

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

της 2ας Δεκεμβρίου 1986 *

*Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

1. Στην Ιταλική Δημοκρατία προσάπτεται ότι δεν συμμορφώθηκε με την οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί διατηρήσεως των αγρίων πτηνών, τις διατάξεις της οποίας παρέλειψε να μεταφέρει πλήρως και ορθώς στην εσωτερική της έννομη τάξη εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

Η μεταφορά της οδηγίας αυτής στην εσωτερική νομοθεσία των κρατών μελών αποτέλεσε αντικείμενο πολλών άλλων προσφυγών λόγω παραβάσεως, που εκκρεμούν ήδη ενώπιον του Δικαστηρίου. Θα αναφέρω ιδίως την υπόθεση 247/85, Επιτροπή κατά Βελγίου¹ στις προτάσεις μου στην υπόθεση αυτή περιγράψω συνοπτικά τις διατάξεις της οδηγίας — στις οποίες δεν χρειάζεται επομένως να επανέλθω — και όπου εξετάζω επίσης ορισμένα γενικά ζητήματα ερμηνείας που τίθενται από την οδηγία αυτή.

2. Η ιταλική κυβέρνηση δεν αρνείται ότι η εθνική νομοθεσία ως προς τη μεταφορά της οδηγίας εμφανίζει σε ορισμένα σημεία κενά. Ωστόσο θεωρεί ως *αδικαιολόγητες* τις περισσότερες από τις αιτιάσεις καθόσον, όπως αναφέρει με το υπόμνημα αντικρούσεως, «σχέδιο νόμου βρίσκεται υπό εξέταση ενώπιον του Κοινοβουλίου για την πλήρη εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη».

Μολονότι εκφράζει επαινετή πρόθεση τηρήσεως των κοινοτικών επιταγών, είναι πασιφανές ότι το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση να δικαιολογήσει ενδεχόμενη παράβαση.

Πράγματι, η παράβαση θα εξακολουθεί να υπάρχει, εφόσον η ισχύουσα εθνική νομοθεσία δεν θα είναι σύμφωνη με τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου, η απλή δε αναγγελία μελλοντικών νομοθετικών τροποποιήσεων δεν αρκεί να θεραπεύσει την παράβαση αυτή.

Είναι βέβαιο ότι ο πολύπλοκος χαρακτήρας της νομοθετικής διαδικασίας στην Ιταλία μπορεί να εξηγήσει την καθυστέρηση στη θέσπιση κανονιστικών διατάξεων για την εφαρμογή της οδηγίας. Εν πάση περιπτώσει, αυτό προκύπτει από τις προφορικές εξηγήσεις που παρέσχε ο εκπρόσωπος της Ιταλικής Δημοκρατίας κατά την προφορική διαδικασία της 17ης Σεπτεμβρίου 1986.

Όμως, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου¹, «ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί διατάξεις, την ακολουθούμενη πρακτική ή καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξης του για να δικαιολογήσει τη μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις κοινοτικές οδηγίες».

3. Η Επιτροπή προσάπτει συγκεκριμένα στην ιταλική νομοθεσία ότι δεν είναι σύμφωνη με την οδηγία 79/409 σε έξι σημεία, τα οποία θα αναλύσω ένα προς ένα:

Πρώτη αιτίαση: ο κατάλογος των πτηνών που είναι δυνατό να θηρεύονται

Το άρθρο 7 της οδηγίας και το παράρτημα II απαριθμούν τα είδη που είναι δυνατό να αποτελέσουν αντικείμενο θηρευτικών πράξεων.

1 — Βλέπε, για παράδειγμα, τις αποφάσεις της 2ας Δεκεμβρίου 1980 στις υποθέσεις 42/80 και 43/80, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Rec. 1980, σ. 3635, ιδίως σ. 3643.

* Μετάφραση από τα πορτογαλικά.

Ωστόσο, η ιταλική νομοθεσία (άρθρο 11 του νόμου αριθ. 968, της 27ης Δεκεμβρίου 1977) αναφέρει, ιδίως, ένδεκα είδη που είναι δυνατό να θηρεύονται ενώ δεν περιλαμβάνονται στον πίνακα της οδηγίας και, συνεπώς, έπρεπε να προστατεύονται.

Η ιταλική κυβέρνηση δεν αμφισβητεί το βάσιμο της αιτίας αυτής, υπογραμμίζει όμως ότι το γεγονός ότι περιλαμβάνονται η κίσσα η βαλανοφάγος (*garrulus glandius*) και η κίσσα η κοινή (*pica pica*) — και επίσης, όπως φαίνεται, η κορώνη η ετερόχρους (*corvus corone cornix*) — εξηγείται, κατά το άρθρο 4 του διατάγματος της 4ης Ιουνίου 1982, από «... τη δύναμη επιβλαβή φύση των πτηνών αυτών» και, επομένως, η θήρα τους μπορεί να δικαιολογηθεί δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 1, στοιχείο α), τρίτη περίπτωση, της οδηγίας.

Πάντως, δεν φαίνεται ότι η ιταλική κυβέρνηση έχει την πρόθεση να επικαλεστεί ρητά την εξαίρεση των διατάξεων του άρθρου 7 και του παραρτήματος II της οδηγίας για να αποκρούσει εν προκειμένω την προσαπτόμενη παράβαση.

Υποθέτω μάλλον ότι, όπως προκύπτει από τις εξηγήσεις που παρέσχε με το υπόμνημα ανταπαντήσεως, η Ιταλία θέλησε μόνο να δικαιολογήσει τη συμπεριφορά του εσωτερικού νομοθέτη, χωρίς εντούτοις να αμφισβητήσει το βάσιμο της πρώτης αυτής αιτίας. Εξάλλου, αυτό είναι τόσο αληθινό, ώστε έκρινε σκόπιμο να πληροφορήσει το Δικαστήριο με το υπόμνημα αντικρούσεως ότι «το σχέδιο νόμου που υποβλήθηκε προς εξέταση στο Κοινοβούλιο έχει σκοπό να καταστήσει τον κατάλογο των ειδών των αγρίων πτηνών που είναι δυνατό να θηρεύονται απόλυτα σύμφωνο με την οδηγία».

Νομίζω ότι ούτε οι προϋποθέσεις που δικαιολογούν εξαίρεση δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 1, στοιχείο α), τρίτη περίπτωση, της οδηγίας συντρέχουν εν προκειμένω.

Πράγματι, όχι μόνο η ιταλική νομοθεσία δεν διασαφηνίζει — αντίθετα από την οδηγία — σε τι αναφέρεται η επιβλαβής φύση των εν λόγω πτηνών («στις καλλιέργειες, στα οικιακά ζώα, στα δάση, στην αλιεία ή στα ύδατα»);), αλλά στηρίζεται επιπλέον στον αόριστο ισχυρισμό της «δυνάμει επιβλαβούς φύσεως» των πτηνών αυτών, ενώ η οδηγία προβλέπει εξαίρεσεις μόνο «για να προληφθούν σοβαρές ζημιές».

Καθόσον συνιστούν κανόνες εξαίρεσεως, οι παρεκκλίσεις πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς: πράγματι, δεν μπορεί να εφαρμόζονται κατά τρόπο τόσο γενικό ώστε να χάνουν τον εξαιρετικό χαρακτήρα τους.

Εξάλλου, εκτός του ότι δεν αποδείχτηκε ότι «δεν υπάρχουν άλλες ικανοποιητικές λύσεις» (παράγραφος 1 του άρθρου 9 της οδηγίας), είναι αμφίβολο αν με το εν λόγω ιταλικό διάταγμα τηρούνται όλες οι ρητές επιταγές του άρθρου 9, παράγραφος 2, είναι δε βέβαιο ότι η ιταλική κυβέρνηση δεν τήρησε τις διατάξεις της παραγράφου 3, όσον αφορά την αποστολή στην Επιτροπή ετήσιας έκθεσης για τον *εκ των νυτέρων* έλεγχο της νομιμότητας των εξαίρεσεως.

