# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
# NIAL FENNELLY
## 26 päivänä lokakuuta 1995 *

## I — Johdanto

1. Voiko jäsenvaltio nojata luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun direktiivin [1] 9 artiklaan perustellakseen sen, että se on siirtänyt kansallisella lailla alueellisille viranomaisille toimivallan sallia sellaisten lintulajien metsästys, joita ei ole mainittu direktiivin liitteessä, kun laissa sallitaan metsästys, vaikka siinä velvoitetaan viranomaiset noudattamaan sekä direktiiviä että kansallista lainsäädäntöä? Tämä on nyt käsiteltävänä olevan tapauksen melko monimutkainen oikeudellinen tausta; asian on saattanut yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi italialainen tuomioistuin, ja kysymys koskee sitä, kuinka laaja velvollisuus jäsenvaltioilla on turvata niiden edellytysten täyttyminen, joilla voidaan soveltaa lintudirektiivin 9 artiklassa säädettyjä poikkeuksia.

## II — Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

2. Veneton alueen Giunta Regionale (alueellinen hallintoviranomainen) teki 21.7.1992 päätöksen nro 4209, jolla hyväksyttiin metsästyskaudet metsästysvuodelle 1992—93. Associazione Italiana per il World Wildlife Fund (jäljempänä WWF Italiana) ja joukko muita yhdistyksiä vaativat tämän päätöksen kumoamista muun muassa siksi, että metsästyskausien mukaan oli sallittua metsästää tiettyjä luonnonvaraisia lintulajeja, joita ei ole lueteltu asiaankuuluvassa lintudirektiivin liitteessä, ja että edellytykset direktiivin 9 artiklassa säädetyn poikkeuksen soveltamiseen eivät olleet täyttyneet.

3. Tribunale amministrativo regionale per il Veneton toinen jaosto on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko Italian tasavallalla lintudirektiivin 9 artiklan mukaan velvollisuus näyttää toteen sopivalla säännöksellä tai toimenpiteellä (riippuen siitä, käytetäänkö lainsäädäntö- vai

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annettu neuvoston direktiivi 79/409/ETY, jäljempänä lintudirektiivi (EYVL 1979 L 103, s. 1)

hallintotointa), että poikkeuksen soveltamiseksi on olemassa direktiivin mukaisia perusteltuja yksittäisiä syitä?"

## III — Italian lainsäädännön asiaankuuluvat säännökset

4. Tasalämpöisten luonnonvaraisten eläinten suojelusta ja riistanmetsästyksestä 11.2.1992 annetun lain nro 157 [2] (jäljempänä laki nro 157) 1 pykälän 1 momentissa säädetään, että luonnonvaraiset eläimet ovat valtion luovuttamatonta perintöä, ja niitä suojellaan kansallisen ja kansainvälisen edun vuoksi. Metsästys sallitaan, kunhan se ei ole ristiriidassa luonnonvaraisten eläinten suojelun kanssa tai aiheuta vahinkoa maataloustuotannolle (1 pykälän 2 momentti). Lain nro 157 1 pykälän 3 momentin mukaan tavanomaisilla alueilla (regioni a statuto ordinario) "annetaan säädöksiä kaikkien luonnonvaraisten eläinlajien hoitamisesta ja suojelusta tämän lain, kansainvälisten sopimusten ja yhteisön direktiivien mukaisesti", ja erityisalueilla (regioni a statuto speciale) ja itsemääräämisalueilla annetaan säädöksiä "niiden perustuslaeissa säädetyn erityistoimivallan rajoissa".

2 — *Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* nro 46, 25.2.1992, s. 3.

5. Lain nro 157 1 pykälän 4 momentti kuuluu olennaisilta osiltaan seuraavasti:

"Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annettu neuvoston direktiivi 79/409/ETY, 25.7.1985 annettu komission direktiivi 85/41/ETY ja 6.3.1991 annettu komission direktiivi 91/244/ETY liitteineen saatetaan täysin osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja niitä noudatetaan siten ja silloin kuin tässä laissa säädetään."

Tällä säännöksellä pyritään myös noudattamaan 18.10.1950 tehtyä Pariisin yleissopimusta (tullut voimaan 24.11.1978 annetulla lailla nro 812) ja 19.9.1979 tehtyä Bernin yleissopimusta (tullut voimaan 5.8.1981 annetulla lailla nro 503).

6. Lain nro 157 18 pykälän 1 momentissa luetellaan lajit, joita voidaan metsästää, ja säädetään eri lajiryhmien metsästyskausista; 18 pykälän 2 momentin mukaan alueet voivat kuitenkin luonnonvaraiseen eläimistöön erikoistunutta kansallista tutkimuslaitosta (INFS) kuultuaan sallia muutoksia tiettyjen lajien metsästyskausiin eri kuntien ympäristöolosuhteet huomioon ottaen, kunhan ne noudattavat edellisessä momentissa säädettyä

metsästyskauden enimmäiskestoa. Presidentti antaa maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön yhteisestä esityksestä asetuksen uusista metsästettävien lajien luetteloista 60 päivän kuluessa siitä, kun yhteisön normi on annettu tai kansainvälinen yleissopimus on tullut voimaan; metsästettävien lajien luetteloa voidaan täydentää voimassa olevien yhteisön direktiivien mukaisesti (18 pykälän 3 momentti). Lain 18 pykälän 4 momentin mukaan alueiden on INFS:ää kuultuaan julkistettava alueelliset metsästyskaudet ja koko metsästysvuotta koskevat säännökset 15 päivään kesäkuuta mennessä ottaen huomioon 18 pykälän 1 ja 3 momentin säännökset, ja niiden on määriteltävä päiväkohtainen metsästysvuonna metsästettävien yksilöiden enimmäismäärä.

7. Lain nro 157 18 pykälän 1 momentissa luetellaan useita luonnonvaraisia lintulajeja, joita ei mainita siinä lintulajien luettelossa, joita voidaan metsästää lintudirektiivin mukaisesti. Tällaisten lajien luettelo on julkaistu maatalousministeriön 29.1.1993 antamassa hallinnollisessa soveltamisohjeessa nro 3 [3], jonka mukaan näitä lajeja voidaan metsästää ainoastaan, jos lintudirektiivissä säädettyjä edellytyksiä ja kriteerejä noudatetaan tarkasti, ja alueet ja itsemääräämisalueet voivat sallia poikkeuksia ainoastaan näiden edellytysten täyttyessä.

3 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* nro 38, 16.2.1993, s. 37.

