FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

föredraget den 16 februari 2006 [1]

I — Inledning

1. Frågorna från Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia rör artikel 9 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (nedan kallat fågeldirektivet eller direktivet). [2] Den nationella domstolen undrar under vilka villkor regionerna får lov att tillämpa medlemsstaternas rätt att medge undantag enligt artikel 9.1 c i fågeldirektivet.

II — Tillämplig rätt

A — *Direktiv 79/409/EEG*

2. Utgångspunkten för fågeldirektivet är att vissa arter av vilda fåglar som förekommer naturligt inom medlemsstaternas europeiska territorium minskar i antal, vilket "utgör ett allvarligt hot mot bevarandet av den naturliga miljön, särskilt eftersom [denna minskning] medför att den biologiska jämvikten hotas" (andra skälet i ingressen). Ett effektivt fågelskydd ses som "ett typiskt gränsöverskridande miljöproblem som medlemsstaterna har ett gemensamt ansvar för" (tredje skälet). Syftet med åtgärderna är "långsiktigt skydd och förvaltning av de naturresurser som utgör en integrerad del av de europeiska folkens arv" och "[att] upprätthålla och återupprätta den naturliga jämvikten mellan arter så långt detta rimligen är möjligt" (åttonde skälet).

3. I syfte att åstadkomma ett effektivt skydd fastställs tre olika bestämmelser i direktivet. För det första anges ett generellt förbud mot att döda, fånga, störa, förvara eller handla med fåglar samt mot att förstöra, skada eller bortföra deras bon eller ägg (artikel 5 och artikel 6.1). För det andra föreskrivs undantag från ovannämnda generella förbud för de fågelarter som räknas upp i bilagorna till direktivet. Således kan handel tillåtas med de arter som anges i bilaga III och jakt tillåtas på de arter som anges i bilaga II, under förutsättning att särskilda villkor och

1 — Originalspråk: nederländska.

2 — EGT L 103, s 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161.

begränsningar fastställs och respekteras (artikel 6.2–4 och artikel 7). Detta innebär att det generella förbudet kvarstår för de fågelarter som inte anges i bilagorna eller om de villkor och begränsningar som anges i ovannämnda artiklar inte respekteras. För det tredje får medlemsstaterna i enlighet med artikel 9 i direktivet medge undantag från ovannämnda generella förbud och från de bestämmelser som framför allt rör handel och jakt.

4. I enlighet med artikel 9.1 i direktivet får medlemsstaterna, om det inte finns någon annan lämplig lösning, medge undantag från bestämmelserna i artiklarna 5, 6, 7 och 8 av följande anledningar:

"a) — hänsyn till människors hälsa och säkerhet,

— hänsyn till flygsäkerheten,

— för att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten,

— för att skydda flora och fauna.

b) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel och för den uppfödning som krävs för detta.

c) För att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal."

5. I artikel 9.2 föreskrivs att det i undantagen skall anges

— "vilka arter som berörs av undantagen,

— vilka medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande,

— villkoren vad gäller risker samt för vilka tider och områden dessa undantag får tillåtas,

— den myndighet som har befogenhet att förklara att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vem,

— den kontroll som kommer att ske."

6. I enlighet med artikel 9.3 skall medlemsstaterna varje år lämna en rapport till kommissionen om genomförandet av denna artikel. Kommissionen "skall (...) alltid säkerställa att följderna av dessa undantag inte är oförenliga med detta direktiv" och "skall vidta lämpliga åtgärder i detta syfte" (artikel 9.4).

B — *Nationell rätt*

7. Genom artikel 19a i den italienska lagen nr 157/92 av den 11 februari 1992, som infördes genom artikel 1 i den italienska lagen nr 221 av den 3 oktober 2002, införlivades artikel 9 i fågeldirektivet med italiensk rätt. I den mån bestämmelserna är relevanta återges de kortfattat nedan.

8. I artikel 19a första stycket anges regionerna som de myndigheter som har befogenhet att fastställa bestämmelser i samband med åberopandet av de undantag som anges i direktivet. Vid tillämpningen av dessa bestämmelser är regionerna skyldiga att respektera kriterierna och villkoren i artikel 9 i direktivet, liksom principerna och syftena i artiklarna 1 och 2 i direktivet samt de övriga bestämmelserna i lag nr 157/92.

