DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
7. marts 1996 *

I sag C-118/94,

angående en anmodning, som Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Italien) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Associazione Italiana per il World Wildlife Fund

Ente Nazionale per la Protezione Animali

Lega per l'Ambiente — Comitato Regionale

Lega Anti Vivisezione — Delegazione Regionale

Lega per l'Abolizione della Caccia

Federnatura Veneto

Italia Nostra — Sezione di Venezia

mod

Regione Veneto,

* Processprog: italiensk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 9 i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D.A.O. Edward, og dommerne J.-P. Puissochet, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (refererende dommer) og P. Jann,

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Associazione Italiana per il World Wildlife Fund ved advokat A. Pavanini, Venedig

— Federazione Italiana della Caccia, der har interveneret i hovedsagen, ved advokat I. Gorlani, Brescia, og advokat Thewes, Luxembourg

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Gussetti og M. van der Woude, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. september 1995 af Associazione Italiana per il World Wildlife Fund ved advokat A. Pavanini, af Federazione Italiana della Caccia ved advokaterne I. Gorlani og M. Thewes samt advokat C. Lagier, Lyon, og af Kommissionen ved L. Gussetti og M. van der Woude,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. oktober 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 27. maj 1993 indgået til Domstolen den 21. april 1994 har Tribunale amministrativo regionale per il Veneto i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 9 i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter »direktivet«).

2 Dette spørgsmål er blevet rejst under en sag, som Associazione Italiana per il World Wildlife Fund og andre naturbeskyttelsesforeninger (herefter »sagsøgerne«) har anlagt mod Regione Veneto, der støttes af Federazione Italiana della Caccia (herefter »Federcaccia«), med påstand om annullation af Regione Veneto's afgørelse af 21. juli 1992 om jagttider for 1992/93, under anbringende af, at denne afgørelse bl.a. er i strid med de principper, som direktivet indeholder.

3 Direktivets artikel 5, litra a), indeholder et generelt forbud mod at dræbe eller indfange alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse (herefter »de beskyttede arter«).

4 Imidlertid bestemmes det i direktivets artikel 7, stk. 1, at de i bilag II nævnte arter kan jages i overensstemmelse med den nationale lovgivning.

5 I øvrigt kan medlemsstaterne fravige denne restriktive ordning for jagten samt de andre restriktioner og forbud, der er omhandlet i direktivets artikel 5, 6 og 8, af de i direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), b) og c), nævnte grunde, det vil for det første sige af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed, sikkerheden for luftfarten, for at hindre omfattende skader i landbruget, for at beskytte flora og fauna, for det andet i forsknings- og undervisningsøjemed, for at genoprette og forny bestandene og for at muliggøre opdræt i forbindelse hermed, og for det tredje, for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder, og i alle tre tilfælde på den betingelse, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning.

6 Ifølge samme artikels stk. 2 skal 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 udstedes, den myndighed, som har bemyndigelse til at fastslå, at de fastsatte betingelser er opfyldt, og til at træffe afgørelse om, hvilke midler, indretninger eller metoder, der kan bringes i anvendelse, hvem der kan gøre det, og inden for hvilke grænser vedkommende kan gøre det, og endelig om den kontrol, der skal føres.

7 Artikel 1, stk. 3, i italiensk lov nr. 157 af 11. februar 1992 om beskyttelse af den vildtlevende homoterme fauna og prøveudtagning af vildt (GURI nr. 46 af 25.2.1992, Supplemento, s. 3, herefter »lov nr. 157«) indeholder en bestemmelse om, at regioner med almindelig status kan udstede regler om forvaltning og beskyttelse af samtlige vildtlevende dyrearter under iagttagelse af bestemmelserne i loven selv og de internationale aftaler og fællesskabsdirektiver. I artikel 1, stk. 4, i lov nr. 157 bestemmes, at direktiv 79/409/EØF fuldt ud gennemføres og iværksættes efter de i loven fastsatte bestemmelser og på de deri angivne tidspunkter.