## IV — Neuvoston direktiivi 79/409/ETY

8. Lintudirektiivin perustana on se, että monien sellaisten luonnonvaraisten lintulajien kannat, joiden luontaisena elinympäristönä on perustamissopimuksen velvoittamien jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluva alue [4], ovat pienentyneet, ja tämä kantojen pieneneminen "uhkaa vakavasti luonnollisen ympäristön säilymistä, erityisesti siksi, että se uhkaa biologista tasapainoa" (johdanto-osan toinen perustelukappale). Tehokas lintujen suojelu on "tyypillinen maiden rajat ylittävä ympäristöongelma, johon liittyy yhteisiä velvollisuuksia" erityisesti muuttavien lajien osalta, jotka "ovat yhteistä perintöä" (johdanto-osan kolmas perustelukappale). Tämän suojelun tarkoituksena on "luonnonvarojen suojelu ja hoitaminen pitkällä aikavälillä osana Euroopan kansojen perintöä" ja "lajien välisen luonnollisen tasapainon säilyttäminen ja mukauttaminen niin pitkälle kuin se kohtuudella on mahdollista" (johdanto-osan kahdeksas perustelukappale).

9. Lintudirektiivissä säädetään lukuisia yleisiä velvollisuuksia suojeltujen lintulajien kantojen ylläpitämisestä ja niiden elinympäristöjen säilyttämisestä, ylläpitämisestä ja palauttamisesta ennalleen (2 ja 3 artikla). Seuraavissa säännöksissä on säädetty tarkempia velvollisuuksia uhanalaisten ja muuttavien

4 — Tekstin lyhentämiseksi puhun epätäsmällisesti tästä lähtien Euroopasta enkä jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvasta alueesta.

lintulajien osalta (4 artikla) sekä luonnonvaraisten lintujen ja niiden munien suojelusta yleensä, mihin sisältyy kielto pitää kaupan luonnonvaraisia lintuja ja suojeltujen lajien metsästysrajoituksia (5—8 artikla). Direktiivin 5 ja 7 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa luvan metsästää tiettyjä direktiivin liitteessä II lueteltuja luonnonvaraisia lintulajeja ottaen huomioon "kantojen koon, maantieteellisen levinneisyyden ja lisääntymisnopeuden koko yhteisössä", kunhan se ei vaaranna niiden suojelutoimenpiteitä (7 artiklan 1 kohta); lajeja ei saa metsästää pesimisaikana eikä eri lisääntymis- ja poikastenkasvatusvaiheissa, tai muuttavien lajien osalta niiden lisääntymiskauden aikana tai niiden palatessa pesimisalueilleen.

10. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa 7 artiklassa säädetyistä metsästysrajoituksista

"— — jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole, — — seuraavin perustein:

a) — kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi,

— lentoturvallisuuden turvaamiseksi,

— viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi,

— kasviston ja eläimistön suojelemiseksi;

b) tutkimus- ja opetustarkoituksessa, kannan lisäämis- ja uudelleenistutustarkoituksessa sekä tehdäkseen mahdolliseksi näitä varten tapahtuvan kasvatuksen;

c) salliakseen tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämisen, hallussapitämisen tai muuten asiallisen hyötykäytön".

11. Direktiivin 9 artiklan 2 kohta kuuluu seuraavasti:

"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".

Jäsenvaltioiden on 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti annettava vuosittain tämän artiklan soveltamisesta kertomus komissiolle, joka "varmistaa — — jatkuvasti, että näiden poikkeusten seuraukset eivät ole ristiriidassa tämän direktiivin kanssa" ja joka "tekee tähän liittyen aiheelliset aloitteet" (9 artiklan 4 kohta).

## V — Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

12. Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan mukaisia huomautuksia ovat esittäneet WWF Italiana, Federazione Italiana della Caccia (Italian metsästysyhdistys), joka on väliintulija kansallisessa oikeudenkäynnissä, ja komissio. Italian hallitus tai muu Italian viranomainen ei siis ole esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksiaan, mitä ei myöskään ole tehnyt italialaisessa tuomioistuimessa kumoamista koskevan oikeudenkäynnin vastaaja. Huomautukset voidaan esittää lyhyesti seuraavasti.

13. WWF Italiana esittää, että yhteisöjen tuomioistuimen tulisi katsoa lain nro 157 18 pykälä lintudirektiivin vastaiseksi, joko koska siinä sallitaan sellaisten lajien metsästys, joita ei ole mainittu direktiivin liitteissä, tai, kuten ennakkoratkaisukysymyksen esittänyt tuomioistuin katsoo, koska siinä ei säädetä menettelystä 9 artiklassa säädettyjen edellytysten noudattamisen varmistamiseksi. Kansallisen tuomioistuimen mukaan yrittäessään saattaa lain nro 157 säännöksillä lintudirektiivin säännökset osaksi oikeusjärjestystään Italian valtio on laiminlyönyt varmistaa, että direktiivissä säädettyjä kieltoja ja velvollisuuksia noudatetaan. Vaikka lain 18 pykälän oletetaan olevan säädetty niin, ettei se ole ristiriidassa direktiivin 9 artiklan kanssa, kaikkia 18 pykälän 1 momentissa mainittuja lajeja saa metsästää, mikä on suoranaista direktiivin rikkomista.

14. WWF Italianan mukaan ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä nousee esille kaksi kysymystä, jotka koskevat sitä, että Italian lainsäädännöstä puuttuvat säännökset erityismenettelystä poikkeuslupien antamiseen ja sitä, että alueellisille viranomaisille on siirretty toimivalta poikkeusten myöntämiseen. Kun 18 pykälässä myönnetään hiljainen poikkeuslupa, siinä ei varmis-

teta lintudirektiivin huolellista soveltamista riittävän selkeällä ja yksityiskohtaisella tavalla, kuten yhteisöjen tuomioistuin oikeuskäytännössään edellyttää [5]; siinä säädetty poikkeusjärjestelmä ei ulotu erityistapauksiin eikä täytä direktiivin 9 artiklassa säädettyjä edellytyksiä. WWF Italianan mukaan ei ole myöskään totta, että lain nro 157 18 pykälässä on luettelo luonnonvaraisista linnuista, joita voidaan "teoriassa" metsästää, ja että alueellisten viranomaisten on varmistettava, että edellytykset poikkeusten myöntämiselle täyttyvät; normatiivisen vallan siirtäminen alueellisille viranomaisille ei korjaa kansallista lainsäädäntöä, jossa ei noudateta direktiivissä asetettuja velvollisuuksia. [6] Pelkät hallintotoimet eivät myöskään täytä jäsenvaltioille direktiivin mukaan kuuluvia velvollisuuksia; [7] jäsenvaltio on joka tapauksessa rikkonut oikeusvarmuuden periaatetta. WWF Italiana katsoo, että Italian lainsäädännön asiaankuuluvat säännökset rikkovat lintudirektiiviä, koska niissä sallitaan sellaisten lintulajien metsästys, jotka eivät kuulu liitteen II soveltamisalaan, ja koska kansalliseen oikeusjärjestykseen ei ole luotu keinoja, menettelyjä, valvontatoimia tai rajoja, joiden mukaan metsästyksestä määräävät viranomaiset voivat antaa luvan suojeltujen lajien metsästykseen direktiivin 9 artiklan mukaisesti.

