

2) Skal direktiv[et] [...] — navnlig for så vidt angår det antal fugle, der må udtages under fravigelse af ordningen — fortolkes således, at de nationale gennemførelsesbestemmelser skal henvise til et parameter, der er fastsat eller kan fastsættes af kvalificerede tekniske organer, på en sådan måde, at udtagning til jagtformål under fravigelse af beskyttelsesordningen sker på grundlag af kriterier, der objektivt fastsætter et kvantitativt niveau herfor, der ikke må overskrides hverken på nationalt eller regionalt plan, idet der tages hensyn til den eventuelle eksistens af forskellige miljømæssige vilkår?

3) Er artikel 19a i lov nr. 157/92 udtryk for en korrekt gennemførelse af artikel 9 i direktiv[et] [...], for så vidt som det heri foreskrives, at der skal indhentes en udtalelse fra INFS., der imidlertid ikke er bindende, til brug for fastsættelse af et sådant parameter, uden at der fastsættes nogen fremgangsmåde for drøftelser mellem regionerne, der kan munde ud i, at der for hver art fastsættes et bindende antal fugle, der under fravigelse af beskyttelsesordningen må udtages, hvilket antal på nationalt plan er defineret som en mindre mængde?

4) Er den kontrolprocedure, som skal sikre, at de tilladelser til udtagning til jagtformål, der udstedes af de italienske regioner i medfør af artikel 19a i lov nr. 157/92 under fravigelse af beskyttelsesordningen, er i overensstemmelse med fællesskabsretten, egnet til at sikre den effektive anvendelse af direktiv[et] [...], når der forud for denne procedure går en periode med underretning, som gør, at proceduren — som ligeledes skal anvendes forud for vedtagelsen og offentliggørelsen af en beslutning — af tekniske grunde bliver langvarig, og at den kortere periode, hvori der således er givet tilladelse til udtagning til jagtformål, udløber inden afslutningen af denne procedure?«

IV — Sagens formalitet

17. Regionen Lombardia og Associazione Migratoristi Italiani (herefter »ANUU«) har

gjort gældende, at den forelæggende rets anmodning til Domstolen om en præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, da den italienske ret anmoder Domstolen om at udtale sig om, hvorvidt den italienske stats interne kompetencefordeling er hensigtsmæssig og retmæssig, hvorved bemærkes, at den regionale struktur i Italien er fastsat i forfatningen.

18. ANUU har gjort gældende, at den præjudicielle anmodning tillige skal afvises fra realitetsbehandling, fordi de spørgsmål, som den forelæggende ret stiller, snarere drejer sig om, hvorvidt de pågældende italienske bestemmelser er forenelige med artikel 9 i direktivet end om en fortolkning af denne bestemmelses rækkevidde.

19. Det fremgår af formuleringen af de præjudicielle spørgsmål og forelæggelseskendelsen, at den nationale ret ønsker oplyst, hvorledes artikel 9 i direktivet skal fortolkes. Det fremgår klart af forelæggelseskendelsen, at den nationale ret anser en fortolkning af direktivet for at være nødvendig for at kunne bedømme, hvorvidt lov nr. 157 er forenelig med direktivet. Inden for rammerne af den foreliggende sag kan Domstolen ganske vist ikke udtale sig om, hvorvidt nationale bestemmelser er forenelige med fællesskabsretten, men den kan »forsyne den nationale ret med de fællesskabsretlige fortolkningselementer, som kan gøre det muligt for denne at løse det juridiske problem, som er forelagt den« [5].

5 — Jf. f.eks. Domstolens dom af 23.11.1989, sag C-150/88, Parfümerie-Fabrik 4711, Sml. s. 3891, præmis 12.

20. Efter min opfattelse skal den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse derfor antages til realitetsbehandling.

V — Sagens realitet

A — *Generelle betragtninger*

21. Den forelæggende rets spørgsmål vedrører i det væsentlige gennemførelsen af direktivet, især af artikel 9. Dermed indgår denne sag i en række af sager, hvor Domstolen har udtalt sig om fugledirektivet [6].