8 I artikel 18, stk. 1, i lov nr. 157 nævnes som fuglearter, der kan jages, forskellige fuglearter, der ikke er nævnt i bilag II til direktivet. Samme artikels stk. 3 bestemmer med henblik på en tilpasning på jagtens område af national ret til fællesskabs-

retten og folkeretten, at ministerpræsidenten på forslag af vedkommende minister og efter høring af det nationale institut for vilde dyr iværksætter ændringerne af listen over de arter, der kan jages i overensstemmelse med de gældende fællesskabsdirektiver og internationale aftaler og under hensyntagen til de forskellige arters betydning på territoriet. Det fremgår endelig af samme artikels stk. 4, at det tilkommer regionerne at fastsætte jagttiderne på regionalt plan samt regulativerne for hele jagttiden under iagttagelse bl.a. af stk. 1 og 3.

9 Sagsøgerne har for Tribunale amministrativo regionale per il Veneto gjort gældende, at de jagttider, Regione Veneto har fastsat, tillader jagt på visse fuglearter, der ikke figurerer blandt de arter, der er nævnt i bilag II til direktivet, men uden at det i den forbindelse har været muligt at påberåbe sig adgangen til at fravige direktivets bestemmelser ifølge dettes artikel 9, da de særlige tvingende grunde for at gøre fravigelse ikke har foreligget og hverken var blevet undersøgt eller klarlagt på passende måde.

10 Ifølge den forelæggende ret kan spørgsmålet om gyldigheden af den anfægtede akt ikke undersøges direkte ud fra direktivet, eftersom lov nr. 157, der har en tilpasningsfunktion og desuden virker som et filter, er blevet vedtaget i mellemtiden og alene angiver de kriterier, på grundlag af hvilke det må afgøres, om de forvaltningsakter, der er udstedt i medfør af loven, er gyldige. Dette medfører ifølge den forelæggende ret, at lovligheden af de omtvistede bestemmelser om jagttider udelukkende afhænger af artikel 18 i lov nr. 157, og at man ikke herved direkte kan lægge de lister, der findes i bilagene, og som nu er gennemført i den nationale retsorden, til grund.

11 Den forelæggende ret har i øvrigt anført, at den italienske lovgiver ganske klart ikke har været af den opfattelse, at bestemmelsen i direktivets artikel 9 var bindende for dens skønsbeføjelse, idet den har udøvet sin adgang til at fravige direktivets bestemmelser, hvilket imidlertid ikke siges udtrykkeligt, ved på listen i artikel 18 i lov nr. 157 at medtage visse fuglearter, som det efter direktivet er forbudt at jage.

12 Tribunale amministrativo regionale per il Veneto fandt, at tvistens løsning afhang af fortolkningen af direktivets artikel 9, hvorfor nævnte ret har udsat sagen og anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af, om den italienske stat efter artikel 9 i direktiv 79/409/EØF er forpligtet til i særskilte bestemmelser eller i en forvaltningsakt (alt efter om der er tale om lovgivning eller administrativ retsfastsættelse) at angive de forskellige faktorer, der begrunder en undtagelse fra direktivet, jf. angivelserne heri af de forhold, der i den forbindelse kommer i betragtning.

Spørgsmålet om, hvorvidt det præjudicielle spørgsmål kan admitteres

13 Federcaccia har gjort gældende, at den præjudicielle anmodning skal afvises, idet det spørgsmål, den forelæggende ret har forelagt, vedrører italienske gennemførelsesbestemmelsers overensstemmelse med direktivets artikel 9, men ikke en fortolkning af nævnte artikel.