15. Italian metsästysyhdistys (jäljempänä metsästysyhdistys) katsoo, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta, koska kansallisen tuomioistuimen esittämä kysymys koskee asiaankuuluvien Italian säännösten yhteensopivuutta lintudirektiivin 9 artiklan kanssa, eikä siinä pyydetä tulkintaa tämän artiklan soveltamisalasta.

16. Metsästysyhdistys katsoo, että vaikka ainoastaan liitteessä II mainittuja lajeja voidaan metsästää, lintudirektiivissä ei estetä mahdollisten poikkeusten sallimista; täten esimerkiksi 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa sallitaan tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystäminen "tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti", jolloin paikalliset tavat ja vaatimukset otetaan erityisesti huomioon. Yhdistyksen mukaan sekä lain nro 157 1 että 18 pykälässä jätetään mainitsematta olosuhteet, joissa poikkeuksia voidaan myöntää lintudirektiivin mukaisesti, mikä on yhdistyksen mukaan sellainen aukko laissa, joka voi aiheuttaa vaikeuksia näiden säännösten soveltamisessa. Kuitenkin perustamissopimuksen 189 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat valita keinot direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi; laissa nro 157 ei jätetä ottamatta huomioon niitä suojelun vaatimuksia, jotka johtivat neuvoston hyväksymään lintudirektiivin, ja laissa on tehokas valvontajärjestelmä sen säännösten noudattamisesta, kuten käy ilmi 22.11.1993 annetusta asetuksesta [8], jolla poistettiin kaksi lajia metsästettävien lajien luettelosta.

5 — Asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3029).

6 — Asia C-157/89, komissio v. Italia, tuomio 17.1.1991 (Kok. 1991, s. I-57).

7 — Asia C-339/87, komissio v. Alankomaat, tuomio 15.3.1990 (Kok. 1990, s. I-851).

8 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* nro 76, 1.4.1994, s. 39.

17. Metsästysyhdistys esittää lisäksi, että laissa nro 157 on otettu huomioon Pariisin ja Bernin yleissopimukset sekä lintudirektiivi ja että Bernin yleissopimuksessa on määräyksiä, jotka ovat osin samansuuntaisia ja osin samoja kuin yhteisön säännökset. Bernin yleissopimuksen mukaan on sallittua — tai se ei kiellä, mikä on tosiasiallisesti sama asia — metsästää yhdeksää niistä kahdestatoista lajista, jotka on jätetty lintudirektiivin liitteen II soveltamisalan ulkopuolelle ja joita lain nro 157 mukaan saa metsästää; yhteisö on liittynyt yleissopimukseen 3.12.1981 tekemällään päätöksellä nro 82 [9] ja täten se on hiljaisesti mutta merkityksellisesti hyväksynyt sellaiset metsästettävien luonnonvaraisten lintulajien luettelot, jotka ovat erilaisia kuin direktiivin liitteissä II/1 ja II/2. Saattaessaan nämä kaksi ylikansallista toimenpidettä osaksi oikeusjärjestystään ja soveltaessaan niitä Italian valtio on näin ollen täyttänyt melkein kokonaan sille yhteisön oikeuden ja kansainvälisen oikeuden mukaan kuuluvat velvollisuudet.

18. Metsästysyhdistyksen mukaan tästä seuraa, että kansallisen tuomioistuimen tässä asiassa esittämä ennakkoratkaisukysymys siitä, onko säännöksessä välttämätöntä esittää nimenomaisesti lintudirektiivin 9 artiklan 2 kohdassa mainitut poikkeukseen oikeuttavat seikat, koskee sitä, onko täytäntöönpanolaki yhteensopiva direktiivin kanssa, eikä se koske itse direktiivin tulkintaa. Yhdistyksen näkemyksen mukaan tällainen kysymys voidaan esittää vain perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa menettelyssä eikä siis 177 artiklan mukaisessa ennakkoratkaisupyynnössä. Joka tapauksessa 9 artiklan säännökset ovat niin selkeät, että kansallisen tuomioistuimen mukaan niillä on välitön oikeusvaikutus, eikä näin ollen tulkinnasta voida esittää kysymystä; kansallinen tuomioistuin itse vahvistaa, että metsästyskausien lainmukaisuutta arvioidaan ainoastaan ja yksinomaan lain nro 157 18 pykälän perusteella.

19. Komissio, joka on ryhtynyt perustamissopimuksen 169 artiklan mukaiseen menettelyyn Italian tasavaltaa vastaan lain nro 157 osalta, on eri mieltä useista kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnössään esittämistä lähtökohdista, jotka koskevat osaksi kansallista oikeusjärjestystä saatetun direktiivin oikeusvaikutuksia [10], kansallisen tuomioistuimen toimivaltaa olla soveltamatta yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevaa kansallista säännöstä [11] ja jäsenvaltioiden velvollisuutta saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystään myös ne direktiivin säännökset, jotka ovat selkeitä, tarkkoja ja ehdottomia [12]. Komissio katsoo kuitenkin, että yhteisöjen tuomioistuin voi ratkaista ennakkoratkaisukysymyksen ottamatta huomioon kansallisen tuomioistuimen virheellisiä näkökantoja.

20. Komissio mainitsee ennakkoratkaisukysymykseen liittyvää yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä

9 — Yhdistys tarkoittanee liittymisestä yleissopimukseen Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta 3 päivänä joulukuuta 1981 tehtyä neuvoston päätöstä 82/72/ETY (EYVL 1982 L 38, s. 1).

10 — Komissio mainitsee asian 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974 (Kok. 1974, s. 1337), asian 36/75, Rutili, tuomio 28.10.1975 (Kok. 1975, s. 1219) ja asian 103/88 Fratelli Constanzo v. Comune di Milano, tuomio 22.6.1989 (Kok. 1989, s. 1839).

11 — Komissio mainitsee asian 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978 (Kok. 1978, s. 629) ja Italian perustuslakituomioistuimen ratkaisun asiassa nro 170 (Granital) 1984.

12 — Komissio mainitsee asian 102/79, komissio v. Belgia, tuomio 6.5.1980 (Kok. 1980, s. 1473).

direktiivin täytäntöönpanon asettamista vaatimuksista. [13] Komission mukaan kansallisista toimenpiteistä, joilla tehdään poikkeuksia, on käytävä ilmi, että kaikki 9 artiklan 1 ja 2 kohdan edellytykset täyttyvät; pelkät hallintotoimet eivät ole riittäviä näiden säännösten huolelliseen täytäntöönpanoon. Komissio esittää lisäksi yhden hiljaisen lisäedellytyksen, joka seuraa luonnollisesti niistä edellytyksistä, joita yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on esitetty, eli että poikkeusten on oltava ajallisesti rajoitettuja. Lopuksi komissio katsoo, että 9 artiklan mukaan jäsenvaltiot siirtävät kansallisille viranomaisille ainoastaan oikeuden myöntää poikkeuksia; viranomaisten toimivalta on tarkoin määriteltävä ja lintudirektiivissä säädetyt asialliset ja muodolliset edellytykset on nimenomaisesti mainittava.

