YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

17 päivänä toukokuuta 2001 *

Asiassa C-159/99,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään P. Stancanelli, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään U. Leanza, avustajinaan avvocato dello Stato P. G. Ferri ja avvocato dello Stato M. Fiorilli, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan,

— koska se on antanut säännöstön, jossa sallitaan kolmen lintulajin (Passer italiae, Passer montanus ja Sturnus vulgaris) pyydystäminen ja hallussapito luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1) 5 ja 7 artiklan ja liitteen II säännösten vastaisesti, ja säätänyt, että tätä säännöstöä sovelletaan yleisenä ja pysyvänä poikkeuksena mainitun direktiivin 9 artiklan säännösten vastaisesti, mikä lisäksi luo oikeudellisen epävarmuuden tilan, joka ei ole hyväksyttävissä, ja

— koska se on antanut sellaisen säännöstön direktiivissä 79/409 säädettyihin kieltoihin sovellettavia poikkeuksia koskevista edellytyksistä ja poikkeuksien soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, joka ei täysin vastaa direktiivin 9 artiklassa asetettuja vaatimuksia, erityisesti siltä osin kuin on kysymys tämän artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa säädetyistä poikkeusten perusteista,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Gulmann (esittelevä tuomari) sekä tuomarit V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen ja F. Macken,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: osastopäällikkö D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 9.11.2000 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.2.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 30.4.1999 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan,

— koska se on antanut säännöstön, jossa sallitaan kolmen lintulajin (Passer italiae, Passer montanus ja Sturnus vulgaris) pyydystäminen ja hallussapito luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1) 5 ja 7 artiklan ja liitteen II säännösten vastaisesti, ja säätänyt, että tätä säännöstöä sovelletaan yleisenä ja pysyvänä poikkeuksena mainitun direktiivin 9 artiklan säännösten vastaisesti, mikä lisäksi luo oikeudellisen epävarmuuden tilan, joka ei ole hyväksyttävissä, ja

— koska se on antanut sellaisen säännöstön direktiivissä 79/409 säädettyihin kieltoihin sovellettavia poikkeuksia koskevista edellytyksistä ja poikkeuksien soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, joka ei täysin vastaa direktiivin 9 artiklassa asetettuja vaatimuksia, erityisesti siltä osin kuin on kysymys tämän artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa säädetyistä poikkeusten perusteista.

Yhteisön oikeus

2 Lintudirektiivin tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan kaikkien luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelu jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvalla alueella, jossa perustamissopimusta sovelletaan. Sen tavoitteena on näiden lajien suojelu, hoitaminen ja sääntely, ja se antaa säännökset niiden hyödyntämisestä.

3 Direktiivin 5 artiklan a ja e kohdassa kielletään yleisesti kaikkien direktiivissä tarkoitettujen lintulajien tappaminen, pyydystäminen ja hallussapitäminen.

4 Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään kuitenkin, että direktiivin liitteessä II lueteltuja lajeja voidaan metsästää kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

5 Jäsenvaltiot voivat lisäksi poiketa tästä metsästystä rajoittavasta säännöstöstä samoin kuin muista muun muassa lintudirektiivin 5, 6 ja 8 artiklaan sisältyvistä

rajoituksista ja kielloista, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole, direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa luetelluin perustein eli

— ensiksi 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi, lentoturvallisuuden turvaamiseksi, viljelmille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi ja kasviston ja eläimistön suojelemiseksi,

— toiseksi 9 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla tutkimus- ja opetustarkoituksessa, kannan lisäämis- ja uudelleenistutustarkoituksessa sekä tehdäkseen mahdolliseksi näitä varten tapahtuvan kasvatuksen,

— kolmanneksi 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla salliakseen tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämisen, hallussapitämisen tai muuten asiallisen hyötykäytön.

6 Direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Poikkeuksissa on mainittava:

— lajit, joita poikkeukset koskevat,

— pyydystämistä tai tappamista varten hyväksytyt välineet, laitteet ja menetelmät,

— vaaratekijät sekä ne ajalliset ja paikalliset olot, joissa näitä poikkeuksia voidaan myöntää,

— viranomainen, joka on valtuutettu ilmoittamaan, että vaaditut edellytykset täytetään, ja joka päättää, missä laajuudessa ja kuka saa käyttää mitäkin välineitä, laitteita ja menetelmiä,

— suoritettavat tarkastukset."