9. I artikel 19a andra stycket föreskrivs att undantagsbestämmelserna, om det inte finns någon annan lämplig lösning, får tillämpas om de grundar sig på de skäl som anges i artikel 9.1 i direktivet och om de uppfyller de formella villkor som räknas upp [i artikel 19a andra stycket].

10. I artikel 19a tredje stycket föreskrivs att undantagen i första stycket skall tillämpas under vissa bestämda perioder, efter det att regionerna först måste ha inhämtat — icke bindande — utlåtanden från Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (Nationella institutet för vild fauna) (nedan kallat INFS) eller andra erkända organ på regional nivå. Undantagen får under inga omständigheter omfatta fågelarter vars population kraftigt minskar.

11. I artikel 19a fjärde stycket föreskrivs att premiärministern, på anmodan av berörd region, på förslag av ministern för regionala

frågor tillsammans med ministern för miljö och fysisk planering och efter samråd med regeringen, kan upphäva de regionala bestämmelser som strider mot lag nr 157/92 eller direktiv 79/409.

III — Faktiska omständigheter och förfarandet

12. Den 15 september 2003 antog Regione Lombardia beslut nr 14250 om att medge undantagsjakt på bofink och bergfink under jaktsäsongen 2003/2004. World Wildlife Fund Italia och ett antal andra organisationer (nedan kallade naturskyddsföreningar eller klagandena) har yrkat att detta beslut skall upphävas på grund av att det i beslutet föreskrivs att arterna bofink [3] och bergfink [4], båda två skyddade arter, får användas som lockfåglar.

13. Naturskyddsföreningarna har dessutom anfört att artikel 19a i lag nr 157/92 strider mot direktivet, eftersom regionerna bemyndigas att fastställa regler för att åberopa undantagen i fågeldirektivet, utan att det anges hur det högsta totala antalet skyddade fågelarter som får jagas i hela Italien skall fastställas och respekteras.

14. Klagandena har slutligen tagit upp avsaknaden av effektiva kontroller. Regionerna har inget strängt kontrollsystem för att kontrollera huruvida föreskrifterna om hur många fåglar som får jagas verkligen efterlevs.

15. Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia tvivlar på att en effektiv tillämpning av artikel 9.1 c i direktivet säkerställs genom artikel 19a i [lag] nr 157/92. Enligt denna bestämmelse skall det högsta antalet exemplar som får jagas fastställas genom ett icke-bindande — men trots det obligatoriskt — utlåtande från INFS eller andra erkända organ på regional nivå, utan att det föreskrivs något system enligt vilket antalet fåglar kan fastställas på bindande sätt för hela Italien. I den nationella lagstiftningen föreskrivs det vidare inte någon ordning enligt vilken det fastställs hur den nationella mängden skall fördelas mellan regionerna. Slutligen tvivlar den nationella domstolen på det system för kontroll av huruvida de regionala bestämmelserna är förenliga med nationella bestämmelser och gemenskapsbestämmelser, eftersom detta [system] är långdraget och inte uppfyller de krav på skyndsamhet som är nödvändiga för att undvika olagliga fångster under den korta period — cirka 40 dagar — som undantaget gäller.

3 — Vetenskapligt namn: *Fringilla coelebs*.

4 — Vetenskapligt namn: *Fringilla montifringilla*.

16. Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia har därför vilandeförklarat målet och ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Skall direktiv 79/409/EEG förstås så att medlemsstaterna, om man bortser från den nationella kompetensfördelningen mellan stat och regioner, skall anta bestämmelser för införlivande som omfattar alla situationer där skydd skall ges enligt direktivet, i synnerhet vad gäller en garanti för att undantagsjakten inte omfattar ett högre antal fåglar än det begränsade antal som får jagas enligt artikel 9.1 c?

2) Skall direktiv 97/409/EEG förstås så, vad gäller det antal [fåglar] som får omfattas av undantagsjakt, att det i de statliga införlivandebestämmelserna skall hänvisas till en fastställd eller fastställbar parameter, som anförtrotts kvalificerade tekniska organ, på så sätt att undantagsjakt kan bedrivas på grundval av kriterier som innebär att det på ett objektivt sätt, med hänsyn tagen till rådande miljöförhållanden, fastställs ett högsta antal fåglar som får jagas, som inte får överskridas vare sig på nationell eller regional nivå?