14 Denne indsigelse skal forkastes. Det fremgår nemlig af selve de i forelæggelseskendelsen anvendte ord, at den nationale ret ønsker, at Domstolen skal fortolke direktivets artikel 9. For så vidt spørgsmål forelagt af nationale retsinstanser angår fortolkningen af en fællesskabsretlig bestemmelse, er Domstolen imidlertid forpligtet til at træffe afgørelse, uden principielt at skulle gøre sig overvejelser med hensyn til de omstændigheder, der har givet de nationale retsinstanser anledning til at forelægge Domstolen de pågældende spørgsmål, og hvorunder de vil anvende den fællesskabsretlige bestemmelse, som de har anmodet Domstolen om at fortolke (jf. dom af 18.10.1990, forenede sager C-297/88 og C-197/89, Dzodzi, Sml. I, s. 3763, præmis 35 og 39).

15 Forholdet ville kun kunne være et andet, såfremt enten proceduren efter artikel 177 er misbrugt og i realiteten iværksat med henblik på på grundlag af en kunstig tvist at formå Domstolen til at træffe afgørelse, eller såfremt det er åbenbart, at den fællesskabsretlige bestemmelse, som Domstolen anmodes om at fortolke, ikke kan finde anvendelse (Dzodzi-dommen, præmis 40). Om noget sådant er der ikke tale i den foreliggende sag.

16 Det forelagte spørgsmål skal derfor besvares.

Det præjudicielle spørgsmål

17 Med det forelagte spørgsmål anmodes Domstolen i det væsentlige om at oplyse, hvilke betingelser der efter direktivets artikel 9 skal være opfyldt, for at medlemsstaterne kan fravige det generelle forbud mod jagt på beskyttede arter ifølge samme direktivs artikel 5 og 7.

18 Det bemærkes indledningsvis, at det tilkommer den nationale ret at fortolke og anvende national ret og navnlig bestemmelserne i national lov, der særligt er vedtaget for at gennemføre et fællesskabsdirektiv, og at den ved løsningen af denne opgave er forpligtet til i videst muligt omfang, at fortolke dem i lyset af direktivets ordlyd og formål med henblik på at fremkalde det med direktivet tilsigtede resultat, og således handle i overensstemmelse med traktatens artikel 189, stk. 3 (dom af 10.4.1984, sag 14/83, Von Colson og Kamann, Sml. s. 1891, præmis 26, og af 14.7.1994, sag C-91/92, Faccini Dori, Sml. I, s. 3325, præmis 26).

19 Der skal dernæst henvises til, at i tilfælde, hvor fællesskabsmyndighederne gennem et direktiv har pålagt medlemsstaterne en forpligtelse til en bestemt handlemåde, ville direktivets tilsigtede virkning blive afsvækket, såfremt de retsundergivne ikke kunne støtte ret herpå, og såfremt de nationale domstole var afskåret fra at tage det i betragtning som en del af fællesskabsretten (dom af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53, præmis 23). I alle tilfælde, hvor bestemmelser i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, kan private således ved de nationale domstole påberåbe sig disse bestemmelser over for enhver medlemsstats myndigheder, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt (dom af 22.6.1989, sag 108/88, Fratelli Costanzo, Sml. s. 1839, præmis 29 og 30). I øvrigt har den nationale ret, der inden for sit kompetenceområde skal anvende fællesskabsretlige forskrifter, pligt til at sikre disse reglers fulde virkning, hvorved den i påkommende tilfælde af egen drift skal undlade at anvende — selv nyere — modstridende bestemmelser i national lovgivning, uden at den behøver at anmode om

eller afvente en forudgående ophævelse af disse bestemmelser ad lovgivningsvejen eller noget andet forfatningsmæssigt middel (dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629, og af 4.6.1992, sag C-13/91 og C-113/91, Debus, Sml. I, s. 3617, præmis 32).

20 Før det forelagte spørgsmål besvares, bemærkes det først, at Domstolen i dom af 27. april 1988 (sag 252/85, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2243, præmis 5) allerede vedrørende direktivet har 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.

21 Der skal desuden henvises til, at Domstolen 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, har fremhævet, at der 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 overholdes, 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 (domme af 8.7.1987, sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029, præmis 7, og sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073, præmis 7).