22. Sagen angår nærmere anvendelsen af artikel 9, stk. 1, litra c), sammenholdt med artikel 9, stk. 2, i fugledirektivet. Den italienske organisering af gennemførelsen af denne bestemmelse er herved af betydning. Det er overladt til regionerne at gennemføre

6 — Jf. bl.a. domme af 8.7.1987, sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029, og sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073, dom af 15.3.1990, sag C-339/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 851, af 7.3.1996, sag C-118/94, Associazione Italiana per il World Wildlife Fund m.fl., Sml. I, s. 1223, og af 9.12.2004, sag C-79/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 11619.

og anvende artikel 9. Denne decentraliserede struktur giver følgende problemer:

1. På hvilket plan skal det fastlægges, hvad der er en forsvarlig jagt på bestemte fuglearter i mindre mængder? Hvilke kriterier skal overholdes ved fastlæggelsen af fuglearter »i mindre mængder«?

2. Hvorledes skal de fastsatte »mindre mængder« fordeles?

3. Hvordan kan det ved gennemførelse på regionalt plan sikres, at det maksimale antal af en bestemt fugleart, der må jages, ikke overskrides, når dette antal er fastsat for hele medlemsstatens område?

4. Er kontrollen med de kompetente instansers fastsættelse af jagtregler og overholdelse af jagttilladelser reguleret effektivt?

23. Den ovennævnte retspraksis (jf. under punkt 21), som Domstolen som allerede nævnt har udviklet vedrørende artikel 9, stk. 1, litra c), i fugledirektivet, har også betydning for denne generelle sammenhæng.

B — *Artikel 9, stk. 1, litra c), i fugledirektivet*

24. Principielt er det i henhold til artikel 5 i direktivet forbudt at jage fuglearter, der ikke er anført i direktivets bilag II. I henhold til artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet kan medlemsstaterne, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, bl.a. fravige artikel 5, »for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder«.

25. I henhold til Domstolens praksis kan forbuddet mod jagt på fuglearter, der ikke er anført i direktivets bilag II, som artikel 7, stk. 1, henviser til, fraviges, især når det begrundes i det hensyn, der nævnes i artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet [7]. Jagt på vilde fugle til fritidsformål kan derfor udgøre en tilladt fornuftig anvendelse ifølge artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet [8].

7 — Dommen i sagen Associazione Italiana per il World Wildlife Fund m.fl., nævnt i fodnote 6, præmis 21.

8 — Dom af 16.10.2003, sag C-182/02, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl., Sml. I, s. 12105, præmis 11, og dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 6, præmis 38.

26. Den mulighed, som artikel 9, stk. 1, litra c), sammenholdt med artikel 9, stk. 2, i direktivet giver for at fravige jagtforbuddet, er underlagt fire betingelser. For det første skal medlemsstaterne begrænse undtagelsen til at omfatte tilfælde, hvor der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning [9]. For det andet skal jagten være selektiv og foregå på strengt kontrollerede betingelser. For det tredje kan der kun gives tilladelse til jagt, hvis den vedrører bestemte fuglearter i mindre mængder. For det fjerde skal undtagelsen fra jagtforbuddet opfylde de formkrav, der er angivet præcist i artikel 9, stk. 2, hvorefter undtagelserne skal begrænses til, hvad der er absolut nødvendigt, og gøre det muligt for Kommissionen at udøve kontrol med disse.

27. Den anden forudsætning er opfyldt, hvis nationale regler sikrer, at jagten sker på strengt kontrollerede betingelser med henblik på selektiv indfangning [10]. Dette medfører, at de myndigheder, der er ansvarlige for anvendelsen af undtagelsen, skal sørge for, at der foretages en intensiv kontrol, således at de, der overtræder den, løber en stor risiko for at blive pågrebet og straffet.

28. Den tredje betingelse indebærer, at den nationale ordning skal sikre, at de fuglearter, der ikke er anført i bilag II, kun må jages i mindre mængder, og at der opretholdes en tilfredsstillende bestand af de pågældende fuglearter.

29. Hvis denne betingelse ikke er opfyldt, kan fritidsjagt på fugle i hvert fald ikke betragtes som en fornuftig anvendelse og er følgelig ikke tilladt ifølge ellevte betragtning til direktivet. Det følger af artikel 2, sammenholdt med ellevte betragtning til direktivet, at kriteriet »mindre mængder« ikke er absolut og skal benyttes med udgangspunkt i opretholdelse af den samlede bestand af vedkommende fugleart og dennes reproduktionsevne [11].

30. I sin anden rapport om gennemførelsen af direktiv nr. 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle [12], som blev offentliggjort i 1993, har Kommissionen udformet en metode til fastlæggelse af, hvad der skal anses som »mindre mængder« med henblik på anvendelsen af direktivets artikel 9, stk. 1, litra c). Reproduktionsevnen og den samlede årlige dødelighed som følge af naturlige årsager samt — for arter, der må jages — jagt med sædvanlige metoder har betydning for en

9 — Den første betingelse kan ikke anses for opfyldt, hvis den afvigende jagttid unødvendigt falder sammen med de tidsrum, i hvilke der efter direktivets ordning skal sørges for en særlig beskyttelse, jf. dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 6, præmis 39.