Επομένως, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η πρώτη αυτή αιτίαση είναι βάσιμη.

Δεύτερη αιτίαση: η εμπορία των πτηνών

Η Επιτροπή προβάλλει ότι η ιταλική νομοθεσία (άρθρο 11 του νόμου 968, της 27ης Δεκεμβρίου 1977) συνιστά παράβαση του άρθρου 6 και του παραρτήματος III της οδηγίας, καθόσον επιτρέπει την εμπορία όλων των ειδών που είναι δυνατό να θηρευτούνται.

Η ιταλική κυβέρνηση δεν αρνείται ότι η εθνική νομοθεσία εν μέρει δεν έχει προσαρμοστεί προς την οδηγία ως προς την απαγόρευση εμπορίας που θεσπίζεται με την τελευταία. Πάντως, αμφισβητεί ότι δεν συμμορφώθηκε καθόλου με την οδηγία.

Κατά την ιταλική κυβέρνηση, το άρθρο 20, στοιχείο ι), του νόμου 968 περιορίζει σημαντικά τις δυνατότητες εμπορίας απαγορεύοντας « την πώληση υπό οποιαδήποτε μορφή της μπεκάτσας, καθώς και των νεκρών πτηνών που είναι μικρότερα από την τσίχλα, εκτός των ψαρονιών, των σπουργιτών και των κορυδαλλών κατά τη διάρκεια της περιόδου που επιτρέπεται η θήρα για τα είδη αυτά ».

Είναι πάντως γεγονός ότι, όπως υπογραμμίζει η Επιτροπή με το υπόμνημα απαντήσεως, εφόσον το άρθρο 6 της οδηγίας απαγορεύει την εμπορία όλων των πτηνών, ζωντανών ή νεκρών, ολόκληρων ή όχι, με εξαίρεση τα είδη που περιλαμβάνονται στο παράρτημα ΙΙΙ, η διατύπωση του ιταλικού νόμου είναι ανεπαρκής διότι:

- α) δεν απαγορεύει την πώληση ζωντανών πτηνών, εκτός της μπεκάτσας·
- β) δεν απαγορεύει την εμπορία των νεκρών τσιχλών ή των νεκρών πτηνών μεγαλύτερων από την τσίχλα, ούτε, μεταξύ των πτηνών που είναι μικρότερα από την τσίχλα, την εμπορία των ψαρονιών, των σπουργιτών και των κορυδαλλών (που δεν περιλαμβάνονται στο παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας).

Εξάλλου, το επιτρεπτό των εξαιρέσεων από τη γενική απαγόρευση πωλήσεως που προβλέπονται με το άρθρο 6 και το παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας εξαρτάται από την επαλήθευση των προϋποθέσεων που αναφέρονται στις παραγράφους 2, 3 και 4 του εν λόγω άρθρου 6: τα είδη που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙΙ, μέρος 1, μπορούν να διατίθενται στο εμπόριο « εφόσον τα πτηνά έχουν φονευθεί ή συλληφθεί νόμιμα ή έχουν αποκτηθεί με άλλο νόμιμο τρόπο » (άρθρο 6, παράγραφος 2)· τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέπουν την εμπορία των ειδών που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙΙ, μέρος 2, εφόσον τηρούν την παραπάνω προϋπόθεση και συμβουλευονται προηγουμένως την Επιτροπή (άρθρο 6, παράγραφος 3)· όσον αφορά τα είδη που αναφέ-

ρονται στο παράρτημα ΙΙΙ, μέρος 3, τα κράτη μέλη μπορούν, εφόσον η Επιτροπή δεν έλαβε καμιά απόφαση βάσει κατάλληλων μελετών, να εφαρμόζουν για τα είδη αυτά τις υπάρχουσες εθνικές διατάξεις, υπό την επιφύλαξη της παραγράφου 3 (άρθρο 6, παράγραφος 4).

Όμως, όπως υπογραμμίζει η Επιτροπή, η εθνική ιταλική νομοθεσία δεν περιλαμβάνει καμιά μνεία των προβλεπομένων με την οδηγία κανονιστικών ρυθμίσεων ή περιορισμών.

Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν η δυνατότητα εμπορίας που αναγνωρίζεται με την ιταλική νομοθεσία δεν είναι πλήρης, εφόσον περιορίζεται με το άρθρο 20, στοιχείο ι), είναι σαφές ότι το πεδίο εφαρμογής της είναι σαφώς ευρύτερο από το επιτρεπόμενο με την οδηγία.

Αυτό συνιστά επαρκή λόγο για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η ιταλική νομοθεσία δεν εναρμονίστηκε πλήρως με τις διατάξεις του άρθρου 6 και του παραρτήματος ΙΙΙ της οδηγίας.

Τρίτη αιτίαση: οι περίοδοι θήρας

Η Επιτροπή προσάπτει στην ιταλική νομοθεσία, συγκεκριμένα στο άρθρο 11 του νόμου 968, ότι καθορίζει τις ημερομηνίες ενάρξεως της θήρας, χωρίς να λαμβάνει υπόψη την περίοδο φωλεοποίησης, τα διάφορα στάδια αναπαραγωγής και εξαρτήσεως και, για τα αποδημητικά είδη, την περίοδο επιστροφής τους στους τόπους φωλεοποίησης, όπως ορίζεται με το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας.

Απαντώντας στο υπόμνημα αντικρούσεως της ιταλικής κυβερνήσεως, η Επιτροπή διασαφήνισε με το υπόμνημα απαντήσεως ότι, ακόμη και αν δεν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η ιταλική νομοθεσία δεν απαγορεύει ρητά τη θήρα κατά τις αναφερθείσες περιόδους, οι προβλεπόμενες με τη νομοθεσία ημερομηνίες δεν αντιστοιχούν στις πραγματικές περιόδους φωλεοποίησης, αναπαραγωγής και επιστροφής των αποδημητικών ειδών στους τόπους φωλεοποίησης. Πράγματι, η περίοδος θήρας αρχίζει στις

18 Αυγούστου, δηλαδή σε εποχή κατά την οποία, σύμφωνα με την Επιτροπή, διάφορα είδη πτηνών που φωλεοποιούν βρίσκονται ακόμη στην Ιταλία και σε εποχή κατά την οποία διέρχονται από την ιταλική χερσόνησο αντιπροσωπευτικά πτηνά από τα πλέον σημαντικά από ορνιθολογική άποψη είδη². Εξάλλου, η περίοδος θήρας τερματίζεται στις 10 Μαρτίου, ενώ, πάντοτε κατά την Επιτροπή, τα αποδημητικά πτηνά μετακινούνται με κατεύθυνση τους τόπους φωλεοποιήσεως ήδη από τις πρώτες ημέρες του Φεβρουαρίου. Η κατάσταση επιδεινώθηκε ακόμη με το νόμο 968, καθόσον η ημερομηνία ενάρξεως της θήρας οριζόταν προηγουμένως την τελευταία Κυριακή του Αυγούστου.

Σχετικώς με αυτά, η ιταλική κυβέρνηση προέβαλε το απαράδεκτο της αιτίας που αναφέρεται στη βασιμότητα της επιλογής των ημερομηνιών ενάρξεως και λήξεως της θήρας, διότι, κατ' αυτήν, η Επιτροπή τόσο κατά την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία όσο και με την προσφυγή δεν αμφισβήτησε ποτέ την ορθότητα των επιλογών αυτών και περιορίστηκε στο να αμφισβητήσει, γενικά, το γεγονός ότι ο εθνικός νόμος δεν λαμβάνει υπόψη τα στοιχεία που αναφέρονται στο άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας. Για την ιταλική κυβέρνηση, υπάρχει εν προκειμένω απαράδεκτη διεύρυνση της αρχικής αιτιάσεως, διότι αυτό ισχυρίζεται με την προβολή νέων αιτιάσεων υπό προϋποθέσεις ασυμβίβαστες με το σεβασμό των δικαιωμάτων υπερασπίσεως.