## VI — Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetty ennakkoratkaisukysymys

### *(i) Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta*

21. Metsästysyhdistys on esittänyt, että tässä asiassa kansallisen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämää ennakkoratkaisupyyntöä ei pitäisi tutkia, koska italialaisen tuomioistuimen esittämä kysymys ei koske lintudirektiivin 9 artiklan ulottuvuutta vaan täytäntöönpanosäännösten yhdensuuntaisuutta (tai ristiriitaisuutta) direktiivin kanssa ja koska kansallinen tuomioistuin ei tarvitse 9 artiklan tulkintaa voidakseen ratkaista sen käsiteltävänä olevan pääasian. Suullisen käsittelyn aikana metsästysyhdistys vetosi myös yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Zabala Erasun ym. antamaan tuomioon. [14]

22. Metsästysyhdistyksen esittämät seikat koskevat yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa eivätkä ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista. Ensimmäiseksi nousee kuitenkin kysymys siitä, onko metsästysyhdistyksellä oikeus asettaa kyseenalaiseksi yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta tai kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen. Koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "oikeus määritellä yhteisöjen tuomioistuimelle esitettävät kysymykset —— kuuluu yksin kansalliselle tuomioistuimelle, asianosaiset eivät voi muuttaa kysymysten pääsisältöä eivätkä pyytää toteamaan, että kysymykset ovat merkityksettömiä —— Perustamissopimuksen 177 artiklassa —— on luotu menettely, joka ei ole riita-asian käsittelyä eivätkä asianosaiset voi esittää siinä aloitteita, vaan asianosaisia ainoastaan kuullaan menettelyn aikana". [15] Pääasian asianosaiset eivät voi näin ollen kiistää yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa antaa ennakkoratkaisu eivätkä ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista. [16]

23. Väite siitä, että kansallinen tuomioistuin on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta

13 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia 247/85, tuomio 8.7.1987, 9 kohta; ks. 27 kohta jäljempänä.

14 — Yhdistetyt asiat C-422/93— C-424/93, tuomio 15.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1567).

15 — Asia 44/65, Hessische Knappschaft v. Singer, tuomio 9.12.1965 (Kok. 1965, s. 965, erityisesti sivut 970 ja 971).

16 — Asia C-364/92, SAT Fluggesellschaft v. Eurocontrol, tuomio 19.1.1994 (Kok. 1994, s. I-43, tuomion 8— 14 kohta).

ratkaisemaan kyseessä olevien kansallisten säännösten yhteensopivuuden lintudirektiivin kanssa, on joka tapauksessa virheellinen. Kansallisen tuomioistuimen esittämä kysymys koskee sekä muodoltaan että sisällöltään direktiivin 9 artiklan tulkintaa olosuhteissa, joissa on "ilmeisen selvää", että asiaankuuluvien yhteisön säännösten tulkinta "vaikuttaa olemassa olevaan tilanteeseen ja kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian ratkaisuun". [17] Tässä oikeudenkäynnissä kansallinen tuomioistuin voi katsoa, että lintudirektiivin tulkinta on tarpeen joko niiden lain nro 157 säännösten tulkitsemiseksi, joissa nimenomaisesti mainitaan direktiivi, tai sen arvioimiseksi, onko tämä laki yhteensopiva direktiivin kanssa; kansallisen tuomioistuimen on joka tapauksessa tulkittava lakia nro 157 sen direktiivin mukaisesti, jonka täytäntöönpanemiseksi se on annettu. [18] Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei voi tässä menettelyssä ratkaista kansallisten säännösten yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa, se "voi esittää sellaisia kriteerejä yhteisön oikeuden tulkitsemiseksi, jotka auttavat kansallista tuomioistuinta ratkaisemaan sen käsiteltävänä olevan oikeudellisen kysymyksen". [19]

24. Lisäksi, yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole "lausua sille esitettyjen kysymysten asiaankuuluvuudesta" kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian ratkaisun kannalta; [20] yhteisöjen tuomioistuin on johdonmukaisesti todennut, että "yksinomaan kansallisen tuomioistuimen — — tehtävänä on kunkin asian erityspiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi, ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta". [21]

25. Metsästysyhdistys on myös virheellisesti vedonnut asiaan Zabala Erasun. On kylläkin totta, että yhteisöjen tuomioistuin voi oman toimivaltansa varmistaakseen tutkia ne olosuhteet, joissa ennakkoratkaisukysymys on sille esitetty, mutta tästä menettelystä ei ole käynyt ilmi, ettei asia olisi enää käsiteltävänä kansallisessa tuomioistuimessa tai ettei ennakkoratkaisu olisi tarpeen kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian ratkaisun kannalta. [22] Mielestäni tästä seuraa, että tämä ennakkoratkaisukysymys voidaan tutkia ja että yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta antaa pyydetty ennakkoratkaisu.

*(ii) Jäsenvaltioille lintudirektiivin mukaan kuuluvat velvollisuudet*

26. Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä kansallinen tuomioistuin on esittänyt kysymyksen jäsenvaltioiden velvollisuudesta esittää ne seikat, joihin ne perustavat lintudirektiivin 9 artiklan tarjoaman poikkeusmahdollisuuden käyttämisen. Vaikka tämän kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian ydin

17 — Yhdistetyt asiat C-332/92, C-333/92 ja C-335/92, Eurico Italia Srl ym., tuomio 3.3.1994 (Kok. 1994, s. I-711, 17 kohta).

18 — Asia 14/83, Von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1891, 26 kohta).

19 — Ks. esim. asia C-150/88, Parfümerie-Fabrik 4711 v. Provide, tuomio 23.11.1989 (Kok. 1989, s. 3891, 12 kohta).

20 — Asia 117/77, Algemeen Ziekenfonds Drenthe-Platteland v. Pierik, tuomio 16.3.1978 (Kok. 1978, s. 825, 6 ja 7 kohta).