10 — Dom af 27.4.1988, sag 252/85, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2243, præmis 28.

11 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 10, præmis 28.

12 — KOM(93) 572 endelig af 24.11.1993.

bestemt bestands opretholdelse og stabilitet. Hvis omfanget af en bestand, ved ligevægt mellem reproduktion og årlig dødelighed, i vidt omfang er stabilt, kan det ikke forstyrre ligevægten, hvis der undtagelsesvis tillades en særlig fangstmetode for så vidt angår »mindre mængder«.

31. På grundlag af ornitologiske studier konkluderede Kommissionen i den nævnte rapport, at »mindre mængder« i henhold til artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet for arter, der ikke må jages, er en indfangning, der er mindre end 1% af den gennemsnitlige samlede årlige dødelighed af den berørte bestand. Artens stabilitet er ikke truet, såfremt denne grænse overholdes [13].

32. Endelig skal de foranstaltninger, i henhold til hvilke jagt er tilladt i medfør af direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), i overensstemmelse med artikel 9, stk. 2, anføre:

— 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, og

— den kontrol, der skal føres [14].

33. På baggrund heraf skal jeg nu besvare de præjudicielle spørgsmål.

34. Jeg henviser desuden til, at forholdet mellem de »mindre mængder«, der er tilladt i det foreliggende tilfælde, og de marginer, der fremgår af artikel 9 i direktivet, forekommer problematisk.

13 — Kriteriet vedrørende »mindre mængder« er ganske vist ikke retligt bindende for medlemsstaterne men kan som følge af sin videnskabelige autoritet anvendes som referencegrundlag for vurderingen af, om en medlemsstat har overholdt betingelsen i artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet om, at jagten på de pågældende fuglearter kan angå mindre mængder. Jf. dom af 19.5.1998, sag C-3/96, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3031, præmis 69 og 70.

14 — Dommen i sagen Ligue pour la protection des oiseaux m.fl., nævnt i fodnote 8, præmis 18.

35. I henhold til den jagtordning, som regionen Lombardia har indført for bogfinker og kvækerfinker, kan der jages 360 000 bogfinker og 32 000 kvækerfinker pr. sæson. Hvis disse mængder bedømmes ud fra det kriterium, som Kommissionen anser for lovligt ved anvendelsen af undtagelsen i henhold til artikel 9, stk. 1, litra c), i fugledirektivet — det vil sige højst 1% af den årlige dødelighed af vedkommende bestand — så ville den årlige dødelighed af bogfinker og kvækerfinker, der passerer regionen Lombardia, være henholdsvis 36 og 3,2 millioner. Går man ud fra, at der årligt dør 30% af bestanden — hvilket er realistisk, når der er tale om små trækfuglearter — ville dette blot for regionen Lombardia føre til en bestand på 120 millioner bogfinker og 10,7 millioner kvækerfinker.

C — *Første spørgsmål*

36. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktivet skal omfatte alle de situationer, der i henhold til direktivet anses for at være beskyttelsesværdige. Den nationale ret rejser navnlig dette spørgsmål i relation til én af de betingelser, der nævnt i artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet, nemlig at indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter kun må angå mindre mængder.

37. Selv om artikel 249 EF bestemmer, at et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen, betyder dette ikke, at gennemførelsesproceduren er overladt fuldstændig til medlemsstaternes skøn.

38. En korrekt gennemførelse kræver for det første, at det væsentlige indhold af direktivet gennemføres i national ret ved bestemmelser, som er tilstrækkelig klare og bestemte, inden for den frist, der er fastsat i direktivet [15]. For så vidt angår gennemførelsen af fugledirektivet har Domstolen udtalt, at de kriterier, i henhold til hvilke medlemsstaterne kan gøre undtagelse fra de i direktivet nævnte forbud, skal angives i præcise nationale bestemmelser, idet en præcis gennemførelse har en særlig betydning i et tilfælde, hvor ansvaret for forvaltningen af det fælles eje påhviler hver enkelt medlemsstat på dens område [16].

39. For det andet er medlemsstaterne forpligtet til at skabe de retlige og administrative rammer for en korrekt anvendelse og håndhævelse af de nationale bestemmelser, hvori direktivets normer er indarbejdet. Dette indebærer udpegning af de myndighe-

15 — Jf. f.eks. dom af 13.3.1997, sag C-197/96, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1489, præmis 15.