Κατά την άποψή μου, η ένσταση αυτή είναι εν μέρει μόνο βάσιμη.

Πράγματι, τόσο με το έγγραφο οχλήσεως όσο και με την αιτιολογημένη γνώμη ή ακόμη και με την προσφυγή επισημαίνεται ότι το άρθρο 11 του ιταλικού νόμου αντιβαίνει προς το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας, καθόσον καθορίζει ημερομηνίες *ενάρξεως* της θήρας, χωρίς να λαμβάνει υπόψη την περίοδο φωλεοποιήσεως, τα διάφορα στάδια αναπαραγωγής και εξαρτήσεως και, για τα αποδημητικά πτηνά, την επιστροφή στους τόπους φωλεοποιήσεως.

Επομένως, τίποτε δεν αναφέρεται ως προς τις ημερομηνίες *λήξεως* και έτσι δεν μπορεί να

γίνει δεκτό ότι η Επιτροπή τις είχε θεωρήσει τότε ως ασυμβίβαστες με τις διατάξεις της οδηγίας.

Είναι αλήθεια ότι αφού διασαφήνισε με το υπόμνημα απαντήσεως — όπως είδαμε — ότι τα αποδημητικά πτηνά ταξιδεύουν με κατεύθυνση τους τόπους τους φωλεοποιήσεως από τις πρώτες ημέρες του Φεβρουαρίου, άρα πριν από τη λήξη της θήρας (που επέρχεται στις 10 Μαρτίου), η Επιτροπή, απαντώντας σε ερώτηση του Δικαστηρίου, ανέφερε είκοσι είδη αποδημητικών πτηνών που διασχίζουν την Ιταλία κατά τον Ιανουάριο, Φεβρουάριο και Μάρτιο, κατά την πορεία επιστροφής τους στους τόπους φωλεοποιήσεως, σε εποχή κατά την οποία η θήρα επιτρέπεται ακόμη.

Η πληροφορία αυτή αντλείται από δημοσίευμα το οποίο, κατά την Επιτροπή, είναι υψηλού επιστημονικού επιπέδου και η αξιοπιστία του οποίου δεν αμφισβητήθηκε από την ιταλική κυβέρνηση.

Ωστόσο, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το αντικείμενο της διαφοράς καθορίζεται με την προσφυγή (άρθρο 38, παράγραφος 1, στοιχείο γ), του κανονισμού διαδικασίας) και κανένας διάδικος δεν μπορεί να το μεταβάλει κατά τη διάρκεια της δίκης². Το άρθρο 42 του κανονισμού δεν αναιρεί τη διαπίστωση αυτή, καθόσον επιτρέπει την προβολή νέων ισχυρισμών κατά τη διάρκεια της δίκης μόνο αν οι ισχυρισμοί αυτοί « στηρίζονται σε νομικά και πραγματικά στοιχεία που ανέκυψαν κατά την έγγραφη διαδικασία ».

Επιπλέον, η νομολογία του Δικαστηρίου³ δέχεται επίσης ότι όσον αφορά τις προσφυγές

2 — Βλέπε, για παράδειγμα, την απόφαση της 25ης Σεπτεμβρίου 1979 στην υπόθεση 232/78, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Rec. 1979, σ. 2729 και επ.: απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 1981 στην υπόθεση 193/80, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1981, σ. 3019 και επ.: απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1983 στην υπόθεση 124/81, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 1983, σ. 203 και επ.

3 — Βλέπε τη νομολογία που παρατέθηκε στην προηγούμενη σημείωση καθώς και την απόφαση της 22ας Μαρτίου 1983 στην υπόθεση 42/82, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1983, σ. 1013 και επ.: την απόφαση της 27ης Μαρτίου 1984 στην υπόθεση 50/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1984, σ. 1640: την απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1986 στην υπόθεση 121/84, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1986, σ. 107, ιδίως σ. 111.

λόγω παραβάσεως που ασκούνται δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης, το αντικείμενο της διαφοράς καθορίζεται από της κοινοποίησης της παραβάσεως και της αιτιολογημένης γνώμης και δεν μπορεί να διευρυνθεί στη συνέχεια.

Μόνο έτσι μπορεί να διασφαλιστεί στο κράτος μέλος, στο οποίο προσάπτεται η παράβαση, ο πλήρης σεβασμός των δικαιωμάτων του υπερασπίσεως, εξασφαλίζοντας σ' αυτό, κατά την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία, όχι μόνο τη δυνατότητα να συμμορφωθεί με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, αλλά επίσης και τη δυνατότητα να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του και να συγκεντρώσει τα αναγκαία στοιχεία για να προετοιμάσει την άμυνά του. Ακόμη και αν το κράτος μέλος αποφασίσει να μην κάνει χρήση της δυνατότητας αυτής (όπως συνέβη εν προκειμένω), η δυνατότητα αυτή συνιστά θεμελιώδη εγγύηση προβλεπόμενη από το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ⁴.

Επειδή κατά την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία και με την προσφυγή η Επιτροπή αναφέρθηκε μόνο στις ημερομηνίες *ενάρξεως* της θήρας, στις δε ημερομηνίες *ενάργεως* και *λήξεως* της θήρας μόνο με το υπόμνημα απαντήσεως, δεν με εκπλήσσει το ότι με το υπόμνημα ανταπαντήσεως η Ιταλία, από πρόνοια, απαντά μόνο στην αιτίαση της Επιτροπής αφορά την *έναρξη* της θήρας.

Επομένως, νομίζω ότι δεν πρέπει να αναλυθεί η αιτίαση που διατυπώνεται κατά της ιταλικής λυβερνήσεως, διότι είναι απαράδεκτη, καθόσον αναφέρεται — από της καταθέσεως του υπομνήματος απαντήσεως μόνο — στο μη προσήκοντα καθορισμό των ημερομηνιών λήξεως της θήρας.

Αντίθετα, η καθής έχει άδικο ως προς την αναφορά στις ημερομηνίες ενάρξεως της θήρας.

Είναι προφανές ότι με τους όρους που χρησιμοποιήσε η Επιτροπή στο έγγραφο οχλήσεως, στην αιτιολογημένη γνώμη και στην προσφυγή για να διατυπώσει την τρίτη αυτή αιτίαση (« το άρθρο 11 ορίζει τις ημερομηνίες ενάρξεως της θήρας χωρίς να λαμβάνει υπόψη την περίοδο φωλεοποίησης ..., όπως προβλέπεται με το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας ») δεν γίνεται απλώς, όπως φαίνεται να υποθέτει η Ιταλία με το υπόμνημα αντικρούσεως, μια υποθετική αναφορά σε ενδεχόμενη ανυπαρξία διαφοροποιήσεως των ημερομηνιών αναλόγως των ειδών, που προφανώς δεν υπάρχει στο κείμενο του ιταλικού νόμου.

Με τους όρους αυτούς διατυπώνεται επίσης, σαφέστατα, η κατηγορία ότι οι ημερομηνίες ενάρξεως της θήρας που ορίζονται με την ιταλική νομοθεσία συμπίπτουν πλήρως ή μερικώς με τις εν λόγω περιόδους φωλεοποίησης, αναπαραγωγής, εξαρτήσεως και επιστροφής στους τόπους φωλεοποίησης.

Αυτό ακριβώς θέλησε να πει και η Επιτροπή με το υπόμνημα απαντήσεως (επομένως, στην κατ' αντιδικία ακόμη φάση της διαδικασίας) διασαφηνίζοντας ότι η ημερομηνία ενάρξεως της θήρας συμπίπτει με « εποχή κατά την οποία διάφορα είδη πτηνών που φωλεοποιούν βρίσκονται ακόμα στην Ιταλία και σε εποχή κατά την οποία πτηνά από τα σημαντικότερα από ορνιθολογική άποψη είδη διέρχονται από την ιταλική χερσόνησο ». Εξάλλου, σε απάντηση ερωτήσεως του Δικαστηρίου δόθηκαν αργότερα νέες διευκρινίσεις όσον αφορά το περιεχόμενο της αιτίας.

Στην περίπτωση αυτή δεν επρόκειτο για νέα αιτίαση σε σχέση με εκείνη που είχε διατυπωθεί με την προσφυγή. Η προσφυγή και τα προγενέστερα έγγραφα της Επιτροπής παρέιχαν ήδη, έστω και κατά τρόπο συνοπτικό, όλα τα στοιχεία που καθιστούν δυνατή την κατανόηση της έννοιας της αιτίας: η παραβίασθαισα διάταξη, ο κανόνας του ιτα-

4 — Βλέπε, για παράδειγμα, την προαναφερθείσα απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1983 στην υπόθεση 124/81, Συλλογή 1983, σ. 203 και επ. την απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 1984 στην υπόθεση 74/82, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 1984, σ. 317 και επ. την απόφαση της 11ης Ιουλίου 1984 στην υπόθεση 51/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1984, σ. 2793 και επ.

λικού δικαίου που συνιστά την παράβαση και η θεμελίωση της αιτίας (καθορισμός των ημερομηνιών ενάρξεως της θήρας, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι απαιτούμενες προϋποθέσεις).

Έτσι, η ιταλική κυβέρνηση είχε, ήδη κατά την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία, όλη την άνεση να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της και να αντιληφθεί καλύτερα το περιεχόμενο των αιτιάσεων, στο πλαίσιο του διαλόγου με την Επιτροπή.

Η ιταλική κυβέρνηση δεν το έπραξε και δεν θεωρώ θεμιτό να επικαλείται τώρα την απροθυμία της για συνεργασία κατά το εν λόγω στάδιο της διαδικασίας για να αποφύγει την ανάλυση επί της ουσίας της αιτίας που της προσάπτεται.

Επομένως, δέχομαι ότι, για το σκέλος αυτό της αιτίας, το αντικείμενο της διαφοράς ή, ακόμη καλύτερα, ο ουσιαστικός της πυρήνας, παρέμεινε ο ίδιος, καθόσον με το υπόμνημα απαντήσεως δεν μεταβλήθηκε (ούτε σε οποιοδήποτε άλλο στάδιο της διαδικασίας), αλλά απλώς διασαφηνίστηκε ως προς το ακριβές του περιεχόμενο.

Πρέπει επομένως να απορριφθεί η ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε εν προκειμένω (ημερομηνία ενάρξεως της θήρας) η ιταλική κυβέρνηση.

Κατόπιν αυτού, μπορώ να περάσω στην εκτίμηση της αιτίας αυτής ως προς την ουσία. Εδώ, το πρόβλημα είναι απλό.

Αντίθετα από τον ισχυρισμό της καθής, που διατυπώνεται με το υπόμνημα ανταπαντήσεως, ότι τα πτηνά που φωλεοποιούν στην Ιταλία κατά το μήνα Αύγουστο είναι αποκλειστικά μη αποδημητικά είδη για τα οποία η θήρα επιτρέπεται μόνο από την τρίτη Κυριακή του Σεπτεμβρίου, η Επιτροπή ανέφερε, σε απάντηση ερωτήσεως του Δικαστηρίου, τέσσερα είδη πτηνών των οποίων η περίοδος αναπαραγωγής και εξαρτήσεως εκτείνεται και μετά από την ημερομηνία ενάρξεως της θήρας για τα είδη αυτά (18 Αυγούστου).

Η Ιταλία δεν αμφισβήτησε το γεγονός αυτό κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Επομένως, ακόμη και αν δεν αποδείχτηκε ότι η ημερομηνία ενάρξεως της θήρας δεν λαμβάνει υπόψη την επιστροφή των αποδημητικών πτηνών στον τόπο φωλεοποίησης (η Ιταλία ισχυρίζεται ότι τον Αύγουστο τα αποδημητικά πτηνά βρίσκονται στην πρώτη φάση αποδημίας τους ή, με άλλα λόγια, στη φάση απομακρύνσεως από τους τόπους καταγωγής), πρέπει να συναχθεί ότι το άρθρο 11 του νόμου 968 δεν τηρεί τις διατάξεις του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας, το οποίο ορίζει ότι τα παραπάνω αναφερόμενα πτηνά δεν πρέπει να θηρεύονται κατά την περίοδο αναπαραγωγής και εξαρτήσεώς τους.

Η αναφερόμενη με το υπόμνημα αντικρούσεως της καθής Σύμβαση του Παρισιού, της 18ης Οκτωβρίου 1950, ουδόλως είναι ουσιώδης στο πλαίσιο της παρούσας υπόθεσης.

Αντίθετα, δεν θεμελιώνεται καθόλου η μομφή — η οποία εξάλλου διατυπώνεται μόνο με το υπόμνημα απαντήσεως, και επιπλέον έμμεσα μόνο — ότι η ιταλική νομοθεσία δεν περιλαμβάνει ρητή απαγόρευση της θήρας κατά τη διάρκεια των περιόδων φωλεοποίησης, αναπαραγωγής και εξαρτήσεως. Όπως τόνισε η καθής με το υπόμνημα ανταπαντήσεως, το άρθρο 11, πρώτη παράγραφος, του νόμου 968 του 1977 περιλαμβάνει γενική και ρητή απαγόρευση της θήρας, με τις εξαιρέσεις της παραγράφου 2 για τα είδη και για τις περιόδους που αναφέρονται στην ίδια παράγραφο. Κατά συνέπεια, η αιτίαση δεν προβλήθηκε εμπρόθεσμα και είναι αβάσιμη.

Έβδομη αιτίαση: χρησιμοποίηση αυτόματων και ημιαυτόματων όπλων

Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 9 του ιταλικού νόμου 968 της 27ης Δεκεμβρίου 1977 επιτρέπει τη χρησιμοποίηση αυτόματων και ημιαυτόματων όπλων τριών βολών, κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 8, παράγραφος 1, και του παραρτήματος IV της οδηγίας, που απαγορεύουν τη χρησιμοποίηση των όπλων αυτών όταν ο γεμιστήρας μπορεί να χωρέσει περισσότερα από δύο φυσίγγια. Κατά την Επιτροπή, οι διατάξεις αυτές της οδηγίας πρέπει

να τύχουν αυστηρής ερμηνείας, σε συνάρτηση με την προστασία στην οποία αποβλέπουν· στην περίπτωση των αυτόματων και ημιαυτόματων όπλων, η ερμηνεία αυτή επιβάλλει να λαμβάνονται υπόψη οι βολές που επιτρέπει ο γεμιστήρας, δηλαδή δύο βολές.

Η ιταλική κυβέρνηση ερμηνεύει διαφορετικά την εν λόγω κοινοτική διάταξη, η οποία, κατ' αυτήν, αναφέρεται μόνο στο μεγαλύτερο αριθμό φυσιγγίων που περιέχονται στο γεμιστήρα. Επομένως, εφόσον ένα τρίτο φυσίγγιο μπορεί να εισαχθεί απευθείας στη θαλάμη, η χρησιμοποίηση όπλων με τρεις βολές είναι νόμιμη.

Quid juris;

Είναι βέβαιο ότι η γραμματική ερμηνεία της οδηγίας είναι, επί του σημείου αυτού, ευνοϊκή για την επιχειρηματολογία της ιταλικής κυβέρνησης.