3) Innebär den statliga bestämmelsen i artikel 19a i lag nr 157/92 — enligt vilken en sådan parameter fastställs genom ett obligatoriskt men icke-bindande utlåtande från INFS, utan att det dock föreskrivs något samordningsförfarande för att, för varje art som omfattas av undantagsjakten, med tvingande verkan fördela det antal fåglar som på nationell nivå fastställts utgöra ett begränsat antal mellan regionerna — en korrekt tillämpning av artikel 9 i direktiv 79/409/EEG?

4) Säkerställs en effektiv tillämpning av direktiv 79/409/EEG genom det i artikel 19a i lag nr 157/92 föreskrivna förfarandet för kontroll av huruvida den undantagsjakt som de italienska regionerna tillåter är förenlig med gemenskapsbestämmelserna, vilket förfarande föregås av ett anmodansskede och således är förenat med vissa formella tidsfrister som också gäller i fråga om antagande och offentliggörande av beslutet, vilket innebär att den korta tid under vilken den nämnda jakten är tillåten redan har löpt ut innan kontrollförfarandet har avslutats?"

IV — Upptagande till sakprövning

17. Regionen Lombardiet och Associazione Migratoristi italiani (nedan kallad ANUU)

bestrider att förevarande begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning, eftersom den italienska domstolen begär att EG-domstolen skall uttala sig om lämpligheten och lagenligheten av den interna kompetensfördelningen i Italien, där den regionala strukturen är fastställd i konstitutionen.

18. ANUU anför att begäran om förhandsavgörande vidare inte kan prövas av det skälet att den nationella domstolens frågor snarare handlar om de berörda italienska bestämmelsernas förenlighet med artikel 9 i direktivet än om en tolkning av bestämmelsens räckvidd.

19. Av tolkningsfrågorna och beslutet om hänskjutande framgår att den nationella domstolen begär att domstolen skall tolka artikel 9 i direktivet. Av beslutet om hänskjutande framgår tydligt att den nationella domstolen anser att tolkningen av direktivet är nödvändig för att bedöma huruvida lag nr 157/92 är förenlig med direktivet. Inom ramen för det aktuella förfarandet kan EG-domstolen visserligen inte uttala sig om nationella bestämmelsers förenlighet med gemenskapsrätten, men den kan "tillhandahålla kriterier för tolkning av gemenskapsrätten som gör det möjligt för den nationella domstolen att lösa det rättsliga problem den står inför". [5]

5 — Se exempelvis dom av den 23 november 1989 i mål 150/88, Parfümerie Fabrik 4711 (REG 1989, s. I-3891; svensk specialutgåva, volym 10, s. 249), punkt 12.

20. Jag anser därför att den aktuella begäran om förhandsavgörande kan prövas.

V — Bakgrund

A — *Allmän ram*

21. Den nationella domstolens frågor handlar huvudsakligen om införlivande av direktivet, särskilt artikel 9. Därför hänger detta mål ihop med domarna i en rad andra mål där domstolen har uttalat sig om fågeldirektivet. [6]

22. Det handlar i synnerhet om tillämpning av artikel 9.1 c och 9.2 i fågeldirektivet. Härvidlag är den italienska organisationen för genomförandet av denna bestämmelse av vikt. Genomförandet och tillämpningen av artikel 9 har anförtrotts regionerna. På grund

6 — Se bland annat domar av den 8 juli 1987 i mål 247/85, kommissionen mot Belgien (REG 1987, s. 3029), och i mål 262/85, kommissionen mot Italien (REG 1987, s. 3073), dom av den 15 mars 1990 i mål C-339/87, kommissionen mot Nederländerna (REG 1990, s. I-851), av den 7 mars 1996 i mål C-118/94, Associazione Italiana per il WWF m.fl. (REG 1996, s. I-1223), och av den 9 december 2004 i mål C-79/03, kommissionen mot Spanien (REG 2004, s. I-11619).

av denna decentraliserade struktur uppkommer följande problem:

1) På vilken nivå skall det fastställas vad som utgör en ansvarsfull jakt på vissa fåglar i litet antal? Vilka kriterier måste respekteras vid fastställandet av "litet antal"?

2) Hur bör det som har fastställts som "litet antal" fördelas?

3) Hur kan det garanteras att det högsta antal fåglar av en viss art som får jagas på hela en medlemsstats territorium inte överskrids vid genomförande på regional nivå?

4) Finns det en effektiv kontroll av hur behöriga organ fastställer jaktbestämmelser och hur jakttillstånden efterlevs?