22 Domstolen har i denne forbindelse påpeget, 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 (dom af 15.3.1990, sag C-339/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 851, præmis 28).

23 Det skal i øvrigt bemærkes, at Domstolen i nævnte dom i sagen Kommissionen mod Italien skulle tage stilling til fortolkningen af direktivets artikel 9 i forhold til en national bestemmelse om jagt, hvorefter regionerne i henhold til klare regler selv kunne drive eller tillade drift af anlæg til indfangning eller midler til transport med henblik på besiddelse også uden for jagttiden af fugle af trækfuglearter, der efter loven om jagttider kunne jages og anvendes som levende lokkedyr under bagholdsjagt eller som husdyr, der sælges på de traditionelle markeder og handelspladser. I denne dom fastslog Domstolen for det første, at den omhandlede bestemmelse ikke indeholdt nogen henvisning til artikel 9, stk. 1, hvorefter en fravigelse af direktivets artikel 7 og 8 kun kan tillades, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, og for det andet at nævnte bestemmelse ikke som foreskrevet i artikel 9, stk. 2, angav de tilladte midler, anlæg eller indfangnings- og drabsmetoder, og ej heller de tidsmæssige og stedlige forhold, hvorunder fravigelse kunne ske, eller de arter, undtagelserne kunne gælde for. Domstolen præciserede, at i og med at den omhandlede bestemmelse ikke angav de kriterier og betingelser, der kræves ifølge direktivets artikel 9, stk. 2, eller pålagde regionerne en forpligtelse til at tage hensyn til de nævnte kriterier og bestemmelser, gav bestemmelsen anledning til retsuvished, for så vidt angår forpligtelser, regionerne skal overholde i deres regler. Derfor havde man ingen sikkerhed for, at indfangningen af visse fuglearter var begrænset til det strengt nødvendige minimum i overensstemmelse med kravet i artikel 9, stk. 1, litra c), for at indfangningstiden ikke unødvendigt faldt sammen med de tidsrum, i hvilke der efter direktivets ordning skulle sørges for en særlig beskyttelse, eller for at indfangningsmidler, -anlæg eller -metoder ikke var massive og ikke-selektive og ude af stand til lokalt at forhindre, at en art uddør. Dette betød ifølge Domstolen, at direktivets artikel 9, for så vidt angår denne bestemmelses afgørende detaljer, ikke var fuldstændigt klart og utvetydigt gennemført i de italienske bestemmelser (nævnte dom i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 39).

24 I praksis er det desuden blevet fastslået, at en national ordning, hvori det med forbehold af modstående af de regionale myndigheder udstedte bestemmelser bestemmes, at jagt på visse jagter principielt går ind, ikke opfylder de krav om beskyttelse, der stilles ved direktivet, og er i strid med retssikkerhedsprincippet (dom af 17.1.1991, sag C-157/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 57, præmis 16 og 17).

25 Følgelig opfylder en national ordning, hvorved jagten på visse fuglearter, der ikke 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 betingelserne for fravigelse ifølge direktivets artikel 9.

26 På baggrund af det anførte skal det præjudicielle spørgsmål besvares med, at direktivets artikel 9 skal fortolkes således, at medlemsstaterne kun har adgang til at fravige det generelle forbud mod jagt på beskyttede arter ifølge samme direktivs artikel 5 og 7 ved foranstaltninger, der tilstrækkeligt udførligt henviser til de forhold, der er nævnt i artikel 9, stk. 1 og 2.

Sagens omkostninger

27 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ved kendelse af 27. maj 1993, for ret:

Artikel 9 i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle skal fortolkes således, at medlemsstaterne kun har adgang til at fravige det generelle forbud mod jagt på beskyttede arter ifølge samme direktivs artikel 5 og 7 ved foranstaltninger, der tilstrækkeligt udførligt henviser til de forhold, der er nævnt i artikel 9, stk. 1 og 2.

Edward Puissochet Moitinho de Almeida

Gulmann Jann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. marts 1996.

R. Grass D.A.O. Edward

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling