JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS PHILIPPE LÉGER

15 päivänä helmikuuta 2001 [1]

1. Euroopan yhteisöjen komissio (jäljempänä komissio) pyrkii nyt käsiteltävänä olevalla kanteella saamaan yhteisöjen tuomioistuimen toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY [2] 5, 7 ja 9 artiklaa ja direktiivin liitettä II, koska se ei ole antanut kaikkia kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2. Komissio väittää kanteensa tueksi, että Italian tasavalta on rikkonut lintudirektiivin 5, 7 ja 9 artiklaa sekä liitettä II, koska se on

— ottanut käyttöön järjestelmän, jossa sallitaan lajeihin Passer italiae, Passer montanus ja Sturnus vulgaris [3] kuuluvien lintujen pyydystäminen niiden luovuttamiseksi houkutuslintuna käytettäväksi ja näiden lajien hallussapitäminen,

— säätänyt, että tätä järjestelmää sovelletaan yleisenä ja pysyvänä poikkeuksena ja

— laiminlyönyt direktiivin 9 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan säännösten täytäntöönpanon.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Lintudirektiivi*

3. Lintudirektiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin välittömänä tavoitteena on "kaikkien luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelu jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvalla alueella". [4] Tätä tarkoitusta varten siinä toteutetaan järjestelmä näiden lajien suojeluksi, hoitamiseksi ja sääntelyksi. Lisäksi siinä annetaan säännökset niiden hyödyntämisestä.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL L 103, s. 1 (lintudirektiivi).

3 — Jäljempänä riidanalaiset lajit.

4 — Jäljempänä suojeltavat lajit.

4. Lintudirektiivin 5 artiklan a ja e alakohdassa kielletään yleisesti suojeltavien lajien tappaminen, pyydystäminen tai hallussapitäminen.

5. Lintudirektiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti liitteessä II lueteltuja lajeja voidaan metsästää kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Erityisesti liitteessä II olevassa 1 osassa lueteltuja lajeja saa metsästää niillä yhteisön maantieteellisillä alueilla, joihin direktiiviä 79/409/ETY sovelletaan. Sitä vastoin liitteessä II olevassa 2 osassa lueteltuja lajeja saa metsästää vain niissä jäsenvaltioissa, joista liitteessä on maininta.

6. Jäsenvaltiot voivat poiketa tästä metsästystä rajoittavasta säännöstöstä samoin kuin muista muun muassa lintudirektiivin 5 artiklaan sisältyvistä rajoituksista ja kielloista, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole, sekä direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa luetelluin perustein, eli

a) kansanterveyden, yleisen turvallisuuden ja lentoturvallisuuden turvaamiseksi, maataloudelle 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.

7. Lintudirektiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaan "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 edellytyk-

set täytetään, ja joka päättää, missä laajuudessa ja kuka saa käyttää mitäkin välineitä, laitteita ja menetelmiä,

— suoritettavat tarkastukset".

10. Lain 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 pykälässä säädetään, että tämä velvollisuus koskee erityisiä alueita ja autonomisia maakuntia "niiden yksinomaisen toimivallan rajoissa, sellaisena kuin ne on määritelty alueiden perustuslaeissa".

8. Direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksiantamisesta".

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

B *Kansalliset säännökset*

Italian 11.2.1992 annettu laki 157/92 [5]

12. Lain 157/92 4 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa: "Pyydystäminen luovuttamiseksi houkutuslintuna käytettäväksi on sallittua vain seuraavien lintulajien osalta: kiuru, räkättirastas, punakylkirastas, laulurastas, kottarainen, mustarastas, varpunen, pikkuvarpunen, töyhtöhyyppä ja sepelkyyhky. Muihin lajeihin kuuluvat linnut, jotka on pyydystetty, on rengastettava ja vapautettava välittömästi."

9. Italian tasavalta saattoi lintudirektiivin säännökset osaksi kansallista oikeusjärjestystään lailla 157/92.

13. Lain 157/92 5 §:n 2 momentissa säädetään näin: "Alueet antavat myös tarvittavat säännökset 4 §:n 4 momentissa tar-

5 — GURIn säännöllinen liite nro 41, 25.2.1992 (jäljempänä laki 157/92).

koitettuihin lajeihin kuuluvien pyydystettävien elävien houkutuslintujen lajien koostumuksesta ja hallinnoinnista, ja niissä sallitaan kaikkien riistaa metsästävien 12 §:n 5 momentin b alakohdan 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."

14. Lain 157/92 18 §:n alkuperäisessä versiossa luetellaan jouko lajeja — joihin kuuluvat riidanalaiset linnut — jotka voivat olla metsästyksen kohteena Italiassa.

15. Lain 157/92 19 §:n 2 momentissa säädetään, että alueiden tehtävänä on huolehtia luonnonvaraisten eläinlajien valvonnasta, muun muassa alueista, joilla metsästys on kielletty, toteuttaakseen seuraavat tavoitteet: eläintieteellisestä perinnöstä huolehtimisen parantaminen, maaperän suojelu, biologinen valinta, historiallis-taiteellisen perinnön suojeleminen, eläin-, maatalous- ja metsätuotannon suojeleminen ja kalavarantojen suojeleminen. Kysymyksessä oleva valvonta on toteutettava valikoivasti ja pääasiallisesti ekologisia menetelmiä käyttäen. Jos Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica [6] toteaa, että valvontamenetelmät ovat tehottomia, alueet voivat sallia kyseisiä lajia koskevia kaatosuunnitelmia käyttämällä niiden toteuttamisessa riistanvalvojia tai tarvitaessa metsänvartijoita, kunnallisia vartijoita tai vieläpä yksityishenkilöitä, joilla on metsästyslupa.

Maatalousministeriön kiertokirje nro 3/93, 29.1.1993 [7]

16. Kiertokirjeellä otetaan käyttöön lintudirektiivillä säädettyjä kieltoja koskevien poikkeuksien järjestelmä. Siinä todetaan, että lintujen pyydystäminen niiden luovuttamiseksi käytettäväksi houkutuslintuna ja niiden hallussapitäminen, siten kuin niistä säädetään lain 157/92 4 §:n 4 momentissa ja 5 §:n 2 momentissa, on sallittua lintudirektiivin 9 artiklassa sallittujen poikkeuksien mukaisesti.

Ministerineuvoston puheenjohtajan asetus 21.3.1997 [8]

17. Lintudirektiivin liitteen II säännösten noudattamiseksi annettiin 21.3.1997 asetus lain 157/92 18 §:n muuttamisesta siten, että metsästettävien lajien luettelosta jätettiin pois Passer italiae, [9] Passer montanus, [10] Passer domesticus, Colinus virgi-

6 — Luonnonvaraisen eläimistön instituutti (jäljempänä INFS).

7 — GURI nro 38, 16.2.1993 (jäljempänä kiertokirje nro 3/93).

8 — GURI nro 98, 29.4.1997 (jäljempänä 21.3.1997 annettu asetus).

9 — Italianvarpunen.

10 — Pikkuvarpunen.

nianus, Sturnus vulgaris,[11] Corvus frugilegus, Corvus monedula, Bonasa bonasia ja Limosa limosa.

18. INFS:n 13.5.1997 päivätyllä kiertokirjeellä[12] tehtiin joitakin täsmennyksiä. Tässä kirjeessä todetaan, että 21.3.1997 annetulla asetuksella:

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

Koska näille neljälle lajille myönnetty suojelu ei salli sitä, että niitä käytettäisiin metsästyksessä houkutuslintuina, on siis tehtävä muutoksia pyydystysvälineitä koskeviin voimassa oleviin normeihin.

Näin ollen niiden viranomaisten, joille tämä kiertokirje on osoitettu, huomiota on kiinnitettävä siihen, että kun ne laativat 'houkutuslintuina käytettävien lintujen pyydystysvälineitä koskevia alueellisia tai maakuntakohtaisia sääntöjä' vuodelle 1977, niiden on toteutettava riittävät muutokset INFS:n toimittamien mallien mukaisesti. Kottaraisen, italianvarpusen, pikkuvarpusen ja varpusen pyydystämiskiellon lisäksi on suljettava pois mahdollisuus pyydystyksen sallimiseen levähdysalueilla (kuten sen sijaan on todettu 'houkutuslintuina käytettävien lintujen pyydystysvälineiden käyttöä ja hoitoa koskevissa yleisissä säännöissä', joita tarkoitetaan Asettumis- ja erikoistumistyypit -kappaleen 3 kohdassa).

Koska edellä mainittuihin säännöstöihin tehdyt muutokset, kuten muutettu pyydystettävien lajien luettelo, kuuluvat lain 157/92 4 §:n 3 momentissa edellytettyyn soveltuvuuden käsitteen alaan, viranomaisten on toimitettava ne viipymättä hakijamaakunnille, jotka toimittavat lyhyessä määräajassa INFS:lle sellaiset todisteet kelpoisuudestaan, joista on säädetty kuluvan vuoden osalta."

27.9.1997 annettu asetus[13]

11 — Kottarainen.

12 — Jäljempänä INFS:n kiertokirje.

13 — GURI nro 254, 30.10.1997 (jäljempänä 27.9.1997 annettu asetus).

19. Ministerineuvoston puheenjohtaja antoi tämän asetuksen. Asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan siinä säädetään lintudirektiivin 9 artiklan 12 kohdan c alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

20. Asetuksen 2 §:ssä säädetään, että "alueet antavat yhdessä ympäristö- ja maatalousministeriön kanssa tämän asetuksen 1 §:ssä säädetyt poikkeukset osoittaen

— poikkeuksen perusteet ottaen huomioon kunkin lajin koko kannan ja ilmoittaen tarkastuksen kuluessa hankitut tekniset, tilastolliset ja tieteelliset arviot direktiivin 79/409/ETY 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti,

— ne lajit ja määrät, joita poikkeus koskee,

— niiden vaihtoehtoisten ratkaisujen tutkimisen, jotka voivat hyväksyttävällä tavalla tyydyttää direktiivin 79/409/ETY 9 artiklan 1 alakohdan c alakohdassa puolustettavat intressit,

— —

— sallitut pyydystys- ja tappamiskeinot, -välineet ja menetelmät,

— poikkeuksen soveltamisen ajanjaksot ja paikat,

— poikkeuksen soveltamisen päättymisajan

— toteutetun valvonnan täytäntöönpanon, valvontaelimet ja tarkastusjärjestelmän — — ".[14]

21. 27.9.1997 annetun asetuksen 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Edeltäviin säännöksiin sisältyvää poikkeuksien edellytysten ja soveltamisohjeiden sääntelyä sovelletaan myös 11.2.1992 annetun lain 157 4 §:n 4 momentissa tarkoitettuun houkutuslintuna käytettäväksi luovuttamiseksi toteutettavaan pyydystämiseen."

14 — Vapaa käännös 27.9.1997 annetun asetuksen 2 §:stä.

22. 27.9.1997 annetun asetuksen 4 §:ssä säädetään, että INFS on lintudirektiivin 9 artiklassa tarkoitettu viranomainen, joka on valtuutettu ilmoittamaan, että vaaditut edellytykset täyttyvät.

23. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa säädettyjen poikkeuksien osalta 27.9.1997 annetun asetuksen johdannossa todetaan, että niitä koskevat lain 157/92 2 §:n 3 momentti ja 19 §.

24. Tiettyjen alueiden nostaman kanteen vuoksi Corte costituzionale kumosi 27.9.1997 annetun asetuksen 14.5.1999 tekemällään päätöksellä nro 169.

II Oikeudenkäynti

A *Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely*

25. Komissio katsoi tutkittuaan Italian säännöstön, että laissa 157/92 sallittiin sellaisten lintulajien metsästys, pyydystäminen houkutuslinnuksi luovuttamisen tarkoituksessa ja hallussapitäminen, joita olisi tullut suojella lintudirektiivin nojalla, ja että Italian säännöstö — muun muassa kiertokirje nro 3/93 — ei vastaa sen poikkeusjärjestelmän vaatimuksiin, joka koskee direktiivissä säädettyjä metsästys-, hallussapito- ja pyydystämiskieltoja.

26. Komissio kehotti 30.11.1993 EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) mukaisesti virallisella huomautuksella Italian tasavaltaa esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

27. Italian viranomaiset lähettivät komissiolle 21.3.1997 jäljennöksen maa- ja metsätalousministeriön 4.3.1997 lähettämästä kirjeestä, jossa ilmoitettiin säännösten välittömästä hyväksymisestä lintudirektiivissä asetettujen velvoitteiden noudattamiseksi. 29.5.1997 Italian hallitus lähetti 21.3.1997 annetun asetuksen tekstin, jolla muutettiin lain 157/92 18 §:ää siten, että siinä jätettiin yhdeksän lintulajia pois sellaisten lintujen luettelosta, joiden metsästys Italiassa oli sallittua.

28. Koska komissio katsoi, että italialaisten viranomaisten toteuttamat toimenpiteet olivat riittämättömiä, se lähetti 7.8.1997 Italian hallitukselle perustellun lausunnon, jossa se selvitti syyt, joiden vuoksi se pysyi väitteissään siitä, ettei Italia ollut noudattanut lintudirektiiviä lain 157/92 4 ja 5 §:ssä. Lisäksi se täsmensi, että Italiassa voimassa oleva lintudirektiivissä asetettuja

kieltoja koskevien poikkeuksien soveltamisjärjestelmä ei myöskään ollut yhteisön oikeuden vaatimusten mukainen. Komissio kehotti Italian tasavaltaa toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiannosta.

29. Vastauksenaan perusteltuun lausuntoon Italian hallitus lähetti 1.10., 5.11. ja 17.11.1997 päivätyillä kirjeillään komissiolle 27.9.1997 annetun asetuksen tekstin sellaisena kuin se oli julkaistu *Gazzetta ufficiale della Repubblica italianassa.*

30. Koska komissio katsoi, että näin toteutetut toimenpiteet täyttivät vain osittain lintudirektiivissä säädetyt velvollisuudet, se lähetti Italian hallitukselle 18.6.1998 täydentävän perustellun lausunnon. Se pyysi lisäksi Italian tasavaltaa toteuttamaan direktiivin täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa.

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

B *Asianosaisten vaatimukset*

32. Komission kanne saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 30.4.1999.

33. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

"toteaa, 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 lintudirektiivin 5 ja 7 §:n ja liitteen II säännösten vastaisesti, ja säätämällä, 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 lintudirektiivissä säädettyihin kieltoihin tehtävien poikkeusten edellytyksistä ja niiden 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

moittii Italian hallitusta siitä, että tämä on rikkonut lintudirektiivin 5, 7 ja 9 artiklaa ja tämän direktiivin liitettä II. Toiseksi se väittää, että Italian hallitus ei ole pannut täydellisesti täytäntöön lintudirektiivin 9 artiklan säännöksiä.

ja velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut".

A *Ensimmäinen kanneperuste*

34. Italian hallitus vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

36. Tämä peruste jakautuu kahteen osaan. Komissio katsoo kanneperusteen ensimmäisessä osassa, että Italian hallitus on rikkonut lintudirektiivin 5 ja 7 artiklan säännöksiä, koska se on sallinut kolmen suojellun lajin pyydystämisen ja hallussapitämisen houkutuslintuina käyttämistä varten. Lisäksi komissio väittää toisessa kanneperusteessaan, että Italian hallitus on ottanut käyttöön lintudirektiivin sisältämien metsästyskieltojen poikkeusjärjestelmän direktiivin 9 artiklan vastaisesti.

"— jättää tutkimatta kanteessa esitetyn toisen kanneperusteen,

— hylkää kanteen muilta osin

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut".

Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa

a) Asianosaisten huomautukset

III Komission esittämät kanneperusteet ja niiden arviointi

35. Komissio esittää Italian hallitusta vastaan kaksi kanneperustetta. Ensiksi se

37. Komission mukaan lintudirektiivin 5 ja 7 artiklassa kielletään selvästi niihin lajei-

hin kuuluvien lintujen metsästys, pyydystäminen ja hallussapitäminen, joita ei ole lueteltu direktiivin liitteessä II. Lajeja Passer italiae, Passer montanus ja Sturnus vulgaris ei mainita liitteessä II lajeina, joita saadaan metsästää, pyydystää ja pitää hallussa Italiassa.

38. Komissio toteaa, että lain 157/92 4 §:n 4 momentista ja 5 §:n 2 momentista ilmenee nimenomaisesti, että näitä lajeja saa pyydystää niiden luovuttamiseksi houkutuslintuna käytettäväksi. Näistä samoista kansallisista säännöksistä ilmenee lisäksi, että näiden kolmen suojellun lajin hallussapitäminen on sallittua.

39. Italian lainsäädännön säännösten yhteensoveltumattomuus lintudirektiivin 5 ja 7 artiklan kanssa on näin ollen ilmeinen.

40. Italian hallitus myöntää, että lintudirektiivissä kielletään kolmen riidanalaisen lajin metsästys, pyydystäminen luovuttamista varten ja hallussapitäminen. Se väittää kuitenkin pääasiallisesti, että Italian lainsäädäntö noudattaa lintudirektiivin vaatimuksia.

41. Italian hallitus toteaa, että koska 21.3.1997 annetussa asetuksessa kielletään näiden lajien metsästys, siinä myös implisiittisesti kielletään näiden lajien pyydystäminen houkutuslintuna käytettäväksi luovuttamista varten. Italian hallitus väittää, että lain 157/92 4 §:n 4 momentin ja 18 §:n 1 momentin säännöksillä on kiinteä yhteys, joka täsmentää metsästettävien lajien luettelon siten, että pyydystäminen houkutuslintuna käytettäväksi luovuttamista varten on sallittua vain niiden lajien osalta, joiden metsästys on sallittua.

b) Arviointi

42. Lintudirektiivin 5 ja 7 artiklan sanamuodosta ilmenee nimenomaisesti, että niiden lajien, joita ei ole lueteltu direktiivin liitteessä II, metsästys, pyydystäminen ja hallussapitäminen on kiellettyä. Lajit Passer italiae, Passer montanus ja Sturnus vulgaris eivät ole niiden lajien joukossa, joiden tappaminen, pyydystäminen ja hallussa pitäminen Italiassa on sallittua.

43. Suoraan lain 157/92 4 §:n 4 momentin sanamuodosta seuraa, että näiden kolmen lajin lintujen pyydystäminen houkutuslintuna käytettäväksi luovuttamista varten on sallittua Italiassa. Samoin lain 157/92 5 §:n 2 momentissa sallitaan alueiden antaa säännöksiä näiden kolmen lajin

houkutuslintuna käytettäväksi tarkoitettujen yksilöiden hallussa pitämisestä.

44. Koska riidanalaisia lajeja ei mainita niiden lajien joukossa, joita voidaan metsästää, pyydystää ja pitää hallussa, koska niitä ei mainita — ainakaan Italian osalta — lintudirektiivin liitteen II 1 osassa eikä 2 osassa, lain 157/92 4 §:n 4 momenttiin ja 5 §:n 2 momenttiin perustuva säännöstö on ristiriidassa lintudirektiivin 5 ja 7 artiklan ja direktiivin liitteen II kanssa.

45. Niiden Italian hallituksen väitteiden osalta, joiden mukaan kielto on implisiittinen ja tulisi johtaa lain 157/92 18 §:stä, sellaisena kuin se on muutettuna 21.3.1997 annetulla asetuksella, yhdessä lain 157/92 4 §:n 4 momentin kanssa, katson, että ne ovat riittämättömiä niiden tarkkuuden, täsmällisyyden ja selkeyden vaatimusten suhteen, joiden täyttymistä yhteisöjen tuomioistuin edellyttää lintudirektiivin säännöstön täytäntöönpanemisen alalla.

46. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen tuomioistuin on katsonut lintudirektiivin osalta, että "vaikka yhteisön normien saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei välttämättä tarkoita sitä, että yhteisön säännökset olisi muodoltaan ja sisällöltään toistettava nimenomaisella ja erityisellä säännöksellä, vaan yleinen oikeudellinen yhteys voi olla riittävä, jos se on tarpeeksi selkeä ja yksityiskohtainen turvatakseen tehokkaasti direktiivin soveltamisen, huolellinen täytäntöönpano on kuitenkin erityisen tärkeää nyt käsiteltävänä olevan asian kaltaisessa tapauksessa, jossa jäsenvaltioiden tehtävänä on hoitaa alueellaan yhteistä perintöä". [15]

47. Lain 157/92 18 §:n sanamuodosta, sellaisena kuin se on muutettuna, seuraa, että ainoastaan metsästys on riidanalaisten lajien osalta kielletty. Siinä ei sitä vastoin lainkaan mainita kysymyksessä olevien kolmen suojellun lajin pyydystämistä houkutuslintuna käytettäväksi luovuttamista varten tai niiden hallussapitämistä — ei nimenomaisesti eikä viittauksin. Näin ollen edellä mainittu 18 § ei ilmennä sitä, että mainittu kielto koskisi myös lain 157/92 4 §:n 4 momentissa ja 5 §:n 2 momentissa mainittua toimintaa.

48. Edellä esitetty kehittely huomioon ottaen katson, että lain 157/92 4 §:n 4 momentti ja 5 §:n 2 momentti eivät ole lintudirektiivin 5 ja 7 artiklan mukaisia luettuina yhdessä direktiivin liitteen II kanssa.

15 — Ks. erityisesti asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3029, 9 kohta); asia 262/85, komissio v. Italia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3073, 9 kohta); asia 252/85, komissio v. Ranska, tuomio 27.4.1988 (Kok. 1988, s. 2243, 5 kohta) ja asia C-118/94, Associazione Italiana per il WWF ym., tuomio 7.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1223, 20 kohta).

Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa

a) Asianosaisten huomautukset

49. Komission mukaan Italian lainsäädännössä, erityisesti 27.9.1997 annetun asetuksen 3 §:ssä yhdessä lain 157/92 4 §:n 4 momentin kanssa, sallitaan yleinen ja pysyvä poikkeus lintudirektiivin ja erityisesti sen 5 artiklan a alakohdan kielloista, vaikka lintudirektiivin 9 artiklassa esitetty metsästyskiellon poikkeuksia koskeva järjestelmä ei tätä salli.

50. Italian hallitus kiistää nämä päätelmät. Sen mukaan Italian lainsäädännössä tämä pyydystämistoiminta on järjestetty täsmällisesti ja julkisten viranomaisten ja laitosten välittömässä valvonnassa.

51. Metsästäjä, joka haluaa käyttää houkutuslintuja, ei voi missään tapauksessa pyydystää niitä itse, vaan hänen on käännyttävä nimenomaisesti perustettujen elinten puoleen, joilla on valtuudet pyydystämiseen.

52. Näiden elinten toiminnan valvonta on uskottu INFS:lle, joka vahvistaa harjoitettavan toiminnan ja määrää sen keston. Sen jälkeen kun asetus oli annettu 21.3.1997, INFS huolehti viipymättä kiertokirjeellä siitä, että asianomaisille viranomaisille annettiin tarvittavat ohjeet, jotta lintulajit Passer italiae, Passer montanus ja Sturnus vulgaris, jotka oli jo poistettu metsästettävien lajien luettelosta, poistettaisiin myös luettelosta, joka koski pyydystämistä houkutuslintuna käytettäväksi.

b) Arviointi

53. Yhdyn komission päätelmiin. Käsitykseni mukaan Italian lainsäädäntö ei vastaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisia selkeyden, täsmällisyyden ja tarkkuuden vaatimuksia.

54. Yhteisöjen tuomioistuin on johdonmukaisesti todennut, että "luonnonvaraisten lintujen suojelun osalta — — jäsenvaltioiden on säädettävä yksityiskohtaisissa kansallisissa säännöksissä niistä seikoista, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat poiketa lintudirektiivissä säädetyistä kielloista". [16]

55. Samoin yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, että "kansallinen lainsäädäntö, jossa sallitaan tiettyjen sel-

16 — Ks. erityisesti em. asia Associazione Italiana per il WWF ym., tuomion 22 kohta ja asia C-339/87, komissio v. Alankomaat, tuomio 15.3.1990 (Kok. 1990, s. I-851, 28 kohta).

laisten lintulajien metsästys, joita ei ole lintudirektiivin liitteessä II olevassa luettelossa, ja jossa ei kuitenkaan esitetä kriteerejä poikkeuksen käyttämiseen eikä velvoiteta selvästi ja yksityiskohtaisesti eri hallinnollisia alueita ottamaan huomioon näitä kriteerejä ja soveltamaan niitä, ei ole lintudirektiivin 9 artiklassa poikkeuksen käyttämiselle asetettujen vaatimusten mukainen". [17]

56. On todettava, että Italian lainsäädäntöön ei sisälly periaatetta kolmen riidanalaisen lajin houkutuslintuna käytettäväksi luovuttamisen kieltämisestä. Päin vastoin, lain 157/92 1 §:n 4 momentti sisältää periaatteen tämän toiminnan sallimisesta.

57. Italian lainsäätäjä ei ole tehnyt oikeudellista tilannetta aiempaa selvemmäksi laatiessaan 27.9.1997 annetun asetuksen 3 §:n sanamuodon sellaiseksi kuin on sen muotoillut. [18] Tässä pykälässä säädetään, että lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetyn poikkeusjärjestelmän soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt koskevat myös lain 157/92 4 §:n 4 momenttia.

58. Kuten on todettu, lain 157/92 4 §:n 4 momenttiin ei kuitenkaan sisälly lintudirektiivin 9 artiklan mukaista poikkeusta. Toisin sanoen lain 157/92 4 §:n 4 momentissa ei säädetä, että kysymyksessä olevien suojeltujen lajien pyydystämistä olisi pidettävä lintudirektiivin 9 artiklan säännösten nojalla perusteltuna poikkeuksena. Näin ollen 27.9.1997 annetun asetuksen 3 § ei voi pätevästi määritellä ilmoitettavan poikkeuksen soveltamista koskevia sääntöjä. Tästä on pääteltävä, että 27.9.1997 annetun asetuksen 3 § on riittämätön siihen säännöksen nähden, jonka soveltamisedellytykset siinä tulisi määritellä.

59. Tämä epäyhtenäisyys aiheuttaa myös merkittäviä seurauksia oikeusvarmuuden kannalta. Miten lain 157/92 4 §:n 4 momenttia ja 27.9.1997 annetun asetuksen 3 §:ää on tulkittava ja miten ne on sovitettava yhteen? Onko katsottava, että suojeltujen lajien pyydystäminen houkutuslintuna käytettäväksi luovuttamista varten on yleinen oikeussääntö, kuten lain 157/92 4 §:n 4 momentti näyttäisi osoittavan, vai olisiko päin vastoin katsottava, että 27.9.1997 annetun asetuksen 3 § on säännös, jossa määritellään poikkeusjärjestelmä, jota on sovellettava vain tarvittaessa, jotta voidaan sallia tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystäminen, hallussapitäminen tai muuten asiallinen hyötykäyttö? Jos hyväksytään tämä toinen tulkintavaihtoehto Italian hallituksen esittämin tavoin, on huomattava, että Italian säännöstö ei täytä direktiivin 9 artiklassa asetettuja vaatimuksia erityisesti siltä osin kuin on kysymys sen viranomaisen osoittamisesta, joka on valtuutettu päättämään poikkeuksen toteuttamisen edellytyksistä ja valvomaan, että käytetyt välineet, laitteet ja menetelmät ovat sen tavoitteen mukaisia, johon pyritään, ja että näihin toimenpitei-

17 — Ks. erityisesti em. asia Associazione Italiana per il WWF ym., tuomion 25 kohta.

18 — Todettakoon, että tämän direktiivin antamiseen saakka Italian hallitus oli antanut samanlaisen säännöksen contra legem kiertokirjeiden muodossa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 16 ja 18 kohta).

siin turvaudutaan, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole. Italiassa tässä tarkoituksessa valtuutettu viranomainen on INFS. Tällä laitoksella on ilmeisesti kuitenkin ainoastaan lausunnonantajan valtuudet. [19]

60. Näin ollen minun on todettava, että koska Italian lainsäädännössä ei selvästi ilmaista — ja erityisesti koska siinä ei toisteta nimenomaisella ja erityisellä säännöksellä — niitä arviointiperusteita, joiden perusteella direktiivissä säädetyistä kielloista on mahdollista poiketa siltä osin kuin on kysymys suojeltujen lajien pyydystämisestä niiden houkutuslintuna käyttämiseksi luovuttamista varten, eikä tämän poikkeuksen soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, tämä lainsäädäntö ei ole lintudirektiivin 9 artiklan säännösten mukainen.

61. Edellä esitetty kehittely huomioon ottaen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että lain 157/92 4 §:n 4 momentti ja 5 §:n 2 momentti eivät ole lintudirektiivin 9 artiklan säännösten mukaisia.

B *Toinen kanneperuste*

a) Asianosaisten huomautukset

62. Komissio moittii Italian tasavaltaa pääasiallisesti siitä, että se ei ole saattanut kaikkia lintudirektiivin 9 artiklassa tarkoitettuja olennaisia kohtia täydellisesti, selkeästi ja yksiselitteisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystään, eli yhtäältä tilanteita, joissa on mahdollisuus turvautua artiklan 1 kohdassa lueteltuihin poikkeuksiin, ja toisaalta sen 2 kohdassa tarkoitettuja soveltamista koskevia edellytyksiä ja yksityiskohtaisia sääntöjä.

63. Italian hallitus vaatii, että toinen kanneperuste tulisi jättää tutkimatta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistamien vakiintuneiden periaatteiden mukaisesti. Sen mukaan kanneperustetta ei ole esitetty menettelyn aloittaneessa asiakirjassa eli 30.11.1993 päivätyssä virallisessa huomautuksessa.

b) Arviointi

Oikeudenkäyntiväite

64. Katson komission tavoin, että Italian tasavallan esittämä oikeudenkäyntiväite on perusteeton ja se tulisi hylätä.

65. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että

19 — Tältä osin ks. Italian hallituksen yhteisöjen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamat kirjalliset vastaukset.

oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuus mukautua yhteisön oikeuden mukaisiin velvoitteisiin ja puolustautua tehokkaasti komission esittämiä väitteitä vastaan. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa myös, että virallisen huomautuksen tavoitteena on rajata oikeusriidan kohde ja ilmoittaa jäsenvaltiolle, jota kehotetaan esittämään huomautuksensa, puolustuksensa valmistelemiseksi tarvittavat tiedot. [20]

66. Viralliselle huomautukselle ei ole kuitenkaan asetettava samoja tyhjentävyyden vaatimuksia kuin perustellulle lausunnolle. Tämä huomautus voi koostua pelkästä väitteiden niukasta ensimmäisestä tiivistelmästä, jossa väitteet esitetään yleisesti, kun taas sitä seuraavassa perustellussa lausunnossa nämä väitteet on täsmennettävä johdonmukaisessa ja yksityiskohtaisessa selvityksessä niistä syistä, jotka ovat saaneet komission vakuuttuneeksi siitä, että asianomainen jäsenvaltio ei ole noudattanut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan. [21]

67. On huomattava, että kanneperuste, jonka mukaan lintudirektiivin 9 artikla on pantu virheellisesti täytäntöön — sellaisena kuin komissio on muotoillut sen kanteessaan — sisältyi täydennettyyn perusteltuun lausuntoon, minkä lisäksi se oli esitetty suppeasti ja yleisesti jo 30.11.1993 päivätyssä virallisessa huomautuksessa. Tässä huomautuksessa komissio viittasi nimenomaisesti tiettyihin lintudirektiivin 9 artiklassa säädettyjen poikkeuksien soveltamisedellytyksiin saadakseen Italian viranomaisilta niiden huomautukset muun muassa Italian tätä alaa koskevan lainsäädännön yleisestä riittämättömyydestä.

Virallisen huomautuksen neljäs ja viides alakohta ovat seuraavanlaiset:

"Tähän on lisättävä, että neuvoston lintudirektiivin 9 artiklan 2 kohdassa säädetään, että tilanteissa, joissa sovelletaan 9 artiklan 1 kohtaa, valtuutetaan viranomainen, joka ilmoittaa, että vaaditut edellytykset on täytetty, ja päättää, missä ja minkä lintujen metsästys voidaan poikkeuksellisesti sallia.

Edellä mainitun direktiivin 9 artiklan 2 kohdan nojalla valtuutetun viranomaisen on lisäksi tutkittava, onko konkreettiseen ongelmaan olemassa muuta tyydyttävää ratkaisua siten, että poikkeusta ei olisi tarpeen sallia."

68. Tämän kappaleen alku ("Tähän on lisättävä") osoittaa käsitykseni mukaan, että komissio aikoi esittää kanneperusteen, joka poikkesi sen aiemmin samassa asia-

20 — Näiden eri kohtien osalta ks. erityisesti asia C-96/95, komissio v. Saksa, tuomio 20.3.1997, Kok. 1997, s. I-1653, 22 ja 23 kohta.

21 — Ks. erityisesti asia C-279/94, tuomio 16.9.1997, Kok. 1997, s. I-4743, 14 ja 15 kohta.

kirjassa esittämästä kanneperusteesta. Samoin edellä mainitun kappaleen sanamuodosta ilmenee nimenomaisesti, että komissio aikoi viitata yleisempään ongelmaan kuin mahdollisuuteen metsästää ja pyydystää tiettyjä lajeja direktiivin säännöksistä huolimatta, nimittäin laajempaan kysymykseen 9 artiklassa säädettyjen poikkeuksien yksityiskohtaista soveltamista koskevista säännöistä sekä sen tutkimisesta, onko olemassa muita ratkaisuja kuin poikkeuksen soveltaminen.

69. Komission muotoilemat kanneperusteet eivät ole moniselitteisiä. Kanneperusteiden pohjalta — sellaisina kuin ne on ilmaistu virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa sekä komission kanteessa — Italian viranomaiset ovat siis voineet täysin esittää niitä koskevat huomautuksensa.

70. Italian viranomaiset ovat 21.3.1997 päivätyllä kirjeellään, joka oli vastaus viralliseen huomautukseen, toimittaneet sen säädöstekstin lopullisen version, jolla oli tarkoitus ratkaista suojeltujen lajien metsästämistä koskeva erityiskysymys, ja ilmoittaneet yleisen säädöksen välittömästä hyväksymisestä lintudirektiivin 9 artiklan täytäntöönpanemiseksi. Tämän jälkeen viranomaiset totesivat, että kysymys 9 artiklan täytäntöönpanosta oli ollut esillä jo pitkään, ja totesivat kirjeen kolmannessa kohdassa, että "kysymyksessä oleva säädös päättää Euroopan komission meitä kohtaan pitkään esittämän väitteen direktiivin 79/409 virheellisestä täytäntöönpanosta poikkeuksien osalta". Lopuksi Italian viranomaiset esittivät perusteltuun lausuntoon 7.8.1997 antamassaan vastauksessa, että 27.9.1997 annettu asetus oli säädös, jolla kansallisessa lainsäädännössä otettiin huomioon se yleinen ongelma, jonka lintudirektiivin 9 artiklan riittämätön täytäntöönpano aiheutti.

71. Edellä esitetystä seuraa, että komissio on antanut Italian tasavallalle mahdollisuuden noudattaa lintudirektiivin 5, 7 ja 9 artiklasta ja liitteestä I johtuvia velvoitteita ja esittää hyödyllisesti komission kanneperusteita koskevat huomautuksensa oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana. Näin ollen oikeudenkäyntiväite tulisi hylätä.

Pääasia

72. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "lintudirektiivin 9 artiklassa säädetyssä mahdollisuudessa poiketa metsästysrajoituksista ja direktiivin 5, 6 ja 8 artiklassa mainituista muista rajoituksista ja kielloista edellytetään kolmen edellytyksen täyttymistä. Ensiksikin jäsenvaltion on rajoitettava poikkeus sellaisiin tapauksiin, joissa ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua. Toiseksi poikkeus on perusteltava ainakin yhdellä niistä seikoista, jotka on lueteltu tyhjentävästi 9 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdassa. Kolmanneksi poikkeuksen on täytettävä 9 artiklan 2 kohdassa mainitut yksityiskohtaiset muotovaatimukset, joiden

tarkoituksena on rajoittaa poikkeuksen käyttäminen vain niihin tapauksiin, joissa se on ehdottoman välttämätöntä, ja helpottaa komission tehtävänä olevaa valvontaa. Vaikka artiklassa siis sallitaan laaja poikkeaminen yleisestä suojelun periaatteesta, sillä pyritään siihen, että poikkeusta sovellettaisiin ainoastaan sellaisiin yksittäistapauksiin, joissa erityiset olosuhteet sitä erityisesti vaativat". [22]

73. Yhteisöjen tuomioistuin on niin ikään katsonut, että lintudirektiivin 9 artiklan olennaiset kohdat on pantava täytäntöön selkeästi, täydellisesti ja yksiselitteisesti. [23] Näihin olennaisiin kohtiin kuuluu se, että muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole kuin suunniteltu poikkeus, sekä se, että lintudirektiivin 9 artiklan 2 kohdan säännöksiä on noudatettava.

74. On todettava, että Italian lainsäätäjä ei ole pannut täytäntöön lintudirektiivin 9 artiklan olennaisia kohtia siltä osin kuin kysymys on 9 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitetuista poikkeuksista.

75. 27.9.1997 annetussa asetuksessa todetaan nimenomaisesti, että käyttöön otettu poikkeusjärjestelmä koskee vain 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua tilannetta.

76. Asetuksen johdanto-osan mukaan lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa säädettyjä poikkeuksia koskevat lain 157/92 2 §:n 3 momentti ja 19 §.

77. On kiistatonta, että näissä kansallisissa säännöksissä ei määritellä poikkeusten edellytyksistä ja soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä siten kuin niistä säädetään lintudirektiivin 9 artiklan 2 kohdassa.

78. Kansallisissa säännöksissä ei myöskään täsmennetä, että mainittujen poikkeuksien soveltaminen riippuu sen toteamisesta, että muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole.

79. Edellä kehitellystä seuraa, että Italian lainsäädännössä ei panna täytäntöön lintudirektiivin 9 artiklan olennaisia kohtia.

80. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että Italian lainsäädäntö on lintudirektiivin 9 artiklan säännösten vastainen.

22 — Ks. erityisesti em. asiat Associazione Italiana per il WWF ym., tuomion 21 kohta, komissio v. Belgia, tuomion 7 kohta ja komissio v. Italia, tuomio 8.7.1987, 7 kohta.

23 — Ks. erityisesti em. asia Associazione Italiana per il WWF ym., tuomion 23 kohta.

Ratkaisuehdotus

Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että

— koska Italian tasavalta on antanut säännöstön, jossa sallitaan kolmen lintulajin (Passer italiae, Passer montanus ja Sturnus vulgaris) pyydystäminen ja hallussapitäminen luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY 5 ja 7 artiklan ja liitteen II säännösten vastaisesti, ja säätäessään, että tätä säännöstöä sovelletaan yleisenä ja pysyvänä poikkeuksena tämän direktiivin 9 artiklan säännösten vastaisesti ja

— koska se on antanut sellaisen säännöstön mainitulla direktiivillä säädetyistä kielloista tehtävien poikkeusten edellytyksistä ja niiden soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, joka ei täysin vastaa direktiivin 9 artiklassa asetettuja vaatimuksia, erityisesti siltä osin kuin se koskee tämän artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa säädettyjä poikkeusten perusteita, Italian tasavalta ei ole noudattanut edellä mainitun direktiivin mukaisia velvoitteitaan

2) velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.