23. För det allmänna sammanhanget är även domstolens ovannämnda rättspraxis (se punkt 21) beträffande artikel 9.1 c i fågeldirektivet av vikt.

B — *Artikel 9.1 c i fågeldirektivet*

24. Ett jaktförbud på arter som inte förekommer i bilaga II bygger i princip på artikel 5 i direktivet. I enlighet med artikel 9.1 c i direktivet får medlemsstater, om det inte finns någon annan lämplig lösning, medge undantag från bland annat artikel 5, "[f]ör att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal".

25. I enlighet med domstolens rättspraxis får undantag medges från förbudet mot jakt på fågelarter som inte anges i bilaga II, till vilken det hänvisas i artikel 7.1 i direktivet, framför allt av de skäl som anges i artikel 9.1 c i detta direktiv.[7] Vid nöjesjakt på vilda fåglar kan det således vara tal om en förnuftig användning på det sätt som är tillåtet enligt artikel 9.1 c i direktivet.[8]

7 — Domen i målet Associazione Italiana per il World Wildlife Fund m.fl. (ovan fotnot 6), punkt 21.

8 — Dom av den 16 oktober 2003 i mål C-182/02, Ligue pour la protection des oiseaux sauvages m.fl. (REG 2003, s. I-12105), punkt 11, och domen i målet 262/85, kommissionen mot Italien (ovan fotnot 6), punkt 38.

26. Fyra villkor är knutna till möjligheten att medge undantag från jaktförbudet i artikel 9.1 c och 9.2 i direktivet. För det första måste medlemsstaten begränsa medgivandet av undantag till de fall där det inte finns någon annan lämplig lösning. [9] För det andra måste jakten vara selektiv och äga rum under strängt kontrollerade förhållanden. För det tredje får jakt på berörda fåglar endast tillåtas i begränsad skala. För det fjärde måste medgivandet av undantag från jaktförbudet uppfylla de noggrant angivna formella villkor som anges i artikel 9.2, vars syfte är att begränsa undantagsjakten till det som är strikt nödvändigt och göra det möjligt för kommissionen att kontrollera detta.

27. Det andra villkoret är uppfyllt när det i nationell lagstiftning finns bestämmelser som garanterar att jakten bedrivs under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund. [10] Detta innebär att de myndigheter som har befogenhet att medge undantag måste se till att det finns en så pass stark kontroll att de som bryter mot bestämmelserna löper en allvarlig risk att ertappas och bli föremål för sanktionsåtgärder.

28. Det tredje villkoret innebär att det i nationell lagstiftning måste finnas garantier för att jakt på de fågelarter som inte anges i bilaga II endast bedrivs i begränsad skala och att de berörda arternas population bibehålls på en tillfredsställande nivå.

29. Om detta villkor inte är uppfyllt kan utnyttjandet av fågelbeståndet för nöjesjakt under inga omständigheter betraktas som förnuftig användning och följaktligen inte tillåtas i den mening som avses i elfte skälet i ingressen till direktivet. Av artikel 2 tillsammans med elfte skälet i direktivet följer att kriteriet "litet antal" inte är något absolut kriterium utan att detta är kopplat till bibehållandet av den totala populationen och berörd arts reproduktionstakt. [11]

30. I kommissionens "andra rapport om tillämpningen av direktiv 79/409/EEG om bevarandet av vilda fåglar" [12], som publicerades 1993, angavs en metod för vad som skall anses utgöra ett litet antal vid tillämpning av artikel 9.1 c. Det som är viktigt för att bibehålla respektive stabilisera en viss population är reproduktionstakten och den totala årliga dödligheten av naturliga orsaker samt — för arter som får jagas — jakt med

9 — Det första villkoret kan inte anses uppfyllt när undantagsjakten utan att det är nödvändigt sammanfaller med den period för vilken det i direktivet ges särskilt skydd. Domen i målet 262/85, kommissionen mot Italien (ovan fotnot 6), punkt 39.

10 — Dom av den 27 april 1988 i mål 252/85, kommissionen mot Frankrike (REG 1988, s. 2243), punkt 28.

11 — Domen i målet kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 10), punkt 28.

12 — KOM(93) 572 slutlig, 24 november 1993.

sedvanliga metoder. Om en populations storlek i stora drag är stabil tack vare jämvikt mellan reproduktion och årlig dödlighet får tillåtelsen att i undantagsfall använda en viss fångstmetod för ett "litet antal" fåglar inte rubba denna jämvikt.

