GENERALINIO ADVOKATO
L. A. GEELHOED IŠVADA,
pateikta 2006 m. vasario 16 d. [1]

I — Įžanga

1. Klausimai, kuriuos pateikė *Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia* (Lombardijos regioninis administracinis teismas), yra susiję su 1979 m. balandžio 2 d. Tarybos direktyvos 79/409/EEB dėl laukinių paukščių apsaugos (toliau – Paukščių direktyva arba Direktyva) [2] 9 straipsniu. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs nacionalinis teismas nori išsiaiškinti, kokiomis sąlygomis regionai gali pasinaudoti Paukščių direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkte valstybėms narėms numatytu leidimu nukrypti.

II — Taikytina teisė

A — *Direktyva 79/409*

2. Paukščių direktyva pagrįsta tuo, kad mažėja tam tikrų laukinių paukščių rūšių, paplitusių valstybių narių Europinėje teritorijoje, kurioje taikoma EB sutartis, skaičius, ir dėl to „kyla didelė grėsmė natūralios aplinkos, ypač biologinės pusiausvyros, apsaugai“ (preambulės antra konstatuojamoji dalis). Veiksminga paukščių apsauga yra „tipiška aplinkos apsaugos problema, peržengianti valstybių sienas ir reikalaujanti bendros atsakomybės“ (trečia konstatuojamoji dalis). Apsaugos tikslas yra „gamtos išteklių, kaip Europos tautų paveldo sudedamosios dalies, ilgalaikė apsauga ir tvarkymas“, be to, ji būtina „natūraliai rūšių pusiausvyrai kiek įmanoma palaikyti ir reguliuoti“ (aštunta konstatuojamoji dalis).

3. Veiksmingai apsaugai užtikrinti Direktyvoje įtvirtintos trijų rūšių nuostatos. Pirmiausia joje nustatytas bendras draudimas žudyti, gaudyti, trikdyti, laikyti paukščius ir jais prekiauti, taip pat naikinti, pažeisti ir šalinti jų lizdus bei kiaušinius (5 straipsnis ir 6 straipsnio 1 dalis). Antra, prieduose išvardytų paukščių rūšių atžvilgiu Direktyvoje numatyta pirmiau minėto bendro draudimo išimtis. Taigi, jeigu laikomasi tam tikrų sąlygų ir apribojimų, III priede išvardytomis rūšimis gali būti prekiaujama, o II priede

1 — Originalo kalba: olandų.
2 — OL L 103, p. 1.

išvardytos rūšys gali būti medžiojamos (6 straipsnio 2–4 dalys ir 7 straipsnis). Tai reiškia, kad toms rūšims, kurios nėra paminėtos prieduose, arba jeigu yra nesilaikoma pirmiau minėtose nuostatose įtvirtintų sąlygų arba apribojimų, galioja bendras draudimas. Trečia, pagal Direktyvos 9 straipsnį valstybės narės gali nukrypti nuo pirmiau minėto bendro draudimo ir nuo nuostatų, susijusių konkrečiai su prekyba ir medžiokle.

4. Pagal Direktyvos 9 straipsnio 1 dalį, jei nėra jokio kito priimtino sprendimo, valstybės narės gali nukrypti nuo 5, 6, 7 ir 8 straipsnių nuostatų šiais atvejais:

„a) — žmonių sveikatos ir saugos labui,

— oro saugos labui,

— siekiant apsaugoti nuo didelės žalos pasėlius, naminius gyvulius, miškus, žuvininkystę ir vandenį,

— dėl floros ir faunos apsaugos;

b) dėl mokymo ir mokslo tiriamųjų darbų, populiacijos atkūrimo, reintrodukcijos ir šiems tikslams būtino veisimo;

c) kad griežtai prižiūrint ir atrankiniu būdu būtų leista gaudyti, laikyti ar kitaip pagrįstai naudoti nedidelį tam tikrų rūšių paukščių skaičių.“ (Pataisytas vertimas)

5. 9 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad nukrypti leidžiančiose nuostatose būtina konkrečiai nurodyti:

„— rūšis, kurioms taikomos nukrypti leidžiančios nuostatos,

— leistinas jų gaudymo ar žudymo priemones, įtaisus ar būdus,

— rizikos sąlygas, laiko ir vietos aplinkybes, kuriomis tokie leidimai nukrypti gali būti suteikti,

— instituciją, įgaliotą pareikšti, kad egzistuoja reikalaujamos sąlygos, ir nuspręsti, kokios priemonės, įtaisai ar būdai gali būti naudojami, kokiu mastu ir kas juos gali naudoti,

— kontrolės, kuri bus vykdoma, būdus." (Pataisytas vertimas)

6. Pagal 9 straipsnio 3 dalį reikalaujama, kad valstybės narės kasmet siųstų Komisijai ataskaitą apie šio straipsnio įgyvendinimą. Komisija „visada užtikrina, kad šių nukrypti leidžiančių nuostatų pasekmės neprieštarautų šios direktyvos reikalavimams" ir „šiuo tikslu <...> imasi atitinkamų priemonių" (9 straipsnio 4 dalis).

B — *Nacionalinė teisė*

7. Paukščių direktyvos 9 straipsnį į Italijos teisę perkelia 1992 m. vasario 11 d. Įstatymo Nr. 157/92 19a straipsnis, kuris buvo įtrauktas 2002 m. spalio 3 d. Įstatymo Nr. 221 1 straipsniu. Toliau bus apibendrintos atitinkamos nuostatos.

8. 19a straipsnio 1 dalyje regionams suteikta teisė reglamentuoti Direktyvoje numatytų nukrypti leidžiančių nuostatų įgyvendinimą. Taikydami šias nuostatas regionai privalo atsižvelgti į kriterijus bei sąlygas, įtvirtintus Direktyvos 9 straipsnyje, taip pat Direktyvos 1 ir 2 straipsnio principus ir tikslus bei kitas Įstatymo Nr. 157/92 nuostatas.

9. 19a straipsnio 2 dalyje pasakyta, kad jei nėra jokio kito priimtino sprendimo, gali būti taikomos leidžiančios nukrypti nuostatos, su sąlyga, kad jos yra pateisintos vienu iš Direktyvos 9 straipsnio 1 dalyje nurodytų pagrindų ir konkrečiai nurodo formalias sąlygas (išvardytas 19a straipsnio 2 dalyje).

10. 19a straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad 1 dalyje numatytos leidžiančios nukrypti nuostatos taikomos apibrėžtiems laikotarpiams, ir regionai pirmiausia turi gauti (neprivalomą) Nacionalinio laukinės faunos instituto (*Instituto nazionale per la fauna selvatica*, toliau – *INFS*) arba kitų regioniniu lygiu pripažintų institucijų nuomonę. Bet kuriuo atveju nukrypti leidžiančios nuostatos negali būti taikomos toms paukščių rūšims, kurių populiacija yra smarkiai sumažėjusi.

11. Pagal 19a straipsnio 4 dalį Regioninių reikalų ministrui pasiūlius, Aplinkos apsaugos, urbanistikos ir teritorinio planavimo

ministrui pritarus ir pasikonsultavęs su Ministrų taryba Ministrų tarybos pirmininkas gali, pranešęs atitinkamam regionui, panaikinti regionines priemones, pažeidžiančias Įstatymą Nr. 157/92 ir Direktyvą 79/409.

III — Faktinės aplinkybės ir procedūra

12. 2003 m. rugsėjo 15 d. *Regione Lombardia* priėmė Sprendimą Nr. 14250, kuriuo per 2003–2004 m. medžioklės sezoną leista paimti iš buveinių kikilius bei šiaurinius kikilius. Asociacija *World Wild Life Fund Italia* ir daugybė kitų organizacijų (toliau – gamtos apsaugos grupės arba ieškovės) prašė panaikinti šį sprendimą, remdamiesi tuo, kad šiuo sprendimu leidžiama saugomoms rūšims priskirtus kikilius [3] bei šiaurinius kikilius [4] naudoti kaip gyvą jauką.

13. Gamtos apsaugos grupės taip pat teigė, kad Įstatymo Nr. 157/92 19a straipsnis pažeidžia Paukščių direktyvą tiek, kiek jame regionams suteikta kompetencija reglamentuoti Direktyvoje numatytų nukrypti leidžiančių nuostatų įgyvendinimą, nenurodant, kaip turi būti nustatytas didžiausias bendras saugomų rūšių paukščių skaičius, kuris gali būti paimtas iš buveinių nacionalinėje teritorijoje, ir kaip turi būti laikomasi šio didžiausio skaičiaus.

14. Galiausiai ieškovės nurodo, kad nėra išspręstas veiksmingo įgyvendinimo klausimas. Regionuose neveikia jokia griežtos kontrolės sistema, kuri jiems leistų patikrinti, ar laikomasi reikalavimų dėl paukščių, kurie gali būti sugauti, skaičiaus.

15. *Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia* abejoja, kad Įstatymo Nr. 157/92 19a straipsnis užtikrina veiksmingą Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkto įgyvendinimą. Visų pirma, nustatant didžiausią paukščių, kurie gali būti sugauti, skaičių, reikia gauti *INFS* arba kitų regioniniu lygiu pripažintų institucijų nuomonę, tačiau neprivaloma jos laikytis, ir neįtvirtinta jokia atitinkama sistema privalomam skaičiui visos nacionalinės teritorijos atžvilgiu nustatyti. Antra, nacionalinės teisės aktai neįtvirtina tinkamo mechanizmo, leidžiančio konkretų paukščių, kurie gali būti paimti iš buveinių, skaičių paskirstyti regionams. Galiausiai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs nacionalinis teismas abejoja, ar sistema, skirta patikrinti, ar regioninės priemonės atitinka nacionalines ir Bendrijos taisykles, atsižvelgiant į jos trukmę, atitinka spartos reikalavimus, susijusius su poreikiu išvengti neteisėto naudojimo per trumpą laikotarpį (apie keturiasdešimt dienų), per kurį taikoma leidžianti nukrypti nuostata.

3 — Mokslinis pavadinimas: *Fringilla coelebs*.

4 — Mokslinis pavadinimas: *Fringilla montifringilla*.

16. Todėl *Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia* sustabdė bylos nagrinėjimą ir kreipėsi į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą, pateikdamas šiuos klausimus:

„1. Ar Direktyva 79/409/EEB turi būti aiškinama taip, kad, neatsižvelgiant į nacionalinėse teisės sistemose įtvirtintą kompetencijos paskirstymą tarp valstybės ir regionų, valstybės narės privalo numatyti direktyvą perkeliančias į nacionalinę teisę nuostatas, apimančias visus atvejus, kurie pagal direktyvą turi būti saugomi, konkrečiai susijusius su garantija, kad medžiojant pagal leidžiančias nukrypti nuostatas nebūtų viršijamas direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkte nurodytas nedidelis skaičius?

2. Kalbant konkrečiau apie medžiojamą pagal leidžiančias nukrypti nuostatas skaičių, ar Direktyva 97/409/EEB turi būti aiškinama taip, kad direktyvą į nacionalinę teisę perkelianti nuostata turi pateikti nuorodą į nustatytą ar nustatytiną kvotą, net patikėtą kompetentingoms techninėms įstaigoms, taip, kad būtų medžiojama pagal leidžiančias nukrypti nuostatas remiantis kriterijais, kurie nacionaliniu ar regioniniu mastu objektyviai nustato maksimalaus kiekio ribą atsižvelgiant į galimas skirtingas aplinkos sąlygas?

3. Ar Įstatymo Nr. 157/92 19a straipsnyje įtvirtinta nacionalinė nuostata, pagal kurią nustatant šią kvotą privaloma gauti *INFS* neįpareigojančią nuomonę, tačiau kuri nenumato susitarimo tarp regionų procedūros, kuri kiekvienos rūšies atžvilgiu įpareigotų nustatyti leistino paimti iš buveinių pagal leidžiančią nukrypti nuostatą maksimalaus individų skaičiaus, nustatyto nacionaliniu lygiu kaip nedidelis skaičius, paskirstymą, teisingai taiko Direktyvos 79/409/EEB 9 straipsnį?

4. Ar Įstatymo Nr. 157/92 19a straipsnyje numatyta Italijos regionų leidžiamos medžioklės pagal leidžiančias nukrypti nuostatas atitikties Bendrijos teisės aktams kontrolės procedūra gali užtikrinti veiksmingą Direktyvos 79/409/EEB taikymą, atsižvelgiant į tai, kad prieš šią procedūrą yra įspėjimo stadija ir todėl šiai procedūrai taikomi techninio pobūdžio terminai, kurie taip pat reikalingi priemonei priimti ir paskelbti, t. y. terminai, per kuriuos baigiasi trumpas šios medžioklės leidimo laikotarpis?“

IV — Priimtinumas

17. *Regione Lombardia* ir *Associazone migratoristi italiani* (toliau – *ANUU*) ginčija

prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtinumą, remdamiesi tuo, kad Teisingumo Teismo prašoma nuspręsti dėl to, ar galioja ir yra teisėtas kompetencijos paskirstymas Italijos valstybėje, kurios regioninė struktūra nustatyta konstituciniu lygiu.

20. Todėl, mano nuomone, nagrinėjamas prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra priimtinas.

V — Esmė

18. *ANUU* teigia, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra nepriimtinas dar ir todėl, kad nacionalinio teismo pateikti klausimai yra susiję ne su Direktyvos 9 straipsnio taikymo srities aiškinimu, o su Italijos nuostatų atitiktimi šiam straipsniui.

A — *Bendras pagrindas*

21. Nacionalinio teismo klausimai iš esmės susiję su Direktyvos, ypač jos 9 straipsnio, įgyvendinimu. Taigi nagrinėjamoji byla priklauso kategorijai bylų, kuriose Teisingumo Teismas pareiškė nuomonę dėl Paukščių direktyvos [6].

19. Iš prejudicinių klausimų formuluotės ir nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, jog nacionalinis teismas siekia, kad būtų išaiškintas Direktyvos 9 straipsnis. Iš nutarties akivaizdu, kad nacionalinis teismas mano, jog norint nuspręsti, ar Įstatymas Nr. 157/92 atitinka Direktyvą, yra būtinas jos išaiškinimas. Tiesa, šioje byloje Teisingumo Teismas negali spręsti, ar nacionalinės nuostatos atitinka Bendrijos teisę, tačiau jis gali pateikti „Bendrijos teisės aiškinimo kriterijus, kurie nacionaliniam teismui padėtų išspręsti jo nagrinėjamą teisinę problemą“ [5].

22. Konkrečiai kalbant, nagrinėjamoji byla yra susijusi su Paukščių direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkto, aiškinamo kartu su 9 straipsnio 2 dalimi, taikymu. Šią nuostatą įgyvendinančios Italijos priemonės šiuo atžvilgiu taip pat yra svarbios. Įgyvendinti ir vykdyti 9 straipsnį yra patikėta

5 — Žr., pvz., 1989 m. lapkričio 23 d. Sprendimą *Parfümerie-Fabrik 4711* (C-150/88, Rink. p. I-3891, 12 punktas).

6 — Žr., be kita ko, 1987 m. liepos 8 d. Sprendimą *Komisija prieš Belgiją* (247/85, Rink. p. 3029); 1987 m. liepos 8 d. Sprendimą *Komisija prieš Italiją* (262/85, Rink. p. 3073); 1990 m. kovo 15 d. Sprendimą *Komisija prieš Nyderlandus* (C-339/87, Rink. p. I-851); 1996 m. kovo 7 d. Sprendimą *Associazione Italiana per il WWF ir kt.* (C-118/94, Rink. p. I-1223) ir 2004 m. gruodžio 9 d. Sprendimą *Komisija prieš Ispaniją* (C-79/03, Rink. p. I-11619).

regionams. Dėl šios decentralizuotos struktūros kyla tokie klausimai:

1. Kuriuo lygiu turi būti nustatyta, koks yra tinkamas tam tikrų paukščių nedidelio skaičiaus paėmimas iš buveinių? Į kokius veiksnius turi būti atsižvelgta, nustatant „nedidelį (paukščių) skaičių"?

2. Kaip turėtų būti padalytas nustatytas „nedidelis skaičius"?

3. Kaip galima užtikrinti, kad būtų neviršytas didžiausias tam tikros rūšies paukščių skaičius, kuris gali būti paimtas iš buveinių ir kuris yra nustatytas visai valstybės narės teritorijai, kai direktyva įgyvendinama regioniniu lygiu?

4. Ar veiksmingai reguliuojama kompetentingų valdžios institucijų atliekamo medžioklės taisyklių nustatymo priežiūra, taip pat leidimų medžioklei išdavimo sąlygų laikymasis?

23. Pirmiau minėta teismo praktika (žr. 21 punktą), kurią Teisingumo Teismas išplėtojo, aiškindamas Paukščių direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punktą, taip pat sudaro labai svarbią šio bendro pagrindo dalį.

B — *Paukščių direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punktas*

24. Iš esmės pagal Direktyvos 5 straipsnį jos II priede nenurodytų paukščių rūšių paėmimas iš buveinių yra draudžiamas. Pagal Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punktą, jei nėra jokio kito priimtino sprendimo, valstybės narės gali nukrypti visų pirma nuo 5 straipsnio, „kad griežtai prižiūrint ir atrankiniu būdu būtų leista gaudyti, laikyti ar kitaip pagrįstai naudoti nedidelį tam tikrų rūšių paukščių skaičių".

25. Vadovaujantis Teisingumo Teismo praktika, nuo draudimo medžioti Direktyvos II priede (kuris yra minimas 7 straipsnio 1 dalyje) nenurodytas paukščių rūšis galima nukrypti būtent remiantis Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkte paminėtais pagrindais [7]. Taigi laukinių paukščių medžioklė rekreaciniais tikslais gali būti pagrįstas naudojimas, leidžiamas Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkte [8].

7 — Sprendimas *Associazione Italiana per il WWF ir kt.* (minėtas 6 išnašoje, 21 punktas).

8 — 2003 m. spalio 16 d. Sprendimas *Ligue pour la protection des oiseaux sauvages ir kt.* (C-182/02, Rink. p. I-12105, 11 punktas) ir sprendimas *Komisija prieš Italiją* (minėtas 6 išnašoje, 38 punktas).

26. Tam, kad pagal Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punktą ir 9 straipsnio 2 dalį būtų galima nukrypti nuo draudimo paimti iš buveinių, taikomos keturios sąlygos. Pirma, valstybė narė leidimą nukrypti turi taikyti tik tada, kai nėra jokio kito priimtino sprendimo [9]. Antra, paimti iš buveinių galima tik griežtai prižiūrint ir atrankiniu būdu. Trečia, galima leisti paimti iš buveinių tik nedidelį tam tikrų rūšių paukščių skaičių. Ketvirta, nukrypti nuo draudimo paimti iš buveinių galima tik laikantis formalių reikalavimų, išsamiai išdėstytų 9 straipsnio 2 dalyje ir skirtų tam, kad nukrypti leidžiančios nuostatos būtų taikomos tik tada, kai tai yra būtina, taip pat suteiktų Komisijai galimybę taikyti reikiamas kontrolės priemones.

27. Antroji sąlyga įvykdyta, jeigu nacionalinės teisės aktai užtikrina, kad būtų paimama iš buveinių tik atrankiniu būdu ir griežtai prižiūrint [10]. Tai reiškia, kad už nukrypti leidžiančios nuostatos taikymą atsakingos valdžios institucijos turi vykdyti intensyvią priežiūrą, kad pažeidėjai labai rizikuotų būti sugauti ir nubausti.

28. Kad būtų įvykdyta trečioji sąlyga, nacionalinės taisyklės turi užtikrinti, kad iš buveinių būtų paimamas tik nedidelis II priede nenurodytų rūšių paukščių skaičius ir kad būtų palaikytas pakankamas tam tikrų rūšių populiacijos lygis.

29. Jeigu ši sąlyga neįvykdoma, laukinių paukščių naudojimas rekreacinei medžioklei bet kuriuo atveju negali būti laikomas pagrįstu ir todėl priimtinu Direktyvos preambulės vienuoliktos konstatuojamosios dalies prasme. Remiantis 2 straipsniu, skaitomu kartu su Direktyvos preambulės vienuolikta konstatuojamąja dalimi, darytina išvada, kad „nedidelio skaičiaus" kriterijus yra ne absoliutus, o nurodantis bendros populiacijos palaikymą ir atitinkamų rūšių veisimosi padėtį [11].

30. Savo Antroje ataskaitoje dėl Direktyvos 79/409/EEB dėl laukinių paukščių apsaugos taikymo [12], kuri buvo paskelbta 1993 m., Komisija įtvirtino metodą, kaip nustatyti, koks skaičius gali būti laikomas nedideliu pagal 9 straipsnio 1 dalies c punktą. Tam tikros populiacijos palaikymas arba stabilumas priklauso nuo veisimosi padėties ir bendro metinio mirtingumo dėl natūralių priežasčių bei rūšims, kurios gali būti paimamos iš buveinių, – dėl paėmimo iš buveinių

9 — Pirmoji sąlyga negali būti laikoma įvykdyta, jeigu, nesant būtinybės, nukrypstantis gaudymo sezonas sutampa su tais laikotarpiais, kuriems Direktyvoje siekta suteikti ypatingą apsaugą. Sprendimas *Komisija prieš Italiją* (minėtas 6 išnašoje, 39 punktas).

10 — 1988 m. balandžio 27 d. Sprendimas *Komisija prieš Prancūziją* (252/85, Rink. p. 2243, 28 punktas).

11 — Sprendimas *Komisija prieš Prancūziją* (minėtas 10 išnašoje, 28 punktas).

12 — 1993 m. lapkričio 24 d. KOM(93) 572 galutinis.

įprastais būdais. Jeigu, atsižvelgiant į pusiausvyrą tarp veisimosi ir metinio mirtingumo, populiacijos dydis iš esmės išlieka stabilus, išimtinis tam tikro būdo gaudyti „nedidelį skaičių" paukščių leidimas negali sutrikdyti šios pusiausvyros.

31. Remdamasi ornitologinėmis studijomis pirmiau minėtoje ataskaitoje Komisija priėjo prie išvados, kad rūšims, kurios negali būti paimamos iš buveinių, pavyzdžiui, mažesnė nei 1 % įprasto metinio populiacijos mirtingumo norma vis dar gali būti laikoma nedideliu skaičiumi Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkto prasme. Jeigu laikomasi šios didžiausios ribos, rūšių stabilumui pavojaus nėra [13].

32. Galiausiai pagal Direktyvos 9 straipsnio 2 dalį priemonės, kuriomis leidžiama paimti iš buveinių remiantis 9 straipsnio 1 dalies c punktu, turi konkrečiai nurodyti:

— rūšis, kurioms taikomos nukrypti leidžiančios nuostatos,

— leistinas jų gaudymo ar žudymo priemones, įtaisus ar būdus,

— rizikos sąlygas, laiko ir vietos aplinkybes, kuriomis tokie leidimai taikyti nukrypti leidžiančias nuostatas gali būti suteikti,

— instituciją, įgaliotą pareikšti, kad egzistuoja reikalaujamos sąlygos, ir nuspręsti, kokios priemonės, įtaisai ar būdai gali būti naudojami, kokiu mastu ir kas juos gali naudoti, bei

— kontrolės, kuri bus vykdoma, būdus [14].

33. Į tai atsižvelgdamas, toliau nagrinėsiu pateiktus klausimus.

34. Papildomai pažymiu, kad, mano nuomone, „nedidelis skaičius", kuris buvo leistas nagrinėjamos bylos atveju, neatitinka ribų, kurios išplaukia iš Direktyvos 9 straipsnio.

13 — Nors šis nedidelį skaičių apibrėžiantis kriterijus valstybėms narėms nėra teisiškai privalomas, dėl pripažintos jo mokslinės vertės jis gali būti naudojamas kaip pagrindas vertinant, ar valstybė narė atitinka Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkto reikalavimą, kad gali būti medžiojamas tik nedidelis tam tikrų rūšių paukščių skaičius. 1998 m. gegužės 19 d. Sprendimas *Komisija prieš Nyderlandus* (C-3/96, Rink. p. I-3031, 69–70 punktai).

14 — Sprendimas *Ligue pour la protection des oiseaux sauvages ir kt.* (minėtas 8 išnašoje, 18 punktas).

35. Pagal *Regione Lombardia* nustatytas kikilių ir šiaurinių kikilių medžioklės taisykles per kiekvieną sezoną galima sugauti 360 000 kikilių ir 32 000 šiaurinių kikilių. Šiuos skaičius palyginus su kriterijumi, kurį Komisija pripažįsta pateisinantį leidžiančiai nukrypti nuostatai pagal Paukščių direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punktą taikyti, t. y. daugiausia 1 % metinio atitinkamos populiacijos mirtingumo norma, per *Regione Lombardia* migruojančių kikilių ir šiaurinių kikilių metinė mirtingumo norma būtų atitinkamai 36 milijonai ir 3,2 milijono. Jeigu manytume, kad kiekvienais metais miršta 30 % populiacijos (gana realus skaičius smulkių migruojančių paukščių rūšims), tai reikštų, kad vien *Regione Lombardia* tenka 120 milijonų kikilių bei 10,7 milijono šiaurinių kikilių.

C — *Pirmasis klausimas*

36. Užduodamas pirmąjį klausimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs nacionalinis teismas nori sužinoti, ar Direktyvą perkeliančios nacionalinės nuostatos turi reglamentuoti visus atvejus, kurie pagal šią Direktyvą turi būti saugomi. Nacionalinis teismas konkrečiai klausia dėl vienos iš Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkte įtvirtintų sąlygų, t. y. kad gaudyti, laikyti ar kitaip pagrįstai naudoti galima tik nedidelį tam tikrų rūšių paukščių skaičių.

37. EB 249 straipsnyje nustatyta, kad direktyva yra privaloma kiekvienai valstybei narei, kuriai ji skirta, rezultato, kurį reikia pasiekti, atžvilgiu, bet nacionalinės valdžios institucijos pasirenka jos įgyvendinimo formą ir būdus. Tačiau tai nereiškia, kad tai, kaip įgyvendinti direktyvas, palikta vien valstybių narių diskrecijai.

38. Pirma, tam, kad direktyva būtų įgyvendinta teisingai, nacionalinė teisė turi perimti jos turinio esmę pakankamai aiškiai ir tiksliai per direktyvoje nustatytą terminą [15]. Dėl Paukščių direktyvos perkėlimo Teisingumo Teismas yra nustatęs, kad kriterijai, kuriuos turi įvykdyti valstybės narės, kad galėtų nukrypti nuo Direktyvoje įtvirtintų draudimų, turi būti atkartoti konkrečiose nacionalinėse nuostatose, nes teisingas perkėlimas tampa ypač svarbus tais atvejais, kai tvarkyti bendrą paveldą valstybių narių atitinkamose teritorijose yra patikėta šioms valstybėms [16].

39. Antra, tam, kad būtų tinkamai taikomos ir vykdomos nacionalinės nuostatos, inkorporuojančios direktyvoje įtvirtintus standartus, reikalaujama, kad valstybės narės sukurtų teisinę ir administracinę sistemą. Tai reiškia, jog turi būti paskirtos valdžios institucijos, atsakingos už šių nuostatų tai-

15 — Žr., pvz., 1997 m. kovo 13 d. Sprendimą *Komisija prieš Prancūziją* (C-197/96, Rink. p. I-1489, 15 punktas).

16 — 6 išnašoje minėtų sprendimų *Komisija prieš Italiją* 9 punktas; *Komisija prieš Belgiją* 9 punktas ir *Komisija prieš Nyderlandus* 28 punktas.

kymą, užtikrinta, kad šioms institucijoms būtų suteikta pakankamai įgaliojimų, sudarytos sąlygos kontroliuoti, kaip laikomasi šių nuostatų, suteiktos teisinės gynybos garantijos, užtikrinta galimybė pasinaudoti teisinėmis gynybos priemonėmis, nustatytos sankcijos už šių nuostatų pažeidimus ir sukurtos prievartos struktūros šiems pažeidimams tirti.

40. Galiausiai direktyvos tikslų įgyvendinimas turi būti užtikrintas kompetentingoms nacionalinėms valdžios institucijoms aktyviai taikant visas nacionalines nuostatas, perkeliančias direktyvą į nacionalinę teisę, taip pat patikimai užtikrinant šių nuostatų laikymąsi pažeidimo atveju [17]. Sprendime *Marks & Spencer* Teisingumo Teismas pažymėjo, kad „direktyvos poveikis nesibaigia priėmus nacionalines priemones, teisingai įgyvendinančias direktyvą. Net priėmus šias priemones valstybėms narėms lieka pareiga praktiškai užtikrinti, kad direktyva būtų taikoma visiškai". Teisingumo Teismas nusprendė, kad dėl šios priežasties privatūs asmenys turi teisę nacionaliniuose teismuose remtis prieš valstybę direktyvos nuostatomis, kurios, atsižvelgiant į jų dalyką, yra besąlyginės ir pakankamai tikslios, „visais atvejais, kai faktiškai nėra užtikrinta, kad direktyva būtų taikoma visiškai, t. y. ne tik tuomet, kai direktyva buvo neįgyvendinta ar įgyvendinta neteisingai, bet ir tuomet, kai teisingai direktyvą įgyvendinančios nacionalinės priemonės nėra taikomos taip, kad būtų pasiektas direktyvos tikslas" [18].

41. Nagrinėjamoje byloje antrasis teisingo įgyvendinimo reikalavimas nėra įvykdytas.

42. Pagal Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punktą valstybės narės, laikydamosi jame įtvirtintų reikalavimų, gali išimties tvarka leisti paimti iš buveinių saugomas paukščių rūšis, kurioms taikomas draudimas paimti iš buveinių. Viena iš šių sąlygų yra ta, jog nacionalinės taisyklės turi užtikrinti, kad būtų paimamas iš buveinių tik nedidelis II priede nenurodytų rūšių paukščių skaičius ir kad būtų palaikytas pakankamas šių rūšių populiacijos lygis.

43. Įstatymo Nr. 157/92 19a straipsnio 1 dalyje regionams suteikta teisė taikyti šią specialią nukrypti leidžiančią nuostatą. Savaime suprantama, regionai, kaip atsakingo-

17 — Žr. mano 2004 m. rugsėjo 23 d. Išvados byloje *Komisija prieš Airiją* (2005 m. balandžio 26 d. Sprendimas C-494/01, Rink. p. I-3331) 23–27 punktus.

18 — 2002 m. liepos 11 d. Sprendimas *Marks & Spencer* (C-62/00, Rink. p. I-6325, 27 punktas).

sios viešosios valdžios institucijos, turi atsižvelgti į kriterijus ir sąlygas, įtvirtintus Direktyvos 9 straipsnio 1 ir 2 dalyse.

44. Mano nuomone, šios užduoties priskyrimas vien tik kompetentingoms regioninėms valdžios institucijoms neužtikrina, kad Direktyva būtų įgyvendinta tinkamai, nes tokiu būdu Italijos teisės aktai negarantuoja, jog kiekvienos iš kompetentingų regioninių valdžios institucijų, veikiančių atskirai, leidžiamas sugauti atitinkamų rūšių paukščių bendras skaičius neviršys Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkte leidžiamo „nedidelio skaičiaus".

45. Tinkamas įgyvendinimas nacionalinėje teisės sistemoje nėra užtikrintas, nes Direktyvą įgyvendinančiuose Italijos teisės aktuose nėra įtvirtintas mechanizmas, leidžiantis nustatyti bendrą leistiną atitinkamų rūšių paukščių skaičių, kuris gali būti sugautas Italijos teritorijoje, ir nėra nuostatų, skirtų užtikrinti, kad kompetentingi regionai bendrai neviršys didžiausio skaičiaus. Beje, ši išvada niekaip nesumenkina valstybių narių veiksmų laisvės savo vidaus struktūros, skirtos įgyvendinti Direktyvą ir prižiūrėti atitinkamų taisyklių laikymąsi, atžvilgiu.

46. Todėl siūlau į pirmąjį klausimą atsakyti taip: Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punktas reikalauja, kad įgyvendindamos šią nuostatą valstybės narės užtikrintų, jog taikant joje įtvirtintą nukrypti leidžiančią nuostatą leidžiamas sugauti skaičius neviršytų didžiausio skaičiaus, kurį apima terminas „nedidelis skaičius". Netgi jeigu įgyvendinimas yra patikėtas decentralizuotoms provincijos valdžios institucijoms, valstybėms narėms ir toliau išlieka pareiga užtikrinti Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkte numatytą rezultatą.

D — *Antrasis klausimas*

47. Antruoju klausimu nacionalinis teismas siekia išsiaiškinti, ar Direktyvą perkeliančios nacionalinės nuostatos turėtų pateikti nuorodą į nustatytą ar nustatytiną kriterijų, pagal kurį galima būtų apskaičiuoti leistiną paimti iš buveinių nedidelį paukščių skaičių.

48. Remiantis Direktyvos preambulės vienuolikta konstatuojamąja dalimi, darytina išvada, kad „nedidelio skaičiaus" kriterijus yra ne absoliutus, o siejamas su atitinkamų rūšių populiacijos lygiu, jos veisimosi padėtimi visoje Bendrijoje ir bendru metiniu mirtingumu.

49. Direktyvos 2 straipsnyje reikalaujama, kad valstybės narės imtųsi reikiamų priemo-

nių visų paukščių rūšių populiacijoms palaikyti tokiu lygiu, kuris visų pirma atitiktų ekologinius, mokslinius ir kultūrinius reikalavimus, derinant juos su ekonominiais ir rekreaciniais reikalavimais, arba stengtųsi šių rūšių populiacijas priartinti prie tokio lygio.

50. Iš to darytina išvada, kad nacionalinės taisyklės turi užtikrinti, jog nustatydamos „nedidelį skaičių" valstybės narės atsižvelgtų į atitinkamų rūšių populiacijos lygį, jos veisimosi padėtį visoje Bendrijoje ir bendrą metinį mirtingumą, kad būtų palaikytas pakankamas šių rūšių populiacijos lygis.

51. Todėl į antrąjį klausimą turi būti atsakyta taip: Direktyva reikalauja, kad Direktyvą perkeliančios nacionalinės nuostatos užtikrintų, jog nustatant „nedidelį skaičių" būtų atsižvelgta į atitinkamų rūšių populiacijos lygį, jos veisimosi padėtį visoje Bendrijoje ir bendrą metinį mirtingumą, kad būtų garantuotas pakankamo atitinkamų rūšių populiacijos lygio palaikymas.

E — *Trečiasis klausimas*

52. Trečiasis ir ketvirtasis prašyme priimti prejudicinį sprendimą pateikti klausimai yra susiję su nacionalinės priemonės atitiktimi Bendrijos teisei. Nors tiesa, kad šioje byloje Teisingumo Teismas negali spręsti, ar nacionalinės nuostatos atitinka Bendrijos teisę, tačiau jis gali pateikti „Bendrijos teisės aiškinimo kriterijus, kurie nacionaliniam teismui padėtų išspręsti jo nagrinėjamą teisinę problemą" [19].

53. Todėl reikia manyti, kad užduodamas trečiąjį klausimą nacionalinis teismas iš esmės siekia sužinoti, ar Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punktas turi būti aiškinamas kaip reikalaujantis nustatyti procedūrą, kuri leistų regionams pasiekti privalomą susitarimą, kaip turėtų būti pasidalyta kvota.

54. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nacionalinis teismas pažymi, kad pagal Italijos įstatymo Nr. 157/92 19a straipsnio 3 dalį prieš įsigaliojant medžioklės taisyklėms, skirtoms įgyvendinti Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punktą, regionai turi pasikonsultuoti su *INFS* arba kitomis pripažintomis mokslinėmis institucijomis.

19 — Žr., pvz., sprendimą *Parfümerie-Fabrik 4711* (minėtas 5 išnašoje, 12 punktas).

55. Tačiau to nepakanka užtikrinti, kad bus įvykdytos Direktyvos sąlygos, nes *INFS* nuomonė yra neprivaloma.

56. 46 punkte jau pažymėjau, jog Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkte nustatyta pareiga valstybėms narėms įgyvendinant šią nuostatą užtikrinti, kad taikant joje įtvirtintą nukrypti leidžiančią nuostatą leidžiamas sugauti skaičius neviršytų didžiausio skaičiaus, kurį apima terminas „nedidelis skaičius". Net jeigu įgyvendinimas yra patikėtas decentralizuotoms provincijos valdžios institucijoms, valstybėms narėms ir toliau išlieka pareiga užtikrinti Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkte numatytą rezultatą.

57. Tai, kad numatytam rezultatui užtikrinti teisės aktų leidėjas kaip procedūrą susitarimui pasiekti pasirenka paskirstymo mechanizmą ar kokią nors kitą tvarką, priklauso valstybių narių diskrecijai, kuria jos naudojasi savo vidaus struktūros šiai Direktyvai įgyvendinti atžvilgiu. Kad ir kokį sprendimą teisės aktų leidėjas pasirinktų, jis privalo užtikrinti, kad kompetentingi regionai bendrai neviršytų bendro leistino sugauti atitinkamų rūšių paukščių skaičiaus ir kad visoje nacionalinėje teritorijoje būtų leista gaudyti, laikyti ar kitaip pagrįstai naudoti tik nedidelį tam tikrų rūšių paukščių skaičių.

58. Taigi į trečiąjį klausimą turi būti atsakyta taip: Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkte nustatyta pareiga valstybėms narėms įgyvendinant šią nuostatą užtikrinti, kad kompetentingi regionai bendrai neviršytų bendro leistino sugauti atitinkamų rūšių paukščių skaičiaus.

F — *Ketvirtasis klausimas*

59. Ketvirtuoju klausimu nacionalinis teismas iš esmės siekia sužinoti, ar Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punktas draudžia tokią nacionalinę kontrolės procedūrą, kokia įtvirtinta Italijos įstatymo Nr. 157/92 19a straipsnyje, prieš kurią yra oficialaus įspėjimo stadija ir kuriai taikomi terminai, per kuriuos baigiasi trumpas šio leidimo paimti iš buveinių laikotarpis.

60. Pagal Italijos Įstatymo Nr. 157/92 19a straipsnio 4 dalį Regioninių reikalų ministrui pasiūlius, Aplinkos apsaugos, urbanistikos ir teritorinio planavimo ministrui pritarus ir pasikonsultavęs su Ministrų taryba Ministrų tarybos pirmininkas gali, pranešęs atitinkamam regionui, panaikinti regionines priemones, pažeidžiančias Įstatymą Nr. 157/92 ar Direktyvą.

61. Iš bylos medžiagos matyti, kad pagrindinėje byloje dėl šios kontrolės būdo buvo pateikti du prieštaravimai:

a) taip kontroliuojant nėra atsižvelgiama į galimybę, kad nors vieno arba kelių atskirų regionų sprendimai ir atitinka Direktyvą, kartu su daugelio kitų regionų sprendimais jie gali viršyti Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkte nustatytą standartą;

b) Italijos Įstatymo Nr. 157/92 19a straipsnio 4 dalyje apibrėžta procedūra neužtikrina veiksmingos atitikties Direktyvai kontrolės, nes jos metu taikomi techniniai terminai reiškia, kad Direktyvos bei įgyvendinančių nacionalinės teisės aktų neatitinkantys regioniniai sprendimai negali būti panaikinti laiku.

62. Išsamiai nevertindamas šių argumentų, manau, kad iš Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkto siekių ir tikslų kyla reikalavimai, kuriuos turi atitikti nacionalinės įgyvendinančios taisyklės. 46 punkte aš jau paaiškinau, jog Direktyva reikalauja, kad nacionalinės teisės aktai užtikrintų didžiausio leistino sugauti skaičiaus, išplaukiančio iš Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkto, laikymąsi. Vadinasi, jeigu kompetentingų regioninių valdžios institucijų sprendimai lemia arba gali lemti Direktyvos neatitinkantį rezultatą, šie teisės aktai taip pat turėtų užtikrinti galimybę laiku ir veiksmingai įsikišti.

63. Todėl atsakymą į ketvirtąjį klausimą galima suformuluoti taip: netgi decentralizuoto Direktyvos 79/409 įgyvendinimo atveju iš valstybių narių pareigos užtikrinti didžiausio leistino sugauti skaičiaus, nustatyto taikant Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punktą, laikymąsi, išplaukia, kad nacionalinės teisės aktai turi užtikrinti, jog kompetentingų regioninių valdžios institucijų sprendimai bus kontroliuojami veiksmingai ir laiku.

VI — Išvada

64. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, manau, kad į *Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia* pateiktus klausimus turi būti atsakyta taip:

„1. 1979 m. balandžio 2 d. Tarybos direktyvos 79/409/EEB dėl laukinių paukščių apsaugos 9 straipsnio 1 dalies c punktas reikalauja, kad įgyvendindamos šią nuostatą valstybės narės užtikrintų, jog taikant joje įtvirtintą nukrypti leidžiančią nuostatą leidžiamas sugauti skaičius neviršytų didžiausio skaičiaus, kurį apima terminas „nedidelis skaičius". Net jeigu įgyvendinimas yra patikėtas decentralizuotoms provincijos valdžios institucijoms, valstybėms narėms ir toliau išlieka pareiga užtikrinti Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punkte numatytą rezultatą.

2. Direktyva 79/409 reikalauja, kad Direktyvą perkeliančios nacionalinės nuostatos užtikrintų, jog nustatant „nedidelį skaičių" būtų atsižvelgta į atitinkamų rūšių populiacijos lygį, jos veisimosi padėtį visoje Bendrijoje ir bendrą metinį mirtingumą, kad būtų garantuotas pakankamo atitinkamų rūšių populiacijos lygio palaikymas.

3. Direktyvos 79/409 9 straipsnio 1 dalies c punkte nustatyta pareiga valstybėms narėms įgyvendinant šią nuostatą užtikrinti, kad kompetentingi regionai bendrai neviršytų bendro leistino sugauti atitinkamų rūšių paukščių skaičiaus.

4. Netgi decentralizuoto Direktyvos 79/409 įgyvendinimo atveju iš valstybių narių pareigos užtikrinti didžiausio leistino sugauti skaičiaus, nustatyto taikant Direktyvos 9 straipsnio 1 dalies c punktą, laikymąsi išplaukia, jog nacionalinės teisės aktai turi užtikrinti, kad kompetentingų regioninių valdžios institucijų sprendimai bus kontroliuojami veiksmingai ir laiku."