Kansallinen lainsäädäntö

7 Italian 11.2.1992 annetun lain nro 157/92 (GURI nro 46, 25.2.1992, täydennysosa nro 41, s. 3; jäljempänä laki 157/92) 1 §:n 4 momentin mukaan lintudirektiivi saatetaan täysin osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja sitä noudatetaan siten ja silloin kuin tässä laissa säädetään.

8 Lain 157/92 1 §:n 3 momentissa säädetään, että tavanomaisilla alueilla annetaan säädöksiä kaikkien luonnonvaraisten eläinlajien hoitamisesta ja suojelusta tämän lain, kansainvälisten sopimusten ja yhteisön direktiivien mukaisesti. Tässä sään-

nöksessä säädetään myös, että tämä velvollisuus koskee erityisiä alueita ja autonomisia maakuntia niiden perustuslaeissa määritellyn yksinomaisen toimivallan rajoissa.

9 Lain 157/92 2 §:n 3 momentissa säädetään, että liikenneministeriö vastaa lentokenttien lintukantojen tason valvonnasta.

10 Lain 157/92 4 §:n 4 momentissa luetellaan tietty määrä luonnonvaraisia lintulajeja, joiden pyydystäminen luovuttamiseksi houkutuslintuna käytettäväksi on sallittua. Näihin lajeihin kuuluvat tässä kanteessa kysymyksessä olevat kolme lajia.

11 Lain 157/92 5 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"Alueet antavat myös tarvittavat säännökset 4 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin lajeihin kuuluvien pyydystettävien elävien houkutuslintujen kannan koostumuksesta ja hallinnoinnista, ja niissä sallitaan kaikkien riistaa metsästävien 12 §:n 5 momentin b kohdan mukaisesti pitää hallussaan enintään kymmentä yksilöä kustakin lajista ja yhteensä enintään neljääkymmentä yksilöä. Niiden metsästäjien osalta, jotka harjoittavat piilosta tapahtuvaa metsästystä houkutuslintuja käyttäen, edellä mainittu luku ei saa ylittää kymmenen yksikön kokonaisenimmäismäärää."

12 Lain nro 157/92 18 §:n alkuperäisen version mukaan tiettyjen lajien metsästys oli sallittu, mukaan lukien tässä kanteessa kysymyksessä olevat lajit; näitä lajeja ei kuitenkaan mainittu direktiivin liitteessä II lueteltujen Italiassa metsästettävien lajien joukossa.

13 Lain 157/92 19 §:n 2 momentissa säädetään, että alueiden tehtävänä on huolehtia luonnonvaraisten eläinlajien valvonnasta myös alueilla, joilla metsästys on kielletty, toteuttaakseen seuraavat tavoitteet: eläintieteellisestä perinnöstä huolehtimisen parantaminen, maaperän suojelu, terveydelliset syyt, biologinen valinta, historiallis-taiteellisen perinnön suojeleminen, eläin-, maatalous- ja metsätuotannon suojeleminen ja kalakantojen suojeleminen. Kysymyksessä oleva valvonta on toteutettava valikoivasti ja pääasiallisesti ekologisia menetelmiä käyttäen.

14 Maatalousministeriö teki tiettyjä täsmennyksiä lakiin 157/92 29.1.1993 päivätyllä kiertokirjeellään nro 3/93 (GURI nro 38, 16.2.1993; jäljempänä kiertokirje 3/93). Esitettyään yhteenvedon direktiivin säännöstä ministeriö toteaa, mitä lintulajeja voidaan metsästää lain 157/92 18 §:n mukaan, ja selvittää alueille, että luettelossa tarkoitettuja lajeja, joita ei mainita direktiivin liitteessä II, voidaan metsästää vain, kun edellytykset direktiivin 9 artiklassa säädetyille poikkeuksille täyttyvät. Kiertokirjeessä 3/93 todetaan lisäksi, että "lintujen pyydystäminen niiden luovuttamiseksi käytettäväksi houkutuslintuna, siten kuin siitä säädetään lain 157/92 4 §:n 4 momentissa ja 5 §:n 2 momentissa, on sallittua direktiivin 79/409/ETY 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädettyjen poikkeuksien rajoissa".