31. På grundval av ornitologiska studier har kommissionen i ovannämnda rapport kommit fram till att för arter på vilka jakt inte är tillåten kan en fångst på 1 procent av den normala årliga dödligheten bland en population betraktas som ett "litet antal" i den mening som avses i artikel 9.1 c i direktivet. Om detta tak respekteras riskeras inte artens stabilitet [13]

32. I de bestämmelser genom vilka undantagsjakt tillåts i enlighet med artikel 9.1 c i direktivet måste, i överensstämmelse med punkt 2 i samma artikel, slutligen följande anges:

— vilka arter som berörs av undantagen,

— vilka medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande,

— villkoren vad gäller risker samt för vilka tider och områden dessa undantag får tillåtas,

— den myndighet som har befogenhet att förklara att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vem,

— den kontroll som kommer att ske. [14]

33. Mot bakgrund av detta går jag nu över till att besvara de frågor som ställts.

34. Utöver detta erinrar jag om att vad som i detta fall betraktas som ett tillåtet "litet antal" verkar överensstämma med de marginaler som följer av artikel 9 i direktivet.

13 — Kriteriet för vad som skall anses utgöra ett litet antal är visserligen inte rättsligt bindande för medlemsstaterna, men det kan på grund av sitt vetenskapliga värde användas som referensmaterial vid bedömningen av huruvida en medlemsstat med stöd av artikel 9.1 c i direktivet uppfyller kravet på att de berörda fåglarna endast får jagas i litet antal. Dom av den 19 maj 1998 i mål C-3/96, kommissionen mot Nederländerna (REG 1998, s. I-3031), punkterna 69–70.

14 — Domen i målet Ligue pour la protection des oiseaux sauvages m.fl. (ovan fotnot 8), punkt 18.

35. Enligt de jaktbestämmelser som regionen Lombardiet har fastställt skulle det vara tillåtet att bedriva undantagsjakt på 360 000 bofinkar och 32 000 bergfinkar per säsong. Om dessa siffror har räknats fram enligt kommissionens kriterium för att medge undantag från artikel 9.1 c i fågeldirektivet — det vill säga maximalt 1 procent av den årliga dödligheten bland berörd population — skulle den årliga dödligheten bland de bofinkar och bergfinkar som passerar genom regionen Lombardiet uppgå till 36 miljoner respektive 3,2 miljoner. Om vi antar att 30 procent av populationen dör varje år — en realistisk uppskattning för små flyttfågelarter — skulle detta enbart för regionen Lombardiet innebära relevanta populationer på 120 miljoner bofinkar och 10,7 miljoner bergfinkar.

C — *Första frågan*

36. Med sin första fråga vill den nationella domstolen få klarhet i huruvida de nationella bestämmelser genom vilka direktivet införlivas måste reglera alla situationer där skydd skall ges enligt direktivet. Den nationella domstolen tar framför allt upp denna fråga i samband med ett av de villkor som anges i artikel 9.1 c i direktivet, nämligen att fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar måste begränsas till ett litet antal.

37. Även om det i artikel 249 EG anges att ett direktiv med avseende på det resultat som skall uppnås skall vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat och att det överlåts åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet, innebär detta inte att genomförandeprocessen helt och hållet överlåts till medlemsstaternas skönsmässiga bedömning.

38. För ett korrekt genomförande måste först och främst det väsentliga innehållet i direktivet införlivas med den nationella lagstiftningen på ett tillräckligt tydligt, klart och precist sätt inom de tidsfrister som anges i direktivet. [15] Med anledning av införlivandet av fågeldirektivet har domstolen förklarat att det är viktigt att de kriterier på grundval av vilka medlemsstaterna får medge undantag från de förbud som föreskrivs i direktivet omsätts i tydliga nationella bestämmelser. Det är extra viktigt att införlivandet sker på ett klart och tydligt sätt när det är medlemsstaterna som anförtros förvaltningen av gemenskapsarvet i sina respektive länder. [16]

39. För det andra är medlemsstaterna skyldiga att skapa en rättslig och administrativ ram för ett ordentligt genomförande och en ordentlig efterlevnad av de nationella bestämmelser varigenom de i direktivet fastställda normerna införlivas. Detta innebär att

15 — Se exempelvis dom av den 13 mars 1997 i mål C-197/96, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-1489), punkt 15.