16 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 6, præmis 9, dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt i fodnote 6, præmis 9, og dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 6, præmis 28.

der, der er kompetente til at anvende bestemmelserne, sikring af, at disse myndigheder får tillagt de nødvendige beføjelser, indførelse af et system til overvågning af bestemmelsernes overholdelse, garanteret retsbeskyttelse, sikring af, at der er retsmidler til rådighed, iværksættelse af sanktioner i tilfælde af overtrædelse af bestemmelserne og etablering af håndhævelsesforanstaltninger til imødegåelse af overtrædelser.

40. Endelig skal opfyldelsen af direktivets mål sikres ved, at de kompetente nationale myndigheder fuldt ud og aktivt anvender de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktivet og iværksætter troværdige sanktioner, hvis disse bestemmelser overtrædes [17]. I Marks & Spencer-dommen bemærkede Domstolen, at »det forhold, at der er truffet nationale foranstaltninger, hvorved et direktiv er blevet gennemført korrekt, ikke medfører, at direktivets virkninger udtømmes«, og at »medlemsstaten selv efter vedtagelsen af disse foranstaltninger er forpligtet til at sikre, at direktivet anvendes fuldt ud«. Domstolen udtalte, at borgerne ved de nationale domstole over for staten kan påberåbe sig bestemmelser i et direktiv, der ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, i alle tilfælde, »hvor det ikke effektivt er sikret, at direktivet anvendes fuldt ud, dvs. ikke blot i tilfælde, hvor direktivet ikke er gennemført eller ikke er gennemført korrekt, men også i tilfælde, hvor de nationale foranstaltninger, hvorved direktivet er gennemført korrekt, ikke anvendes på en sådan måde, at der fremkaldes det med direktivet tilsigtede resultat« [18].

41. I det foreliggende tilfælde er den anden betingelse for en korrekt gennemførelse ikke opfyldt.

42. I henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), kan medlemsstaterne på de i direktivet nævnte betingelser indføre en undtagelsesordning, hvorefter der tillades jagt på bestemte arter, der ellers er forbud mod at jage. En af de betingelser, der skal være opfyldt, er, at den nationale ordning sikrer, at de fuglearter, der ikke er anført i bilag II, kun må jages i mindre mængder, og at der opretholdes en tilfredsstillende bestand af de pågældende fuglearter.

43. Ifølge artikel 19a, stk. 1, i den italienske lov er det regionerne, der har kompetence til at anvende denne særlige undtagelsesmulighed. Naturligvis er regionerne i deres egenskab af ansvarlige offentlige instanser

17 — Jf. punkt 23-27 i mit forslag til afgørelse fremsat den 23.9.2004 i sag C-494/01, Kommissionen mod Irland, dom af 26.4.2005, Sml. I, s. 3331.

18 — Dom af 11.7.2002, sag C-62/00, Marks & Spencer, Sml. I, s. 6325, præmis 27.

forpligtet til at overholde kriterierne og betingelserne i artikel 9, stk. 1 og 2, i direktivet.

44. Efter min opfattelse udgør det ikke en korrekt gennemførelse af direktivet at overdrage en sådan opgave til de kompetente regionale myndigheder alene, da den italienske lovgiver dermed ikke har sikret, at de samlede mængder af de arter, som de enkelte kompetente regionale myndigheder tillader indfanget, er begrænset til »mindre mængder« i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, litra c).

45. I og med at de italienske bestemmelser til gennemførelse af direktivet ikke indeholder en metode, hvorefter den samlede tilladte indfangning af bestemte arter på det italienske område kan konstateres, og der ikke er iværksat nogen foranstaltninger med henblik på at sikre, at de kompetente regioner tilsammen holder sig under de maksimale mængder, er der ikke sikret en passende gennemførelse i national ret. En sådan konstatering begrænser i øvrigt ikke det frie skøn, som medlemsstaterne har i forbindelse med deres interne organisering af gennemførelsen af direktivet og håndhævelsen af de relevante bestemmelser.

46. Jeg foreslår derfor, at det første spørgsmål besvares således, at artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet forpligter medlemsstaterne til i forbindelse med gennemførelsen af denne bestemmelse at sikre, at undtagelsen anvendes således, at de mængder, der tillades indfanget, ikke overskrider det maksimale antal fugle, som formuleringen »mindre mængder« sigter til. Selv om det overdrages til decentrale, regionale myndigheder at gennemføre bestemmelsen, er medlemsstaterne stadig forpligtet til at sikre, at det resultat, som tilstræbes ifølge artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet, opnås.