15 Lintudirektiivin niiden säännösten noudattamiseksi, jotka koskevat lajeja, joiden metsästäminen Italiassa oli sallittua, annettiin 21.3.1997 pääministerin asetus (GURI nro 98, 29.4.1997; jäljempänä 21.3.1997 annettu asetus), jolla muutettiin lain 157/92 18 §:ää siten, että metsästettävien lajien luettelosta jätettiin pois yhdeksän lintulajia, joiden joukossa olivat tässä kanteessa kysymyksessä olevat kolme lajia.

16 Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (Luonnonvaraisen eläimistön instituutti; jäljempänä INFS) lähetti tietyille alueille 13.5.1997 päivätyn kiertokirjeen (jäljempänä 13.5.1997 päivätty kiertokirje), jossa todettiin muun muassa seuraavaa:

"Asetuksella, joka annettiin 21.3.1997, metsästettävien lajien joukosta on jätetty pois muun muassa kottarainen (Sturnus vulgaris), italianvarpunen (Passer italiae), pikkuvarpunen (Passer montanus) ja varpunen (Passer domesticus), joita aiemmin voitiin pyydystää elävien houkutuslintujen hankkimiseksi piilosta tapahtuvaa metsästystä varten.

Koska näiden neljän lajin suojelu ei salli sitä, että niitä käytettäisiin metsästyksessä houkutuslintuina, on siis tehtävä muutoksia pyydyslaitteita koskeviin voimassa oleviin normeihin.

— — "

17 Pääministeri antoi 27.9.1997 asetuksen (GURI nro 254, 30.10.1997; jäljempänä 27.9.1997 annettu asetus), jossa määritellään lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa säädettyjen poikkeuksien osalta 27.9.1997 annetun asetuksen johdanto-osassa todetaan, että niitä koskevat lain 157/92 2 §:n 3 momentti ja 19 §. Tiettyjen alueiden nostaman kanteen vuoksi Corte costituzionale kumosi 27.9.1997 annetun asetuksen 14.5.1999 tekemällään päätöksellä nro 169.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

18 Tutkittuaan Italian säännöstön komissio kehotti 30.11.1993 EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti virallisella huomautuksella Italian tasavaltaa esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

19 Komissio kuvasi virallisen huomautuksen 1 ja 2 kohdassa Italian lainsäädäntöä tässä kanteessa kysymyksessä olevien kolmen lajin metsästystä ja pyydystämistä koskevilta osin. Komissio totesi 3 kohdassa seuraavaa:

" — — Vaikka kiertokirjeessä [3/93] poissuljetaankin kysymyksessä olevien lintulajien metsästys ja pyydystäminen ja todetaan, että vain [lintu]direktiivin 9 artiklan poikkeussäännöstä voidaan soveltaa näihin lajeihin, se ei ole oikeudelliselta luonteeltaan riittävä toimi, joka voisi velvoittaa adressaatteja ja saada etusijan ennen lain 157/92 sisältämää pyydystettävien ja metsästettävien lajien luetteloa, vaikka se on julkaistu GURIssa.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kiertokirje ei ole riittävä oikeusvarmuuden vaatimuksen täyttämiseksi kaikilta osin.

Käsiteltävänä olevassa tapauksessa voi syntyä oikeudellisen epävarmuuden tila, koska laissa sallitaan yllämainittujen lajien metsästys ja pyydystäminen ilman rajoituksia, vaikka kiertokirjeeseen sisältyy vastakkainen viesti.

Alueelliset ja paikalliset viranomaiset ja metsästäjät eivät voi näiden kahden tekstin perusteella päätellä varmasti, mitä lintuja voidaan metsästää ja milloin.

Tähän liittyy vielä se, että [lintu]direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että viranomainen ilmoittaa 9 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvien tapausten osalta sen, onko 1 kohdassa säädetyt edellytykset täytetty, sekä sen, missä ja minkä lintujen metsästys voidaan poikkeuksellisesti sallia.

[Lintu]direktiivin 9 artiklan 2 kohdan nojalla vastuullisten viranomaisten on lisäksi tutkittava, onko konkreettiseen ongelmaan olemassa muuta tyydyttävää ratkaisua siten, että ei tarvitse turvautua poikkeuksen myöntämiseen.