16 — Domarna i målen kommissionen mot Italien (ovan fotnot 6), punkt 9, kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 6), punkt 9, och kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 6), punkt 28.

behöriga myndigheter skall utses för att genomföra dessa bestämmelser, att dessa myndigheter tilldelas lämpliga befogenheter, att det skapas möjligheter till kontroll av efterlevnaden av dessa bestämmelser, att rättsskyddet garanteras, att det ges möjlighet att överklaga beslut, att det fastställs påföljder vid överträdelser av dessa bestämmelser samt strukturer för att ingripa mot överträdelser.

40. Slutligen måste direktivets syften säkerställas genom att de behöriga nationella myndigheterna aktivt och fullständigt genomför de nationella bestämmelser varigenom direktivet införlivas med nationell rätt och på ett trovärdigt sätt upprätthåller dessa bestämmelser vid överträdelser. [17] I domen i målet Marks & Spencer angav domstolen att "nationella åtgärder som korrekt införlivar ett direktiv (...) medför inte att direktivet förlorar sin verkan. En medlemsstat förblir skyldig att säkerställa att direktivet kan tillämpas fullt ut även efter det att dessa åtgärder vidtagits". Domstolen förklarade att enskilda vid den nationella domstolen och gentemot staten kunde åberopa bestämmelser i ett direktiv, vilka utifrån deras innehåll framstår som ovillkorliga och otillräckligt precisa, "i alla de fall där den fulla tillämpningen av dessa inte har säkerställts. Det är således inte bara fråga om de fall där detta direktiv inte införlivats eller inte införlivats på korrekt sätt, utan också det fallet att de nationella bestämmelserna genom vilka nämnda direktiv korrekt införlivats inte tillämpas så att det resultat som avses med detta uppnås." [18]

41. I detta fall har inte det andra kravet på ett korrekt genomförande uppfyllts.

42. I enlighet med artikel 9.1 c i direktivet får medlemsstaterna, med beaktande av de i denna artikel uppställda villkoren, tillåta undantagsjakt på skyddade arter som omfattas av ett jaktförbud. Ett av de villkor som måste vara uppfyllt är att det i de nationella bestämmelserna måste garanteras att de fågelarter som inte nämns i bilaga II endast jagas i litet antal och att de berörda arternas population bibehålls på en tillfredsställande nivå.

43. I artikel 19a första stycket i den italienska lagen bemyndigas regionerna att tillämpa denna särskilda möjlighet att medge undantag. Naturligtvis är regionerna som ansvariga offentliga myndigheter skyldiga att respektera kriterierna och villkoren i artikel 9.1 och 9.2 i direktivet.

44. Jag anser inte att det utgör ett tillräckligt genomförande av direktivet att överlåta en sådan uppgift endast till de behöriga regionala myndigheterna, eftersom den italienska lagstiftaren på det sättet inte har säkerställt

17 — Se punkterna 23–27 i mitt förslag till avgörande av den 23 september 2004 i samband med dom av den 26 april 2005 i mål C-494/01, kommissionen mot Irland (REG 2005, s. I-3331).

18 — Dom av den 11 juli 2002 i mål C-62/00, Marks & Spencer (REG 2002, s. I-6325), punkt 27.

att fångstmängderna för de berörda arterna, vilka fastställs av varje enskild regional myndighet själv, sammantaget inte överstiger ett litet antal i den mening som avses i artikel 9.1 c i direktivet.

45. Eftersom det i den italienska lagstiftning varigenom direktivet införlivas saknas en mekanism för att fastställa de totalt tillåtna fångstmängderna för vissa arter på italienskt territorium, och det inte har vidtagits några åtgärder för att säkerställa att de behöriga regionala myndigheterna inte tillsammans överskrider maxgränsen, säkerställs inte ett adekvat genomförande i den nationella rättsordningen. Detta konstaterande förändrar för övrigt inte det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har vid sin interna organisation av genomförandet av direktivet och upprätthållandet av relevanta föreskrifter.

46. Den första frågan skall således besvaras enligt följande: Artikel 9.1 c i direktivet innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att vid införlivandet av denna bestämmelse säkerställa att det vid tillämpningen av det däri föreskrivna undantaget se till att den tillåtna fångsten inte överstiger den maxgräns som avses med begreppet "litet antal". Även om genomförandet överlåts åt decentraliserade lokala myndigheter är medlemsstaterna skyldiga att se till att det resultat som åsyftas i artikel 9.1 c i direktivet säkerställs.

D — *Andra frågan*

47. Med sin andra fråga vill den nationella domstolen få klarhet i huruvida det i de nationella bestämmelser genom vilka direktivet införlivas skall hänvisas till en fastställd eller fastställbar parameter, på grundval av vilken det begränsade antal fåglar som får jagas kan fastställas.

48. Av elfte skälet i ingressen till direktivet följer att kriteriet "litet antal" inte är något absolut kriterium utan att detta är kopplat till berörda arters populationsnivå, reproduktionstakt inom gemenskapen som helhet samt totala årliga dödlighet.

49. I artikel 2 i direktivet anges att medlemsstaterna, med beaktande även av eko-

nomiska krav och rekreationsbehov, skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de arter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.

50. Av detta följer att det i nationella bestämmelser måste garanteras att medlemsstater när de fastställer vad som skall anses utgöra ett "litet antal" tar hänsyn till berörd arts populationsnivå, reproduktionstakt inom gemenskapen som helhet samt årliga dödlighet så att populationen av dessa arter bibehålls på en tillfredsställande nivå.

51. Den andra frågan skall således besvaras så att direktivet innehåller krav på att det i de nationella bestämmelser varigenom direktivet införlivas måste finnas garantier för att det vid fastställandet av vad som skall anses utgöra ett "litet antal" tas hänsyn till berörd arts populationsnivå, reproduktionstakt inom gemenskapen som helhet samt årliga dödlighet så att populationen av dessa arter bibehålls på en tillfredsställande nivå.

E — *Tredje frågan*

52. Den nationella domstolens tredje och fjärde fråga rör en nationell åtgärds förenlighet med gemenskapsrätten. Inom ramen för det aktuella förfarandet kan domstolen visserligen inte uttala sig om nationella bestämmelsers förenlighet med gemenskapsrätten, men den kan "tillhandahålla kriterier för tolkning av gemenskapsrätten som gör det möjligt för den nationella domstolen att lösa det rättsliga problem den står inför". [19]

53. Det får således antas att den nationella domstolen med sin fråga vill få klarhet i huruvida artikel 9.1 c i direktivet skall förstås så att det av artikeln följer en skyldighet att ha ett samordningsförfarande mellan regionerna med bindande regler för hur kvoterna skall fördelas.

54. Den nationella domstolen har i sitt beslut om hänskjutande påpekat att regionerna enligt artikel 19a tredje stycket i den italienska lagen nr 157/92 är skyldiga att inhämta ett utlåtande från INFS eller något annat erkänt vetenskapligt organ innan de låter sina jaktbestämmelser på grundval av artikel 9 i direktivet träda i kraft.

19 — Se exempelvis domen i målet Parfümerie Fabrik 4711 (ovan fotnot 5), punkt 12.

55. Denna skyldighet utgör emellertid ingen garanti för att kraven i direktivet uppfylls, eftersom institutets utlåtande inte är bindande.

56. I punkt 46 påpekade jag att artikel 9.1 c innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att vid genomförandet av denna bestämmelse säkerställa att det vid tillämpningen av det däri föreskrivna undantaget beaktas att den tillåtna fångsten inte överstiger den maxgräns som avses med begreppet "litet antal". Även om genomförandet överlåts åt decentraliserade lokala myndigheter är medlemsstaterna skyldiga att se till att det resultat som åsyftas i artikel 9.1 c i direktivet säkerställs.

57. Om lagstiftaren för att säkerställa det avsedda resultatet väljer ett samordningsförfarande framför en fördelningsmekanism eller något annat förfarande, ingår detta i det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna åtnjuter inom ramen för sin interna organisation för genomförande av direktivet. Vilken lösning lagstiftaren än väljer måste denna emellertid säkerställa att de behöriga regionerna inte sammantaget överskrider den totalt tillåtna fångstmängden av berörda arter och att fångsten, hållande i fångenskap och varje annan förnuftig användning av vissa fåglar på nationell nivå begränsas till ett litet antal.

58. Den tredje frågan skall därför besvaras så att artikel 9.1 c i direktivet innebär en skyldighet för medlemsstaterna att vid genomförandet av denna bestämmelse säkerställa att de behöriga regionerna inte sammantaget överskrider den totalt tillåtna fångstmängden av berörda arter.

