KOHTUJURISTI ETTEPANEK

L. A. GEELHOED

esitatud 16. veebruaril 2006 [1]

I. Sissejuhatus

1. Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia küsimused puudutavad nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (edaspidi: „linnustiku kaitse direktiiv" või „direktiiv") [2] artiklit 9. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, mis tingimustel võivad maakonnad kasutada linnustiku kaitse direktiivi artikli 9 lõike 1 punktist c tulenevat liikmesriikide erandite lubamise pädevust.

II. Kohaldatav õigus

2. Linnustiku kaitse direktiiv lähtub sellest, et liikmesriikide Euroopa territooriumil väheneb mitmete looduslikult esinevate linnuliikide arvukus, mis „kujutab endast tõsist ohtu looduskeskkonna kaitsele, eelkõige bioloogilise tasakaalu ohustamise tõttu" (põhjendus 2). Tõhus linnukaitse on „mitmeid riike hõlmav keskkonnaprobleem, millega kaasneb ühine vastutus" (põhjendus 3). Kaitsmise eesmärk on „loodusvarade kui Euroopa rahvaste pärandi lahutamatu osa pikaajaline kaitse ja majandamine" ja „liikidevahelise loodusliku tasakaalu hoidmine ja kohandamine mõistlikkuse piires" (põhjendus 8).

3. Tõhusa kaitse saavutamiseks kehtestab direktiiv kolm sätet. Esiteks sisaldub direktiivis üldine keeld linde tappa, püüda, häirida, pidada, nendega kaubelda ja samuti ka nende pesi või mune hävitada, kahjustada või kõrvaldada (artikkel 5 ja artikli 6 lõige 1). Teiseks sätestab see erandi ülalmainitud üldistest keelunormidest direktiivi lisas loetletud lindude suhtes. Nii saab anda loa kaubelda III lisas loetletud liikidega ja pidada jahti II lisas loetletud liikidele, kui on sätestatud selleks tingimused ja piirangud

1 — Algkeel: hollandi.

2 — EÜT L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 15/01, lk 98.

ning neid järgitakse (artikli 6 lõiked 2–4 ja artikkel 7). See tähendab, et üldised keelusätted on kehtivad lisades nimetamata linnuliikide puhul või eelpool nimetatud artiklites sätestatud tingimuste või piirangute rikkumisel. Kolmandaks võivad liikmesriigid vastavalt direktiivi artiklile 9 teha erandeid eespool mainitud üldistest keeldudest ning eelkõige kauplemist ja jahipidamist reguleerivatest sätetest.

4. Vastavalt direktiivi artikli 9 lõikele 1 võivad liikmesriigid teiste rahuldavate lahenduste puudumisel teha erandeid artiklite 5, 6, 7 ja 8 sätetest järgmistel põhjustel:

„a) — rahva tervise ja ohutuse huvides,

— lennuohutuse huvides,

— vältimaks tõsist kahju viljasaagile, kariloomadele, metsadele, kalastuspiirkondadele ja vetele,

— taimestiku ja loomastiku kaitseks;

b) teadus- ja õppetöö, taasasustamise, uuesti loodusesse laskmise ja selleks vajaliku paljundamise eesmärgil;

c) lubamaks range järelevalve tingimustes ja valikuliselt teatavate lindude vähesel arvul püüdmist, pidamist või muud mõistlikku kasutamist".

5. Direktiivi artikli 9 lõike 2 kohaselt peab erandite puhul olema täpsustatud:

— „milliste liikide suhtes erandit kohaldatakse,

— püüdmiseks või tapmiseks lubatud vahendid, seadised või viisid,

— millise riski tingimustel ja millisel ajal ning kus selliseid erandeid võib lubada,

— asutus, kes on volitatud kinnitama, et nõutud tingimused on täidetud, ning otsustama, milliseid vahendeid, seadiseid või viise võib kasutada, millises ulatuses ja kellel see on lubatud,

— milliseid kontrollmeetmeid rakendatakse".

6. Artikli 9 lõike 3 kohaselt saadavad liikmesriigid igal aastal komisjonile aruande selle artikli rakendamise kohta. Komisjon tagab „igal ajal, et kõnealuste erandite tagajärjed ei ole vastuolus käesoleva direktiiviga" ja „võtab [selleks][...] vajalikke meetmeid" (artikli 9 lõige 4).

B. *Siseriiklik õigus*

7. Linnustiku kaitse direktiivi artikkel 9 on Itaalia õiguskorda üle võetud 11. veebruari 1992. aasta seaduse nr 157/92 artikliga 19a, mis on kehtestatud 3. oktoobri 2002. aasta seaduse nr 221 artikliga 1. Erinevad sätted on alljärgnevalt lühidalt lisatud niivõrd, kuivõrd need on asjasse puutuvad.

8. Artikli 19a lõige 1 tähistab maakondi kui üksusi, kes on pädevad kehtestama direktiivis sätestatud erandeid. Nende sätete kohaldamise juures on maakonnad kohustatud arvestama nii direktiivi artikli 9 kriteeriumeid ja tingimusi, direktiivi artiklitest 1 ja 2 tulenevaid põhimõtteid ja eesmärke kui ka seaduse nr 157/92 teisi sätteid.

9. Artikli 19a lõige 2 sätestab, et rahuldavate lahenduste puudumisel võib kohaldada eritingimusi ainult siis, kui nende aluseks on direktiivi artikli 9 lõikes 1 sätestatud põhjus ja kui on kinni peetud (artikli 19a lõikes 2 loetletud) vorminõuetest.

10. Artikli 19a lõige 3 nõuab, et lõikes 1 märgitud erandid kehtestatakse kindlaksmääratud tähtajaks pärast seda, kui maakonnad on saanud kas Instituto nazionale per la fauna selvatica'lt (rahvuslik loodusliku loomastiku instituut; edaspidi „INFS") või teistelt tunnustatud piirkondlikelt asutustelt kohustusliku, kuid mitte siduva arvamuse. Erandeid ei või mitte mingil juhul kohaldada linnuliikide suhtes, mille arvukus oluliselt kahaneb.

11. Artikli 19a lõike 4 kohaselt võib ministrite nõukogu president regionaalministri ettepanekul kooskõlastatult keskkonna- ning

linna- ja maapiirkonna planeerimise ministriga ning pärast arutelu ministrite nõukogus ja asjaomasele maakonnale märgukirja saatmist tühistada maakonna vastuvõetud erandid, mis on vastuolus seadusega nr 157/92 ja direktiivi 79/409 sätetega.

III. Asjaolud ja menetluse käik

12. Regione Lombardia kinnitas 15. septembril 2003. aastal otsuse nr 14250 jahipidamise kohta metsvindile ja põhjavindile jahihooajal 2003/2004. World Wild Life Fund Italia (Maailma Looduse Fondi Itaalia ühing) ja hulk teisi organisatsioone (edaspidi: „looduskaitseühingud" või „hagejad") taotlevad otsuse tühistamist, kuna otsus annab õiguse kasutada kaitse all olevaid metsvinte [3] ja põhjavinte [4] elusa peibutusvahendina.

13. Samuti väidavad looduskaitseühingud, et seaduse nr 157/92 artikkel 19a on vastuolus direktiiviga, kuna sellega antakse maakondadele pädevus kehtestada linnustiku kaitse direktiivis sätestatud erandite kohaldamise kord, sätestamata meetodit, kuidas määrata kindlaks ja järgida kaitstud linnuliikide jahikvooti, mis näeks ette lindude hulga, millele tohib siseriiklikul territooriumil jahti pidada.

14. Lõpuks märgivad hagejad, et ei saa rääkida normide tõhusast täitmisest. Maakonnad ei kohalda ranget kontrollisüsteemi, mille abil saaks kindlaks teha, kas järgitakse sätteid, mis reguleerivad jahipidamiseks lubatud lindude arvu.

15. Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia kahtleb, kas seaduse nr 157/92 artikkel 19a tagab direktiivi artikli 9 lõike 1 punkti c tõhusa kohaldamise. Esiteks sõltub nende isendite jahikvoot, kellele võib jahti pidada, INFS-i või teiste piirkondlikult tunnustatud asutuste mittesiduvast arvamusest, mille tellimine on küll kohustuslik, kusjuures selles sättes ei kehtestata korda, kuidas määrata kindlaks nimetatud jahikvooti nii, et see oleks siduv üle kogu riigi. Teiseks ei kehtesta siseriiklikud õigusnormid mehhanismi, mille alusel jagada maakondade vahel jahipidamiseks lubatud lindude arvu. Lõpuks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas kontrollimenetluse, mille eesmärk on tuvastada, kas piirkondlikul tasemel võetud meetmed vastavad siseriiklikele ja ühenduse õigusnormidele, ajakulu vastab lühiajalise kestuse nõudele, mis on seotud vajadusega vältida salaküttimist lühikese ajavahemiku jooksul (u 40 päeva), mil kehtib jahipidamiskeelu erand.

3 — Teaduslik nimetus: *Fringilla coelebs*.

4 — Teaduslik nimetus: *Fringilla montifringilla*.

16. Nendel asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia kohtuliku arutamise peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

1. Kas direktiivi 79/409/EMÜ tuleb tõlgendada selliselt, et sõltumata siseriikliku õigusega kehtestatud riigi ja maakondade vahelise riigisisese pädevuse jaotusest peavad liikmesriigid vastu võtma direktiivi ülevõtvad õigusnormid, mis hõlmavad kõiki direktiiviga kaitstud juhtumeid, eriti seda, et jahipidamiskeelu erandite tegemisel oleks tagatud, et direktiivi artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatud vähest arvu ei ületataks?

2. Kas iseäranis seoses jahipidamiskeelu erandite jahikvootidega tuleb direktiivi 79/409/EMÜ tõlgendada nii, et direktiivi ülevõttev siseriiklik õigusnorm peab viitama kriteeriumile, mis on kindlaks määratud või mida saab kindlaks määrata või mille suhtes otsuse tegemist võib usaldada isegi pädevale tehniliste küsimustega tegelevale asutusele, nii et jahipidamiskeelu erandite tegemine toimub kriteeriumide alusel, millele tuginedes määratakse objektiivsetel alustel kindlaks jahikvoot, mida ei ole lubatud ületada ei riigi ega maakonna tasandil ja mille puhul on arvestatud võimalikke erinevaid keskkonnatingimusi?

3. Kas direktiivi 79/409/EMÜ artiklit 9 kohaldab nõuetekohaselt seaduse nr 157/92 artiklis 19a sätestatud siseriiklik õigusnorm, mille kohaselt sõltub kõnealuse kriteeriumi kehtestamine INFS-i mittesiduvast arvamusest, mille olemasolu on kohustuslik, kuid mis ei sätesta maakondadevahelist kooskõlastusmenetlust, millega oleks kindlaks määratud õiguslikult siduv kord, kuidas jaotada iga liigi osas riigi üldist jahikvooti, mis vastab vähesele arvule?

4. Kas seaduse nr 157/92 artiklis 19a sätestatud kontrollimenetlus, mille eesmärk on kontrollida Itaalia maakondade antud jahipidamiskeelu erandite vastavust ühenduse õigusnormidele, tagab direktiivi 79/409/EMÜ tõhusa kohaldamise, võttes arvesse asjaolu, et kontrollimenetlusele eelneb märgukirja saatmise staadium, mistõttu kohaldatakse nimetatud menetluse suhtes ettenähtud tähtaegu, kusjuures tähtaegu kohaldatakse ka meetme vastuvõtmisel ja avaldamisel ning seepärast võib jahipidamiskeelu erandite lühike kehtivusaeg lõppeda mainitud tähtaegade kulgemise ajal?

IV. Vastuvõetavus

17. Regione Lombardia ja Associazione migratoristi italiani (edaspidi: ANUU) vaid-

lustavad käesolevate siseriikliku kohtu poolt Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimuste vastuvõetavust põhjusel, et Itaalia kohus palub Euroopa Kohtul otsustada Itaalia Vabariigi riigisisese pädevuse jaotuse asjakohasuse ja seaduslikkuse üle, kusjuures Itaalia piirkondlik struktuur on kindlaks määratud põhiseaduse tasandil.

18. ANUU väidab, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu ka seetõttu, et esitatud küsimused puudutavad pigem asjaomaste Itaalia sätete kooskõla direktiivi artikliga 9 kui selle sätte ulatuse tõlgendamist.

19. Nii eelotsuse küsimuste sõnastusest kui ka eelotsusetaotlusest nähtub, et siseriiklik kohus taotleb direktiivi artikli 9 tõlgendamist. Taotlusest nähtub selgelt, et siseriiklik kohus peab seaduse nr 157/92 direktiiviga kooskõla hindamisel oluliseks direktiivi tõlgendamist. Euroopa Kohus ei saa eelotsusemenetluses teha otsust siseriiklike õigusnormide kooskõla kohta ühenduse õigusega, aga ta saab siseriiklikule kohtule anda tõlgendamiskriteeriumid, mis aitavad viimasel lahendada pooleliolevat kohtuvaidlust. [5]

5 — Vt 23. novembri 1989. aasta otsus kohtuasjas 150/88: Parfümerie-Fabrik 4711 (EKL 1989, lk 3891, punkt 12).

20. Nimetatud asjaoludel pean ma käesolevat eelotsusetaotlust vastuvõetavaks.

V. Põhiküsimus

A. *Üldine raamistik*

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused on peamiselt seotud direktiivi ja eriti selle artikli 9 ülevõtmisega. Seega kuulub kohtuasi nende kohtuasjade hulka, milles Euroopa Kohus on puudutanud linnustiku kaitse direktiivi. [6]

22. Täpsemalt on tegemist linnustiku kaitse direktiivi artikli 9 lõike 1 punkti c koosmõjus lõikega 2 kohaldamisega. Sealjuures on tähtis selle sätte rakendamise korraldus Itaalias. Artiklit 9 rakendavad ja kohaldavad maa-

6 — Vt muu hulgas 8. juuli 1987. aasta otsus kohtuasjas 247/85: komisjon *vs.* Belgia (EKL 1987, lk 3029); 8. juuli 1987. aasta otsus kohtuasjas 262/85: komisjon *vs.* Itaalia, (EKL 1987, lk 3073); 15. märtsi 1990. aasta otsus kohtuasjas C-339/87: komisjon *vs.* Madalmaad (EKL 1990, lk I-851); 7. märtsi 1996. aasta otsus kohtuasjas C-118/94: Associazione Italiana per il World Wildlife Fund jt (EKL 1996, lk I-1223) ja 9. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-79/03: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2004, lk I-11619).

konnad. Selles detsentraliseeritud struktuuris tekivad järgmised probleemid:

1. Millisel tasandil tuleks kindlaks määrata, mis on vähesel arvul lubatud jahipidamine teatud lindudele? Milliseid kriteeriume tuleks arvestada lindude „vähese arvu" kindlaksmääramisel?

2. Kuidas jaotatakse kindlaks määratud „vähest arvu"?

3. Kuidas saab tagada, et [sätte] rakendamisel maakonna tasandil ei ületata liikmesriigi kogu territooriumi jaoks ettenähtud asjaomase linnuliigi jahikvooti?

4. Kas jahipidamise reeglite kehtestamise kontroll pädevate ametiasutuste poolt ja jahilubade kontrollimine on õiguspäraselt reguleeritud?

23. Üldise raamistiku jaoks on oluline ka eespool viidatud kohtupraktika (vt punkt 21), milles Euroopa Kohus on teinud otsuseid artikli 9 lõike 1 punkti c kohta.

B. *Linnustiku kaitse direktiivi artikli 9 lõike 1 punkt c*

24. Arvestades direktiivi artiklit 5, kehtib direktiivi II lisas nimetamata linnuliikide suhtes põhimõtteliselt jahipidamise keeld. Teiste rahuldavate lahenduste puudumisel võivad liikmesriigid direktiivi artikli 9 lõike 1 punkti c kohaselt teha muu hulgas erandeid artiklist 5 „lubamaks range järelevalve tingimustes ja valikuliselt teatavate lindude vähesel arvul püüdmist, pidamist või muud mõistlikku kasutamist".

25. Vastavalt Euroopa Kohtu kohtupraktikale ei tohi eelkõige direktiivi artikli 9 lõike 1 punktis c nimetatud põhjusel kõrvale kalduda direktiivi II lisas nimetamata linnuliikide jahipidamise keelust, millele viitab artikli 7 lõige 1.[7] Seega võib lindudele peetavat harrastusjahti pidada mõistlikuks kasutamiseks direktiivi artikli 9 lõike 2 tähenduses.[8]

7 — Eespool 6. joonelauses märkuses viidatud kohtuotsus Associazione Italiana per il World Wildlife Fund jt, punkt 21.

8 — 16. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-182/02: Ligue pour la protection des oiseaux sauvages jt (EKL 2003, lk I-12105, punkt 11) ja eespool 6. joonelauses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, punkt 38.

26. Direktiivi artikli 9 lõike 1 punktis c koosmõjus lõikega 2 sätestatud võimalus jahipidamise keelust kõrvale kalduda sõltub neljast tingimusest. Esiteks peab liikmesriik piirama erandi juhtudega, kus puuduvad teised rahuldavad lahendused [9]. Teiseks peab jahipidamine toimuma valikuliselt ja range järelevalve tingimustes. Kolmandaks on jahipidamine ainult siis lubatud, kui see puudutab ainult teatud linde vähesel arvul. Neljandaks peab jahipidamise keelu erand vastama artikli 9 lõikes 2 märgitud rangetele vorminõuetele, mis lubavad seda erandit üksnes hädavajalikkuse piires ja mis võimaldavad komisjonil teostada järelevalvet.

27. Teine tingimus on täidetud, kui siseriiklikud õigusaktid tagavad jahi toimumise valikuliselt ja range järelevalve all [10]. See toob endaga kaasa selle, et ametiasutused, kes on pädevad kohaldama erandeid, peavad tagama tõhusa kontrolli, et rikkujate jaoks tekiks tõsine tabamise ja karistamise oht.

28. Vastavalt kolmandale tingimusele peab siseriiklik normistik tagama, et jahti peetakse ainult vähesele arvule II lisas nimetamata linnuliikidele ja on tagatud asjaomaste liikide asurkonna säilimine rahuldaval tasemel.

29. Kui seda tingimust ei täideta, siis ei saa lindudele peetavat harrastusjahti mitte mingil juhul pidada mõistlikuks kasutamiseks ja direktiivi põhjenduse 11 mõttes lubatavaks. Artiklist 2 koosmõjus direktiivi põhjendusega 11 tuleneb, et vähese arvu tingimus pole absoluutne kriteerium, vaid see tugineb asjaomase liigi asurkonna säilitamisele ja liigi paljunemisele. [11]

30. 1993. aastal avaldatud teises aruandes loodusliku linnustiku kaitset käsitleva direktiivi 79/409/EMÜ rakendamise kohta [12] töötas komisjon välja meetodi, mille abil saab artikli 9 lõike 1 punkti c rakendamisel määrata kindlaks vähest arvu. Teatud asurkonna säilitamiseks ja püsimiseks on olulised paljunemine ja aastane looduslik suremus ning kütitavate lindude puhul jaht tavameetoditega. Kui olemasoleva tasakaalu juures paljunemise ja aastase suremuse suhtarvu

9 — Esimene tingimus ei saa olla täidetud, kui erandi alusel lubatud jahihooaeg langeb vajaduseta kokku perioodidega, millele soovitakse direktiiviga erikaitset kehtestada (eespool 6. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, punkt 38).

10 — 27. aprilli 1988. aasta otsus kohtuasjas 252/85: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKL 1988, lk 2243, punkt 28).

11 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud otsus 252/85: komisjon *vs.* Prantsusmaa, punkt 28.

12 — KOM(93) 572 (lõplik), 24.11.1993.

vahel jääb asurkonna suurus üldiselt samaks, siis ühe erilise püügimeetodi „vähesel arvul" erandkorras lubamine ei riku tasakaalu.

31. Ornitoloogiliste uurimuste põhjal on komisjon jõudnud viidatud aruandes seisukohale, et liikide juures, millele on keelatud jahti pidada, tuleb väheseks arvuks direktiivi artikli 9 lõike 1 punkti c mõttes pidada jahikvooti, mis on alla 1 protsendi asjaomase asurkonna looduslikust suremusest. Sellise ülempiiri järgimisel ei kahjustata liigi püsivust.[13]

32. Lõpuks peavad vastavalt direktiivi artikli 9 lõikele 2 olema meetmed puhul, mille alusel on vastavalt direktiivi artikli 9 lõike 1 punktile c jahipidamine lubatud, täpsustatud:

— milliste liikide suhtes erandeid kohaldatakse;

— püüdmiseks või tapmiseks lubatud vahendid, seadised või viisid,

— millise riski tingimustel ja millisel ajal ning kus selliseid erandeid võib lubada,

— asutus, kes on volitatud kinnitama, et nõutud tingimused on täidetud, ning otsustama, milliseid vahendeid, seadiseid või viise võib kasutada, millises ulatuses ja kellel see on lubatud, ja

— milliseid kontrollimeetmeid rakendatakse[14].

33. Arvestades eeltoodut, asun ma nüüd eelotsuse küsimustele vastama.

34. Möödaminnes olgu märgitud, et mul on tunne, nagu oleks käesoleval juhul lubatud „vähesed arvud" vastuolus direktiivi artiklist 9 tulenevate arvudega.

13 — Vähese arvu kriteerium pole liikmesriikidele küll õiguslikult siduv, aga selle teadusliku tunnustatuse tõttu võib seda kohaldada viitena hindamaks, kas üks liikmesriik on täitnud direktiivi artikli 9 lõike 1 punkti c tingimuse, et asjaomaste lindude jahtimine toimub vähesel arvul. Vt 19. mai 1998. aasta otsust kohtuasjas C-3/96: komisjon *vs.* Madalmaad (EKL 1998, lk I-3031, punktid 69 ja 70).

14 — Eespool 8. joonealuses märkuses viidatud otsus Ligue pour la protection des oiseaux sauvages jt, punkt 18.

35. Vastavalt Regione Lombardia metsvindi ja põhjavindi jahipidamise eeskirjadele võib ühe hooaja jooksul küttida 360 000 metsvinti ja 32 000 põhjavinti. Kui seda hulka oleks mõõdetud kriteeriumiga, mis on komisjoni arvates kehtiv linnustiku kaitse direktiivi artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatud erandite kohaldamiseks — s.t maksimaalselt 1 protsent asjaomase asurkonna aastase suremuse suhtarvust, siis oleks Lombardia maakonnast läbilennanud metsvintide ja põhjavintide aastase suremuse suhtarv vastavalt 36 miljonit ja 3,2 miljonit. Kui väidetakse, et aastas sureb 30 protsenti asurkonnast, mis on tõenäoline väikeste rändliikide puhul, siis oleks Lombardia maakonna asjaomane asurkond 120 miljonit metsvinti ja 10,7 miljonit põhjavinti.

C. Esimene küsimus

36. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib esimese küsimusena, kas siseriiklikud direktiivi ülevõtvad õigusnormid peavad hõlmama kõiki direktiiviga kaitstud juhtumeid. Siseriiklik kohus küsib seda eelkõige artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatud tingimuste kohta, nimelt, et teatud linnuliikide püüdmine, pidamine või iga muu mõistlik kasutamine peab jääma vähese arvu piiresse.

37. Kuigi EÜ artikkel 249 sätestab, et liikmesriikidele adresseeritud direktiivid on saavutatava tulemuse seisukohalt siduvad, kuid jätavad vormi ja meetodite valiku riigi ametiasutustele, ei tähenda see seda, et ülevõtmise käik jääb tervenisti liikmesriikide otsustada.

38. Esiteks peab direktiivi nõuetekohaseks ülevõtmiseks selle põhisisu olema täpses ja selges sõnastuses direktiivis kindlaks määratud aja jooksul siseriiklikku õigusesse üle võetud [15]. Linnustiku kaitse direktiivi ülevõtmise suhtes otsustas Euroopa Kohus, et kriteeriume, mille alusel saavad liikmesriigid kõrvale kalduda direktiivis sätestatud keeldudest, tuleb korrata piisavalt selgelt ja täpselt siseriiklikes sätetes, kuna ülevõtmise täpsus on erakordselt oluline juhul, kus ühispärandi korraldamine liikmesriikide territooriumil on usaldatud vastavatele liikmesriikidele [16].

39. Teiseks on liikmesriigid kohustatud looma õigus- ja haldusraamistiku direktiivis sisalduvaid õigusnorme hõlmavate siseriiklike sätete õigeks kohaldamiseks ja täitmiseks. See hõlmab nende sätete kohaldamiseks pädevate asutuste määramist, nendele

15 — Vt 13. märtsi 1997. aasta otsus kohtuasjas C-197/96: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKL 1997, lk I-1489, punkt 15).

16 — Eespool 6. joonealuses märkuses viidatud otsused komisjon *vs.* Itaalia, punkt 9, komisjon *vs.* Belgia, punkt 9, ja komisjon *vs.* Madalmaad, punkt 28.

asutustele asjakohaste volituste tagamist, nende sätete täitmise seireks võimaluste loomist, õigusliku kaitse tagamist, õiguskaitsevahendite kättesaadavuse tagamist, nende sätete rikkumise puhuks sanktsioonide kehtestamist ning täitevstruktuuride loomist rikkumiste puhuks.

40. Lõpuks tuleb tagada direktiivi eesmärkide täitmine sel teel, et pädevad riigiasutused kohaldavad siseriiklikke õigusnorme, millega direktiiv on siseriiklikku õigusesse üle võetud, täielikult ja aktiivselt, ning rikkumise korral tagavad nende õigusnormide usaldusväärse täitmise [17]. Nagu Euroopa Kohus on kohtuasjas Marks & Spencer rõhutanud, „ei ammendu direktiivi mõju selliste siseriiklike meetmete vastuvõtmisega, millega direktiiv õigesti [üle võetakse] ning et ka pärast nende meetmete vastuvõtmist jääb liikmesriikidele kohustuseks tagada direktiivi tegelik igakülgne kohaldamine". Euroopa Kohus on märkinud, et üksikisikutel on õigus siseriiklikes kohtutes tugineda riigi vastu sellistele sätetele, mis on tingimusteta ja piisavalt täpsed, „kui direktiivi täielikku kohaldamist ei ole tegelikult tagatud, s.t mitte üksnes siis, kui direktiivi ei ole [üle võetud] või see ei ole õigesti [üle võetud], vaid ka siis, kui siseriiklikke meetmeid, millega direktiiv on õigesti [üle võetud], ei kohaldata nii, et saavutada tulemus, mis on direktiivi eesmärk" [18].

41. Käesolevas asjas pole täidetud nõuetekohase ülevõtmise teine tingimus.

42. Direktiivi artikli 9 lõike 1 punkti c kohaselt võivad liikmesriigid erandkorras ja nimetatud sättes esitatud tingimusi täites lubada selliste kaitsealuste liikide jahti, millele kehtib jahipidamisekeeld. Üks nendest tingimustest, mis peavad olema täidetud, on see, et siseriiklik normistik peab tagama, et jahti peetakse ainult vähesele arvule II lisas nimetamata linnuliikidele ja on tagatud asjaomaste liikide asurkonna säilimine rahuldaval tasemel.

43. Itaalia seaduse artikli 19a lõige 1 volitab maakondi kohaldama seda erandit. Loomulikult peavad maakonnad vastutava riikliku üksusena võtma arvesse direktiivi artikli 9

17 — Vt minu 23. septembri 2004. aasta ettepanek kohtuasjas C-494/01: komisjon *vs.* Iirimaa, milles otsus tehti 26. aprillil 2005 (EKL 2005, lk I-3331, ettepaneku punktid 23–26).

18 — 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-62/00: Marks & Spencer (EKL 2002, lk I-6325, punkt 27).

lõigetes 1 ja 2 sisalduvaid kriteeriumeid ja tingimusi.

44. Minu arvates ei piisa direktiivi nõuetekohaseks rakendamiseks selle ülesande määramisest pädevale piirkondlikule asutusele, kuna Itaalia seadusandja ei ole sellega taganud, et pädevate piirkondlike asutuste poolt kinnitatud asjaomaste lindude jahikvoodid jäävad direktiivi artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatud „vähese arvu" alla.

45. Kuna Itaalia direktiivi ülevõtmise seadusandluses puudub mehhanism, millega määrata kindlaks Itaalia territooriumil kogu asjaomaste liikide lubatav jahikvoot ning samuti ei ole võetud tarvitusele abinõusid tagamaks, et pädevad maakonnad ei ületa ühiselt ülemmäära, siis ei ole direktiivi nõuetekohaselt siseriiklikkusse õiguskorda üle võetud. See tähelepanek ei mõjuta liikmesriikide kaalutlusõigust, mis puudutab direktiivi ülevõtmise sisemist korraldust ja vastavate eeskirjade järgimist.

46. Teen seega ettepaneku vastata esimesele küsimusele, et direktiivi artikli 9 lõike 1 punktiga c kaasneb liikmesriikidel kohustus selle sätte ülevõtmisel tagada, et selles sätestatud erandite kohaldamiselei ületataks lubatud jahikvooti, mis on ette nähtud mõistega „vähesel arvul". Kuigi rakendamine delegeeritakse territoriaalse omavalitsuse detsentraliseeritud üksustele, jääb liikmesriikide kohustuseks tagada direktiivi artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatud eesmärgi saavutamine.

D. *Teine küsimus*

47. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi ülevõttev siseriiklik õigusnorm peab viitama kriteeriumidele, mille alusel määratakse või saab kindlaks määrata küttida lubatud lindude vähest arvu.

48. Direktiivi põhjendusest 11 tuleneb, et kriteerium „vähene arv" pole absoluutne kriteerium, vaid see sõltub asjaomase liigi asurkonna arvukusest — selle paljunemisest kogu ühenduse territooriumil ja aastasest suremusest.

49. Vastavalt direktiivi artiklile 2 võtavad liikmesriigid vajalikke meetmeid liikide arvu-

kuse hoidmiseks tasemel, mis vastab eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, arvestades samal ajal majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi, või nende liikide arvukuse kohandamiseks vastavalt sellele tasemele.

50. Sellest tuleneb, et siseriiklik õigus peab tagama, et liikmesriigid peavad „vähese arvu" kindlaksmääramisel võtma arvesse asjaomase liigi asurkonna arvukust, paljunemise ulatust kogu ühenduse territooriumil ja aastast suremust, et oleks tagatud nende liikide asurkonna säilimine rahuldaval tasemel.

51. Järelikult tuleb teisele küsimusele vastata, et direktiiv nõuab, et direktiivi ülevõtva siseriikliku sättega peab olema tagatud, et asjaomase liigi asurkonna „vähese arvu" kindlaksmääramisel võetakse arvesse paljunemise ulatust kogu ühenduse territooriumil ja aastast suremust, et oleks tagatud nende liikide asurkonna säilimine rahuldaval tasemel.

E. *Kolmas küsimus*

52. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolmas ja neljas küsimus puudutavad siseriikliku meetme kooskõla ühenduse õigusega. Euroopa Kohus ei saa eelotsusemenetluses teha küll otsust siseriiklike õigusnormide kooskõla kohta ühenduse õigusega, aga ta saab siseriiklikule kohtule „anda tõlgendamiskriteeriumid, mis aitavad viimasel lahendada pooleliolevat kohtuvaidlust" [19].

53. Sellepärast võib eeldada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sisuliselt teada saada, kas direktiivi artikli 9 lõike 1 punkti c tuleb tõlgendada nii, et sellest tuleneb piirkondade omavahelise koostöö kohustus, mille käigus määratakse õiguslikult siduvalt kindlaks kvootide jaotamine.

54. Siseriiklik kohus märkis oma eelotsusetaotluses, et maakonnad on vastavalt Itaalia seaduse nr 157/92 artikli 19a punktile 3 kohustatud enne jahieeskirjade jõustumist direktiivi artikli 9 alusel taotlema teadusliku arvamuse INFS-ilt või mõnelt teiselt tunnustatud teaduslikult instituudilt.

19 — Vt eespool 5. joonealuses märkuses viidatud otsus Parfümerie-Fabrik 4711, punkt 12.

55. Sellele vaatamata ei taga see kohustus direktiivi nõuete täitmist, kuna instituudi arvamus ei ole õiguslikult siduv.

56. Nagu ma märkisin punktis 46, kaasneb direktiivi artikli 9 lõike 1 punktiga c liikmesriikidel kohustus selle sätte ülevõtmisel tagada, et selles sätestatud erandite kohaldamisel ei ületataks lubatud jahikvooti, mis on ette nähtud mõistega „vähesel arvul". Kuigi rakendamine delegeeritakse territoriaalse omavalitsuse detsentraliseeritud üksustele, jääb liikmesriikide kohustuseks tagada direktiivi artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatud eesmärgi saavutamine.

57. Liikmesriikidele antud kaalutlusõiguse alusel, mis puudutab direktiivi kohaldamise siseriiklike meetmete korraldust, võib seadusandja otsustada soovitud tulemuse tagamiseks kas koostöömenetluse või jaotamismehhanismi mõne muu menetluse kasuks. Ükskõik millise lahenduse kasuks seadusandja otsustab, peab ta tagama, et pädevad maakonnad koos ei ületaks asjaomastele liikidele kehtestatud jahikvootide piire ja et teatavate lindude püüdmine, pidamine või muu mõistlik kasutamine jääks kogu riigi territooriumil vähese arvu piiresse.

58. Kolmandale küsimusele tuleb vastata, et direktiivi artikli 9 lõike 1 punktiga c kaasneb liikmesriikidel kohustus selle sätte ülevõtmisel tagada, et pädevad maakonnad koos ei ületaks asjaomastele liikidele kehtestatud jahikvoote.

F. *Neljas küsimus*

59. Neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi artikli 9 lõike 1 punktiga c on vastuolus Itaalia seaduse nr 157/92 artiklis 19a sätestatud kontrollimenetlus, mis näeb ette aeganõudva märgukirja saatmise staadiumi, kusjuures jahipidamist lubav lühike ajavahemik juba kulgeb.

60. Vastavalt Itaalia seaduse nr 157/92 artikli 19a lõikele 4 võib ministrite nõukogu president regionaalministri ettepanekul kooskõlastatult keskkonna- ning linna- ja maapiirkonna planeerimise ministriga ning pärast arutelu ministrite nõukogus ja asjaomasele maakonnale märgukirja saatmist tühistada maakonna vastuvõetud erandid, mis on vastuolus seadusega nr 157/92 ja direktiivi 79/409 sätetega.

61. Menetlustoimikust tuleneb, et põhikohtuasjas on selle järelevalvekorra vastu esitatud kaks vastuväidet:

a) Kontroll ei arvesta võimalusega, et ühe või mitme maakonna otsused võivad küll olla vastavuses direktiiviga, aga koos teiste maakondade otsustega ületavad nad oluliselt direktiivi artikli 9 lõike 1 punktis c ettenähtud soovituslikke koguseid;

b) Itaalia seaduse nr 157/92 artikli 19a lõikes 4 sätestatud kord ei ole piisav, et tagada direktiivi täitmise tõhus kontroll, kuna selleks kuluv ajavahemik viib selleni, et piirkondlikud otsused, mis olid vastuolus direktiiviga ja selle siseriiklike rakendusaktidega, jäävad õigeaegselt tühistamata.

62. Ilma neid vastuväiteid üksikasjalikumalt käsitlemata, võib direktiivi artikli 9 lõike 1 punkti c eesmärgist tuletada, millistele nõuetele peab vastama siseriiklik normistik selle sätte ülevõtmiseks. Nagu ma juba eespool punktis 46 märkisin, eeldab direktiiv, et siseriiklike õigusnormidega tagatakse direktiivi artikli 9 lõike 1 punktist c tuleneva jahikvoodi järgimine. Selle tagamise juurde kuulub loogiliselt ka õigus õigeaegselt ja tõhusalt sekkuda olukordades, kus pädevate siseriiklike asutuste otsused viivad või võivad viia direktiiviga vastuolus olevate tulemusteni.

63. Vastus neljandale küsimusele võib seega kõlada järgmiselt: Liikmesriikide kohustustest tagada direktiivi 79/409 detsentraliseeritud ülevõtmise puhul selle artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatud jahikvootide järgimine tuleneb, et siseriiklikud õigusnormid peavad tagama õigeaegse ja tõhusa kontrolli pädevate siseriiklike asutuste otsuste üle.

VI. Ettepanek

64. Eelnevast lähtudes tuleb minu arvates Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia küsimustele järgnevalt vastata:

1. Direktiivi 79/409/EMÜ artikli 9 lõike 1 punktiga c kaasneb liikmesriikidel kohustus tagada, et selles sätestatud erandite kohaldamisel ei ületataks lubatud jahikvooti, mis on ette nähtud mõistega „vähesel arvul". Kuigi rakendamine delegeeritakse territoriaalse omavalitsuse detsentraliseeritud üksustele, jääb liikmesriikide kohustuseks tagada direktiivi artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatud eesmärgi saavutamine.

2. Direktiiv 79/409 nõuab, et direktiivi üle võtva siseriikliku sättega peab olema tagatud, et asjaomase liigi asurkonna „vähese arvu" kindlaksmääramisel võetakse arvesse paljunemise ulatust kogu ühenduse territooriumil ja aastast suremust, et oleks tagatud nende liikide asurkonna säilimine rahuldaval tasemel.

3. Direktiivi 79/409 artikli 9 lõike 1 punktiga c kaasneb liikmesriikidel kohustus selle sätte ülevõtmisel tagada, et pädevad maakonnad koos ei ületaks asjaomastele liikidele kehtestatud jahikvoote.

4. Liikmesriikide kohustustest tagada direktiivi 79/409 detsentraliseeritud ülevõtmise puhul direktiivi artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatud jahikvootide järgimine tuleneb, et siseriiklikud õigusnormid peavad tagama õigeaegse ja tõhusa kontrolli pädevate siseriiklike asutuste otsuste üle.