— — "

20 Italian viranomaiset ilmoittivat komissiolle 21.3.1997 päivätyssä kirjeessään säännösten välittömästä hyväksymisestä lintudirektiivissä asetettujen velvoitteiden noudattamiseksi. Italian hallitus lähetti 29.5.1997 komissiolle 21.3.1997 annetun asetuksen tekstin.

21 Koska komissio katsoi, että Italian viranomaisten toteuttamat toimenpiteet olivat riittämättömiä virallisessa huomautuksessa mainitun laiminlyönnin korjaamiseksi, se osoitti Italian tasavallalle 7.8.1997 perustellun lausunnon, jossa se esitti vain yhden perusteen, joka oli asiallisesti samanlainen kuin nyt käsiteltävänä olevan kanteen ensimmäinen kanneperuste.

22 Italian hallitus lähetti 27.9.1997 annetun asetuksen tekstin komissiolle 1.10.1997 päivätyssä kirjeessään.

23 Tutkittuaan tämän asetuksen sisällön komissio lähetti Italian tasavallalle 18.6.1998 täydentävän perustellun lausunnon, jossa se esitti uuden perusteen, joka oli samanlainen kuin nyt käsiteltävänä olevan kanteen toinen kanneperuste.

24 Koska Italian hallitus ei vastannut, komissio päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Ensimmäinen kanneperuste

25 Komissio arvostelee tässä kanneperusteessa Italian tasavaltaa siitä, että se on ottanut käyttöön lintudirektiivin 5 ja 7 artiklan ja liitteen II vastaisesti säännöstön, jossa sallitaan tässä kanteessa kysymyksessä olevien kolmen lajin pyydystäminen ja hallussapitäminen, ja siitä, että se on tämän direktiivin 9 artiklan säännösten vastaisesti säätänyt, että tätä säännöstöä sovelletaan yleisenä ja pysyvänä poikkeuksena.

26 Komissio toteaa tämän kanneperusteen ensimmäisessä osassa, että lain 157/92 4 §:n 4 momentista ja 5 §:n 2 momentista ilmenee nimenomaisesti, että tässä

kanteessa tarkoitettuja lajeja saa pyydystää ja pitää hallussa niiden luovuttamiseksi houkutuslintuna käytettäväksi lintudirektiivin 5 ja 7 artiklan ja liitteen II säännösten vastaisesti.

27 Italian hallitus toteaa puolustuksessaan, että koska 21.3.1997 annetussa asetuksessa tässä kanteessa kysymyksessä olevat kolme lajia jätettiin pois metsästettävien lajien luettelosta, myös niiden pyydystäminen ja hallussapitäminen on poissuljettu, koska lain 157/92 4 §:n 4 momentin ja 5 §:n 2 momentin sekä saman lain 18 §:n 1 momentin säännöksillä on kiinteä yhteys. Vain metsästettävien lajien pyydystäminen ja hallussapitäminen on sallittua.

28 Italian hallitus väittää lisäksi, että Italian lainsäädännössä tämä pyydystämistoiminta on järjestetty täsmällisesti ja julkisten viranomaisten ja elinten välittömässä valvonnassa. Näiden toimielinten toiminnan valvonta on uskottu INFS:lle, joka sen jälkeen kun asetus oli annettu 21.3.1997, antoi 13.5.1997 päivätyllä kiertokirjeellä kyseessä oleville viranomaisille tarpeelliset ohjeet, jotta nyt käsiteltävänä olevassa kanteessa kysymyksessä olevaa kolmea lajia ei pyydystettäisi houkutuslintuna käytettäväksi.

29 Ensiksi on huomattava, että lintudirektiivin 5 ja 7 artiklasta seuraa, että niiden lajien metsästäminen, pyydystäminen ja hallussapitäminen, joita ei ole lueteltu direktiivin liitteessä II, on kiellettyä. Lajit Passer italiae, Passer montanus ja Sturnus vulgaris eivät ole niiden tässä liitteessä mainittujen lajien joukossa, joiden pyydystäminen ja hallussapitäminen Italiassa on sallittua.

30 Suoraan lain 157/92 4 §:n 4 momentin sanamuodosta seuraa, että näiden kolmen lintulajin pyydystäminen houkutuslintuna käytettäväksi luovuttamista varten on

sallittua Italiassa. Samoin lain 157/92 5 §:n 2 momentissa annetaan alueille mahdollisuus antaa säännöksiä näiden kolmen lintulajin houkutuslintuna käytettäväksi tarkoitettujen yksilöiden hallussapitämisestä.

31 On syytä todeta, että kansallinen säännöstö on ristiriidassa lintudirektiivin 5 ja 7 artiklan sekä liitteen II kanssa.

32 Niiden Italian hallituksen väitteiden osalta, joiden mukaan lintudirektiivistä johtuvia kieltoja tosiasiallisesti noudatetaan, kun otetaan huomioon 21.3.1997 annetulla asetuksella toteutettu lain 157/92 18 §:n muutos sekä 13.5.1997 päivätty kiertokirje, on muistutettava seuraavista yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvista seikoista, jotka koskevat jäsenvaltioiden velvoitteita niiden täytäntöönpannessa yhteisön direktiivejä:

— direktiivin säännökset on pantava täytäntöön kiistattoman pakottavasti sekä niin yksilöidysti, täsmällisesti ja selvästi, että oikeusvarmuuden vaatimus täyttyy (ks. erityisesti asia C-225/97, komissio v. Ranska, tuomio 19.5.1999, Kok. 1999, s. I-3011, 37 kohta), ja

— perustamissopimuksen mukaisia velvoitteita ei voida pätevästi panna täytäntöön pelkillä hallinnollisilla käytännöillä, joita voidaan tarvittaessa hal-

linnon sisäisesti muuttaa ja joita ei julkaista asianmukaisella tavalla (ks. erityisesti asia C-315/98, komissio v. Italia, tuomio 11.11.1999, Kok.1999, s. I-8001, 10 kohta).

33 Lintudirektiivin 5 ja 7 artiklasta ja liitteestä II johtuvien velvoitteiden täytäntöönpano Italian oikeudessa ei vastaa tässä oikeuskäytännössä ilmaistuja vaatimuksia.

34 Vaikka oletettaisiinkin, että se, että 21.3.1997 annetulla asetuksella muutettiin lain 157/92 18 §:ää, olisi poissulkenut tässä kanteessa kysymyksessä olevien kolmen lajin pyydystämisen houkutuslintuina käytettäväksi, lain 4 §:n ja 5 §:n säännöksiä, joissa sallitaan kuitenkin näiden lajien pyydystäminen ja hallussapitäminen niiden luovuttamiseksi houkutuslintuna käytettäväksi, ei ole muodollisesti muutettu, mikä tässä tapauksessa aiheuttaa epäselvyyttä, joka tekee lintudirektiivin tähän toimintaan liittyvien kieltojen noudattamisen epävarmaksi.

35 Edelleen vaikka 13.5.1997 päivätyllä kiertokirjeellä olisikin ollut Italian hallituksen kuvaaman kaltaiset, tämän tuomion 28 kohdassa toistetut vaikutukset, on todettava, että tällainen kiertokirje, jota voidaan hallinnon sisäisesti muuttaa, ei riitä lintudirektiivin kysymyksessä olevien säännösten täytäntöönpanemiseksi.

36 On siis todettava, että lintudirektiivin 5 ja 7 artiklaa ja sen liitettä II ei ole saatettu osaksi Italian oikeutta yhteisön oikeudessa edellytetyin tavoin tarkasti, täsmällisesti ja selvästi.

37 Ensimmäisen kanneperusteensa toisessa osassa komissio arvostelee Italian tasavaltaa siitä, että tämä on säätänyt lintudirektiivin 9 artiklan vastaisesti, että kanneperusteen ensimmäisessä osassa tarkoitettua kansallista säännöstöä on sovellettava yleisenä ja pysyvänä poikkeuksena, mikä lisäksi luo oikeudellisen epävarmuuden tilan.

38 Komissio täsmentää tätä kanneperusteensa osaa toteamalla, että Italian viranomaiset lähettivät komissiolle sen ensimmäisen perustellun lausunnon jälkeen 27.9.1997 annetun asetuksen tekstin. Komission mukaan tämän asetuksen voitiin katsoa lopettavan lain 157/92 ja lintudirektiivin välillä vallinneen ristiriidan vain, jos sen poikkeuksia koskevaa 3 §:ää tulkittaisiin niin, että sitä sovelletaan kaikkiin tapauksiin, joissa suojeltavien lajien yksilöitä pyydystetään houkutuslintuina käytettäväksi, eli kaikkiin lain 157/92 4 §:n 4 momentissa säänneltyihin tapauksiin.

39 Tältä osin on todettava seuraavaa.

40 Vaikka onkin totta — kuten komissiokin on huomauttanut —, että direktiivin 9 artiklalla ei voida millään tavoin oikeuttaa poikkeusta sen 5 ja 7 artiklasta ja liitteestä II siten, että yleisesti ja pysyvästi sallittaisiin tässä kanteessa kysymyksessä olevien kolmen lajin pyydystäminen ja hallussapitäminen, on huomattava, että Italian hallitus kiistää, että se olisi tämän jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevan menettelyn aikana väittänyt, että 27.9.1997 annetun asetuksen 3 §:ää sovellettaisiin yleisenä ja pysyvänä poikkeuksena.

41 On kiistatonta, että tämä hallitus on yhteisöjen tuomioistuimessa esittämissään huomautuksissa perustanut puolustuksensa argumentaatioon, jonka mukaan tässä kanteessa kysymyksessä olevien kolmen lajin pyydystäminen ja hallussapitäminen eivät ole sallittuja Italiassa, eikä lintudirektiivin 9 artiklan soveltamiseen.

42 On myös muistettava, että Corte costituzionale kumosi 14.5.1999 tekemällään päätöksellä 27.9.1997 annetun asetuksen katsoen muun muassa, että metsästyksen alalla toimivaltaiset viranomaiset eli muun muassa alueiden viranomaiset eivät voi soveltaa lintudirektiivin 9 artiklassa säädettyjä poikkeuksia, koska tältä osin ei ole ensin annettu yleistä säännöstöä, jonka antaminen kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan.

43 Lopuksi on syytä todeta, että komissio itse huomautti vastauksessaan, että kaikki tästä ensimmäisen kanneperusteen osasta käytävä keskustelu on muuttunut teoreettiseksi, koska Corte costituzionale kumosi 27.9.1997 annetun asetuksen, eikä nykytilanteessa ole mitään lakia, jolla rajoitettaisiin lain 157/92 4 §:n 4 momentin ja 5 §:n 2 momentin soveltamista.

44 Näin ollen tästä ensimmäisen kanneperusteen osasta ei ole tarpeen lausua.

Toinen kanneperuste

45 Komissio arvostelee tässä kanneperusteessaan Italian tasavaltaa siitä, että se on ottanut käyttöön lintudirektiivissä säädettyihin kieltoihin sovellettavia poikkeuksia koskevia edellytyksiä ja poikkeuksien soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä koskevan säännöstön, joka ei ole täysin direktiivin 9 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa säädettyjen vaatimusten mukainen.

46 Komissio toteaa, että 27.9.1997 annettu asetus on riittävä toimi lintudirektiivin 9 artiklan olennaisten osatekijöiden täytäntöönpanon turvaamiseksi vain siltä

osin kuin on kysymys tämän säännöksen 1 kohdan c alakohdassa säädetystä poikkeusmahdollisuudesta. Sitä vastoin lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa säädettyjen poikkeusmahdollisuuksien osalta tässä asetuksessa tyydytään vain viittaamaan toiseen säädöstekstiin, kun siinä todetaan, että kysymyksessä olevia poikkeuksia säädellään lain 157/92 2, 3 ja 19 §:ssä. Kahdessa viimeksi mainitussa säännöksessä tai missään muussakaan Italian oikeuden säännöksessä ei määritellä poikkeuksien myöntämisen edellytyksiä ja niiden soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, joista säädetään lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa. Italian oikeudessa ei siis komission mukaan ole säännöstöä, joka olisi täydellinen ja yhteisön oikeuden mukainen ja jonka perusteella olisi näissä tapauksissa mahdollista soveltaa konkreettisesti direktiivissä säädettyjä poikkeuksia.

47 Italian hallitus toteaa puolustuksekseen, että tämä kanneperuste on jätettävä tutkimatta, koska se ei kuulu 30.11.1993 päivätyssä virallisessa huomautuksessa määriteltyyn oikeudenkäynnin kohteeseen.

48 Komissio vastaa, että oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä koskevia periaatteita on noudatettu nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Komissio oli esittänyt jo virallisessa huomautuksessa toisen kanneperusteen suppeasti ja yleisesti ja viitannut nimenomaisesti tiettyihin lintudirektiivin 9 artiklassa säädettyjen poikkeusten soveltamisen edellytyksiin.