Ευνοϊκή είναι επίσης γι' αυτήν και η σκέψη ότι, αν η οδηγία ήθελε να προσδώσει στην επιδιωκόμενη προστασία την ευρύτερη δυνατή έκταση, θα έπρεπε να αποκλείσει τη δυνατότητα χρησιμοποίησης αυτόματων ή ημιαυτόματων όπλων ή να επιτρέψει μόνο τη χρησιμοποίηση όπλων μιας ή δύο βολών.

Όμως, ο κοινοτικός νομοθέτης δεν όρισε κάτι τέτοιο. Δεν απαγορεύει, *ipsis verbis*, παρά μόνο τη χρησιμοποίηση όπλων ο γεμιστήρας των οποίων μπορεί να χωρέσει περισσότερα από δύο φυσίγγια.

Εξάλλου, σαφής εικόνα της πρόθεσης του κοινοτικού νομοθέτη παρέχεται χάρη στα στοιχεία στα οποία στηρίχθηκε για την κατάρτιση της οδηγίας.

Μεταξύ των στοιχείων αυτών, υπάρχει η « Σύμβαση περί διατηρήσεως της αγρίας ζωής και του φυσικού περιβάλλοντος στην Ευρώπη » (Σύμβαση της Βέρνης) που θεσπί-

στηκε στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και της οποίας η ομοιότητα επί ορισμένων σημείων με την κοινοτική οδηγία είναι προφανής. Η ομοιότητα αυτή καθίσταται προδήλη αν συγκριθεί το παράρτημα IV της Σύμβασης « μέσα και μέθοδοι θήρας και άλλες μορφές εκμεταλλεύσεως που απαγορεύονται » με το παράρτημα IV της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ. Τα δύο κείμενα είναι απολύτως όμοια: « Ημιαυτόματα ή αυτόματα όπλα των οποίων ο γεμιστήρας μπορεί να χωρέσει περισσότερα από δύο φυσίγγια ».

Η επεξηγηματική έκθεση της Σύμβασης της Βέρνης αναφέρει σχετικώς (σημείο 84) τα εξής: « Για τους σκοπούς της Σύμβασης, θεωρείται ότι τα όπλα των οποίων ο γεμιστήρας μπορεί να χωρέσει περισσότερα από δύο φυσίγγια είναι όπλα με τα οποία μπορούν να ριφθούν περισσότερα από τρία φυσίγγια, χωρίς να χρειάζονται αναγέμιση ».

Επομένως, όλα με ωθούν να θεωρήσω ότι και η πρόθεση του κοινοτικού νομοθέτη ήταν να απαγορεύσει μόνο τη χρησιμοποίηση όπλων με τα οποία μπορούν να ριφθούν περισσότερες από τρεις βολές· αν η βούλησή του ήταν διαφορετική, θα την είχε εκφράσει, αντί να περιοριστεί στην απαγόρευση εισαγωγής περισσότερων από δύο φυσίγγια στο γεμιστήρα.

Εφόσον το άρθρο 9 του νόμου 968 της 27ης Δεκεμβρίου 1977 επιτρέπει μόνο τη χρησιμοποίηση όπλων « αυτόματων ή ημιαυτόματων τα οποία περιορίζονται με κατάλληλο τεχνικό μηχανισμό στη ρίψη τριών φυσιγγίων κατ' ανώτατο όριο », δεν μπορώ να πω ότι επί του σημείου αυτού η ιταλική νομοθεσία δεν είναι σύμφωνη με την κοινοτική οδηγία· επομένως, το βάσιμο της τέταρτης αιτιάσεως δεν αποδείχτηκε δεόντως.

Πέμπτη αιτίαση: εξουσιοδότηση προς τις περιφέρειες να επιτρέπουν τη σύλληψη και την πώληση αποδημητικών πτηνών

Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 18, δεύτερη παράγραφος, του ιταλικού νόμου είναι ασυμβίβαστο με τις διατάξεις των άρθρων 7

και 8 της οδηγίας, καθόσον παρέχει στις περιφέρειες την εξουσία να επιτρέπουν τη σύλληψη αποδημητικών πτηνών με οποιαδήποτε μέθοδο, καθώς και την πώλησή τους, ακόμη και εκτός της περιόδου θήρας.

Το άρθρο 18, δεύτερη παράγραφος, ορίζει ότι:

« Κατόπιν γνωμοδότησεως του Istituto nazionale di biologia della selvaggina (Εθνικό Ινστιτούτο Βιολογίας των Θηραμάτων) οι περιφέρειες μπορούν να διαχειρίζονται οι ίδιες ή να επιτρέπουν με επακριβή κανονιστική ρύθμιση τη διαχείριση των εγκαταστάσεων που προορίζονται για τη σύλληψη και τη διάθεση με σκοπό την κράτηση, ακόμη και εκτός των περιόδων που αναφέρονται στο άρθρο 11, ειδών αποδημητικών πτηνών που πρέπει να καθορισθούν μεταξύ εκείνων που αναφέρονται στο άρθρο 11 και που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως ζωντανοί κράχτες κατά τη θήρα κατόπιν ενέδρας, καθώς και για μη επαγγελματικούς σκοπούς σε εμποροπανηγύρεις και παραδοσιακές αγορές. Τα είδη αυτά μπορούν να συλλαμβάνονται μόνο σε περιορισμένο αριθμό και καθοριζόμενο εκ των προτέρων για καθένα από αυτά. »

Διασαφηνίζοντας την άποψή της με το υπόμνημα απαντήσεως, η Επιτροπή υποστήριξε ότι, κατ' αυτήν, η δυνατότητα που κατ' αυτό τον τρόπο παρέχεται με τον ιταλικό νόμο βρίσκεται όχι μόνο σε κατάφωρη αντίθεση με αυτό που το καθού η προσφυγή κράτος ισχυρίζεται σχετικά με την τρίτη αιτίαση, αλλά συνιστά επιπλέον, σε περίπτωση κατά την οποία δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εξαιρέσεως που προβλέπει το άρθρο 9 της οδηγίας, αναμφισβήτητη παράβαση του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής.

Εξάλλου, εφόσον η γνωμοδότηση του Istituto nazionale di biologia della selvaggina δεν είναι δεσμευτική, οι διατάξεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας καθίστανται άνευ αποτελέσματος, ενόψει των περιθωρίων διακριτικής εξουσίας που εξακολουθούν έτσι να διαθέτουν οι περιφέρειες. Τα παραδείγματα που ανέφερε η Επιτροπή κατά τη συζήτηση (και τα οποία εξάλλου δεν αμφισβητήθηκαν από την ιταλική κυβέρνηση) επιβεβαιώνουν την αληθεια της αιτιάσεως αυτής.

Επιπροσθέτως, εφόσον οι άδειες συλλήψεως αφορούν τα αποδημητικά είδη που αναφέρονται στο άρθρο 11 του νόμου, δηλαδή τα είδη που μπορούν να θηρεύονται σύμφωνα με τον ιταλικό νόμο, αυτό σημαίνει, όπως είδαμε ήδη σχετικά με την τρίτη αιτίαση, ότι οι περιφέρειες έχουν τη δυνατότητα να επιτρέπουν τη σύλληψη διαφόρων ειδών τα οποία, κατά την οδηγία, θα έπρεπε να προστατεύονται. Έτσι, βρισκόμαστε ενώπιον παραβάσεως του άρθρου 7, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 5 της οδηγίας, καθώς και το παράρτημα II.

Η Επιτροπή θεωρεί ακόμη ότι το γεγονός ότι οι περιφέρειες μπορούν να επιτρέπουν τη χρησιμοποίηση «εγκαταστάσεων που προορίζονται για τη σύλληψη» χωρίς κανένα περιορισμό, θα άνοιγε το δρόμο για τη χρησιμοποίηση μεθόδων συλλήψεως απαγορευομένων από το άρθρο 8 και το παράρτημα IV της οδηγίας. Σχετικά με αυτό, η Επιτροπή ανέφερε ακόμη, χωρίς να αντικρουστεί, το παράδειγμα της περιφέρειας Friuli-Venezia-Giulia, στην οποία επιτρέπεται η χρησιμοποίηση δικτύων και ξόβεργων.

Τέλος, η Επιτροπή τονίζει ότι η χρησιμοποίηση πτηνών στις εμποροπανηγύρεις και στις παραδοσιακές αγορές για μη επαγγελματικούς σκοπούς, όπως προβλέπεται από την επίδικη νομοθεσία, αποτελεί λόγο συλλήψεως των πτηνών που δεν αναφέρεται πούθενά στην οδηγία.

Η Ιταλία αμφισβητεί ότι το άρθρο 18, δεύτερη παράγραφος, του νόμου 968 παρέχει στις περιοχές ευρεία εξουσία εκτιμήσεως ή — θα έλεγα — ευρεία και χωρίς διάκριση εξουσιοδότηση.

Πράγματι, κατά την ίδια τη διατύπωση του νόμου, οι παρεχόμενες από τις περιφέρειες άδειες χορηγούνται στο πλαίσιο «επακριβούς κανονιστικής ρυθμίσεως», η οποία δεν μπορεί προφανώς να αγνοεί τις διατάξεις του νόμου και τις κοινοτικές οδηγίες που έχουν εφαρμογή.

Ο περιοριστικός χαρακτήρας της κανονιστικής αυτής ρυθμίσεως επιτείνεται από την τελευ-

ταία περίοδο του άρθρου 18, δεύτερη παράγραφος, του ιταλικού νόμου που ορίζει ότι τα εν λόγω είδη δεν μπορούν «να συλλαμβάνονται παρά μόνο σε περιορισμένο αριθμό και καθοριζόμενο εκ των προτέρων για καθένα από αυτά».

Επιπλέον, εφόσον η εξουσία που παρέχεται στις περιφέρειες περιορίζεται ακόμη από τους όρους της γνωμοδότησης (υποχρεωτική όχι όμως δεσμευτική) του Istituto nazionale di biologia della selvaggina, συντρέχουν οι απαιτούμενες προϋποθέσεις εξαίρεσεως δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 1, στοιχείο γ), της οδηγίας.

Αφετέρου, η δυνατότητα χρησιμοποίησης των πτηνών «για μη επαγγελματικούς σκοπούς στις εμποροπανηγύρεις και στις παραδοσιακές αγορές» καλύπτεται από το άρθρο 2 της οδηγίας, του οποίο επιτρέπει να λαμβάνονται υπόψη «... οι οικονομικές και ψυχαγωγικές απαιτήσεις».

Οι ισχυρισμοί αυτοί συνεπάγονται τις ακόλουθες παρατηρήσεις.

Εκκινώντας από το γράμμα του και μόνο είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι το άρθρο 18 του νόμου 968 περιλαμβάνει δυνάμει όλα τα απαραίτητα στοιχεία που επιτρέπουν, στον τομέα στον οποίο εφαρμόζεται, την εφαρμογή της εξαίρεσης που προβλέπει το άρθρο 9, παράγραφος 1, στοιχείο γ), της οδηγίας (όχι όμως και εκείνη του άρθρου 9, παράγραφος 1, στοιχείο β) — αντίθετα απ' ό,τι ισχυρίζεται η ιταλική κυβέρνηση — εξαίρεσης η οποία, κατά τη γνώμη μου, δεν έχει καμιά σχέση με το ζήτημα που τίθεται εν προκειμένω).

Θεωρώ, εξάλλου, ότι μπορεί θεωρητικά να έχει επιρροή η επίκληση των οικονομικών και *ψυχαγωγικών* απαιτήσεων, που αναφέρονται στο άρθρο 2 της οδηγίας.

Πρέπει πάντως να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι, σε περιπτώσεις όπως αυτή (και

λαμβάνοντας υπόψη τον εξαιρετικό χαρακτήρα των διατάξεων παρεκκλίσεως, ανστηρίξης ερμηνείας, όπως έχω ήδη αναφέρει παραπάνω), η κανονιστική ρύθμιση και η εφαρμογή των γενικών κανόνων που προβλέπουν τη δυνατότητα εξαίρεσεων δυνάμει του άρθρου 9 είναι ουσιαστικά προκειμένου να ελέγχεται η συμφωνία τους με τις θεσπιζόμενες με το άρθρο αυτό προϋποθέσεις (είτε πρόκειται για τη γενική τους θεμελίωση κατά την παράγραφο 1 είτε για τις τυπικές προϋποθέσεις της παραγράφου 2).

Είναι ωστόσο γεγονός ότι το ιταλικό κράτος, αντίθετα από τις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 9 της οδηγίας, ουδέποτε αληθύνει στην Επιτροπή έκθεση που θα επέτρεπε στην τελευταία να ελέγξει, σύμφωνα με την παράγραφο 4, τις συνέπειες των εξαίρεσεων αυτών και τη συμφωνία τους με την οδηγία.

Ακόμη και αν δεν μπορεί να γίνει επίκληση του γεγονότος αυτού προκειμένου να θεμελιωθεί η υπαρξη παράβασης (εφόσον δεν αναφέρθηκε κατά την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία), είναι βέβαιο ότι από αυτό εξαρτώνται σοβαρά οι δυνατότητες εκτιμήσεως του περιεχομένου και των τρόπων εφαρμογής των εθνικών κανόνων υπό το φως των απαιτήσεων του κοινοτικού δικαίου.

Εξάλλου, πρέπει να υπομνηστεί ότι, για διαφόρους τομείς μεταξύ των οποίων η «θήρα», το άρθρο 117 του Συντάγματος της Ιταλικής Δημοκρατίας ορίζει ότι «εναπόκειται στην περιφέρεια να θεσπίζει... νομοθετικές διατάξεις εντός των ορίων των θεμελιωδών αρχών που καθορίζονται με τους νόμους του κράτους, υπό την επιφύλαξη ότι οι κανόνες αυτοί δεν συγκρούονται με το εθνικό συμφέρον ή με το συμφέρον των άλλων περιφερειών». Εξάλλου, κατά το άρθρο 6 του διατάγματος 616 του Προέδρου της Δημοκρατίας, της 24ης Ιουλίου 1977, «μεταβιβάζονται επίσης στις περιφέρειες, στους τομείς που καθορίζονται με το παρόν διάταγμα», μεταξύ των οποίων η θήρα, «οι διοικητικές αρμοδιότητες που αναφέρονται στην εφαρμογή των κανονισμών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, ή στην εκτέλεση των οδηγιών που το κράτος μεταφέρει

στην εσωτερική έννομη τάξη με νόμο με τον οποίο ορίζονται ρητά οι κανόνες αρχής ».

Πάντως, αγνοούμε τις κανονιστικές ρυθμίσεις που ενδεχομένως έχουν θεσπίσει οι ιταλικές περιφέρειες για την οριοθέτηση της άσκησης των εξουσιών που τους έχουν παρασχεθεί. Ωστόσο θεωρώ ότι η πλήρης ανάλυση του ζητήματος αν συμβιβάζεται η ιταλική νομοθεσία με τις διατάξεις της οδηγίας (ειδικότερα με τα άρθρα της 7, 8 και 9) δεν πρέπει να περιοριστεί στο άρθρο 18 του νόμου 968· αντίθετα, θα πρέπει να επεκταθεί στους κανόνες οι οποίοι ενδεχομένως το συμπληρώνουν, καθώς και στις συνθήκες υπό τις οποίες αυτό εφαρμόζεται.

Έτσι, για παράδειγμα, θα ήταν απαραίτητο να γίνουν γνωστά από τον πίνακα των ειδών που απαριθμούνται στο άρθρο 11 του νόμου 968 (και που γνωρίζουμε ήδη ότι η οδηγία απαγορεύει τη θήρα έντεκα από αυτά) εκείνα τα είδη στα οποία θα έχει εφαρμογή το άρθρο 18· θα ήταν επίσης απαραίτητο να γίνει γνωστό ποιες είναι οι εγκαταστάσεις συλλήψεως που επιτρέπονται με την «επακριβή κανονιστική ρύθμιση», προκειμένου να προσδιοριστεί αν μεταξύ αυτών ορισμένες δεν απαγορεύονται από την οδηγία.

Είδαμε ήδη ότι, σε μία τουλάχιστον περίπτωση (της περιφέρειας Friuli-Venezia Giulia) έχει επιτραπεί η χρήση δικτύων και ξόβεργων, που απαγορεύονται από την οδηγία. Για να συμπληρωθεί η εικόνα που παρουσίασε η Επιτροπή ανέφερε κατά τη συζήτηση ότι, στην ίδια αυτή περιφέρεια επιτράπηκε το 1982, βάσει του άρθρου 18, η σύλληψη δύο εκατομμυρίων πτηνών· επίσης, σε μια άλλη περιφέρεια επιτράπηκε η θήρα 900 000 πτηνών.

Αυτό κατ' ανάγκη σημαίνει ότι είτε ορισμένες κανονιστικές ρυθμίσεις των περιφερειών είναι

σαφώς ασυμβίβαστες με την κοινοτική νομοθεσία είτε ότι ακριβώς η έλλειψη διατάξεων εφαρμογής του άρθρου 18 του νόμου 968 είχε ως αποτέλεσμα τις παραβάσεις της οδηγίας που αναφέρθηκαν παραπάνω.

Εναπόκειται στην Ιταλική Δημοκρατία να λάβει, σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, τα αναγκαία μέτρα για να θέσει τέρμα στη μη τήρηση των διατάξεων της οδηγίας 79/409 από τις περιφέρειες.

Αυτό προβλέπεται ρητά με το άρθρο 6 του προαναφερθέντος διατάγματος 616, της 24ης Ιουλίου 1977, καθόσον ορίζεται ότι «εφόσον αποδεικνύεται ότι τα περιφερειακά όργανα επέδειξαν αδράνεια συνεπαγόμενη τη μη τήρηση κοινοτικών υποχρεώσεων, η Κυβέρνηση της Δημοκρατίας μπορεί, με απόφαση του υπουργικού συμβουλίου, που λαμβάνεται κατόπιν γνώμης της κοινοβουλευτικής επιτροπής για τα ζητήματα των περιφερειών και αφού διατυπώσει γνώμη η ενδιαφερόμενη περιφέρεια, να τάξει στην τελευταία κατάλληλη προθεσμία για να συμμορφωθεί με τις εν λόγω υποχρεώσεις. Αν η αδράνεια εξακολουθεί με την εκπνοή της προθεσμίας αυτής, το υπουργικό συμβούλιο μπορεί να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα υποκαθιστώντας την περιφερειακή διοίκηση ».

Πάντως, δεν νομίζω ότι είναι δυνατό να γίνει δεκτή παράβαση της Ιταλικής Δημοκρατίας λόγω της απραξίας των περιφερειών ή της κεντρικής κυβερνήσεως έναντι αυτών, καθόσον ελλείπει προφανώς σταθερή βάση όχι μόνο στις αιτιάσεις που διατυπώθηκαν κατά την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία αλλά και στην ίδια την προσφυγή. Πράγματι, με τις αιτιάσεις η Επιτροπή περιορίστηκε να επικρίνει ευθέως και ρητά το άρθρο 18 του νόμου 968, με τη δε προσφυγή, αφού επανέλαβε στο δικόγραφο επακριβώς τη διατύπωση της αιτιολογημένης γνώμης, ουδέποτε κατόρθωσε να διευκρινίσει με σαφήνεια τη

φύση των παραλείψεων ή παραβάσεων που διέπραξαν οι περιφέρειες σε σχέση με τις ευθύνες τους βάσει του άρθρου 18 και των διατάξεων της οδηγίας.

Θα πρέπει ωστόσο να εξεταστεί το ζήτημα υπό ένα άλλο πρίσμα, οπότε το συμπέρασμα θα πρέπει, κατ' εμέ, να είναι διαφορετικό.

Πράγματι, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το επικρινόμενο από την Επιτροπή άρθρο 18 δεν είναι αδιαμφισβήτητης σαφήνειας και το κείμενό του περιλαμβάνει ορισμένες ατέλειες που είναι ικανές να εμποδίσουν την εκπλήρωση του σκοπού του, ενόψει των στόχων της οδηγίας 79/409.

Συγκεκριμένα, μολοντί στους οικείους τομείς αναγνωρίζει εξουσίες και αρμοδιότητες στις περιφέρειες, το άρθρο 18, δεύτερη παράγραφος, παραλείπει μεγάλο τμήμα των γενικών κατευθύνσεων που έπρεπε να διέπουν την άσκηση από τις περιφέρειες αυτών των εξουσιών και αρμοδιοτήτων.

Εκτός από τη μνεία στον «περιορισμένο αριθμό και καθοριζόμενο εκ των προτέρων», δεν δίνεται καμιά άλλη κατεύθυνση, όσον αφορά τα είδη των πτηνών που μπορούν να συλλαμβάνονται, τις επιτρεπόμενες εγκαταστάσεις συλλήψεως, τη χρησιμοποίηση ζωντανών κραχτών και τη χρησιμοποίηση πτηνών στις εμποροπανηγύρεις και αγορές· ωστόσο, οι κατευθύνσεις αυτές έπρεπε να αποτελούν οδηγό για τις περιφέρειες, όσον αφορά τα μέσα που επιτρέπουν χωρίς ασάφειες την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας 79/409 και την επίτευξη των στόχων της.

Όπως έχω ήδη αναφέρει, η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής εξουσίας και των περιφερειών στον τομέα εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών συνεπάγεται, στο ιταλικό δίκαιο (διάταγμα 616 του 1977), την υποχρέωση για το κράτος να θεσπίσει «νόμο στον οποίο να αναφέρονται ρητά οι κανόνες αρχής». Κατά την άσκηση της νομοθετικής ή

διοικητικής δραστηριότητάς τους προς εφαρμογή των οδηγιών, οι περιφέρειες οφείλουν επομένως να συμμορφώνονται με το γενικό πλαίσιο που καθορίστηκε με το νόμο, εξυπακουμένου ότι «ελλείπει νόμος της περιφέρειας, ο νόμος του κράτους εφαρμόζεται καθ' όλες του τις διατάξεις» (άρθρο 6, δεύτερη παράγραφος, του διατάγματος 616).

Σ' αυτή την αλληλουχία, θεωρώ ότι το άρθρο 18, δεύτερη παράγραφος, του νόμου 968, ιδίως ως γενικό πλαίσιο που οριοθετεί την κανονιστική και διοικητική εξουσία των περιφερειών, είναι ελάχιστα αποτελεσματικό μέσο έναντι των στόχων προστασίας που θέτει η οδηγία.

Η παρούσα διαδικασία κατέστησε φανερό ότι σε ορισμένες περιοχές ορισμένες πρακτικές (σχετικά με τη χρήση απαγορευμένων μέσων θήρας και με τις ποσότητες των συλληφθέντων πτηνών) είναι σαφώς ασυμβίβαστες με την οδηγία· ωστόσο, ο αόριστος και ελάχιστα δεσμευτικός χαρακτήρας του άρθρου 18 δεν είναι τέτοιος ώστε να αποτελεί αποτελεσματικό εμπόδιο στις πρακτικές αυτές.

Συνοψίζοντας, είτε πρόκειται για την προσήκουσα οριοθέτηση των εξουσιών των περιφερειών είτε για την κατά σαφή τρόπο θεμελίωση της εφαρμογής ενδεχομένων εξαιρέσεων βάσει του άρθρου 9 της οδηγίας, νομίζω ότι το άρθρο 18 του νόμου 968 δεν επιτρέπει την επίτευξη, σε ικανοποιητικό βαθμό, των στόχων προστασίας που θέτει η οδηγία 79/409.

Έκτη αιτίαση: χρησιμοποίηση αποδημητικών πτηνών ως ζωντανών κραχτών

Με το έγγραφο οχλήσεως, με την αιτιολογημένη γνώμη και με την προσφυγή η Επιτροπή προβάλλει την αιτίαση ότι το άρθρο 18 του ιταλικού νόμου επιτρέπει τη χρησιμοποίηση αποδημητικών πτηνών ως «ζωντανών κραχτών για τη θήρα, κατά παράβαση του άρθρου 8 της οδηγίας».

Με το υπόμνημα απαντήσεως, η Επιτροπή θέλησε — πρόκειται για τη δική της διατύπωση — να διευκρινίσει ότι ο ιταλικός νόμος δεν μεταφέρει σωστά στην εσωτερική έννομη τάξη το άρθρο 8 και το παράρτημα IV της οδηγίας, υπό την έννοια ότι «δεν απαγορεύει τη χρήση ζωντανών κραχτών, όχι μόνο “τυφλωμένων” αλλά και “ακρωτηριασμένων”».

Όσον αφορά τη «διευκρίνιση» αυτή, η ιταλική κυβέρνηση προέβαλε ένσταση απαραδέκτου λόγω του ότι συνιστά ανεπίτρεπτη διεύρυνση της αρχικής αιτίας που διατυπώθηκε με την προσφυγή και κατά την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία.

Η ένσταση που προέβαλε η ιταλική κυβέρνηση μου φαίνεται βάσιμη.

Ακόμη και αν είναι αλήθεια ότι η αρχική αιτίαση αναφέρεται στο άρθρο 8 της οδηγίας, το οποίο παραπέμπει στο παράρτημα IV, είναι επίσης βέβαιο ότι η αιτίαση αυτή αναφέρει σαφέστερα συγκεκριμένη διάταξη του ιταλικού νόμου (το άρθρο 18) που κακώς επιτρέπει τη χρησιμοποίηση ζωντανών κραχτών, ενώ στο υπόμνημα απαντήσεως υποστηρίζεται, χωρίς να προσδιορίζεται καμιά νομική διάταξη, ότι η ιταλική νομοθεσία δεν απαγορεύει τη χρησιμοποίηση κραχτών, όχι μόνο τυφλωμένων αλλά και ακρωτηριασμένων. Κατά την άποψή μου, για να είναι ορθά διατυπωμένη, η αιτίαση αυτή έπρεπε να αφορά το στοιχείο ο) του άρθρου 20 του νόμου 968, το οποίο απαγορεύει αποκλειστικά τη χρησιμοποίηση ζωντανών τυφλωμένων κραχτών, ενώ έπρεπε να απαγορεύει επίσης τη χρησιμοποίηση ακρωτηριασμένων κραχτών.

Το σημείο αυτό δεν συνιστά επομένως απλή ανάπτυξη ή απλή διευκρίνιση σε σχέση με την αρχική αιτίαση· στην πραγματικότητα, πρόκειται για διατύπωση χωριστής αιτίας, εφόσον δεν υπάρχει μεταξύ των δύο ταυτότητα αντικειμένου. Τα επιχειρήματα που επικαλείται με το υπόμνημα αντικρούσεως το καθού η προσφυγή κράτος θα ήταν ασφαλώς διαφορετικά, αν η αρχική αιτίαση ήταν εκείνη που διατυπώθηκε με το υπόμνημα απαντή-

σεως· αντί να αναφερθεί στα επιχειρήματα που προέβαλε, θα προσπαθούσε ίσως να επικαλεστεί εξαίρεση δυνάμει του άρθρου 9 της οδηγίας.

Κατά συνέπεια, εφόσον με το υπόμνημα απαντήσεως τροποποιήθηκε η αρχική αιτίαση κατά τρόπο ασυμβίβαστο με το σεβασμό των δικαιωμάτων της υπερασπίσεως, η διατυπωθείσα κατά τον τρόπο αυτό αιτίαση είναι απαράδεκτη, και οι ισχυρισμοί της Επιτροπής επί του σημείου αυτού πρέπει να εκτιμηθούν όπως διατυπώθηκαν κατά την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία, καθώς και στο δικόγραφο της προσφυγής.

Σχετικά, δεν νομίζω ότι το άρθρο 18 του ιταλικού νόμου δεν συμφωνεί με το άρθρο 8 της οδηγίας, διότι επιτρέπει τη χρησιμοποίηση ζωντανών πτηνών ως κραχτών.

Αυτό που το άρθρο 8 και το παράρτημα IV της οδηγίας απαγορεύουν, πράγματι, είναι η χρησιμοποίηση ζωντανών πτηνών, ως τυφλωμένων ή ακρωτηριασμένων κραχτών.

Επομένως, η απαγόρευση δεν αφορά τη χρησιμοποίηση ζωντανών πτηνών ως κραχτών αλλά την τύφλωσή τους και τον ακρωτηριασμό τους. Όμως, το άρθρο 18 του ιταλικού νόμου δεν επιτρέπει την τύφλωση και τον ακρωτηριασμό των αποδημητικών πτηνών, αλλά μόνο τη χρησιμοποίησή τους ως κραχτών.

Επομένως, η έκτη αυτή αιτίαση είναι κατ' εμέ αβάσιμη.

4. Καταλήγοντας, αναφέρω ότι η διαδικασία αυτή φωτίζει κατά τρόπο παραδειγματικό δύο ειδών ανεπάρκειες.

Αφενός, ένα κράτος μέλος αποφάσισε, όπως έχει το δικαίωμα, να μη συμμετάσχει στην πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία που κινήθηκε δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης. Έτσι, δεν είχε την ευκαιρία να ζητήσει, στο στάδιο αυτό, να διευκρινιστούν οι αιτιάσεις της Επιτροπής και να αποφύγει,

υποβάλλοντας παρατηρήσεις, τη δημιουργία ορισμένων ζητημάτων ερμηνείας τα οποία ανέκυψαν μόνο κατά την ένδικη διαδικασία.

Αφετέρου, πρέπει να επισημανθεί η ασάφεια, ή και η έλλειψη ακρίβειας, με τις οποίες η Επι-

τροπή διατύπωσε ορισμένες αιτιάσεις, προκαλώντας αμφιβολίες και αμφισβητήσεις οι οποίες, όταν δεν είναι επαρκείς, ώστε να συνεπάγονται το απαράδεκτο των αιτιάσεων, διαταράσσουν εν πάση περιπτώσει την ταχεία και αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης.

5. Για όλους αυτούς τους λόγους, προτείνω να κριθούν ως βάσιμες η πρώτη και η πέμπτη αιτίαση, ως εν μέρει βάσιμες η δεύτερη και η τρίτη αιτίαση και ως αβάσιμες η τέταρτη και η έκτη αιτίαση.

Βάσει αυτού, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας εντός της ταχθείσας προθεσμίας τις αναγκαίες διατάξεις για να συμμορφωθεί πλήρως με τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

Εφόσον οι δύο διάδικοι ηττήθηκαν μερικώς, νομίζω ότι το Δικαστήριο πρέπει να συμψηφίσει τα δικαστικά έξοδα σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 3, του κανονισμού διαδικασίας, όπως το έπραξε ήδη σε ανάλογες περιστάσεις⁵.

5 — Βλέπε, για παράδειγμα, την απόφαση της 15ης Απριλίου 1970 στην υπόθεση 28/69, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Rec. 1970, σσ. 196 και 197· απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 1979 στην υπόθεση 159/78, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Rec. 1979, σ. 3265· απόφαση της 8ης Ιανουαρίου 1980 στην υπόθεση 21/79, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Rec. 1980, σσ. 16 και 17.