21 — Asia C-62/93, BP Supergas, tuomio 6.7.1995, 10 kohta (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

22 — Edellä alaviitteessä 14 mainitut yhdistetyt asiat C-422/93 ja C-424/93, tuomion 17, 28 ja 29 kohta.

on se, ovatko Veneton alueen Giunta Regionalen päättämät metsästyskaudet lintudirektiivin mukaisia, kansallisen tuomioistuimen mielestä metsästyskausien lainmukaisuutta voidaan arvioida vain täytäntöönpanotoimen eli lain nro 157 yhteydessä; tässä tilanteessa kansallinen tuomioistuin pyrkii varmistamaan, että direktiivi on pantu asianmukaisesti täytäntöön lailla nro 157. Jotta kansalliselle tuomioistuimelle voitaisiin antaa sitä hyödyttävä vastaus, on syytä tutkia tarkemmin jäsenvaltioille lintudirektiivin mukaan kuuluvia luonnonvaraisten lintujen metsästykseen liittyviä velvollisuuksia eikä rajoittua pelkästään perusteluvelvollisuuden tutkimiseen. Tällaisen tulkinnan pohjalta kansallinen tuomioistuin voi arvioida, onko direktiivin 9 artiklalla merkitystä ja kuinka paljon sillä on merkitystä riidanalaisten metsästyskausien lainmukaisuuden kannalta.

27. Tutkittaessa ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjä ja asianosaisten esittämiä perusteluja osoittautuu hyödylliseksi palauttaa mieliin lintudirektiivin täytäntöönpanoon liittyviä yleisiä kysymyksiä koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Lintudirektiivin täytäntöönpanosta on ollut kyse yhteisöjen tuomioistuimessa useita kertoja aiemmin komission nostamissa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa kanteissa. Ensimmäisten tällaisten asioiden yhteydessä annettu seuraava yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu on syytä mainita kokonaisuudessaan:

"On huomattava, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei välttämättä edellytä direktiivin säännösten kirjaimellista täytäntöönpanoa erityisellä ja nimenomaisella kansallisen lain säännöksellä; yleinen oikeudellinen yhteys voi olla riittävä, jos se on tarpeeksi selkeä ja yksityiskohtainen täyttääkseen tehokkaasti direktiivin vaatimukset (ks. asia 29/84, komissio v. Saksan liittotasavalta, tuomio 23.5.1985, Kok. 1985, s. 1661). Huolellinen täytäntöönpano on kuitenkin erityisen tärkeää tällaisessa tapauksessa, jossa jäsenvaltioiden tehtävänä on alueellaan hoitaa yhteistä perintöä". [23]

28. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että "kansallisella lainsäädännöllä on varmistettava, ettei niitä lintulajeja metsästetä, joita ei ole mainittu liitteessä II", ja että sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa ei estetä mahdollisuutta metsästää sellaisia lajeja, joita ei ole mainittu lintudirektiivin liitteessä II, "aiheuttaa oikeudellisesti epäselvän tilanteen", joka on ristiriidassa jäsenvaltioille lintudirektiivin mukaan kuuluvien velvollisuuksien kanssa. [24] Lisäksi "lintudirektiivissä säädetyn suojelun yleisestä rakenteesta käy selvästi ilmi, että kansallisella lainsäädännöllä ei voida laajentaa liitteessä II olevaa luetteloa metsästettävistä lintulajeista". [25]

29. Edellä mainitussa oikeuskäytännössä ja 9 artiklan sanamuodossa korostetaan sitä, kuinka erityisluonteinen on tässä säännök-

23 — Asia 262/85, komissio v. Italia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3073, 9 kohta), ks. myös edellä alaviitteessä 5 mainittu asia 247/85, tuomio 8.7.1987, 9 kohta.

24 — Alaviitteessä 5 mainittu asia 247/85, tuomio 8.7.1987, 14 ja 16 kohta.

25 — Edellä alaviitteessä 23 mainittu asia 262/85, tuomio 8.7.1987, 12 kohta.

sessä oleva mahdollisuus poiketa 5 artiklassa säädetystä kiellosta tappaa suojeltuja lajeja ja 7 artiklassa säädetyistä metsästysrajoituksista. Direktiivin 7 artikla on pysyvä poikkeus, jolla sallitaan tiettyjen erikseen lueteltujen lajien metsästys, kunhan erityisesti niiden kantojen säilyttämiseen ja lajien suojeluun linnuille erityisen tärkeinä vuodenaikoina liittyvät ehdot täyttyvät. Muiden luonnonvaraisten lintujen metsästys voidaan perustella ainoastaan 9 artiklan perusteella, kuten yhteisöjen tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, jos seuraavat kolme edellytystä täyttyvät:

"— ensinnäkin jäsenvaltion on rajoitettava poikkeuksen soveltaminen tapauksiin, joissa ei ole muuta hyväksyttävää vaihtoehtoa;

— toiseksi poikkeuksen on perustuttava ainakin yhteen niistä syistä, jotka on tyhjentävästi lueteltu 9 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdassa;

— kolmanneksi poikkeuksen on täytettävä 9 artiklan 2 kohdassa säädetyt yksityiskohtaiset muotovaatimukset, joiden säätämisen tarkoituksena on rajoittaa poikkeukset vain niihin tapauksiin, joissa ne ovat ehdottomasti tarpeen, ja helpottaa komissiota valvomaan poikkeuksia —— Poikkeusmahdollisuutta on sovellettava asiaankuuluvasti, erityiset vaatimukset ja erityiset tilanteet huomioon ottaen". [26]

30. Direktiivin 9 artiklassa säädetyt edellytykset ovat ilmeisen päällekkäisiä, ja koska artikla itsessään on poikkeus 5—8 artiklassa säädetyistä kielloista, edellytyksiä on tulkittava suppeasti. Jos lentoturvallisuuteen tai viljelmien suojelemiseen liittyvään ongelmaan, jonka perusteella muutoin voitaisiin soveltaa 9 artiklaa, on olemassa muunlainen tyydyttävä ratkaisu, tämän artiklan mukaista poikkeusta ei voida soveltaa; perusteena ei voi myöskään olla metsästys virkistystarkoituksiin, sillä tämä ei ole niiden syiden joukossa, joiden perusteella jäsenvaltio voi tehdä poikkeuksen direktiivissä säädetyistä kielloista. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen 9 artiklan arvioinnille on luonteenomaista, että 9 artiklan 1 ja 2 kohtaa on luettava yhdessä; jälkimmäisessä kohdassa säädettyjen muotovaatimusten tarkoituksena on helpottaa edellisessä kohdassa säädettyjen etukäteisvaatimusten noudattamisen tiukkaa valvontaa. Tämän saman oikeuskäytännön perusteella on selvää, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin tutkii jokaisen mahdollisuuden sallia kansallinen toimenpide 9 artiklan perusteella, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä jäsenvaltion tehtävänä on näyttää toteen, että tämän poikkeuksen edellyttämät etukäteisvaatimukset täyttyvät. [27]

31. Lintudirektiivissä 9 artiklan täytäntöönpanolle asetettuja vaatimuksia on selvitetty useissa peräkkäisissä tapauksissa, joissa jäsen-

26 — Edellä alaviitteessä 23 mainittu asia 262/85, tuomio 8.7.1987, 7 kohta.

27 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 5 mainittu asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1987, 34 kohta, ja edellä alaviitteessä 23 mainittu asia 262/85, komissio v. Italia, tuomio 8.7.1987, 14 kohta.

valtiot ovat, yleensä onnistumatta, usein yrittäneet nojautua 9 artiklaan perustellakseen oman kansallisen lainsäädäntönsä sellaisia säännöksiä, jotka ovat itse asiassa lintudirektiivin vastaisia. Asiassa komissio vastaan Saksa yhteisöjen tuomioistuin tutki kansallisia säännöksiä, joissa ei noudatettu muun muassa kieltoa tappaa ja pyydystää suojeltuja lintuja ja kieltoa tuhota niiden pesiä ja munia silloin, kun toiminta oli "tavanomaista maan käyttöä maanviljely-, metsänhoito- tai kalastustarkoitukseen" tai tarpeen "tällaisesta toiminnasta saatujen tuotteiden käyttämiseksi"; yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tällaiset poikkeukset "eivät täytä lintudirektiivin 9 artiklassa säädettyjä vaatimuksia, koska toiminnan —— *ei voida katsoa kuuluvan* mihinkään 9 artiklassa mainituista syistä". [28] Vastaavasti yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa komissio vastaan Alankomaat, että 9 artiklan 1 kohdan kanssa ristiriidassa olivat sellaiset kansalliset säännökset, joilla sallittiin maanomistajien tai -käyttäjien tappaa tai pyydystää suojeltuja lintuja, jotka todennäköisesti aiheuttaisivat vahinkoa tai haittaa, koska kansallisten säännösten "sanamuoto, toisin kuin lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohta, ei ollut sellainen, että luvan myöntämisen edellytyksenä olisi se, ettei muuta vaihtoehtoa ole". [29] Asiassa komissio vastaan Ranska yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että sellaiset kansalliset säännökset olivat direktiivin kanssa ristiriidassa, joilla ei onnistuttu suojelemaan tiettyjen luonnonvaraisten lintujen pesiä ja munia; koska kyseisissä Ranskan säännöksissä ei eritelty syitä, joiden vuoksi 9 artiklan 2 kohdan kriteereistä ja vaatimuksista olisi ollut perusteltua poiketa, säännöksillä rikottiin direktiivin 5 artiklaa. [30] Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan lintudirektiivin huolellinen täytäntöönpano edellyttää, että erityisissä kansallisissa säännöksissä on mainittava sekä direktiivissä säädetyt kiellot että vaatimukset, jotka jäsenvaltioiden on täytettävä, jotta ne voisivat tehdä poikkeuksia näistä kielloista. [31]

32. Täytäntöönpanon asettamat vaatimukset eivät tietenkään estä jäsenvaltiota siirtämästä soveltamisvaltaa alueellisille viranomaisille. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "jäsenvaltiolla on oikeus siirtää toimivaltaa sen kansallisille viranomaisille parhaaksi katsomallaan tavalla, ja direktiivi voidaan panna täytäntöön alueellisten viranomaisten toteuttamilla toimenpiteillä. Tämä toimivallan jako ei kuitenkaan poista jäsenvaltiolta velvollisuutta varmistaa, että direktiivin säännökset pannaan huolellisesti täytäntöön kansallisella lailla". [32] Yhteisöjen tuomioistuin on vastikään korostanut, että "on tärkeää, että kansallisella lailla varmistetaan, että kansalliset viranomaiset soveltavat direktiiviä huolellisesti, että kansallisen lain suoma asema on riittävän yksityiskohtainen ja selkeä ja että yksityiset saavat tiedon oikeuksistaan ja

28 — Asia 412/85, komissio v. Saksa, tuomio 17.9.1987 (Kok. 1987, s. 3503, 19 kohta).

29 — Asia 236/85, komissio v. Alankomaat, tuomio 13.10.1987 (Kok. 1987, s. 3989, 13 kohta).

30 — Asia 252/85, komissio v. Ranska, tuomio 27.4.1988 (Kok. 1988, s. 2243, 11 kohta).

31 — Edellä alaviitteessä 30 mainittu asia 252/85, tuomion 19 kohta ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia C-339/87, tuomio 15.3.1990, 28 kohta.

32 — Yhdistetyt asiat 227— 230/85, komissio v. Belgia, tuomio 14.1.1988 (Kok. 1988, s. 1, 9 kohta).

voivat mahdollisuuksien mukaan vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa". [33]

33. Vaikka lain nro 157 1 pykälän 1 ja 3 momentin nojalla alueelliset viranomaiset on muodollisesti velvoitettu noudattamaan lintudirektiiviä, lain 18 pykälän 1 momentin sanamuoto on saattanut johtaa viranomaiset uskomaan, että Italian valtio oli jo selvittänyt, että 9 artiklan vaatimukset täyttyvät näiden lajien ja ajankohtien osalta. Itse asiassa se, että lintudirektiivin 7 artiklan ja liitteen II mukaiseen metsästettävien lajien luetteloon on ilman nimenomaisia perusteluja pelkästään lisätty useita suojeltuja lajeja, heikentää väitettä, jonka mukaan lakia nro 157 olisi pidettävä poikkeuksena. Kuten edellä on todettu, metsästys ei sinänsä voi olla poikkeuksen peruste. Olisi vakavaa aliarviointia sanoa, että tästä syntyy "oikeudellisesti epäselvä tilanne", joka on ristiriidassa lintudirektiivin täytäntöönpanon asettamien vaatimusten kanssa.

34. Asiassa komissio vastaan Italia [34] yhteisöjen tuomioistuin tutki sellaisten kansallisten säännösten yhdenmukaisuutta lintudirektiivin kanssa, joiden mukaan direktiivin täytäntöönpano oli alueellisten viranomaisten tehtävänä. Vuonna 1977 Italiassa annetussa laissa nro 968 siirrettiin alueellisille viranomaisille toimivalta sallia muuttavien lintujen pyydystäminen ja myynti eläviksi houkutuslinnuiksi tai virkistystarkoituksiin. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että komission kanteessa "ei riitauteta alueille siirrettyä toimivaltaa säätää metsästyksestä eikä alueiden hyväksymiä lainsäädäntö- tai hallintotoimia". [35] Italian hallitus ei kuitenkaan voinut nojautua 9 artiklaan perustellakseen 5 artiklassa säädettyjen kieltojen rikkomisen; koska asiaankuuluvassa kansallisen lain säännöksessä ei vahvistettu lintudirektiivin 9 artiklan 2 kohdassa säädettyjä kriteerejä ja edellytyksiä tai velvoitettu alueellisia viranomaisia ottamaan huomioon näitä kriteerejä ja edellytyksiä, "tästä seuraa epäselvyyttä siitä, mitä velvollisuuksia alueellisilla viranomaisilla on säädöksiä antaessaan —— Tämän vuoksi ei ole olemassa takuita siitä, että tiettyjen lintujen pyydystäminen rajoitettaisiin mahdollisimman vähiin —— tai että pyydystämiskeinot ja -järjestelyt eivät olisi sellaisia, että lintuja pyydystetään suuria määriä valikoimatta lajeja, jolloin lajit voivat hävitä paikallisesti. Tästä seuraa, että lintudirektiivin 9 artiklan olennaisia säännöksiä ei ole pantu huolellisesti, selkeästi ja yksiselitteisesti täytäntöön Italian lainsäädännössä". [36] Samaa kansallista lakia koskevassa seuraavassa oikeudenkäynnissä yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "olisi oikeusvarmuuden periaatteen vastaista, jos jäsenvaltio voisi nojautua alueellisten viranomaisten toimivaltaan antaa säädöksiä perustellakseen kansallisen lainsäädännön, joka ei täytä direktiivin vaatimuksia". [37] Tässä tapauksessa oli myös kyse metsästystä

33 — Asia C-365/93, komissio v. Kreikka, tuomio 23.3.1995 (Kok. 1995, s. I-499, 9 kohta).

34 — Edellä alaviitteessä 23 mainittu asia 262/85.

35 — Em. tuomion 33 kohta.

36 — Em. tuomion 39 kohta.

37 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-157/89, tuomio 17.1.1991, 17 kohta.

koskevista poikkeuksista Italiassa, ja tuomion perustelua voidaan mielestäni soveltaa myös nyt käsiteltävänä olevaan tapaukseen.

35. Tämän asian käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole arvioida sitä, miten Italian lainsäädäntöön vaikuttaa 29.1.1993 annettu hallinnollinen soveltamisohje, jossa alueelliset viranomaiset velvoitetaan myöntämään ainoastaan lintudirektiivin mukaisia poikkeuksia. On kuitenkin huomattava, että 9 artiklassa säädettyjen edellytysten ja kriteerien huolellinen täytäntöönpano edellyttää, että täytäntöönpanosäännöksessä tarkennetaan, että poikkeus on mahdollinen ainoastaan, "jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole", mikä on olennainen etukäteisedellytys, jota ei mainita lainkaan hallinnollisessa soveltamisohjeessa. Lisäksi on selvää, että lintudirektiivin kanssa sopusoinnussa olevaa jäsenvaltion hallintokäytäntöä ei katsota riittävän huolelliseksi direktiivin määräysten täytäntöönpanoksi; [38] toisaalta yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy sen, että kansallisen lainsäädännön säännöksiä täydennetään muilla toimenpiteillä, jos ne ovat "yleisesti muotoiltuja ja niistä voi seurata yksityisille oikeuksia ja velvollisuuksia", ja sen, että kansallinen viranomainen, jolle on annettu toimivalta toteuttaa tällaisia toimenpiteitä, tosiasiassa täyttää lintudirektiivin vaatimukset. [39]

36. Mielestäni lintudirektiivin yleisestä rakenteesta seuraa, että jäsenvaltio, joka haluaa poiketa direktiivin säännöksistä kansallisella lainsäädännöllä ja joka haluaa jättää täytäntöönpanotoimista määräämisen alueellisille viranomaisille, ei voi tehdä 9 artiklan mukaista erityistä poikkeusta niin kuin se olisi kiinteä osa direktiivin 7 artiklan säännöksiä, joissa sallitaan metsästys. Kuten edellä on esitetty, 7 artiklassa ei vaadita etukäteisedellytysten täyttämistä, ja siinä sallitaan lueteltujen lajien metsästys tietyin vähimmäisedellytyksin, joilla turvataan näiden lajien kannan säilyminen. Direktiivin 9 artiklan salliman poikkeuksen nojalla metsästettävien lintujen määrä riippuu siitä, mihin tarkoitukseen poikkeus on myönnetty; mielestäni on hyvin todennäköistä, että esimerkiksi lentoturvallisuuden vuoksi sallittu metsästys rajoitetaan pienemmälle alueelle kuin esimerkiksi metsästys, joka on sallittu viljelmille ja kotieläimille koituvan vakavan vahingon estämiseksi. Kaikki 9 artiklan mukaiset kansalliset poikkeukset on rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä.

37. Mielestäni edellä esitetystä seuraa, että lintudirektiivin 9 artiklalla ei voida perustella sitä, että alueellisille viranomaisille on siirretty toimivalta antaa lupia sellaisten lintulajien metsästykseen, joita ei ole mainittu direktiivin asiaankuuluvissa liitteissä, sellaisilla kansallisilla säännöksillä, joissa ei ole

38 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia 236/85, tuomio 13.10.1987, 13 kohta.

39 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia C-339/87, tuomio 15.3.1990, 7 ja 8 kohta.

selviä objektiivisia kriteerejä sen selvittämiseksi, että 9 artiklassa säädetyn poikkeuksen käyttämisen edellyttämät vaatimukset täyttyvät, ja joissa ei missään tapauksissa rajoiteta metsästystä siihen määrään, joka on välttämätöntä "erityisten syiden. ja olosuhteiden vuoksi", tai joissa ei riittävän selvästi velvoiteta alueellisia viranomaisia noudattamaan näitä vaatimuksia.

38. Metsästysyhdistys on hakenut tukea Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta 19 päivänä syyskuuta 1979 tehdystä yleissopimuksesta, johon yhteisö on liittynyt neuvoston tekemällä päätöksellä 82/72/ETY [40], ja erityisesti siitä tosiseikasta, että yleissopimuksella ei suojella tiettyjä lintulajeja, joiden metsästys on lintudirektiivin mukaan kielletty. Ensinnäkin se, että yleissopimusta ei sovelleta tiettyihin uhanalaisiin lintulajeihin, ei vapauta jäsenvaltioita niistä velvollisuuksista, joita sillä lintudirektiivin mukaan on; se, että näiden lajien metsästystä ei ole kielletty, ei tarkoita sitä, että metsästykseen olisi lupa. Lisäksi neuvoston päätöksestä 82/72/ETY ei ilmene millään tavalla, että yhteisön liittyminen yleissopimukseen muuttaisi mitenkään velvollisuuksia, joita jäsenvaltioilla lintudirektiivin mukaan on, mistä on maininta päätöksen johdantoosassa. Lopuksi kuten komissio on huomauttanut, yleissopimuksen 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot voivat toteuttaa tiukempia toimenpiteitä kuin yleissopimuksessa on; lintudirektiivi on katsottava tällaiseksi toimenpiteeksi.

39. Suullisessa käsittelyssä metsästysyhdistys vetosi siihen, että Italian hallitus oli 12.8.1992 ilmoittanut komissiolle poikkeuksista, joita se aikoi toteuttaa lintudirektiivin 9 artiklan perusteella; poikkeuksesta ilmoittaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että se on sopusoinnussa lintudirektiivin 9 artiklan 1 ja 2 kohdassa olevien aineellisten vaatimusten kanssa. Joka tapauksessa komission mukaan Italia ei lintudirektiivin soveltamisesta lokakuussa 1993 antamassaan kertomuksessa ilmoittanut, että lain nro 157 18 pykälä olisi 9 artiklan perusteella myönnetty poikkeus. [41] Metsästysyhdistys viittasi myös 23.1.1993 annettuun hallinnolliseen soveltamisohjeeseen ja Veneton alueen 9.12.1993 antamaan lakiin nro 50 perustellakseen väitettään siitä, että asiaankuuluvissa Italian säännöksissä on säädetty niistä edellytyksistä, joilla jäsenvaltiot voivat tehdä poikkeuksia lintudirektiivissä säädetyistä kielloista. Tämä on ristiriidassa sen yhdistyksen esittämän väitteen kanssa, että yksin laki nro 157 on poikkeus, ja on vaikea käsittää, mitä merkitystä näillä toimenpiteillä on 21.7.1992 tehdyn päätöksen lainmukaisuuden kannalta.

40 — Mainittu edellä alaviitteessä 9.

41 — Ilmoituksessa mainittiin kuitenkin yhdeksän niistä kahdestatoista lajista, jotka on mainittu 18 pykälän 1 momentissa (toinen kertomus luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun direktiivin 79/409/ETY soveltamisesta, COM(93) 572 lopull., 24.11.1993, s. 88).

*(iii) Kansallisen tuomioistuimen tehtävät*

40. Kun kansallinen tuomioistuin käsittelee sitä, onko kansallinen lainsäädäntötoimi tai yhteisön direktiivin täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen säännöksen nojalla tehty hallintotoimi ilmeisen ristiriitainen direktiivin sanamuodon kanssa, kansallisten täytäntöönpanosäännösten olemassaolo ei estä kansallista tuomioistuinta ottamasta huomioon direktiivin säännöksiä, vaikka kansallinen tuomioistuin näyttää näin tässä tapauksessa katsovan. Samoin jos kansallinen tuomioistuin ei kykene päättämään, onko tällainen lainsäädäntö- tai hallintotoimi tosiasiallisesti sopusoinnussa direktiivin kanssa, sen on tutkittava tätä toimea direktiivin sisällön mukaisesti. Kansallisen tuomioistuimen on perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklan mukaan "[toteutettava] kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia [sen velvollisuuden] täyttämisen varmistamiseksi", jonka mukaan jäsenvaltion on saavutettava direktiivin tavoite; "tästä seuraa, että soveltaessaan kansallista lakia ja erityisesti sellaisen kansallisen lain säännöksiä, joka on annettu direktiivin täytäntöönpanemiseksi, kansallisten tuomioistuinten on tulkittava kansallista lainsäädäntöään direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti". [42] Näin on myös siinä tapauksessa, että direktiivin mukaan jäsenvaltio voi poiketa direktiivin säännöksistä; tällaisessa tapauksessa "sen kansallisen tuomioistuimen, jossa direktiiviin on vedottu, tehtävänä on arvioida, onko riidanalainen kansallinen toimenpide jäsenvaltioiden harkintavallan ulkopuolella ja onko näin ollen katsottava, ettei se ole lainmukainen —— poikkeus". [43]

41. Komissio on esittänyt epäilyksiä siitä, että Italian lainsäädännössä olisi sääntö, johon kansallinen tuomioistuin on viitannut ja joka estäisi kansallista tuomioistuinta tutkimasta lain nro 157 yhteensopivuutta lintudirektiivin kanssa. Oli miten tahansa, yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "yhteisön oikeuden keskeisten vaatimusten kanssa ovat ristiriidassa sellaiset kansallisen oikeusjärjestyksen säännökset ja sellainen lainsäädännöllinen, hallinnollinen tai tuomioistuinten harjoittama käytäntö, jotka saattavat heikentää yhteisön oikeuden tehokkuutta siten, että niillä estetään tällaisen lain soveltamiseen toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen mahdollisuudet jättää soveltamatta niitä kansallisia säännöksiä, jotka voisivat estää —— sen, että yhteisön säännöksillä on täysi ja tehokas vaikutus". [44] Mielestäni tästä seuraa, että kun otetaan huomioon perustamissopimuksen mukaan Italian valtiolle kuuluvat velvollisuudet, tässä tapauksessa kansallisella tuomioistuimella ei ole ainoastaan toimivalta vaan myös velvollisuus tutkia, ovatko Veneton alueen Giunta Regionalen päätöksellä nro 4209 määrätyt metsästyskaudet sopusoinnussa lintudirektiivin 9 artiklan rajoitusten kanssa joko tulkitsemalla lain nro 157 asiaankuuluvaa säännöstä lintudirektiivin mukaisesti tai jättämällä soveltamatta kaikkia niitä tämän lain säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa lintudirektiivin kanssa.

42 — Asia 14/83, mainittu edellä alaviitteessä 18.

43 — Asia 51/76, Nederlandse Ondernemingen v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, tuomio 1.2.1977 (Kok. 1977, s. 113, 29 kohta).

44 — Asia C-213/89, Factortame ym., tuomio 19.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2433, 20 kohta).

## VII — Ratkaisuehdotus

42. Edellä esitetyn perusteella katson, että Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, Sezione II:n esittämään kysymykseen on vastattava seuraavasti:

1) Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY 9 artiklalla ei voida perustella sitä, että alueellisille viranomaisille on siirretty toimivalta antaa lupia sellaisten lintulajien metsästykseen, joita ei ole mainittu direktiivin asiaankuuluvissa liitteissä, sellaisilla kansallisilla säännöksillä, joissa ei ole selviä objektiivisia kriteerejä sen selvittämiseksi, että 9 artiklassa säädetyn poikkeuksen käyttämisen edellyttämät vaatimukset täyttyvät, tai joissa ei rajoiteta metsästystä siihen määrään, joka on välttämätöntä erityisten syiden ja olosuhteiden vuoksi, tai joissa ei riittävän selvästi velvoiteta alueellisia viranomaisia noudattamaan näitä vaatimuksia.

2) Jos kansallinen tuomioistuin ei kykene päättämään, onko sellainen hallintotoimi, jolla on määrätty luonnonvaraisten lintujen metsästyskausista, sopusoinnussa niiden kansallisen lainsäädännön säännösten kanssa, joilla on pyritty panemaan lintudirektiivi täytäntöön, sen on tutkittava hallintotoimen asiasisältöä lintudirektiivin sisällön mukaisesti.