JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

16 päivänä helmikuuta 2006 [1]

I Johdanto

1. Tribunale amministrativo Regionale per la Lombardian esittämät ennakkoratkaisukysymykset koskevat luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY [2] (jäljempänä lintudirektiivi tai direktiivi) 9 artiklaa. Kansallinen tuomioistuin kysyy, millä edellytyksin alueet voivat soveltaa lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaista poikkeusta.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Direktiivi 79/409/ETY*

2. Lintudirektiivin lähtökohtana on, että tiettyjen luonnonvaraisten lintulajien kannat, joiden elinympäristönä on jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluva alue, johon sovelletaan EY:n perustamissopimusta, ovat pienenemässä. Lintudirektiivin johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan, että "– – tämä kantojen pieneneminen uhkaa vakavasti luonnollisen ympäristön säilymistä, erityisesti siksi, että se uhkaa biologista tasapainoa". Lintudirektiivin johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että " – – tehokas lintujen suojelu on tyypillinen maiden rajat ylittävä ympäristöongelma, johon liittyy yhteisiä velvollisuuksia". Johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaan suojelun tarkoituksena on " – – luonnonvarojen suojelu ja hoitaminen pitkällä aikavälillä osana Euroopan kansojen perintöä – – käyttäen toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen – – lajienvälisen luonnollisen tasapainon säilyttämiseksi ja mukauttamiseksi niin pitkälle kuin se kohtuudella on mahdollista".

3. Lintudirektiiviin sisältyy kolme säännöstä, jotka koskevat tehokkaan suojelun toteuttamista. Ensinnäkin direktiivin 5 artiklassa ja 6 artiklan 1 kohdassa kielletään yleisesti lintujen tappaminen, pyydystäminen, häiritseminen, hallussapito ja myynti sekä lintujen pesien ja munien tuhoaminen, vahingoittaminen ja siirtäminen. Toiseksi direktiivin 6 artiklan 2–4 kohdassa ja 7 artiklassa säädetään direktiivin liitteissä lueteltujen lintulajien osalta poikkeuksia edellä maini-

1 – Alkuperäinen kieli: hollanti.
2 – EYVL L 103, s. 1.

tuista yleisistä kieltosäännöksistä. Siten liitteessä III lueteltujen lajien kaupan pitäminen ja liitteessä II lueteltujen lajien metsästys voidaan sallia, jos tästä säädetyt edellytykset ja rajoitukset vahvistetaan ja otetaan huomioon. Tämä tarkoittaa, että yleisiä kieltosäännöksiä sovelletaan edelleen, jos lintulajia ei ole lueteltu direktiivin liitteissä tai jos edellä mainituissa artikloissa säädettyjä edellytyksiä ja rajoituksia ei oteta huomioon. Kolmanneksi direktiivin 9 artiklan mukaan jäsenvaltiot saavat poiketa yleisistä kieltosäännöksistä ja säännöksistä, jotka koskevat erityisesti kaupan pitämistä ja metsästystä.

4. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole, poiketa direktiivin 5, 6, 7 ja 8 artiklasta 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."

5. Direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa säädetään, että poikkeuksissa on mainittava seuraavaa:

– "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."

6. Direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava komissiolle vuosittain kertomus artiklan soveltamisesta. Direktiivin 9 artiklan 4 kohdan mukaan komissio varmistaa "– – jatkuvasti, että näiden poikkeusten seuraukset eivät ole ristiriidassa tämän direktiivin kanssa" ja "– – tekee tähän liittyen aiheelliset aloitteet".

B *Kansallinen lainsäädäntö*

7. Lintudirektiivi on saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä 11.2.1992 annetun Italian lain nro 157/92 19 bis §:llä, joka on lisätty 3.10.2002 annetun Italian lain nro 221 1 §:llä. Säännösten sisältöä kuvataan jäljempänä siltä osin kuin se on merkityksellistä.

8. Lain nro 157/92 19 bis §:n 1 momentin mukaan alueet ovat viranomaisia, joilla on toimivalta vahvistaa säännöt, jotka koskevat direktiivin mukaisiin poikkeuksiin vetoamista. Alueet ovat näitä säännöksiä soveltaessaan velvollisia ottamaan huomioon direktiivin 9 artiklassa säädetyt perusteet ja edellytykset, direktiivin 1 ja 2 artiklan periaatteet ja tavoitteet sekä kansallisen lain nro 157/92 muut säännökset.

9. Lain nro 157/92 19 bis §:n 2 momentissa säädetään, että jos mitään muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole löydettävissä, poikkeussäännöksiä voidaan soveltaa, kun ne perustuvat johonkin direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa mainituista syistä ja kun niissä ilmoitetaan 19 bis §:n 2 momentissa luetellut muotovaatimukset.

10. Lain nro 157/92 19 bis §:n 3 momentissa säädetään, että 1 momentissa mainittuja poikkeuksia sovelletaan tietyillä ajanjaksoilla sen jälkeen, kun alueet ovat saaneet lausunnon, joka ei ole sitova, Istituto Nazionale della Fauna Selvaticalta (luonnonvaraisiin eläimiin erikoistunut kansallinen tutkimuslaitos, jäljempänä INFS) tai joltakin hyväksytyltä alueelliselta laitokselta. Poikkeukset eivät missään tapauksessa saa koskea lintulajeja, joiden kanta on pienentynyt huomattavasti.

11. Lain nro 157/92 19 bis §:n 4 momentissa säädetään, että Italian pääministeri voi, huomautettuaan asiasta alueelle, alueiden

asioista vastaavan ministerin ehdotuksesta ja kuultuaan ympäristö- ja alueministeriä sekä Italian hallitusta todeta mitättömiksi lain nro 157/92 tai direktiivin 79/409 kanssa ristiriidassa olevat alueelliset säännöt.

III Tosiseikat ja asian käsittely

12. Regione Lombardia (Lombardian alue) salli 15.9.2003 tekemällään päätöksellä nro 14250 peipon ja järripeipon metsästyksen metsästyskaudella 2003–2004. Associazione World Wild Life Fund Italia ja eräät muut järjestöt (jäljempänä luonnonsuojelujärjestöt tai valittajat) vaativat päätöksen kumoamista, koska päätös sallii peippojen [3] ja järripeippojen, [4] jotka molemmat ovat suojeltuja lajeja, käytön elävinä houkutuslintuina.

13. Luonnonsuojelujärjestöt ovat lisäksi esittäneet, että lain nro 157/92 19 bis § on direktiivin vastainen, koska siinä myönnetään alueille toimivalta päättää säännöistä, jotka koskevat vetoamista lintudirektiiviin sisältyviin poikkeuksiin, ilman että vahvistetaan, kuinka suojeltujen lintujen saaliin enimmäismäärä maan alueella on määriteltävä ja kuinka sitä on noudatettava.

14. Lopuksi valittajat vetoavat tehokkaan valvonnan puuttumiseen. Alueilla ei ole tiukkaa valvontajärjestelmää, jolla voitaisiin varmistaa, että metsästettävien lintujen määrää koskevia sääntöjä noudatetaan.

15. Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia epäilee, varmistetaanko lain nro 157/92 19 bis §:llä direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan tehokas soveltaminen. Ensinnäkin metsästettävien lintujen enimmäismäärä vahvistetaan INFS:n tai muun hyväksytyn alueellisen laitoksen lausunnolla, joka ei ole sitova mutta joka on kuitenkin pakollinen, ilman että on käytössä järjestelmä, jonka avulla voitaisiin vahvistaa sitovasti koko maan aluetta koskeva kiintiö. Toiseksi kansalliseen lainsäädäntöön ei sisälly mekanismia, jonka avulla metsästettävien lintujen vahvistettu enimmäismäärä voidaan jakaa aluekohtaisesti. Lopuksi kansallinen tuomioistuin kysyy, täyttääkö hidas järjestelmä, jolla valvotaan, että alueelliset säännöt ovat kansallisen ja yhteisön lainsäädännön mukaisia, nopeusvaatimukset laittoman metsästyksen välttämiseksi lyhyen, noin 40 päivän ajanjakson aikana, kun poikkeus on voimassa.

3 – Tieteelliseltä nimeltään Fringilla coelebs.

4 – Tieteelliseltä nimeltään Fringilla montifringilla.

16. Näin ollen Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1. Onko direktiiviä 79/409/ETY tulkittava siten, että riippumatta kansallisissa säännöksissä säädetystä valtion ja alueiden sisäisestä toimivallanjaosta jäsenvaltioiden on etukäteen hyväksyttävä täytäntöönpanosäännöstö, jossa otetaan huomioon kaikki tilanteet, joita on direktiivin mukaan suojeltava, ja jolla erityisesti taataan, että direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja pieniä määriä ei ylitetä metsästyskiellosta poiketessa?

2. Onko direktiiviä 79/409/ETY tulkittava erityisesti metsästyskiellosta tehtyyn poikkeukseen sisältyvien määrien osalta siten, että valtion täytäntöönpanosäännöstössä on viitattava määriteltyyn tai määriteltävissä olevaan normiin, jonka vahvistaminen voidaan mahdollisesti antaa asiantuntevan teknisen laitoksen tehtäväksi, jotta poikkeuksellinen metsästys tapahtuisi sellaisten indikaattorien perusteella, joilla vahvistetaan, ottaen huomioon mahdolliset erilaiset ympäristöolot, objektiivisesti määrä, jota ei saa ylittää kansallisella eikä alueellisella tasolla?

3. Onko direktiivi 79/409/ETY pantu asianmukaisesti täytäntöön lain nro 157/92 19 bis §:n mukaisella valtiollisella järjestelmällä siltä osin kuin edellä mainittu normi on vahvistettava INFS:n lausunnolla, joka on pakollinen mutta ei kuitenkaan sitova, ilman että käytetään alueiden välistä yhteistyömenettelyä, jossa vahvistetaan sitovasti, kuinka jaetaan kansallisella tasolla pieneksi määräksi vahvistettu lintulajikohtainen poikkeuksellisesti metsästettäväksi sallittu määrä?

4. Onko menettely – jota edeltää kehotusvaihe ja joka vaatii siten teknisistä syistä aikaa säännön vahvistamista ja siitä ilmoittamista varten, kun sallitun metsästyksen lyhyt ajanjakso on jo alkanut – Italian alueiden lain nro 157/92 19 bis §:n nojalla poikkeuksellisesti salliman metsästyksen arvioimiseksi yhteisön järjestelmän kannalta soveltuva keino direktiivin 79/409/ETY tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi?"

IV Tutkittavaksi ottaminen

17. Regione Lombardia ja Associazione Migratoristi Italiani (jäljempänä ANUU) katso-

vat, että kansallisen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämää ennakkoratkaisupyyntöä ei voida ottaa tutkittavaksi, koska italialainen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan Italian valtion toimivallan sisäisen jaon, jonka alueellinen rakenne on vahvistettu perustuslain tasolla, soveltuvuudesta ja lainmukaisuudesta.

18. ANUU katsoo, että ennakkoratkaisupyyntöä ei voida ottaa tutkittavaksi myöskään siitä syystä, että kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat pikemminkin kyseisten Italian säännösten yhteensoveltuvuutta direktiivin 9 artiklan kanssa kuin kyseisen säännöksen soveltamisalan tulkintaa.

19. Ennakkoratkaisukysymysten ja ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen sanamuodosta ilmenee, että kansallinen tuomioistuin pyytää direktiivin 9 artiklan tulkintaa. Päätöksestä käy selvästi ilmi, että kansallinen tuomioistuin pitää direktiivin tulkintaa tarpeellisena, jotta lain nro 157/92 direktiivin mukaisuutta voitaisiin arvioida. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi tämän asian käsittelyn yhteydessä antaa tuomiota kansallisen säännöstön yhteisön oikeuden mukaisuudesta, mutta "– – yhteisöjen tuomioistuin voi esittää yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joiden perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista sen käsiteltäväksi saatetun oikeudellisen ongelman – –". [5]

5 – Ks. esim. asia C-150/88, Parfümeriefabrik 4711, tuomio 23.11.1989 (Kok. 1989, s. 3891, Kok. Ep. X, s. 263, 12 kohta).

20. Näin ollen ennakkoratkaisupyyntö voidaan mielestäni ottaa tutkittavaksi.

V Pääasia

A *Yleinen asiayhteys*

21. Kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat pääasiallisesti direktiivin, erityisesti sen 9 artiklan, täytäntöönpanoa. Siten tämä asia liittyy eräisiin muihin asioihin, joissa yhteisöjen tuomioistuin on antanut lintudirektiiviin liittyvän tuomion. [6]

22. Erityisesti on kysymys lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan, jota on tulkittava yhdessä 9 artiklan 2 kohdan kanssa, soveltamisesta. Tässä yhteydessä on merkitystä tämän säännöksen täytäntöön panevalla italialaisella organisaatiolla. Direk-

6 – Ks. esim. asia 262/85, komissio v. Italia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3073); asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3029); asia C-339/87, komissio v. Alankomaat, tuomio 15.3.1990 (Kok. 1990, s. I-851); asia C-118/94, Associazione Italiana per il World Wildlife Fund ym., tuomio 7.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1223) ja asia C-79/03, komissio v. Espanja, tuomio 9.12.2004 (Kok. 2004, s. I-11619).

tiivin 9 artiklan täytäntöönpano ja soveltaminen on annettu alueiden tehtäväksi. Tässä hajautetussa rakenteessa esiintyy seuraavia ongelmia:

1. Millä tasolla on vahvistettava, mitä tiettyjen lintujen pienen määrän vastuullisella metsästämisellä tarkoitetaan? Mitkä edellytykset on otettava huomioon vahvistettaessa lintujen pieni määrä?

2. Millä tavalla vahvistettu pieni määrä on jaettava?

3. Kuinka voidaan varmistaa, että aluetasolla toimittaessa ei ylitetä tietyn lintulajin sallittua metsästettävää enimmäismäärää, joka on vahvistettu jäsenvaltion koko alueen osalta?

4. Säännelläänkö toimivaltaisten elinten suorittamaa metsästystä koskevien sääntöjen vahvistamisen valvontaa ja metsästyslupamenettelyn noudattamista riittävällä tavalla?

23. Yleisen asiayhteyden kannalta on merkitystä myös edellä mainitulla yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohta), joka koskee lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohtaa.

B *Lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohta*

24. Lintulajeja, joita ei ole lueteltu direktiivin liitteessä II, koskee periaatteessa direktiivin 5 artiklan mukainen metsästyskielto. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole, poiketa muun muassa 5 artiklasta "– – salliakseen tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämisen, hallussa pitämisen tai muuten asiallisen hyötykäytön".

25. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kiellosta metsästää lintulajeja, joita ei ole lueteltu direktiivin liitteessä II, johon 7 artiklan 1 kohdassa viitataan, voidaan poiketa erityisesti direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa mainitusta syystä.[7] Luonnonvaraisten lintujen metsästys, jota harjoitetaan virkistystarkoituksessa, voi siten olla direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa sallittua asiallista hyötykäyttöä.[8]

7 – Edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Associazione Italiana per il World Wildlife Fund ym. annetun tuomion 21 kohta.

8 – Asia C-182/02, Ligue pour la protection des oiseaux ym., tuomio 16.10.2003 (Kok. 2003, s. I-12105, 11 kohta) ja edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa komissio v. Italia annetun tuomion 38 kohta.

26. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa, jota on tulkittava yhdessä 9 artiklan 2 kohdan kanssa, säädettyyn mahdollisuuteen poiketa metsästyskiellosta liittyy neljä edellytystä. Ensinnäkin jäsenvaltion on rajoituttava poikkeuksissa sellaisiin tapauksiin, joissa ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua. [9] Toiseksi metsästyksen on oltava valikoivaa, ja sen on tapahduttava tiukasti valvotuissa oloissa. Kolmanneksi metsästys voidaan sallia ainoastaan silloin, kun on kysymys tiettyjen lintujen pienien määrien metsästämisestä. Neljänneksi metsästyskiellosta tehtävän poikkeuksen on täytettävä 9 artiklan 2 kohdassa säädetyt yksityiskohtaiset muotovaatimukset, joiden tarkoituksena on rajoittaa poikkeukset vain niihin tapauksiin, joissa ne ovat ehdottomasti tarpeen, ja helpottaa komissiota poikkeuksien valvomisessa.

27. Toinen edellytys täytetään, jos kansallisen lainsäädännön mukaisella järjestelmällä varmistetaan, että metsästys tapahtuu tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivalla tavalla. [10] Tämä edellyttää, että viranomaisten, joilla on toimivalta soveltaa poikkeusjärjestelyä, on huolehdittava tehokkaasta valvonnasta, jotta laittomasti metsästävillä olisi todellinen riski jäädä kiinni ja saada rangaistus.

9 - Ensimmäisen edellytyksen ei voida katsoa täyttyneen, jos poikkeava metsästysaika osuu ilman välttämätöntä perustetta samoihin ajankohtiin, joiden osalta direktiivin tarkoituksena on erityinen suojelu. Ks. edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa komissio v. Italia annetun tuomion 39 kohta.

10 - Asia 252/85, komissio v. Ranska, tuomio 27.4.1988 (Kok. 1988, s. 2243, 28 kohta).

28. Kolmannen edellytyksen mukaisesti kansallisessa järjestelmässä on varmistettava, että lintulajeja, joita ei luetella direktiivin liitteessä II, metsästetään ainoastaan pieniä määriä ja että kyseisten lajien kannat säilytetään tyydyttävällä tasolla.

29. Jos tätä edellytystä ei täytetä, lintujen virkistysmetsästyksenä tapahtuvaa hyötykäyttöä ei voida pitää asiallisena eikä näin ollen hyväksyttävänä direktiivin 11. perustelukappaleessa tarkoitetulla tavalla. Direktiivin 2 artiklasta, tulkittuna yhdessä direktiivin 11. perustelukappaleen kanssa, seuraa, että pientä määrää koskeva peruste ei ole mikään ehdoton peruste, vaan se liittyy koko kannan säilyttämiseen ja kyseisen lajin lisääntymistilanteeseen. [11]

30. Vuonna 1993 julkaisemassaan luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun direktiivin 79/409/ETY täytäntöönpanoa koskevassa toisessa kertomuksessaan [12] komissio kehitteli menetelmän sen määrittämiseksi, mitä voidaan 9 artiklan 1 kohdan c alakohtaa sovellettaessa pitää pienenä määränä. Tietyn kannan säilyttämisen eli stabiliteetin kannalta merkitystä on lisääntymistilanteella ja luonnollisten syiden ja – metsästettävien lajien osalta – tavallisten pyyntimenetelmien

11 - Edellä alaviitteessä 10 mainitussa asiassa komissio v. Ranska annetun tuomion 28 kohta.

12 - KOM(93) 572 lopullinen, 24.11.1993.

aiheuttamalla vuosittaisella kuolleisuudella. Jos tietyn kannan lisääntymisen ja vuotuisen kuolleisuuden tietyssä tasapainotilanteessa kannan suuruus pysyy suurin piirtein vakaana, tietyn pyyntimenetelmän poikkeuksellinen salliminen pienten määrien osalta ei voi häiritä tätä tasapainoa.

31. Ornitologisten tutkimusten perusteella komissio päätteli edellä mainitussa kertomuksessaan, että lajien, joita ei saa metsästää, osalta direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna pienenä määränä voitaisiin pitää erityistä määrää, jonka suuruus on yksi prosentti tietyn kannan tavallisesta vuosittaisesta kuolleisuudesta. Jos tätä ylärajaa ei ylitetä, lajin vakaus ei komission mukaan joudu vaaraan. [13]

32. Sellaisten toimenpiteiden yhteydessä, joilla sallitaan metsästys direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla, on ilmoitettava direktiivin 9 artiklan mukaan seuraavat seikat:

– ”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”. [14]

33. Tämän taustan huomioon ottaen ryhdyn vastaamaan esitettyihin kysymyksiin.

34. Huomautan ohimennen, että tässä asiassa sallitut pienet määrät vaikuttavat olevan ristiriidassa direktiivin 9 artiklassa säädettyjen määrien kanssa.

13 – Pieniä määriä koskeva edellytys ei sido jäsenvaltioita oikeudellisesti, mutta siihen voidaan tieteellisen pätevyyden takia nojautua arvioitaessa sitä, täyttääkö jäsenvaltio direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisen edellytyksen, että kyseisiä lintuja metsästetään pieniä määriä. Ks. asia C-3/96, komissio v. Alankomaat, tuomio 19.5.1998 (Kok. 1998, s. I-3031, 69–70 kohta).

14 – Edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa Ligue pour la protection des oiseaux ym. annetun tuomion 18 kohta.

35. Regione Lombardian vahvistamien peippoja ja järripeippoja koskevien metsästyssääntöjen mukaan metsästyskauden aikana saadaan metsästää 360 000 peippoa ja 32 000 järripeippoa. Kun näitä määriä verrataan edellytykseen – enintään yksi prosentti kyseisen kannan vuosittaisesta kuolleisuudesta – jonka komissio katsoo perustelluksi sovellettaessa lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaista poikkeusta, Regione Lombardian kautta muuttavien peippojen vuosittainen kuolleisuus olisi 36 miljoonaa ja järripeippojen 3,2 miljoonaa. Jos oletetaan, että kannasta kuolee vuosittain 30 prosenttia, mikä on realistinen oletus pienten muuttolintujen osalta, Regione Lombardian peippokanta olisi 120 miljoonaa ja järripeippokanta 10,7 miljoonaa.

C *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

36. Kansallinen tuomioistuin kysyy ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään, onko kansallisissa säännöksissä, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, säänneltävä kaikkia tilanteita, joita on direktiivin mukaan suojeltava. Kansallinen tuomioistuin kysyy tätä erityisesti direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetyn edellytyksen osalta, jonka mukaan tiettyjä lintuja saa pyydystää, pitää hallussa tai pitää muuten asiallisessa hyötykäytössä ainoastaan pieniä määriä.

37. EY 249 artiklassa määrätään, että direktiivit velvoittavat saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle ne on osoitettu, mutta jättävät kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot, mutta tämä ei kuitenkaan tarkoita, että täytäntöönpanoprosessi jätetään jäsenvaltioille kokonaan vapaasti valittavaksi.

38. Ensinnäkin moitteetonta täytäntöönpanoa varten direktiivin oleellinen sisältö on sisällytettävä direktiivissä säädetyssä määräajassa kansalliseen lainsäädäntöön käyttäen riittävän selkeitä ja täsmällisiä sanamuotoja. [15] Yhteisöjen tuomioistuin on todennut lintudirektiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä, että jäsenvaltioiden on säädettävä yksityiskohtaisissa kansallisissa säännöksissä perusteista, joiden mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa lintudirektiivissä säädetyistä kielloista, koska täytäntöönpanon täsmällisyys on erityisen tärkeää, jos yhteisestä perinnöstä huolehtiminen on annettu jäsenvaltioiden tehtäväksi niiden alueilla. [16]

39. Toiseksi jäsenvaltioilla on velvollisuus luoda oikeudelliset ja hallinnolliset puitteet niiden kansallisten säännösten asianmukaiseksi soveltamiseksi ja noudattamiseksi, jotka sisältävät direktiiviin sisältyvät normit. Tässä yhteydessä on osoitettava viranomaiset, jotka

15 – Ks. esim. asia C-197/96, komissio v. Ranska, tuomio 13.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1489, 15 kohta).

16 – Ks. edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa komissio v. Italia annetun tuomion 9 kohta; edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa komissio v. Belgia annetun tuomion 9 kohta ja edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa komissio v. Alankomaat annetun tuomion 28 kohta.

ovat toimivaltaisia soveltamaan näitä säännöksiä, varmistettava, että näille viranomaisille myönnetään asianmukaiset toimivaltuudet, luotava välineet näiden säännösten noudattamisen valvomiseksi, tarjottava oikeusturvatakeet, varmistettava oikeussuojakeinot, määrättävä seuraamuksista, joita sovelletaan, mikäli näitä säännöksiä ei noudateta, ja perustettava puitteet, joissa voidaan ryhtyä toimiin, mikäli säännöksiä ei noudateta.

40. Direktiivin tavoitteiden saavuttaminen on varmistettava siten, että kansalliset viranomaiset soveltavat täysimääräisesti ja aktiivisesti kansallisia säännöksiä, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ja siten, että näiden säännösten rikkomisesta määrätään uskottavia seuraamuksia. [17] Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Marks & Spencer 11.7.2002 antamassaan tuomiossa, että "– – direktiivin vaikutukset eivät lakkaa sellaisten kansallisten toimenpiteiden toteuttamisen vuoksi, joilla direktiivi pannaan asianmukaisesti täytäntöön, ja että jäsenvaltio on myös tällaisten täytäntöönpanosäännösten antamisen jälkeen edelleen velvollinen varmistamaan tehokkaasti, että direktiiviä sovelletaan täysimääräisesti – –". Yhteisöjen tuomistuin katsoi, että yksityiset oikeussubjektit voivat kansallisessa tuomioistuimessa vedota valtiota vastaan sisältönsä puolesta ehdottomiin ja riittävän täsmällisiin direktiivin säännöksiin "– – kaikissa niissä tapauksissa, joissa direktiivin täysimääräistä soveltamista ei ole tehokkaasti varmistettu, eli ei ainoastaan silloin, kun direktiiviä ei ole pantu täytäntöön tai kun se on pantu täytäntöön virheellisesti, vaan myös silloin, kun direktiivi on tosin pantu täytäntöön asianmukaisesti, mutta kyseisiä kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä ei sovelleta siten, että direktiivillä tavoiteltu tulos saavutettaisiin". [18]

41. Tässä asiassa ei ole täytetty moitteettoman täytäntöönpanon toista edellytystä.

42. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltiot saavat poikkeuksellisesti ja ottaen huomioon asetetut edellytykset sallia sen, että suojeltuja lajeja, joita koskee metsästyskielto, metsästetään. Yksi täytettävistä edellytyksistä on, että kansallisessa järjestelmässä varmistetaan, että lintulajeja, joita ei luetella direktiivin liitteessä II, metsästetään ainoastaan pieniä määriä ja että kyseisten lajien kannat säilytetään tyydyttävällä tasolla.

43. Italian lain nro 157/92 19 bis §:n 1 momentin mukaan alueilla on toimivalta soveltaa tätä erityistä mahdollisuutta poikkeukseen. Alueilla on vastuussa olevina julkisina viranomaisina luonnollisesti velvol-

17 – Ks. 23.9.2004 antamani ratkaisuehdotus asiassa C-494/01, komissio v. Irlanti, tuomio 26.4.2005 (Kok. 2005, s. I-3331, ratkaisuehdotuksen 23–27 kohta).

18 – Asia C-62/00, Marks & Spencer, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6325, 27 kohta).

lisuus ottaa huomioon direktiivin 9 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyt perusteet ja edellytykset.

44. Tällaisen tehtävän antaminen ainoastaan toimivaltaisille alueellisille viranomaisille ei ole mielestäni riittävää direktiivin panemiseksi täytäntöön asianmukaisesti, koska Italian lainsäätäjä ei ole varmistanut, että kyseisten lajien pyyntimäärät, jotka toimivaltaiset alueelliset viranomaiset kukin erikseen hyväksyvät, eivät ylitä kokonaisuudessaan direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja pieniä määriä.

45. Asianmukaista täytäntöönpanoa kansallisessa oikeusjärjestyksessä ei ole varmistettu, koska Italian lainsäädännöstä, jolla direktiivi pannaan täytäntöön, puuttuu mekanismi, jolla vahvistetaan tiettyjen lajien sallitut kokonaispyyntimäärät Italian alueella, ja koska sen varmistamiseksi, että toimivaltaiset alueet eivät ylitä yhdessä enimmäismäärää, ei ole ryhdytty toimiin. Tämän toteaminen ei vaikuta toimintavapauteen, joka jäsenvaltioilla on sisäisissä järjestelyissään pantaessa direktiivi täytäntöön ja valvottaessa sääntöjen noudattamista.

46. Näin ollen ehdotan ensimmäiseen kysymykseen vastattavan, että direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltiot ovat velvollisia tätä säännöstä täytäntöön pantaessa varmistamaan, että säännöksen mukaista poikkeusta sovellettaessa ei ylitetä sallituiksi katsottuja enimmäispyyntimääriä, jotka ilmaistaan sanamuodolla "pienet määrät". Jäsenvaltioiden on varmistettava 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tavoiteltu direktiivin tuloksen saavuttaminen myös siinä tapauksessa, että täytäntöönpano annetaan hajautettujen alueellisten viranomaisten tehtäväksi.

D *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

47. Kansallinen tuomioistuin kysyy toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään, onko direktiivin täytäntöönpanoa koskevissa kansallisissa säännöksissä viitattava määriteltyyn tai määriteltävissä olevaan normiin, jonka perusteella voidaan vahvistaa metsästettävien lintujen pieni määrä.

48. Direktiivin johdanto-osan 11. perustelukappaleesta seuraa, että "pieniä määriä koskeva edellytys" ei ole mikään ehdoton edellytys vaan että se liittyy kyseisen lajin kannan laajuuteen, sen lisääntymistilanteeseen koko yhteisössä ja vuosittaiseen kokonaiskuolleisuuteen.

49. Direktiivin 2 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvit-

tavat toimenpiteet kaikkien lintulajien kantojen säilyttämiseksi sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia, jolloin jäsenvaltioiden on otettava myös huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset.

50. Tästä seuraa, että kansallisessa järjestelmässä on varmistettava, että vahvistettaessa pieni määrä jäsenvaltiot ottavat huomioon kyseisen lajin kannan laajuuden, sen lisääntymistilanteen koko yhteisössä ja vuosittaisen kokonaiskuolleisuuden, jotta kyseisten lajien kannat voidaan säilyttää tyydyttävällä tasolla.

51. Katson, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava seuraavasti: direktiivi edellyttää, että sen täytäntöönpanoa koskevilla kansallisilla säännöksillä on varmistettava, että vahvistettaessa pienet määrät otetaan huomioon kyseisen lajin kannan laajuus, lisääntymistilanne koko yhteisössä ja vuosittainen kokonaiskuolleisuus sen varmistamiseksi, että kyseisen lajin kanta voidaan säilyttää tyydyttävällä tasolla.

E *Kolmas ennakkoratkaisukysymys*

52. Kansallisen tuomioistuimen esittämät kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys koskevat kansallisen toimenpiteen yhteisön oikeuden mukaisuutta. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi tämän asian käsittelyn yhteydessä antaa tuomiota kansallisten säännösten yhteisön oikeuden mukaisuudesta, mutta ”– – yhteisöjen tuomioistuin voi esittää yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joiden perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista sen käsiteltäväksi saatetun oikeudellisen ongelman – –”.[19]

53. Näin ollen on oletettava, että kansallinen tuomioistuin haluaa kysyä, onko direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohtaa tulkittava siten, että siitä seuraa velvoite alueiden väliseen yhteistyömenettelyyn, jossa vahvistetaan sitovasti, miten kiintiö on jaettava.

54. Kansallinen tuomioistuin huomautti ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessään, että alueilla on Italian lain nro 157/92 19 bis §:n 3 momentin mukaan velvollisuus kuulla INFS:ää tai muuta hyväksyttyä tieteellistä laitosta, ennen kuin ne saattavat metsästystä koskevat sääntönsä voimaan direktiivin 9 artiklan mukaisesti.

19 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 5 mainitussa asiassa Parfümerie-fabrik annetun tuomion 12 kohta.

55. Tällä velvoitteella ei kuitenkaan varmisteta, että direktiivin vaatimukset täytetään, koska laitoksen antama lausunto ei ole sitova.

56. Totesin tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohdassa, että direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltiot ovat velvollisia säännöstä täytäntöön pantaessa varmistamaan, että säännöksen mukaista poikkeusta sovellettaessa ei ylitetä sallituksi katsottua enimmäispyyntimäärää, joka ilmaistaan sanamuodolla "pienet määrät". Jäsenvaltioiden on varmistettava 9 artiklan 1 kohdan c alakohdalla tavoiteltu direktiivin tuloksen saavuttaminen myös siinä tapauksessa, että täytäntöönpano annetaan hajautettujen alueellisten viranomaisten tehtäväksi.

57. Jäsenvaltioilla on direktiiviä täytäntöön pantaessa toimintavapaus sisäisissä järjestelyissään, joten lainsäätäjä voi tavoitellun tuloksen varmistamiseksi valita yhteistyömenettelyn, jakomenettelyn tai muun menettelyn. Lainsäätäjän ratkaisulla on kuitenkin varmistettava, että toimivaltaiset alueet yhdessä eivät ylitä kyseisten lajien sallittuja kokonaispyyntimääriä ja että koko jäsenvaltion alueella tiettyjä lintuja pyydystetään, pidetään hallussa tai pidetään muuten asiallisessa hyötykäytössä ainoastaan pieniä määriä.

58. Katson, että kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltioilla on tätä säännöstä täytäntöön pantaessa velvollisuus varmistaa, että toimivaltaiset alueet yhdessä eivät ylitä kyseisten lajien sallittuja kokonaispyyntimääriä.

F *Neljäs ennakkoratkaisukysymys*

59. Kansallinen tuomioistuin kysyy neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessään pääasiallisesti, onko direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohta esteenä Italian lain nro 157/92 19 bis §:n mukaiselle kansalliselle valvontamenettelylle, jota edeltää kehotusvaihe, jota varten tarvitaan teknisistä syistä aikaa, samalla kun sallitun metsästyksen lyhyt ajanjakso on jo alkanut.

60. Italian lain nro 157/92 19 bis §:n 4 momentissa säädetään, että Italian pääministeri voi, huomautettuaan asiasta alueelle, alueiden asioista vastaavan ministerin ehdotuksesta ja kuultuaan ympäristö- ja aluemineisteriä sekä Italian hallitusta todeta mitättömiksi lain nro 157/92 tai direktiivin 79/409 kanssa ristiriidassa olevat alueelliset säännöt.

61. Asiakirja-aineistosta käy ilmi, että valvonnan tällaista muotoa vastaan on esitetty kaksi vastalausetta:

a) Valvonnassa ei oteta huomioon sellaista mahdollisuutta, että yhden tai useamman eri alueen päätökset voivat olla direktiivin mukaisia, mutta yhdessä muiden alueiden päätösten kanssa päätöksillä voidaan ylittää merkittävästi direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetty normi.

b) Italian lain nro 157/92 19 bis §:n 4 momentissa säädetty menettely ei ole riittävä direktiivin noudattamisen valvomiseksi asianmukaisesti, koska siihen sisältyvät määräajat johtavat siihen, että direktiivin ja sen täytäntöönpanoa koskevan kansallisen lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevia alueellisia päätöksiä ei voida kumota ajoissa.

62. Käsittelemättä nimenomaisesti näitä vastaväitteitä direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan tavoitteen ja vaikutusalan perusteella voidaan päätellä, millaiset vaatimukset tämän säännöksen täytäntöönpanoa koskevan kansallisen järjestelmän on täytettävä. Totesin jo tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohdassa, että direktiivistä seuraa, että kansallisella lainsäädännöllä on varmistettava direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisen pyyntimäärän noudattaminen. Tähän varmistamiseen sisältyy loogisesti myös toimivalta voida puuttua tilanteeseen ajoissa ja riittävällä tavalla, jos toimivaltaisten alueellisten viranomaisten päätökset johtavat tai uhkaavat johtaa direktiivin kanssa ristiriitaiseen tulokseen.

63. Neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen on siten vastattava seuraavasti: siitä, että jäsenvaltioilla on myös pantaessa direktiivi 79/409 täytäntöön hajautetusti velvollisuus varmistaa direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohtaa sovellettaessa voimassa olevan enimmäispyyntimäärän noudattaminen, seuraa, että kansallisella lainsäädännöllä on varmistettava, että toimivaltaisten alueellisten viranomaisten päätöksiä valvotaan ajoissa ja riittävällä tavalla.

VI Ratkaisuehdotus

64. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunale amministrativo regionale per la Lombardian esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Direktiivin 79/409/ETY 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltiot ovat velvollisia tätä säännöstä täytäntöön pantaessa varmistamaan, että säännöksen mukaista poikkeusta sovellettaessa ei ylitetä sallituiksi katsottuja enimmäispyyntimääriä, jotka ilmaistaan sanamuodolla "pienet määrät". Jäsenvaltioiden on varmistettava 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tavoiteltu direktiivin tuloksen saavuttaminen myös siinä tapauksessa, että täytäntöönpano annetaan hajautettujen alueellisten viranomaisten tehtäväksi.

2) Direktiivi 79/409/ETY edellyttää, että sen täytäntöönpanoa koskevilla kansallisilla säännöksillä on varmistettava, että vahvistettaessa pienet määrät otetaan huomioon kyseisen lajin kannan laajuus, lisääntymistilanne koko yhteisössä ja vuosittainen kokonaiskuolleisuus sen varmistamiseksi, että kyseisen lajin kanta voidaan säilyttää tyydyttävällä tasolla.

3) Direktiivin 79/409/ETY 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltioilla on tätä säännöstä täytäntöön pantaessa velvollisuus varmistaa, että toimivaltaiset alueet yhdessä eivät ylitä kyseisten lajien sallittuja kokonaispyyntimääriä.

4) Siitä, että jäsenvaltioilla on velvollisuus myös pantaessa direktiivi 79/409/ETY täytäntöön hajautetusti varmistaa direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohtaa sovellettaessa voimassa olevan enimmäispyyntimäärän noudattaminen, seuraa, että kansallisella lainsäädännöllä on varmistettava, että toimivaltaisten alueellisten viranomaisten päätöksiä valvotaan ajoissa ja riittävällä tavalla.