F — *Fjärde frågan*

59. Med sin fjärde fråga vill den nationella domstolen få klarhet i huruvida artikel 9.1 c i direktivet utgör hinder mot ett sådant nationellt förfarande som anges i artikel 19a i den italienska lagen nr 157/92, vilket förfarande föregås av ett anmodandeskede och således är förenat med vissa formella tidsfrister, även om den korta tid under vilken den nämnda jakten är tillåten redan har löpt ut innan kontrollförfarandet har avslutats.

60. I artikel 19a fjärde stycket i den italienska lagen nr 157/92 föreskrivs att premiärministern, på anmodan från berörd region, på förslag från ministern för regionala frågor och ministern för miljö och fysisk planering och efter samråd med regeringen, kan upphäva de regionala föreskrifter som strider mot lag nr 157/92 eller direktiv 79/409.

61. Av handlingarna i målet framgår att två invändningar har framställts mot denna form av tillsyn:

a) Vid tillsynen tas ingen hänsyn till möjligheten att besluten från en eller flera enskilda regioner, även om de i sig mycket väl kan vara förenliga med direktivet, i kombination med beslut från flera andra regioner kan överskrida den norm som anges i artikel 9.1 c i direktivet.

b) Genom det förfarande som anges i artikel 19a fjärde stycket i den italienska lagen nr 157/92 uppnås inte en effektiv tillsyn av direktivets efterlevnad, eftersom de tidsfrister som anges leder till att de regionala beslut som strider mot direktivet och den nationella lagstiftningen för att genomföra direktivet inte kan upphävas i tid.

62. Utan att uttryckligen gå in på dessa invändningar går det att utifrån syftet med och innebörden i artikel 9.1 c i direktivet härleda vilka krav en nationell bestämmelse för att genomföra denna föreskrift måste uppfylla. Att det av direktivet implicit framgår att det i den nationella lagstiftningen måste säkerställas att den fångstmängd som följer av artikel 9.1 c i direktivet respekteras har jag redan påpekat i punkt 46 ovan. Till detta säkerställande hör logiskt sett även en befogenhet att kunna ingripa i tid och på ett effektivt sätt om de behöriga regionala myndigheternas beslut leder till eller hotar att leda till ett resultat som strider mot direktivet.

63. Den fjärde frågan kan således besvaras på följande sätt: Av medlemsstaternas skyldighet att även vid det decentraliserade genomförandet av direktiv 79/409 säkerställa att den vid tillämpningen av artikel 9.1 c i direktivet gällande högsta fångstmängden respekteras följer att det i den nationella lagstiftningen måste säkerställas att tillsynen av de behöriga regionala myndigheternas beslut sker på ett effektivt sätt och med hjälp av lämpliga tidsfrister.

VI — Förslag till avgörande

64. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att tolkningsfrågorna från Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia besvaras på följande sätt:

"1) Artikel 9.1 c i direktiv 79/409/EEG innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att vid införlivandet av denna bestämmelse säkerställa att det vid tillämpningen av det däri föreskrivna undantaget beaktas att den tillåtna fångsten inte överstiger den maxgräns som avses med begreppet "litet antal". Även om genomförandet överlåts åt decentraliserade lokala myndigheter är medlemsstaterna skyldiga att se till att det resultat som åsyftas i artikel 9.1 c i direktivet säkerställs.

2) Direktiv 79/409 innehåller krav på att det i de nationella bestämmelser varigenom direktivet införlivas måste finnas garantier för att det vid fastställandet av vad som utgör ett "litet antal" tas hänsyn till berörd arts populationsnivå, reproduktionstakt inom gemenskapen som helhet samt årliga dödlighet så att populationen av dessa arter bibehålls på en tillfredsställande nivå.

3) Artikel 9.1 c i direktiv 79/409 innebär en skyldighet för medlemsstaterna att vid genomförandet av denna bestämmelse säkerställa att de behöriga regionerna inte sammantaget överskrider den totalt tillåtna fångstmängden av berörda arter.

4) Av medlemsstaternas skyldighet att även vid det decentraliserade genomförandet av direktiv 79/409 säkerställa att den vid tillämpningen av artikel 9.1 c i direktivet gällande högsta fångstmängden respekteras följer att det i den nationella lagstiftningen måste säkerställas att tillsynen av de behöriga regionala myndigheternas beslut sker på ett effektivt sätt och med hjälp av lämpliga tidsfrister."