D — *Andet spørgsmål*

47. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om de nationale bestemmelser, hvorved direktivet gennemføres, skal henvise til en norm, der er fastsat eller kan fastsættes, og på grundlag af hvilken det er muligt at fastsætte den mindre mængde fugle, der må jages.

48. Det følger af ellevte betragtning til direktivet, at kriteriet »mindre mængder« ikke er absolut, men afhænger af størrelsen af den pågældende fuglearts bestand, fuglearts udbredelse og formeringsevne inden for hele Fællesskabet og dens samlede årlige dødelighed.

49. I henhold til artikel 2 i direktivet træffer medlemsstaterne alle nødvendige foranstalt-

ninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige fuglearter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.

50. Heraf følger, at en national ordning skal sikre, at medlemsstaterne ved fastsættelsen af de »mindre mængder« skal tage hensyn til størrelsen af den pågældende fuglearts bestand, fugleartens udbredelse og formeringsevne inden for hele Fællesskabet og dens samlede årlige dødelighed, således at bestanden af disse arter kan opretholdes på et tilfredsstillende niveau.

51. Det andet spørgsmål skal derfor besvares således, at direktivet skal fortolkes således, at de nationale bestemmelser, hvorved direktivet gennemføres, skal sikre, at der ved fastsættelsen af de »mindre mængder« tages hensyn til størrelsen af den pågældende fuglearts bestand, fugleartens udbredelse og formeringsevne inden for hele Fællesskabet og dens samlede årlige dødelighed, således at bestanden af disse arter kan opretholdes på et tilfredsstillende niveau.

E — *Tredje spørgsmål*

52. Det tredje og det fjerde spørgsmål fra den forelæggende ret drejer sig om, hvorvidt en national foranstaltning er forenelig med fællesskabsretten. Inden for rammerne af den foreliggende sag kan Domstolen ganske vist ikke udtale sig om, hvorvidt nationale bestemmelser er forenelige med fællesskabsretten, men den kan »forsyne den nationale ret med de fællesskabsretlige fortolkningselementer, som kan gøre det muligt for denne at løse det juridiske problem, som er forelagt den« [19].

53. Det må derfor antages, at den forelæggende ret med sit spørgsmål i det væsentlige ønsker oplyst, om artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet skal fortolkes således, at bestemmelsen indebærer en forpligtelse til at anvende en samarbejdsprocedure mellem regionerne, hvorved det bindende fastlægges, hvorledes kvoterne skal fordeles.

54. I sin forelæggelseskendelse har den nationale ret anført, at regionerne i henhold til artikel 19a, stk. 3, i den italienske lov nr. 157/92 er forpligtet til at indhente en udtalelse fra INFS eller et andet anerkendt videnskabeligt organ, inden de lader deres jagtregler, der bygger på artikel 9 i direktivet, træde i kraft.

19 — Jf. f.eks. Parfümerie-Fabrik 4711-dommen, nævnt i fodnote 5, præmis 12.

55. Denne forpligtelse garanterer imidlertid ikke, at direktivets krav opfyldes, da udtalelsen fra organet ikke er bindende.

56. I punkt 46 påpegede jeg, at artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet forpligter medlemsstaterne til i forbindelse med gennemførelsen af denne bestemmelse at sikre, at undtagelsen anvendes således, at de mængder, der tillades indfanget, ikke overskrider det maksimale antal fugle, som formuleringen »mindre mængder« sigter til. Selv om det overdrages til decentrale regionale myndigheder at gennemføre bestemmelsen, er medlemsstaterne stadig forpligtet til at sikre, at det resultat, som tilstræbes ifølge artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet, opnås.

57. Hvorvidt lovgiver vælger at anvende en samarbejdsprocedure, en fordelingsordning eller en anden fremgangsmåde for at sikre det tilstræbte resultat, er omfattet af den skønsbeføjelse, som medlemsstaterne har i forbindelse med deres interne organisering af gennemførelsen af direktivet. Uanset hvilken løsning lovgiver vælger, skal den sikre, at de kompetente regioner ikke tilsammen overskrider de mængder, der i alt tillades indfanget af de pågældende fuglearter, og at indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter inden for statens område kun sker i mindre mængder.

58. Det tredje spørgsmål skal besvares således, at artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet forpligter medlemsstaterne til i forbindelse med gennemførelsen af denne bestemmelse at sikre, at de kompetente regioner ikke tilsammen overskrider de mængder, der i alt tillades indfanget af de pågældende fuglearter.

F — *Fjerde spørgsmål*

59. Med det fjerde spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet er til hinder for en national kontrolprocedure som den, der er indeholdt i artikel 19a i den italienske lov nr. 157/92, hvor der forud går en periode med underretning, som af tekniske grunde bliver langvarig, hvorimod den korte frist, hvori indfangning er tilladt, udløber inden afslutningen af denne procedure.

60. I henhold til artikel 19, stk. 4, i den italienske lov nr. 157/92 kan formanden for ministerrådet, efter forudgående underretning af den pågældende region, på forslag af ministeren for regionale anliggender, i samråd med ministeren for miljø og regional planlægning og efter høring af ministerrådet, annullere regionale beslutninger, der strider mod lov nr. 157/92 eller direktiv 79/409.

61. Det fremgår af sagens akter, at der er blevet rejst to indsigelser mod denne form for kontrol:

a) Kontrollen tager ikke hensyn til, at det er muligt, at beslutningerne i en eller flere regioner ganske vist er i overensstemmelse med direktivet, men sammenholdt med beslutningerne i en række andre regioner i vidt omfang overskrider de mængder, der angives i artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet.

b) Proceduren i henhold til artikel 19a, stk. 4, i den italienske lov nr. 157/92 sikrer ikke en tilstrækkelig kontrol med, at direktivet overholdes, da de tidsfrister, som denne nødvendiggør, medfører, at regionale beslutninger, der strider mod direktivet, og nationale gennemførelsesbestemmelser ikke kan annulleres rettidigt.

62. Uden en udtrykkelig gennemgang af disse indsigelser kan det udledes af formålet med artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet, hvilke krav en national ordning til gennemførelse af denne bestemmelse skal opfylde. Jeg har allerede under punkt 46 fastslået, at det følger af direktivet, at de nationale retsregler skal sikre, at den maksimale mængde, der tillades indfanget ifølge direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), overholdes. Det er naturligvis en del af denne garanti, at der findes en beføjelse til at gribe ind rettidigt og effektivt, såfremt de beslutninger, der træffes af de kompetente regionale myndigheder, fører til eller kan føre til et resultat, der strider mod direktivet.

63. Det fjerde spørgsmål kan derfor besvares således: Det følger af medlemsstaternes forpligtelse til også i forbindelse med en decentraliseret gennemførelse af direktiv 79/409 at sikre, at de maksimale mængder, der tillades indfanget, er i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), og at de nationale retsregler derfor skal sikre en rettidig og effektiv kontrol med de beslutninger, der træffes af de kompetente regionale myndigheder.

VI — Forslag til afgørelse

64. Herefter foreslår jeg, at spørgsmålene fra Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia besvares således:

»1) Artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 79/409/EØF forpligter medlemsstaterne til i forbindelse med gennemførelsen af denne bestemmelse at sikre at undtagelsen anvendes således, at de mængder, der tillades indfanget, ikke overskrider det maksimale antal fugle, som formuleringen »mindre mængder« sigter til. Selv om det overdrages til decentrale, regionale myndigheder at gennemføre bestemmelsen, er medlemsstaterne stadig forpligtet til at sikre, at det resultat, som tilstræbes ifølge artikel 9, stk. 1, litra c), i direktivet, opnås.

2) Direktiv 79/409 skal fortolkes således, at de nationale bestemmelser, hvorved direktivet gennemføres, skal sikre, at der ved fastsættelsen af de »mindre mængder« tages hensyn til størrelsen af den pågældende fuglearts bestand, fugleartens udbredelse og formeringsevne inden for hele Fællesskabet og dens samlede årlige dødelighed, således at bestanden af disse arter kan opretholdes på et tilfredsstillende niveau.

3) Artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 79/409 forpligter medlemsstaterne til i forbindelse med gennemførelsen af denne bestemmelse at sikre, at de kompetente regioner ikke tilsammen overskrider de mængder, der i alt tillades indfanget af de pågældende fuglearter.

4) Det følger af medlemsstaternes forpligtelse til også i forbindelse med en decentraliseret gennemførelse af direktiv 79/409 at sikre, at de maksimale mængder, der tillades indfanget, er i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 1, litra c), og at de nationale retsregler derfor skal sikre en rettidig og effektiv kontrol med de beslutninger, der træffes af de kompetente regionale myndigheder.«