YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
7 päivänä maaliskuuta 1996 *

Asiassa C-118/94,

jonka Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Italia) on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Associazione Italiana per il World Wildlife Fund

Ente Nazionale per la Protezione Animali,

Lega per l'Ambiente — Comitato Regionale,

Lega Anti Vivisezione — Delegazione Regionale,

Lega per l'Abolizione della Caccia,

Federnatura Veneto ja

Italia Nostra — Sezione di Venezia

vastaan

Regione Veneto

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ennakkoratkaisun luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1) 9 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. A. O. Edward sekä tuomarit J.-P. Puissochet, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (esittelevä tuomari) ja P. Jann,

julkisasiamies: N. Fennelly,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Associazione Italiana per il World Wildlife Fund, edustajanaan asianajaja A. Pavanini, Venetsia,

— Federazione Italiana della Caccia, väliintulija pääasian oikeudenkäynnissä, edustajinaan asianajaja I. Gorlani, Brescia, ja asianajaja M. Thewes, Luxemburg,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet L. Gussetti ja M. van der Woude,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Associazione Italiana per il World Wildlife Fundin, edustajanaan asianajaja A. Pavanini; Federazione Italiana della Caccian, edustajinaan asianajajat I. Gorlani ja M. Thewes sekä asianajaja C. Lagier, Lyon; ja komission, asiamiehinään L. Gussetti ja M. van der Woude, esittämät suulliset huomautukset 14.9.1995 pidetyssä istunnossa,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.10.1995 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunale amministrativo regionale per il Veneto on 27.5.1993 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 21.4.1994, esittänyt ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisen ennakkoratkaisukysymyksen luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1, jäljempänä lintudirektiivi) 9 artiklan tulkinnasta.

2 Kysymys on tullut esiin oikeudenkäynnissä, jossa Associazione Italiana per il World Wildlife Fund ja joukko muita luonnonsuojeluyhdistyksiä (jäljempänä kantajat) on nostanut kanteen Regione Venetoa vastaan, jota tukee Federazione Italiana della Caccia (jäljempänä metsästysyhdistys), saadakseen kumotuksi Regione Veneton 21.7.1992 tekemän päätöksen metsästyskausista metsästysvuodelle 1992/1993, koska kantajien mukaan päätöksellä loukataan lintudirektiivissä säädettyjä periaatteita.

3 Direktiivin 5 artiklan a kohdassa kielletään yleisesti kaikkien niiden lintulajien tappaminen ja pyydystäminen, jotka elävät luonnonvaraisesti jäsenvaltioiden Euroopan kuuluvalla alueella, johon perustamissopimusta sovelletaan (jäljempänä suojeltavat lajit).

4 Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään kuitenkin, että liitteessä II lueteltuja lajeja voidaan metsästää kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

5 Lisäksi jäsenvaltiot voivat poiketa tästä rajoitetusta metsästyskiellosta sekä muista direktiivin 5, 6 ja 8 artiklassa säädetyistä rajoituksista ja kielloista direktiivin 9 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdassa luetelluista syistä, joita ovat ensiksikin kansanterveyden, yleisen turvallisuuden ja lentoturvallisuuden turvaaminen, maataloudelle koituvien vakavien vahinkojen estäminen, kasviston ja eläimistön suojeleminen; toiseksi tutkimus- ja opetustarkoitus, kannan lisäämis- ja uudelleenistutustarkoitus sekä näitä varten tapahtuva kasvatus; kolmanneksi tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystäminen, hallussapitäminen tai muuten asiallinen hyötykäyttö, ja kaikissa näissä kolmessa tapauksessa sillä edellytyksellä, että muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole.

6 Saman artiklan 2 kohdan mukaan poikkeuksissa on mainittava lajit, joita poikkeukset koskevat, pyydystämistä tai tappamista varten hyväksytyt välineet, laitteet ja menetelmät, vaaratekijät sekä ne ajalliset ja paikalliset olot, joissa näitä poikkeuksia voidaan myöntää, viranomainen, joka on valtuutettu ilmoittamaan, että vaaditut edellytykset täytetään, ja joka päättää, missä laajuudessa ja kuka saa käyttää mitäkin välineitä, laitteita ja menetelmiä, ja lopuksi on mainittava suoritettavat tarkastukset.

7 Tasalämpöisten luonnonvaraisten eläinten suojelusta ja riistanmetsästyksestä 11.2.1992 annetun Italian lain nro 157 (GURI nro 46, 25.2.1992, täydennysosa, s. 3, jäljempänä laki nro 157) 1 pykälän 3 momentissa säädetään, että tavanomaisilla alueilla (regioni a statuto ordinario) annetaan säädöksiä kaikkien luonnonvaraisten eläinlajien hoitamisesta ja suojelusta tämän lain, kansainvälisten sopimusten ja yhteisön direktiivien mukaisesti. Lain nro 157 1 pykälän 4 momentin mukaan direktiivi 79/409/ETY saatetaan täysin osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja sitä noudatetaan siten ja silloin kuin tässä laissa säädetään.

8 Lain nro 157 18 pykälän 1 momentissa luetellaan lajit, joita voidaan metsästää, ja näiden joukossa on lintulajeja, joita ei ole lintudirektiivin liitteessä II. Metsästystä koskevan yhteisön oikeuden ja kansainvälisen oikeuden saattamisesta osaksi

kansallista oikeutta 18 pykälän 3 momentissa säädetään, että valtioneuvoston puheenjohtaja tekee toimivaltaisen ministeriön esityksestä luonnonvaraisiin eläimiin erikoistunutta kansallista tutkimuslaitosta kuultuaan muutoksia metsästettävien lajien luetteloon voimassa olevien yhteisön direktiivien ja allekirjoitettujen kansainvälisten yleissopimusten mukaisesti, ottaen huomioon kunkin lajin merkityksen alueellaan. Saman pykälän 4 momentin mukaan alueet päättävät alueellisista metsästyskausista, ja ne antavat koko metsästysvuotta koskevat säännökset ottaen huomioon muun muassa 1 ja 3 momentin säännökset.

9 Kantajat ovat esittäneet Tribunale amministrativo regionale per il Venetolle, että Regione Veneton päättämien metsästyskausien mukaan on sallittua metsästää tiettyjä lintulajeja, joita ei ole lintudirektiivin liitteessä II mainittujen lintulajien joukossa, vaikka direktiivin 9 artiklassa säädettyä poikkeusmahdollisuutta ei olisi tässä tapauksessa voitu soveltaa, koska tällaisen poikkeuksen erityiset ja ehdottomat edellytykset eivät täyty, eikä näitä edellytyksiä ole edes tutkittu tai tuotu ilmi asianmukaisella tavalla.

10 Kansallisen tuomioistuimen mukaan riidanalaisen päätöksen pätevyyttä ei voida tutkia suoraan direktiivin perusteella, koska on olemassa laki nro 157, jolla direktiivi on saatettu osittain osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ja jossa on tämän lain täytäntöönpanemiseksi tehtyjen hallinnollisten päätösten pätevyyden arviointikriteerit. Kansallisen tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että riidanalaisten metsästyskausien lainmukaisuutta arvioidaan ainoastaan lain nro 157 18 pykälän perusteella eikä sellaisiin liitteissä oleviin luetteloihin voida vedota suoraan, jotka on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

11 Italialainen tuomioistuin esittää myös, että kansallinen lainsäätäjä ei ole ilmeisestikään katsonut, että direktiivin 9 artiklalla rajoitettaisiin sen harkintavaltaa, koska se on käyttänyt tässä artiklassa säädettyä poikkeusmahdollisuutta, vaikkei se olekaan maininnut artiklaa nimenomaisesti, ja se on kirjannut lain nro 157 18 pykälässä olevaan luetteloon tiettyjä lintulajeja, joita ei lintudirektiivin mukaan saa metsästää.

12 Tribunale amministrativo regionale per il Veneto on katsonut, että sen käsiteltävänä olevan riidan ratkaisu riippuu lintudirektiivin 9 artiklan tulkinnasta, joten se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen siitä, "onko Italian tasavallalla direktiivi 79/409/ETY 9 artiklan mukaan velvollisuus näyttää toteen sopivalla säännöksellä tai toimenpiteellä (riippuen siitä, käytetäänkö lainsäädäntö- vai hallintotointa), että poikkeuksen soveltamiseksi on olemassa edellä mainitun direktiivin mukaisia perusteltuja yksittäisiä syitä".

Ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottaminen

13 Metsästysyhdistys katsoo, että ennakkoratkaisupyyntöä ei pidä ottaa tutkittavaksi, koska kansallisen tuomioistuimen esittämä kysymys koskee ennemminkin Italian täytäntöönpanosäännösten yhteensopivuutta lintudirektiivin 9 artiklan kanssa kuin tämän artiklan tulkintaa.

14 Tämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä. Itse ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen sanamuodosta ilmenee, että kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta lintudirektiivin 9 artiklan tulkintaa. Koska ennakkoratkaisukysymykset koskevat yhteisön oikeuden säännöksen tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuin antaa ennakkoratkaisun ilman, että sen pitäisi periaatteessa tutkia niitä olosuhteita, joissa kansalliset tuomioistuimet ovat päättäneet esittää sille ennakkoratkaisupyynnön ja joissa ne aikovat soveltaa sellaista yhteisön oikeuden säännöstä, josta ne ovat pyytäneet ennakkoratkaisua (ks. yhdistetyt asiat C-297/88 ja C-197/89, Dzodzi, tuomio 18.10.1990, Kok. 1990, s. I-3763, 35 ja 39 kohta).

15 Asia olisi toisin ainoastaan tapauksessa, jossa joko kävisi ilmi, että perustamissopimuksen 177 artiklan mukaista menettelyä on käytetty sen tavoitteen vastaisesti ja sillä on pyritty saamaan yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisu keinotekoiseen riitaan, tai tapauksessa, jossa olisi ilmeistä, että sitä yhteisön oikeuden säännöstä, jota yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty tulkitsemaan, ei voida soveltaa (em. asia Dzodzi, tuomion 40 kohta). Tästä ei ole kuitenkaan nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kysymys.

16 Esitettyyn kysymykseen on siis vastattava.

Ennakkoratkaisukysymys

17 Esitetyllä kysymyksellä yhteisöjen tuomioistuinta on itse asiassa pyydetty tarkentamaan niitä edellytyksiä, joilla lintudirektiivin 9 artiklassa sallitaan jäsenvaltioiden poiketa direktiivin 5 ja 7 artiklassa säädetystä suojeltavien lajien yleisestä metsästyskiellosta.

18 Aluksi on todettava, että kun kansallista tuomioistuinta on pyydetty tulkitsemaan ja soveltamaan kansallista lakia ja erityisesti kansallisen lain sellaista säännöstä, joka on säädetty yhteisön direktiivin täytäntöönpanemiseksi, sen on tehtävä tämä kaikin mahdollisin tavoin direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta se saavuttaisi direktiivillä tavoitellun päämäärän ja jotta se noudattaisi myös perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan määräyksiä (asia 14/83, Von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984, Kok. 1984, s. 1891, 26 kohta, ja asia C-91/92, Faccini Dori, tuomio 14.7.1994, Kok. 1994, s. I-3325, 26 kohta).

19 Lisäksi on huomattava, että kun yhteisön viranomaiset ovat direktiivillä asettaneet jäsenvaltioille velvollisuuden toteuttaa tiettyjä toimenpiteitä, tämän direktiivin tehokas vaikutus (effet utile) heikentyisi, jos yksityiset eivät voisi vedota direktiiviin kansallisissa tuomioistuimissa ja jos kansalliset tuomioistuimet eivät voisi ottaa direktiiviä huomioon yhteisön oikeuden osana (asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1982, Kok. 1982, s. 53, 23 kohta). Näin ollen kaikissa niissä tapauksissa, joissa direktiivin säännökset näyttävät sisältönsä puolesta olevan ehdottomia ja riittävän yksityiskohtaisia, yksityiset voivat vedota niihin kansallisessa tuomioistuimessa kaikkia valtion viranomaisia vastaan sekä silloin, kun direktiiviä ei ole määräajassa saatettu osaksi jäsenvaltion oikeusjärjestystä että silloin, kun se on pantu täytäntöön virheellisesti (asia 103/88, Fratelli Costanzo, tuomio 22.6.1989, Kok. 1989, s. 1839, 29 ja 30 kohta). Sitä paitsi kansallisella tuomioistuimella, jonka tehtävä on soveltaa yhteisön oikeutta toimivaltansa rajoissa, on velvollisuus turvata näiden normien tehokas vaikutus ja tarvittaessa jättää viran puolesta noudattamatta

kaikkia niiden vastaisia ja jopa myöhemmin säädettyjä kansallisia säännöksiä ilman, että sen tarvitsisi ensin esittää tai odottaa näiden korvaamista uudella lainsäädännöllä tai muussa perustuslain mukaisessa menettelyssä (asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978, Kok. 1978, s. 629, ja yhdistetyt asiat C-13/91 ja C-113/91, Debus, tuomio 4.6.1992, Kok. 1992, s. I-3617, 32 kohta).

20 Jotta esitettyyn kysymykseen voitaisiin vastata, on ensin huomattava, että asiassa komissio vastaan Ranska (asia 252/85, tuomio 27.4.1988, Kok. 1988, s. 2243, 5 kohta) antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut lintudirektiivin osalta, että vaikka yhteisön normien saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei välttämättä tarkoita sitä, että yhteisön säännökset olisi muodoltaan ja sisällöltään toistettava nimenomaisella ja erityisellä säännöksellä, vaan yleinen oikeudellinen yhteys voi olla riittävä, jos se on tarpeeksi selkeä ja yksityiskohtainen turvatakseen tehokkaasti direktiivin soveltamisen, huolellinen täytäntöönpano on kuitenkin erityisen tärkeää nyt käsiteltävänä olevan asian kaltaisessa tapauksessa, jossa jäsenvaltioiden tehtävänä on hoitaa alueellaan yhteistä perintöä.

21 On myös huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin on korostanut, että lintudirektiivin 9 artiklassa säädetyssä mahdollisuudessa poiketa metsästysrajoituksista ja direktiivin 5, 6 ja 8 artiklassa mainituista muista rajoituksista ja kielloista edellytetään kolmen edellytyksen täyttymistä. Ensiksikin jäsenvaltion on rajoitettava poikkeus sellaisiin tapauksiin, joissa ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua. Toiseksi poikkeus on perusteltava ainakin yhdellä niistä seikoista, jotka on lueteltu tyhjentävästi 9 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdassa. Kolmanneksi poikkeuksen on täytettävä 9 artiklan 2 kohdassa mainitut yksityiskohtaiset muotovaatimukset, joiden tarkoituksena on rajoittaa poikkeuksen käyttäminen vain niihin tapauksiin, joissa se on ehdottoman välttämätöntä, ja helpottaa komission tehtävänä olevaa valvontaa. Vaikka artiklassa siis sallitaan laaja poikkeaminen yleisestä suojelun periaatteesta, sillä pyritään siihen, että poikkeusta sovellettaisiin ainoastaan sellaisiin yksittäistapauksiin, joissa erityiset olosuhteet sitä erityisesti vaativat (asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1987, Kok. 1987, s. 3029, 7 kohta, ja asia 262/85, komissio v. Italia, tuomio 8.7.1987, Kok. 1987, s. 3073, 7 kohta).

22 Luonnonvaraisten lintujen suojelun osalta on täsmennetty, että jäsenvaltioiden on säädettävä yksityiskohtaisissa kansallisissa säännöksissä niistä seikoista, joiden

perusteella jäsenvaltiot voivat poiketa lintudirektiivissä säädetyistä kielloista (asia C-339/87, komissio v. Alankomaat, tuomio 15.3.1990, Kok. 1990, s. I-851, 28 kohta).

23 Sitä paitsi on huomattava, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Italia antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi lintudirektiivin 9 artiklaa tapauksessa, joka koski kansallista metsästyssäännöstä, jonka mukaan alueet saattavat hoitaa itse tai antaa erityissäännöksin luvan hoitaa laitteita, joilla pyydystetään ja kuljetetaan vangitsemistarkoituksessa myös metsästysaikojen ulkopuolella sellaisia muuttolintuja, joita voidaan tämän lain mukaan metsästää, ja joita käytetään houkutuslintuina piilosta metsästämiseen ja muihin kuin ammattimaisiin tarkoituksiin perinteisillä markkinoilla ja toreilla. Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi kuitenkin ensin, että kyseisessä säännöksessä ei lainkaan viitattu lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan direktiivin 7 ja 8 artiklasta voidaan poiketa ainoastaan silloin, kun muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole, ja toiseksi, että lintudirektiivin 9 artiklan 2 kohdan vastaisesti säännöksessä ei mainittu pyydystämistä varten hyväksyttyjä välineitä, laitteita ja menetelmiä, niitä ajallisia ja paikallisia oloja, joissa näitä poikkeuksia voidaan myöntää, eikä lajeja, joita poikkeukset koskevat. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kun kysymyksessä olevassa säännöksessä ei ollut lintudirektiivin 9 artiklan 2 kohdassa säädettyjä kriteerejä ja edellytyksiä eikä siinä asetettu alueille velvollisuutta ottaa huomioon näitä kriteerejä ja edellytyksiä, tästä seurasi oikeudellinen epävarmuus siitä, mitä velvollisuuksia alueiden oli noudatettava päätöksiä tehdessään. Näin ollen sitä ei ollut turvattu, että tiettyjen lintulajien pyydystäminen olisi rajoitettu mahdollisimman vähiin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti, tai sitä, ettei pyydystyskausi olisi tarpeettomasti ristiriidassa niiden aikojen kanssa, jolloin direktiivillä pyritään erityisesti suojelemaan lintuja, eikä sitä, etteivät pyydystysvälineet, -laitteet ja -menetelmät olisi sellaisia, että lintuja pyydystetään suuria määriä valikoimatta lajeja, jolloin laji voi hävitä paikallisesti. Yhteisöjen tuomioistuin teki tästä sen johtopäätöksen, että lintudirektiivin 9 artiklan olennaisia säännöksiä ei ollut pantu huolellisesti, selkeästi ja yksiselitteisesti täytäntöön Italian lainsäädännössä (em. asia komissio v. Italia, tuomion 39 kohta).

24 Yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan tiettyjä lajeja voi periaatteessa metsästää vapaasti ja jossa ei oteta huomioon alueellisten viranomaisten säätämiä päinvastaisia säännöksiä, ei ole lintudirektiivissä säädettyjen suojeluvaatimusten mukainen ja loukkaa oikeusvarmuuden periaatetta (asia C-157/89, komissio v. Italia, tuomio 17.1.1991, Kok. 1991, s. I-57, 16 ja 17 kohta).

25 Näin ollen kansallinen lainsäädäntö, jossa sallitaan tiettyjen sellaisten lintulajien metsästys, joita ei ole lintudirektiivin liitteessä II olevassa luettelossa, ja jossa ei kuitenkaan esitetä kriteerejä poikkeuksen käyttämiseen eikä velvoiteta selvästi ja yksityiskohtaisesti eri hallinnollisia alueita ottamaan huomioon näitä kriteerejä ja soveltamaan niitä, ei ole lintudirektiivin 9 artiklassa poikkeuksen käyttämiselle asetettujen vaatimusten mukainen.

26 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että lintudirektiivin 9 artiklaa on tulkittava siten, että siinä sallitaan jäsenvaltioiden poiketa direktiivin 5 ja 7 artiklassa säädetystä suojeltavien lajien yleisestä metsästyskiellosta ainoastaan toimenpiteillä, joissa viitataan riittävän yksityiskohtaisesti artiklan 1 ja 2 kohdassa mainittuihin seikkoihin.

Oikeudenkäyntikulut

27 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneelle Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Tribunale amministrativo regionale per il Veneton 27.5.1993 tekemällä päätöksellä esittämän ennakkoratkaisukysymyksen seuraavasti:

Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY 9 artiklaa on tulkittava siten, että siinä sallitaan jäsenvaltioiden poiketa direktiivin 5 ja 7 artiklassa säädetystä suojeltavien lajien yleisestä metsästyskiellosta ainoastaan toimenpiteillä, joissa viitataan riittävän yksityiskohtaisesti artiklan 1 ja 2 kohdassa mainittuihin seikkoihin.

Edward Puissochet Moitinho de Almeida

Gulmann Jann

Julistettiin Luxemburgissa 7 päivänä maaliskuuta 1996.

R. Grass D. A. O. Edward

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja