JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
14 päivänä syyskuuta 2000 *

Johdanto

1. Komissio väittää nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) mukaisia velvoitteitaan.

Se nojautuu kanteessaan neljään kanneperusteeseen, jotka koskevat direktiivissä säädetyn "täyden suojelun periaatteen" täytäntöönpanon laiminlyöntiä, lintujen metsästyskauden tiettyjen alkamis- ja päättymispäivien vahvistamista direktiivin vastaisesti ja metsästyskausia koskevista päivämääristä ilmoittamatta jättämistä Bas-Rhinin, Haut-Rhinin ja Mosellen departementeissa, joihin sovelletaan oikeudellista ja hallinnollista erityisjärjestelmää.

2. Metsästyksellä on erittäin suuri merkitys, ei ainoastaan sen vuoksi, että se on tärkeää sitä harjoittaville henkilöille, vaan myös sen vuoksi, että se vaikuttaa omistusoikeuteen, ihmisten turvallisuuteen sekä siihen, että säilytetään ympäristö ja eläinlajit, joita pidetään yhteisenä luonnonperintönä, jota on suojeltava ja joka on jaettava tulevien sukupolvien kanssa.

Espanjalainen filosofi José Ortega y Gasset on sanonut, että "metsästysvietti on osa itse ihmisluonnetta ja sen juuret ulottuvat hänen olemassaolonsa syvimpiin kerroksiin", [2] minkä jälkeen hän on todennut, että "nuorison metsästysvietti yhdessä rakkauskuvitelmien kanssa saa aikaan koko sen prosessin, jota kutsumme sivistykseksi". [3]

Metsästyksen harjoittamiseen liittyvät hyvinkin erilaiset edut aiheuttavat väistämättä ristiriitoja, jotka oikeusjärjestys pyrkii ratkaisemaan.

3. Metsästysoikeudella on Ranskassa historiallinen ja poliittinen ulottuvuus, joka antaa sille omat erityispiirteet. Niinpä metsästys oli 1700-luvun lopun vallankumouksen aikana keskustelujen kohteena: Eräät väittivät Mirabeaun tapaan, että

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — EYVL L 103, s. 1.

2 — Ortega y Gasset, J., "La caza solitaria", *Obras completas*, tomo 9, Alianza Editorial, Madrid, 1997, s. 454.

3 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu teos, s. 456.

metsästysoikeus kuului ainoastaan sen maaperän omistajalle, jolla metsästystä harjoitettiin — näkemys, joka perustui vanhan hallitusjärjestelmän (ancien régime) aikana omaksuttuun käsitykseen, jonka mukaan metsästys oli aateliston etuoikeus. Toiset halusivat Robespierren johdolla antaa tämän oikeuden kaikkialla kaikkien kansalaisten eduksi. [4]

4. Metsästäjien lukumäärä on Ranskassa lisäksi niin suuri, että jokaisella heihin vaikuttavalla toimenpiteellä saattaa olla vaikutusta vaaleissa. Ongelman arkaluontoisuutta korostaa vielä se, että metsästyskausi on Ranskassa Euroopan unionin pisin: seitsemän ja puoli kuukautta vuodessa verrattuna viiteen ja puoleen kuukauteen Belgiassa, neljään ja puoleen kuukauteen Italiassa ja neljään kuukauteen Espanjassa. [5]

Direktiivi 79/409/ETY

5. Direktiivillä 79/409/ETY pyritään välittömästi "kaikkien luonnonvaraisina elävien lintulajien suojeluun jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvalla alueella" (1 artiklan 1 kohta). Direktiivi on annettu EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan (josta on tullut EY 308 artikla) nojalla useiden lintulajien kantojen eräissä tapauksissa hyvinkin nopean pienenemisen ehkäisemiseksi. Tällaisesta pienenemisestä aiheutuu vakava vaara luonnollisen ympäristön säilymiselle ja biologiselle tasapainolle (johdanto-osan toinen perustelukappale).

6. Direktiivillä on näin ollen selvästi tarkoitus suojella lintulajeja kieltämällä erityisesti niiden elinympäristöjen tuhoaminen ja pilaaminen, lintujen pyydystäminen ja tuhoaminen sekä tällaisesta toiminnasta seuraava kauppa (5 ja 6 artikla).

Kiellot eivät ole kuitenkaan ehdottomia: itse direktiivin sanamuodon mukaan direktiivillä pyritään "lajienvälisen luonnollisen tasapainon säilyttämiseen — — niin pitkälle kuin se kohtuudella on mahdollista" (johdanto-osan kahdeksas perustelukappale) ja siinä suositellaan mukauttamaan kyseiset säilyttämistoimenpiteet "eri lajien tilanteeseen" (johdanto-osan seitsemäs perustelukappale) ja "eri alueiden erityisoloihin" (johdanto-osan 10. perustelukappale). Lisäksi siinä sallitaan eräät tiettyjä lajeja koskevat "hyväksyttävän hyödyntämisen" muodot, jos ne ovat "sopusoinnussa näiden lajien kantojen tyydyttävällä tasolla säilymisen kanssa" (johdanto-osan 11. perustelukappale).

Tämän takia yhteisön lainsäätäjä on pyrkinyt direktiivin 2 artiklassa liittämään

4 — Ensin mainittu näkemys omaksuttiin perustuslakia säätävän kansalliskokouksen 2.8.1789 antamassa asetuksessa, jossa vahvistettiin periaate, jonka mukaan "jokaisella maanomistajalla on oikeus pyytää kaikenlaista riistaa, mutta vain omistamallaan alueella".

5 — Cassia, P. ja Saulnier, E., La loi du 3 juillet 1998 sur la chasse et le droit communautaire: error communis facit ius?, *Revue Europe*, heinäkuu 1999, s. 5—8.

yhteen huomioon otettavat eri näkökohdat ja säätänyt, että suojelutoimenpiteiden, jotka jäsenvaltiot ovat velvollisia hyväksymään, on oltava "tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset".

Konkreettisesti tämä tarkoittaa, että direktiivin mukaan on lupa metsästää direktiivin liitteessä II täsmällisesti lueteltuja lajeja (7 artiklan 1 kohta) direktiivin 7 artiklassa säädetyin ehdoin. Näistä ehdoista on syytä korostaa niitä, joista kyseisen 7 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"4. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että metsästys, tarvittaessa haukkametsästys mukaan lukien, harjoitettuna voimassa olevien kansallisten toimenpiteiden mukaisesti vastaa kyseisten lintulajien järkevän hyödyntämisen ja ekologisesti tasapainoisen sääntelyn periaatteita, ja että tämä käytäntö näiden lajien ja etenkin muuttavien lajien kantojen osalta on sopusoinnussa 2 artiklasta seuraavien toimenpiteiden kanssa. *Jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava, että metsästystä koskevan lainsäädännön alaisia lajeja ei metsästetä pesimisaikana eikä eri lisääntymis- ja poikastenkasvatusvaiheissa. Kun on kyse muuttavista lajeista, jäsenvaltioiden on huolehdittava erityisesti siitä, että metsästyslainsäädännön alaisia lajeja ei metsästetä niiden lisääntymiskauden aikana tai niiden palatessa pesimisalueilleen. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kaikki aiheelliset tiedot siitä, miten niiden metsästystä koskevaa säännöstöä sovelletaan käytännössä.*" [6]

Komission kanne perustuu näihin direktiivin 7 artiklan 4 kohdan kolmeen viimeiseen virkkeeseen.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö

7. Direktiivissä omaksuttu lajien suojelua suosiva suuntaus ja metsästyksen sallimisen poikkeuksellinen luonne ovat vaikuttaneet siihen, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössään noudattama linja on erityisen selvä. On syytä mainita erityisesti seuraavat kaksi asiaa.

8. Asiassa komissio vastaan Italia 17.1.1991 antamassaan tuomiossa [7] täysistunnossa kokoontuneen yhteisöjen tuomioistuimen oli lausuttava siitä, oliko Italian metsästystä koskeva lainsäädäntö sopusoinnussa direktiivin 7 artiklan 4 kohdan toisen ja kolmannen virkkeen kanssa. Sen oli tutkittava, oliko Italia metsästyskauden alkamis- ja päättymispäivät vahvistaessaan täyttänyt direktiivin mukaiset velvoitteensa.

6 — Kursivointi tässä.

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

Haluan tuoda esiin siitä päättelystä, jonka nojalla yhteisöjen tuomioistuin katsoi kanteen perustelluksi, erityisesti sen, mitä yhteisöjen tuomioistuin lausuu tuomion 14 kohdassa. Tässä kohdassa todetaan seuraavaa:

» — — on syytä korostaa, että direktiivin 7 artiklan 4 kohdan toisella ja kolmannella virkkeellä pyritään toteuttamaan täyden suojelun takaava järjestelmä sellaisina ajanjaksoina, jolloin luonnonvaraisten lintujen eloonjääminen on erityisesti uhattuna. Näin ollen metsästystoimilta suojelu ei saa rajoittua tietyn lajin lintujen enemmistöön määritettynä keskimääräisten lisääntymisjaksojen ja muuttoliikkeiden perusteella. Olisi direktiivin tavoitteiden vastaista, jos tilanteissa, joille on ominaista pidentynyt linnunpoikasten kasvatusvaihe ja tavallista aikaisempi muutto, osa lajin kannasta jäisi säädetyn suojelun ulkopuolelle.»

9. Asiassa Association pour la protection des animaux sauvages ynnä muut 19.1.1994 antamassaan tuomiossa [8] (jäljempänä APAS-tapaus) yhteisöjen tuomioistuimella oli uudelleen tilaisuus ottaa täysistuntokokoonpanossa — tällä kertaa ennakkoratkaisuasiassa — kantaa siihen, mikä on direktiivin 7 artiklan 4 kohdan toisessa ja kolmannessa virkkeessä säädettyjen kieltojen soveltamisala.

Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään Tribunal administratif de Nantes tiedusteli yhteisöjen tuomioistuimelta, voitiinko muutto- ja vesilintujen metsästyskauden päättymispäivä vahvistaa siten, että otettiin huomioon se, että pesimistä edeltävä muutto voi vaihdella vuodesta toiseen. Yhteisöjen tuomioistuin, muistutettuaan ensin asiassa komissio vastaan Italia antamassaan tuomiossa ilmaisemistaan periaatteista, totesi seuraavaa:

» — — muutto- ja vesilintujen metsästyskauden päättymispäivän vahvistamisessa on käytettävä menetelmää, jolla varmistetaan näiden lajien täysi suojelu pesimistä edeltävän muuton aikana ja — — tämän takia sellaiset menetelmät, jotka perustuvat tai joiden soveltamisella päädytään siihen, että tietty prosenttiosuus jonkin lajin linnuista jää tämän suojelun ulkopuolelle, eivät ole sopusoinnussa tämän säännöksen kanssa.» [9]

10. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin halusi saada täsmennyksen siihen, oliko kansallisilla viranomaisilla direktiivin mukaan oikeus vahvistaa kyseessä olevien lintulajien perusteella porrastetut metsästyskauden päättymispäivät.

Yhteisöjen tuomioistuin totesi ensin, että metsästyskausia koskevien päivämäärien porrastaminen aiheuttaa kahdenlaista haittaa, eli ensiksikin riskin siitä, että metsästystoimista aiheutuu häiriötä muille lintulajeille, joiden osalta metsästyskausi on

8 — Asia C-435/92, Association pour la protection des animaux sauvages ym., tuomio 19.1.1994 (Kok. 1994, s. I-67).

9 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia APAS, tuomion 13 kohta.

jo päättynyt, ja toiseksi vaaran siitä, että metsästäjät erehtyvät eri lintulajeista. Tämän jälkeen se vastasi seuraavasti:

" — — direktiivissä ei anneta kansallisille viranomaisille oikeutta vahvistaa lintulajien perusteella porrastettuja metsästyskauden päättymispäiviä, paitsi jos asianomainen jäsenvaltio voi kuhunkin erityistapaukseen soveltuvien tieteellisten ja teknisten seikkojen perusteella näyttää toteen, että metsästyskauden päättymispäivien porrastaminen ei estä niiden lintulajien täyttä suojelua, joihin tämä porrastaminen saattaa vaikuttaa." [10]

Kolmannella APAS-tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyllä ennakkoratkaisukysymyksellä ei ole merkitystä nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta.

11. Edellä esitetyn oikeuskäytännön perusteella voidaan pelkistäen todeta, että sellaiset metsästyskausia koskevien päivämäärien vahvistamismenetelmät, joilla merkittävässä määrin varmistetaan lintulajien suojelu, joka ei kuitenkaan ole täydellinen, ovat ristiriidassa direktiivin kanssa ja ne on hylättävä. Lisäksi voidaan todeta, ettei järjestelmää, jossa porrastetaan eri lintulajeja koskevat metsästyskauden päivämäärät, saa soveltaa ilman tieteellistä ja teknistä näyttöä siitä, että tällaisella järjestelmällä ei vaaranneta direktiivissä tarkoitettua täyttä suojelua.

10 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia APAS, tuomion 22 kohta.

Ranskan riidanalainen lainsäädäntö

12. Code ruralin (maaseutulaki), sellaisena kuin se on muutettuna 15.7.1994 annetulla lailla nro 94-591 (jäljempänä vuoden 1994 laki), L. 224-2 §:ssä annettiin hallintoviranomaiselle oikeus vahvistaa vesi- ja muuttolintuja (Ranskan lainsäädännön mukaiset linturyhmät, joita direktiivissä vastaa muuttolintujen ryhmä) koskevat metsästyskauden alkamispäivät asettamatta mitään vahvistamisperusteita tai rajoituksia. Yleinen metsästyskausi alkoi alueesta riippuen jonakin syyskuun sunnuntaina (code ruralin R. 224-4 §), kun taas muuttolintuja koskeva erityismetsästys ei voinut lähtökohtaisesti alkaa ennen tätä ajankohtaa (code ruralin R. 224-5 §), [11] jollei asiasta vastaava ministeri toisin päättänyt (code ruralin R. 224-6 §). Niinpä esimerkiksi ympäristöministerin 29.5.1997 tekemillä eri päätöksillä (jäljempänä ministerin vuoden 1997 päätökset) sallittiin vesilintujen metsästyskauden aikaistetut alkamispäivät 68 departementissa.

Samassa code ruralin L. 224-2 §:ssä säädettiin myös järjestelmästä, jossa metsästyskauden päättymispäivät porrastettiin eri lintulajien mukaan. Metsästyskauden päättyminen vaihteli siten sinisorsaan sovellettavasta tammikuun 31 päivästä viimeksi muuttaviin lintulajeihin sovellettavaan helmikuun viimeiseen päivään. Hallintoviranomainen voi aikaistaa näitä päivämääriä tietyin edellytyksin.

11 — Säädetty 28.9.1990 annetulla asetuksella nro 90-879.

13. Lailla nro 98-549, joka annettiin 3.7.1998 (jäljempänä vuoden 1998 laki), toteutettiin merkittäviä muutoksia.

Metsästyskauden alkamispäivän vahvistamista koskevan järjestelmän osalta uuden L. 224-2 §:n 2 momentti sisältää taulukon metsästyskauden aikaistetuista alkamispäivistä 68 departementissa Ranskassa. Nämä päivät ovat yleensä samoja kuin ne, jotka oli vahvistettu ministerin vuoden 1997 päätöksillä.

Metsästyskauden päättymispäivien osalta vuoden 1998 lailla pidetään jo voimassa ollut porrastettu järjestelmä pääasiallisesti edelleen voimassa, mutta sillä kumotaan viranomaisen oikeus aikaistaa kyseisiä päiviä.

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne

14. Komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen 10.2.1999 sen jälkeen kun se oli 5.8.1998 osoittanut Ranskan viranomaisille perustellun lausunnon, jossa se kehotti näitä viranomaisia ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin direktiivin säännösten täytäntöönpanemiseksi. Kun toimenpiteisiin ryhtymiselle asetettu määräaika kaksi kuukautta myöhemmin päättyi, komission kehotusta ei ollut noudatettu.

15. Kanne perustuu seuraaviin neljään kanneperusteeseen:

1) täyden suojelun periaatteen täytäntöönpanon laiminlyönti

2) liian aikaisten metsästyskauden alkamispäivien vahvistaminen

3) liian myöhäisten metsästyskauden päättymispäivien vahvistaminen

4) säännöksistä ilmoittamatta jättäminen Bas-Rhinin, Haut-Rhinin ja Mosellen departementtien osalta.

16. Esitykseni sujuvuuden lisäämiseksi käsittelen ensiksi toista ja kolmatta kanneperustetta yhdessä. Tämän jälkeen tarkastelen neljättä ja viimeksi ensimmäistä kanneperustetta.

Kanteen arviointi

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, jonka väitetään johtuvan metsästyskauden liian aikaisesta alkamisesta ja sen liian myöhäisestä päättymisestä

17. Komissio väittää, että erinäiset Ranskan oikeuden säännökset, joissa säädetään muuttolintujen metsästyskauden alkamisesta, ovat ristiriidassa direktiivin kanssa, koska niissä ei oteta huomioon direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa säädettyä kieltoa metsästää kyseisiä lintuja silloin, kun ne pesivät, lisääntyvät ja kasvattavat poikasia.

18. Komissio katsoo vuoden 1994 lailla säädetyn järjestelmän osalta, että ministerin vuoden 1997 päätöksillä vahvistetut päivämäärät eivät perustu mihinkään tieteellisiin tietoihin ja ne ovat liian aikaisia, jotta niillä voitaisiin varmistaa kyseisten lajien täysi suojelu. Se viittaa tältä osin virallisen ranskalaisen elimen, Office national de la chassen (valtakunnallinen metsästysvirasto; jäljempänä ONC) helmikuussa 1998 laatimaan tutkimukseen, josta käy ilmi, että kaudella 1997/1998 sinisorsan ja nokikanan metsästyskaudet menivät merkittävällä tavalla päällekkäin pesimistä, lisääntymistä ja poikastenkasvatusta koskevien ajanjaksojen kanssa.

Komissio viittaa myös tiettyihin Conseil d'État'n 11.5.1998 antamiin tuomioihin, joilla kumottiin eräitä ministerin vuoden 1997 päätöksistä, koska niissä sallittiin vesilintujen metsästyskauden alkaminen tiettynä aikana sellaisissa paikoissa, joissa kyseisten eri lintulajien lisääntymisvaihe ja poikasten kasvatusvaihe eivät vielä olleet päättyneet. Nämä päätökset olivat siten direktiivissä säädettyjen tavoitteiden vastaisia.

19. Komissio katsoo vuoden 1998 lailla annettujen säännösten osalta, että vaikkei niillä toteutettu minkäänlaisia oleellisia aineellisia muutoksia, Ranskan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen tuli niiden takia vain vakavammaksi, koska näillä säännöksillä korvattiin ministerille harkintavaltaa antanut ja tilapäinen säännös pakottavalla ja pysyvällä laintasoisella säännöksellä, joka sisälsi metsästyskausien aikaistettua alkamista koskevat päivämäärät kyseessä oleville lintulajeille.

20. Ranskan hallitus väittää vastineessaan, että vesilintujen metsästyskausien alkamispäivät vahvistettiin ONC:n ja Muséum national d'histoire naturellen (luonnonhistorian alan kansallismuseo) yhteistyössä kehittämän menetelmän avulla. Tämä menetelmä, joka perustuu viimeisten viiden vuoden aikana lintujen käyttäytymisen perusteella keskiarvoina saatuihin päivämääriin, mahdollistaa Ranskan hallituksen mukaan muuttavien lajien suojelun siten, että niiden määrän "merkittävältä verottamiselta" vältytään.

21. Ranskan hallituksen vastineessaan esittämä väite on hylättävä. Sen omista

toteamuksista ilmenee, että sekä ministerin vuoden 1997 päätöksillä että vuoden 1998 lailla vahvistetuilla metsästyskauden alkamispäivillä on tarkoitus suojella muuttolintukantoja siten, että merkittäviltä menetyksiltä vältytään. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa komissio vastaan Italia antamassaan tuomiossa,[12] tämä ei kuitenkaan riitä, sillä "metsästystoimilta suojelu ei saa rajoittua tietyn lajin lintujen *enemmistöön*".[13] Direktiivissä ei käytetä sellaista ilmaisua kuin "merkittävä verottaminen", vaan sillä pyritään varmistamaan täysi suojelu. Menetelmät, joiden johdosta tietty prosenttiosuus jonkin lajin linnuista jää tämän suojelun ulkopuolelle tai joiden soveltamisella päädytään tällaiseen lopputulokseen, ovat näin ollen direktiivin tavoitteiden vastaisia.[14]

22. Näin ollen on syytä hyväksyä metsästyskauden liian aikaisten alkamispäivien vahvistamista koskeva kanneperuste.

23. Sama johtopäätös pätee mielestäni myös metsästyskauden päättymispäivien valintaan.

24. Komission mukaan vuoden 1994 laissa nimenomaisesti luetellut päättymispäivät olivat sellaisia, että metsästyskausi ja 31 lajin tieteellisesti todettu paluumuuttoajanjakso saattoivat mennä päällekkäin. Näistä lajeista 12 osalta tämä päällekkäisyys oli komission mukaan yli 20 päivää. Vuoden 1998 lailla ei tehty merkittäviä muutoksia tältä osin.

25. Ranskan hallitus myöntää aluksi, että tietyt vuosien 1994 ja 1998 lakien mukaan vahvistetut metsästyksen päättymispäivät voidaan saattaa kyseenalaisiksi direktiivin 7 artiklan 4 kohdan perusteella. Se toteaa kuitenkin, että ne perustuvat ORNIS-menetelmään, jonka direktiivin 16 artiklan mukaisesti perustettu komitea (ns. ORNIS-komitea) hyväksyi huhtikuussa 1993 ja jota koskevat tiedot komissio julkaisi 24.11.1993. ORNIS-menetelmän avulla voidaan vahvistaa porrastetut päättymispäivät käyttämällä samanaikaisesti kahta eri määrittelyperustetta, nimittäin kyseessä olevan lajin suojelun tilaa ja lajin muuton aikaista tai myöhäistä luonnetta. Ranskan hallituksen mukaan ORNIS-menetelmä sallii tietyn päällekkäisyyden edellyttäen, etteivät siitä aiheutuvat seuraukset vaikuta merkittävään prosenttiosuuteen jonkin lajin yksilöistä.

26. Nämä perustelut on hylättävä edellä esittämistäni syistä. Sellainen menetelmä, jonka käyttö merkitsee sitä, että määrätty prosenttiosuus jonkin lajin linnuista jää direktiivissä säädetyn täyden suojelun ulkopuolelle, on nimittäin direktiivin 7 artiklan 4 kohdan vastainen.

27. Lisäksi myös metsästyksen päättymispäivien porrastamiseen lintulajien

12 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohdassa mainittu asia komissio v. Italia.

13 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 14 kohta; kursivointi tässä.

14 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia APAS, tuomion 13 kohta.

mukaan liittyy ongelmia, jotka koskevat tällaisen menettelyn yhteensopivuutta yhteisön säännöstön kanssa.

Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut APAS-tapauksessa, metsästyksen päättymispäivien porrastamiseen liittyy kaksi vakavaa vaaraa, kun asiaa tarkastellaan direktiivillä tavoitellun lintulajien suojelun kannalta: metsästystoimista muille lintulajeille, joiden metsästyskausi on jo päättynyt, väistämättä aiheutuvat häiriöt, ja vaara siitä, että metsästäjät lintuja ampuessaan erehtyvät lintulajista. Nämä haitat huomioon ottaen yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Ranskassa käytetyn menetelmän tunnuspiirteet omaava menetelmä oli yhteensopiva direktiivin kanssa vain edellyttäen, että "asianomainen jäsenvaltio voi kuhunkin erityistapaukseen soveltuvien tieteellisten ja teknisten seikkojen perusteella näyttää toteen, että metsästyskauden päättymispäivien porrastaminen ei estä niiden lintulajien täyttä suojelua, joihin tämä porrastaminen saattaa vaikuttaa".

Ranskan hallituksen esittämässä näytössä vedotaan suojeluun, joka, kuten olen todennut, ei merkitse täyttä suojelua, joten sitä ei voida pitää näyttönä siitä, mitä yhteisöjen tuomioistuin on edellyttänyt sellaisen poikkeustapauksen oikeuttamiseksi, jota APAS-tapauksessa tarkoitettiin.

28. Näin ollen on syytä hyväksyä myös kanneperuste, joka koskee muuttolintujen metsästyskauden liian myöhäisten päättymispäivien vahvistamista.

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, jonka väitetään johtuvan Bas-Rhinin, Haut-Rhinin ja Mosellen departementeissa sovellettavien metsästyskausia koskevien päivämäärien ilmoittamatta jättämisestä

29. Direktiivin 7 artiklan 4 kohdan viimeisessä virkkeessä velvoitetaan jäsenvaltiot toimittamaan komissiolle kaikki aiheelliset tiedot siitä, miten niiden metsästystä koskevaa säännöstöä sovelletaan käytännössä.

Komissio väittää, ettei se ole saanut mitään edellä mainittuja kolmea departementtia koskevia tietoja.

30. On riittävää todeta tästä kanneperusteesta, että Ranskan hallitus myöntää itse, ettei se ollut ennen perustellussa lausunnossa vastauksen antamiselle asetetun määräajan päättymistä ilmoittanut komissiolle säännöksiä, joita sovelletaan kyseisissä Bas-Rhinin, Haut-Rhinin ja Mosellen departementeissa ja joista komission mukaan on säädetty code ruralin R. 229-1 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä.

31. Näin ollen kolmaskin kanneperuste on hyväksyttävä.

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, jonka väitetään johtuvan siitä, että täyden suojelun periaatetta ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä

32. Olen edellä esittämissäni kohdissa tullut siihen johtopäätökseen, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 7 artiklan 4 kohdan toisen ja kolmannen virkkeen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole järjestänyt muuttolintujen metsästystä siten, että niiden täysi suojelu varmistettaisiin tiettyinä ajanjaksoina, jolloin ne ovat erityisen haavoittuvia.

33. Komissio väittää erilliseen kanneperusteeseen nojautuen, että Ranskan tasavalta ei ole sisällyttänyt lainsäädäntöönsä direktiivin 7 artiklan 4 kohdan toisessa ja kolmannessa virkkeessä olevia säännöksiä.

34. Ranskan hallitus ei kiistä tätä laiminlyöntiä.

35. Voitaisiin väittää, että lainsäätäjä täyttää täysin velvollisuutensa, jotka sillä on edellä "täyden suojelun periaatteeksi" [15] kutsumani periaatteen nojalla, jos metsästys järjestetään siten, että kunnioitetaan muuttolintujen pesimis-, lisääntymis- ja poikastenkasvatusvaiheita sekä niiden paluumuuton ajanjaksoa. Näin ollen voidaan kysyä, mitä lisätarkoitusta palvelisi se, että kansalliseen lainsäädäntöön sisällytettäisiin periaate, jonka noudattamista on edellytettävä soveltamissäännöksin.

Tähän perustuu Ranskan hallituksen kanta, ja se vetoaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sellaisena kuin se ilmenee muun muassa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Ranska 27.4.1988 antamasta tuomiosta. [16] Yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä tuomiossa, että "yhteisön lainsäädännön saattaminen osaksi valtion sisäistä oikeutta ei vaadi välttämättä sen säännösten muodollista ja sanatarkkaa toistamista nimenomaisessa ja erityisessä — — säännöksessä ja että yleinen oikeustila saattaa olla riittävä, mikäli sillä turvataan tosiasiallisesti direktiivin täysimääräinen soveltaminen riittävän selvällä ja täsmällisellä tavalla". [17]

36. En ole vakuuttunut siitä, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa sillä, että Ranskan oikeusjärjestyksen osaksi saatetaan direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa ilmaistun periaatteen kaltainen periaate, on ainoastaan muodollinen merkitys. En toisin sanoen katso, että Ranskan lainsäätäjä

15 — Tämä on vain ilmaisu, jolla voidaan lyhyesti esittää direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa säädetyt velvollisuudet.

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

17 — Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 5 kohta.

voisi taata direktiivin täysimääräisen soveltamisen ilmaisematta lainsäädännössään täyden suojelun periaatetta.

37. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Italia antamassaan tuomiossa, "lintujen muuttoliikkeille on ominaista tietty vaihtelevuus, joka sääolosuhteista riippuen vaikuttaa erityisesti niihin ajanjaksoihin, joiden kuluessa linnut muuttavat. Siten — — jonkin muuttolintulajin linnuista tietty määrä saattaa aloittaa paluumuuton pesimisalueilleen keskimääräiseen muuttovirtaan verrattuna suhteellisen aikaisena ajankohtana. Asia on näin varsinkin silloin, kun kyseessä olevat lajit muuttavat säännöllisesti joskus hyvinkin kaukana toisistaan sijaitsevien pesimisalueiden ja talvehtimisalueiden välillä ja ylittävät useiden maiden rajoja, jolloin samasta lajista voidaan tavata eri kantoja, joiden reitit toisinaan eroavat toisistaan ja kulkevat eri alueiden läpi". [18]

Jos lintujen käyttäytyminen vaihtelee, niin vaihtelee myös tätä käyttäytymistä koskevan tieteellisen tietämyksen taso tai tarkemmin sanottuna se kehittyy, mistä kantaja ja vastaaja ovat yksimielisiä.

Näin ollen on toivottavaa, että sitä epävarmuutta, joka on ominaista tiedoille, joiden perusteella määritellään lintujen metsästyskauden päivämäärät, vastaavat joustavat säännökset, joita voidaan soveltaa erilaisten tosiasiallisten olosuhteiden ja tieteellisten havaintojen vaatimalla tavalla varsinkin, jos tarkoituksena on pitää voimassa Euroopan unionin pisin metsästyskausi. [19] Ilmeisestikin ainoastaan lainsäätäjän kaltainen viranomainen voi ryhtyä oikeana ajankohtana ja nopeasti tarpeellisiin suojelutoimenpiteisiin. Tämän viranomaisen tai minkä tahansa muun viranomaisen, jonka tulee hoitaa vastaavia tehtäviä, on toimittava selkeiden ja täsmällisten säännösten perusteella, jotka soveltuvat direktiivissä asetettujen vaatimusten toteuttamiseen. Tämän takia katson, että direktiivin täysimääräinen täytäntöönpano kansallisessa oikeusjärjestyksessä edellyttää, että direktiivin 7 artiklan 4 kohdan toisessa ja kolmannessa virkkeessä omaksuttu periaate ilmaistaan siinä riittävän velvoittavana oikeussääntönä.

Mielipiteeni vastaa lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen omaksumaa kantaa, sillä se on katsonut, että direktiivin tarkka täytäntöönpano kansallisessa oikeusjärjestyksessä "on erityisen tärkeää nyt kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa yhteisen luonnonperinnön hallinnointi on uskottu kullekin jäsenvaltiolle sen alueella". [20]

38. Vastaajahallitus sitä vastoin väittää, että täyden suojelun periaate on pantu

18 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 12 kohta.

19 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 4 kohta.

20 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 9 kohta; asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3029, 9 kohta); asia 236/85, komissio v. Alankomaat, tuomio 13.10.1987 (Kok. 1987, s. 3989, 5 kohta) ja edellä alaviitteessä 16 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 5 kohta.

tyhjentävästi täytäntöön kansallisessa oikeusjärjestyksessä ja se viittaa tältä osin niihin tuomioistuinkäsittelyihin, joissa Ranskassa selvitettiin sitä, olivatko ministerin vuoden 1997 päätökset ja vuoden 1998 laki direktiivin säännösten mukaisia. [21]

39. Ilman että ryhtyisin tarkastelemaan kyseisten päätösten sisältöä, tällaiset tuomioistuinkäsittelyt — joilla ei lisäksi ole ajallisesti merkitystä nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta, sillä kyseiset tuomiot annettiin sen määräajan päättymisen jälkeen, joka asetettiin nyt kyseessä olevan asian perustana olevalla virallisella huomautuksella [22] — ovat mielestäni jo sinänsä osoitus oikeudellisesta epävarmuudesta, joka on ominaista Ranskan lainsäädännölle ja joka juuri korostaa tarvetta ilmaista direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa säädetyt velvollisuudet nimenomaisesti kansallisessa oikeusjärjestyksessä.

40. Joka tapauksessa on lohdullista panna merkille se lojaalisuus, jota Ranskan tuomioistuimet osoittavat yhteisön oikeutta kohtaan. Erityisen ilahduttavia ovat Conseil d'État'n 3.12.1999 ja 21.4.2000 antamat tuomiot, jotka Ranskan hallitus on liittänyt asiakirja-aineistoon. Tämä Ranskan korkein hallinto-oikeudellinen tuomioistuin katsoi näissä tuomioissa, että lähes kaikki code ruralin L. 224-2 §:n 2 momentin säännökset, sellaisina kuin ne ovat muutettuina vuoden 1998 lailla, olivat direktiivin mukaisen lintulajien suojelemista koskevan tavoitteen vastaisia.

41. Lopuksi totean tyydytyksellä, että Ranskan kansalliskokouksen 28.6.2000 lopullisesti hyväksymällä lakiesityksellä muutetaan code ruralin 224-2 §:ää siten, että siihen sisällytetään muun muassa seuraava säännös: "Lintuja ei saa metsästää pesimisaikana eikä eri lisääntymis- ja poikastenkasvatusvaiheissa. Lisäksi muuttolintuja ei saa metsästää niiden palatessa pesimisalueilleen."

Uusissa säännöksissä säädetään myös, että näiden kieltojen soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt vahvistetaan asetuksella (décret en Conseil d'État).

42. Näin ollen myös tämä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanneperuste on hyväksyttävä. Ehdotan sen vuoksi, että kanne hyväksytään kokonaisuudessaan ja että vastaaja velvoitetaan maksamaan oikeudenkäyntikulut yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

21 — Ranskan hallitus mainitsee seuraavat tuomiot: Tribunal administratif de Dijonin asiassa Association Côte d'Or Nature Environnement 24.11.1998 antama tuomio; Tribunal administratif de Grenoblen asiassa Centre ornithologique Rhône-Alpes 10.12.1998 antama tuomio; Tribunal administratif de Paun asiassa Association FNE 17.12.1998 antama tuomio; Tribunal administratif de Bordeaux'n asiassa Association FNE 30.12.1998 antama tuomio ja Cour administrative de Bordeaux'n asiassa Fédération départementale du Gers 10.5.1999 antama tuomio.

22 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 14 kohta.

Ratkaisuehdotus

43. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy komission kanteen kokonaisuudessaan ja toteaa, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole saattanut kyseisen direktiivin 7 artiklan 4 kohdan toisen ja kolmannen virkkeen mukaisia säännöksiä lainsäädäntönsä osaksi eikä vahvistanut direktiivissä tarkoitettujen lintujen metsästyskausien päivämääriä direktiivin säännösten mukaisesti eikä ilmoittanut komissiolle kaikkia aiheellisia tietoja siitä, miten sen metsästystä koskevaa säännöstöä sovelletaan käytännössä Bas-Rhinin, Haut-Rhinin ja Mosellen departementeissa. Lisäksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin velvoittaa Ranskan tasavallan maksamaan oikeudenkäyntikulut.