49 Komissio toteaa, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuus noudattaa yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan ja puolustautua tehokkaasti komission esittämiä väitteitä vastaan (asia C-96/95, komissio v. Saksa, tuomio 20.3.1997, Kok. 1997, s. I-1653, 22 kohta).

50 Perustaen jälleen kantansa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön komissio huomauttaa, että virallisen huomautuksen tarkoituksena on määritellä oikeudenkäynnin kohde ja antaa jäsenvaltiolle tarvittavat tiedot vastineensa valmistelemiseksi, mutta tätä huomautusta eivät koske samat tyhjentävyyden vaatimukset kuin perusteltua lausuntoa. Virallinen huomautus voi olla vain alustava, suppea yhteenveto kanneperusteista, kun sitä seuraavassa perustellussa lausunnossa nämä perusteet pitää täsmentää esittämällä johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti ne syyt, jotka ovat saaneet komission vakuuttuneeksi siitä, että asianomainen jäsenvaltio ei ole noudattanut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan (ks. asia C-279/94, komissio v. Italia, tuomio 16.9.1997, Kok. I-4743, 14 ja 15 kohta).

51 Ensiksi on todettava, että 30.11.1993 päivätystä virallisesta huomautuksesta ilmenee, että komissio arvosteli siinä Italian tasavaltaa siitä, että tämä oli direktiivin vastaisesti sallinut tiettyjen luonnonvaraisten lintulajien — mukaan lukien tässä kanteessa kysymyksessä olevien kolmen lintulajin — metsästämisen, pyydystämisen ja hallussapitämisen. Se, että tässä huomautuksessa mainittiin lintudirektiivin 9 artikla, selittyy kiertokirjeellä 3/93, jonka johdosta komissio totesi, että vain direktiivin 9 artiklan poikkeussäännöstöä voidaan mahdollisesti käyttää sellaisten lajien metsästyksen ja pyydystämisen sallimiseen, joiden osalta laissa 157/92 sallitaan nämä käytännöt mutta joita ei mainita direktiivin liitteessä II.

52 On huomattava, että komissio esitti 7.8.1997 päivätyssä ensimmäisessä perustellussa lausunnossaan yhden ainoan perusteen Italian tasavaltaa vastaan, eli saman perusteen, jonka se oli esittänyt virallisessa huomautuksessaan.

53 Lopuksi on syytä todeta, että komissio esitti 18.6.1998 päivätyssä täydentävässä perustellussa lausunnossaan kaksi eri perustetta. Yhtäältä se toisti ensimmäisessä perustellussa lausunnossaan esittämänsä perusteen ja toisaalta arvosteli Italian tasavaltaa siitä, että tämä oli ottanut käyttöön lintudirektiivissä säädettyihin kieltoihin sovellettavia poikkeuksia koskevia edellytyksiä ja poikkeuksien sovel-

tamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä koskevan säännöstön, joka ei ole täysin direktiivin 9 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa säädettyjen vaatimusten mukainen. Tämän vuoksi komissio oli verrannut 27.9.1997 annettua asetusta lain 157/92 2 §:n 3 momenttiin ja 19 §:ään.

54 On siis todettava, että komissio esitti täydentävässä perustellussa lausunnossaan Italian tasavaltaa vastaan uuden perusteen, jota se ei ollut esittänyt virallisessa huomautuksessaan. Huolimatta siitä, että virallisessa huomautuksessa voidaan käyttää yleistä sanamuotoa, tällä perusteiden muuttamisella mennään pidemmälle kuin vain täsmennetään alustavaa, suppeaa perusteiden yhteenvetoa, joten komission toista perustetta ei voida tutkia tässä oikeudenkäynnissä.

55 Toinen lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan täytäntöönpanoa koskeva väite on siis jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

56 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään kuitenkin, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä, että kukin vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan. Koska komissio ja Italian tasavalta ovat hävinneet asian osittain, on määrättävä, että kumpikin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Italian tasavalta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut säännöstön, jossa sallitaan lintulajien Passer italiae, Passer montanus ja Sturnus vulgaris pyydystäminen ja hallussapitäminen direktiivin 5 ja 7 artiklan ja liitteen II säännösten vastaisesti.**

2) **Kanne hylätään muilta osin.**

3) **Asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä toukokuuta 2001.

R. Grass C. Gulmann

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja