JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
9 päivänä kesäkuuta 2005 [1]

I Johdanto

1. Komissio väittää tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole pannut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (jäljempänä luontodirektiivi) [2] eri säännöksiä täysimääräisesti täytäntöön.

2. Komissio pani näin ollen ensin vireille EY 226 artiklan mukaisen oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn ja osoitti siinä yhteydessä Yhdistyneelle kuningaskunnalle 18.7.2001 perustellun lausunnon, jossa se asetti kahden kuukauden pituisen viimeisen määräajan luontodirektiivistä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi.

3. Koska komissio katsoo, että Yhdistyneen kuningaskunnan sittemmin toteuttamat toimenpiteet eivät ole riittäviä, se vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole pannut kyseistä direktiiviä asianmukaisesti täytäntöön, ja

— velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan täyttäneen luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun direktiivin 92/43 mukaiset velvoitteensa ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.
2 — EYVL L 206, s. 7.

5. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen vaatimus on ymmärrettävä siten, että sillä tarkoitetaan kanteen hylkäämistä. Mikäli siinä sen lisäksi — sen sanamuodon mukaisesti — vaaditaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Yhdistynyt kuningaskunta on toiminut direktiivin mukaisesti, se on jätettävä siltä osin tutkimatta, koska yhteisön oikeudessa ei ole määräyksiä tällaisesta kanteesta.

II Kanneperusteiden tutkiminen

6. Komissio katsoo, että useita luontodirektiivin artikloja ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus puolustautuu yhtäältä yksittäisiä säännöksiä koskevilla perusteluilla mutta esittää toisaalta, että mahdolliset aukot ovat merkityksettömiä, koska luontodirektiivin noudattaminen varmistetaan yleislausekkeella.

A *Täytäntöönpano yleislausekkeella*

7. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetoaa aluksi yleisesti direktiivin täytäntöönpanossa edellytettyä täsmällisyyttä koskevaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tämän oikeuskäytännön mukaan direktiivin täytäntöönpano kansallisessa oikeudessa ei välttämättä edellytä sitä, että sen säännökset toistetaan muodollisesti ja sananmukaisesti nimenomaisessa, erityisessä lain säännöksessä. Direktiivin sisällöstä riippuen yleiset oikeudelliset puitteet saattavat riittää, kunhan niillä tosiasiallisesti varmistetaan direktiivin täysimääräinen soveltaminen niin selvällä ja täsmällisellä tavalla, että — siltä osin kuin direktiivin tarkoituksena on antaa yksityisille oikeuksia — ne, joita asia koskee, kykenevät saamaan tiedon kaikista oikeuksistaan ja tarvittaessa vetoamaan niihin kansallisissa tuomioistuimissa. [3]

8. Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudessa on Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan tällaiset yleiset puitteet. Toimivaltaiset viranomaiset ovat lain mukaan velvollisia käyttämään toimivaltaansa siten, että ne kykenevät varmistamaan luontodirektiivin noudattamisen. Tämä ilmenee Englannin ja Walesin sekä Skotlannin osalta vuoden 1994 Conservation (Natural Habitats, &c.) Regulationsin (jäljempänä vuoden 1994 C(NH)R) 3 §:n 2 momentista ja 3 §:n 4 momentista, Pohjois-Irlannin osalta vuoden 1995 Conservation (Natural Habitats, etc.) Regulationsin (Northern Ireland) 3 §:n 2 momentista ja 3 §:n 4 momentista (jäljempänä vuoden 1995 C(NH)R(NI)) ja Gibraltarin osalta vuoden 1991 Nature Protection Ordinancen (jäljempänä NPO) 17A §:stä. Näillä velvoitteilla varmistetaan Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mielestä se, että erityisten täytäntöönpanosäännösten mahdolliset epäselvyydet tai niissä olevat puutteet eivät kyseenalaista direktiivin tavoitteiden saavuttamista. Englannin ja Walesin High Court on

3 — Asia C-59/89, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2607, 18 kohta).

sen mukaan nimenomaisesti vahvistanut tämän tulkinnan. [4]

9. Komissio vastaa tähän, että yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti korostanut, että "direktiivin säännökset on pantava täytäntöön kiistattoman pakottavasti sekä niin yksilöidysti, täsmällisesti ja selvästi, että oikeusvarmuuden vaatimus täyttyy". [5] Sen mukaan nimenomaan luontodirektiivin yhteydessä yksilöity täytäntöönpano on välttämätöntä, koska tarvittavat toimenpiteet liittyvät alueen, luontotyypin tai lajin erityisiin suojelutavoitteisiin. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ajatuskulun mukaan olisi sen sijaan riittävää, että direktiivi pantaisiin kokonaisuudessaan täytäntöön tämäntyyppisellä yleislausekkeella.

10. Yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin täsmentänyt direktiivien täytäntöönpanossa edellytettyä täsmällisyyttä koskevaa oikeuskäytäntöään seuraavasti:

"Vaikka — — on tarpeen, että kansallisista täytäntöönpanotoimista seuraava oikeudellinen tilanne on riittävän täsmällinen ja selkeä, jotta yksityiset oikeussubjektit, joita asia koskee, voivat tuntea oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa laajuuden, on kuitenkin niin, että EY 249 artiklan kolmannen kohdan sanamuodon mukaan jäsenvaltiot voivat valita sellaisen muodon ja ne keinot direktiivien täytäntöönpanemiseksi, joilla taataan parhaiten direktiiveillä tavoiteltu tulos, ja että tästä määräyksestä seuraa, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei välttämättä edellytä lainsäädäntötoimia kaikissa jäsenvaltioissa. Yhteisöjen tuomioistuin on myös toistuvasti todennut, ettei direktiivin säännösten samanmuotoista toistamista nimenomaisella erityisellä säädöksellä aina edellytetä, vaan että direktiivin täytäntöönpanemiseksi yleinen oikeustila voi sen sisällöstä riippuen olla riittävä." [6]

11. Erityisesti luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY [7] (jäljempänä lintudirektiivi) osalta yhteisöjen tuomioistuin on tosin todennut, että tarkka täytäntöönpano on erityisen tärkeää, sikäli kuin yhteisen luonnonperinnön hoito on uskottu kullekin jäsenvaltiolle sen alueella. [8] Tämä näkemys pätee myös luontodirektiiviin. [9]

4 — Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus viittaa asiassa Friends of the Earth v Environment Agency ja Able annettuun tuomioon [2003] EWHC 3193, 57 ja 59 kohta.

5 — Komissio viittaa tässä yhteydessä edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa komissio v. Saksa annetun tuomion 18 ja 24 kohtaan; asiassa C-225/97, komissio v. Ranska, 19.5.1999 annetun tuomion (Kok. 1999, s. I-3011) 37 kohtaan ja asiassa C-159/99, komissio v. Italia, 17.5.2001 annetun tuomion (Kok. 1999, s. I-4007) 32 kohtaan.

6 — Asia C-296/01, komissio v. Ranska, tuomio 20.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13909, 55 kohta).

7 — EYVL L 103, s. 1.

8 — Asia 262/85, komissio v. Italia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3073, 9 kohta); asia 236/85, komissio v. Alankomaat, tuomio 13.10.1987 (Kok. 1987, s. 3989, 5 kohta) ja asia C-38/99, komissio v. Ranska, tuomio 7.12.2000 (Kok. 2000, s. I-10941, 53 kohta).

9 — Julkisasiamies Fennellyn asiassa C-256/98, komissio v. Ranska, 16.9.1999 antama ratkaisuehdotus (Kok. 2000, s. I-2487, 20 kohta) ja julkisasiamies Tizzanon asiassa C-75/01, komissio v. Luxemburg, 29.1.2003 antama ratkaisuehdotus (Kok. 2003, s. I-1585, 38 kohta).

12. Yleislauseke voidaan siten todeta riittäväksi täytäntöönpanotoimenpiteeksi ainoastaan siinä tapauksessa, että kansallisilla lainsäädännön soveltajilla ja niillä, joita asia koskee, ei voi olla minkäänlaista epäilystä luontodirektiivin vaatimuksista. Sitä, onko tilanne tällainen, ei voida todeta abstraktisti vaan ainoastaan yksittäisten täytäntöönpanosäännösten perusteella.

B *Yksittäiset kanneperusteet*

13. Komissio vetoaa erikseen luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan, 6 artiklan 3 ja 4 kohdan, 11 artiklan, 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan, 12 artiklan 4 kohdan, 14 artiklan 2 kohdan, 15 artiklan ja 16 artiklan rikkomiseen sekä siihen, että luontodirektiivin soveltamisesta aluevesien ulkopuolella ei ole annettu säännöksiä.

1. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohta — Heikentymiskielto

14. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan sanamuoto on seuraava:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin."

15. Molemmat asianosaiset katsovat, että Yhdistynyt kuningaskunta on antanut tarpeelliset säännökset tämän säännöksen täytäntöönpanemiseksi mahdollisia häiriöitä aiheuttavan toiminnan valvonnan osalta.

16. Komissio katsoo kuitenkin, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa edellytetään lisäksi, että erityisten suojelutoimien alueilla estetään laiminlyönneistä tai toimettomuudesta aiheutuvat vahingot. Tästä syystä toimivaltaisilla viranomaisilla täytyy olla valtuudet toteuttaa toimenpiteitä alueen heikentymisen estämiseksi. Tämä on varmistettu Englantia ja Walesia, Pohjois-Irlantia sekä Skotlantia koskevilla uusilla säännöksillä, mutta ei Gibraltarin osalta.

17. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus yhtyy komission näkemykseen sillä rajoituksella, että ainoastaan "muu kuin luonnollinen", esimerkiksi epäasianmukaisesta viljelystä aiheutuva, heikentyminen on estettävä, ei sen sijaan luonnollista heikentymistä, joka johtuu esimerkiksi ilmastomuutoksesta tai merenpinnan kohoamisesta aiheutuvasta tul-

vasta. Tämä velvoite on Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan pantu riittävällä tavalla täytäntöön Gibraltarin osalta erityisesti edellä mainitulla yleislausekkeella.

a) Laiminlyöntien ja toimettomuuden merkitys

18. Oikeuskäytännössä ei ole luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan tulkinnan yhteydessä tähän mennessä yleensä otettu huomioon laiminlyöntejä ja toimettomuutta. Julkisasiamies Fennellyn mielestä tässä säännöksessä kielletään sellainen toiminta, joka voisi johtaa suojeltujen luontotyyppien heikentymiseen tai häiritä suojeltuja lajeja. [10] Myös asiassa Owenduff-Nephin Beg Complex annetun tuomion kohteena olivat menettelytavat, jotka olisi pitänyt estää, eli liiallinen laiduntaminen ja puiden istuttaminen. [11] Julkisasiamies Léger tosin katsoi kyseisessä tapauksessa, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa oli rikottu myös siksi, että ei ollut toteutettu toimenpiteitä, joiden avulla olisi voitu korjata näistä toiminnoista aiheutuneet vahingot. [12]

19. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan sanamuoto todellisuudessa puoltaa sitä, että olisi olemassa velvoite toteuttaa tiettyjä toimenpiteitä suojeltavien oikeushyvien säilyttämiseksi. Tämän säännöksen perusteella jäsenvaltioiden on estettävä heikentyminen. Se, onko tietyt menettelytavat kiellettävä tai tiettyjä suojelutoimenpiteitä toteutettava heikentymisen välttämiseksi, voidaan ratkaista yksinomaan kulloinkin odotettavissa olevaan heikentymisen perusteella. [13] Tästä syystä komissio katsoo perustellusti, että suojatoimet — esimerkiksi kiellot [14] — ulkoista, ihmisten aiheuttamaa heikentymistä ja häiriötä vastaan, saattavat olla välttämättömiä, samoin kuin toimenpiteet sellaisen luonnollisen kehityksen estämiseksi, joka saattaa heikentää lajien ja luontotyyppien suojelun tasoa.

20. Tämä ilmenee myös yksittäisten suojeltujen luontotyyppien tarpeista. Esimerkiksi peltoaukeat menettävät usein erityisominaisuutensa pensakoitumisen vuoksi, mikäli ihminen ei tätä toiminnallaan estä. Luontotyypeistä "alavat niitetyt niityt" (Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis) (Natura 2000, koodi 6510) ja "vuoristojen niitetyt niityt" (Natura 2000, koodi 6520) ilmenee

10 — Edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa C-256/98 annetun ratkaisuehdotuksen 25 kohta.

11 — Asia C-117/00, komissio v. Irlanti, tuomio 13.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5335, 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

12 — Alaviitteessä 11 mainitussa asiassa C-117/00 annetun ratkaisuehdotuksen 77.

13 — Vrt. sellaisen toimenpiteen hyväksymistä koskeva erityistilanne, jota ei ole pidettävä suunnitelmana eikä hankkeena, asiassa C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (jäljempänä Waddenzee), 29.1.2004 antamani ratkaisuehdotus, 118 kohta (tuomio 7.9.2004, Kok. 2004, s. I-7405).

14 — Näin on julkisasiamies Fennelly tulkinnut luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa C-256/98 antamansa ratkaisuehdotuksen 25 kohdassa.

suoraan tai välillisesti [15] jo niiden nimikkeen perusteella, että ihmisen toimenpiteet — tässä tapauksessa niittäminen — ovat tarpeen.

21. Toisin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, heikentymisen käsite ei myöskään tarkoita ainoastaan "muuta kuin luonnollista" heikentymistä. Edellä mainittu pensakoituminen olisi luonnollista heikentymistä. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esittämät esimerkit — merenpinnan tason muutokset, ilmastomuutokset — osoittavat, että sen ajatukset koskevat vähemmän luontoa ylipäänsä kuin ympäristön rakenteellisia muutoksia, joilla kyseenalaistetaan suojeltujen luontotyyppien ja lajien säilymisedellytykset asianomaisilla Natura 2000 -alueilla. Tällaisten muutosten käsitteleminen on varmasti erittäin tärkeää, mutta tämä kysymys ei kuulu tämän oikeudenkäynnin yhteyteen. Komissio ei näet arvostele Yhdistynyttä kuningaskuntaa siitä, että tämä ei olisi antanut säännöksiä tällaisen tapauksen varalta.

b) Täytäntöönpano

22. Ainoa säännös, joka saattaisi Gibraltarilla koskea positiivisia toimenpiteitä heikentymisen estämiseksi, on NPO:n 17G §, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä alueen omistajien tai haltijoiden kanssa sopimuksia alueen hoidosta. Tämä valtuutus ei tosin liity heikentymisen estämistä koskevaan tavoitteeseen. Ei ole myöskään ilmeistä, mitä toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa, mikäli omistajat tai haltijat eivät ole valmiita tekemään tarvittavaa sopimusta.

23. Tätä puutetta ei voida korvata myöskään NPO:n 17A §:n 2 momentin yleislausekkeella. Siinä vahvistettu velvoite, jonka mukaan NPO:n mukaista toimivaltaa on käytettävä siten, että varmistetaan luontodirektiivin noudattaminen, ei anna toimivaltaisille viranomaisille riittäviä toimintavaltuuksia sen varalta, että omistajat tai haltijat eivät ryhdy yhteistyöhön, eivätkä nämä kykene saamaan riittävässä määrin selville luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdasta ilmeneviä velvoitteitaan. [16]

24. Näin ollen luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa ei ole pantu täysimääräisesti täytäntöön Gibraltarilla.

15 — Esimerkiksi englannin- ja hollanninkielisissä nimikkeissä ei viitata niittämiseen vaan heinään, joka kuitenkin edellyttää niittämistä.

16 — Julkisasiamies Fennelly korostaa tätä näkemystä edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa C-256/98 antamansa ratkaisuehdotuksen 19 kohdassa.

2. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohta — Vaikutusten arviointi

25. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan sanamuoto on seuraava:

"3. Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta saattavat vaikuttaa tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.

4. Jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet.

Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin."

26. Komissio väittää, että kolme erityistä hanketyyppiä ei vastaa luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan vaatimuksia, eli tietyt vedenottoa koskevat suunnitelmat ja hankkeet (water abstraction plans and projects), maankäyttösuunnitelmat (land use plans) ja — Gibraltarilla — olemassa olevien rakennus- tai kaavoituslupien valvonta (review of existing planning rights).

a) Tietyt vedenottohankkeet

27. Tämä komission väite ei koske kaikkia vedenottosuunnitelmia ja -hankkeita, vaan ainoastaan niitä, jotka hyväksytään vuoden 1991 Water Resources Act -nimisen lain toisen osan 2 luvun nojalla. Komissio ei kiistä sitä, että direktiivi on pantu täytäntöön muiden (suurempien) vesitaloudellisten hankkeiden osalta.

28. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus viittaa lähinnä mahdollisesti vahingollisten toimintojen aluekohtaista määrittämistä koskevaan järjestelmään sekä edellä mainittuihin yleislausekkeisiin. Järjestelmä ilmenee Englannin ja Walesin sekä Skotlannin osalta vuoden 1994 C(NH)R:n 18–27 §:stä, Pohjois-Irlannin osalta vuoden 1995 C(NH)R(NI):n 15–18 §:stä ja Gibraltarin osalta NPO:n 17J, 17K, 17M, 17N ja 17P §:stä.

29. Kaikki nämä säännökset perustuvat lähinnä siihen, että kunkin alueen osalta voidaan etukäteen määrittää toiminnot, jotka saattavat vahingoittaa siellä suojeltavia kasveja ja eläimiä. Tällaista toimintaa voidaan harjoittaa vain siinä tapauksessa, että sitä ennen toteutetaan menettely, joka — sikäli kuin voidaan havaita — vastaa luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan vaatimuksia.

30. Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö on luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan kanssa yhteensopimaton, jos siinä jätetään kyseisessä säännöksessä tarkoitetut "suunnitelmat ja hankkeet" siinä säädetyn menettelyn ulkopuolelle. On varmaa, että kaikkia nyt käsiteltävän asian kohteena olevia vedenottohankkeita ei alisteta 6 artiklan 3 kohdan mukaiseen menettelyyn, vaan ainoastaan ne, jotka on aikaisemmin etukäteen määritetty kyseisen alueen kannalta mahdollisesti vahingollisiksi. Tästä syystä on tutkittava, ovatko riidanalaiset vedenottohankkeet tällaisesta mahdollisesti vahingollisiksi toimiksi määrittämisestä riippumatta 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja suunnitelmia ja hankkeita.

31. Yhteisöjen tuomioistuin otti asiassa Waddensee antamassaan tuomiossa tulkitessaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan käsitettä "suunnitelmat ja hankkeet" huomioon tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY [17] 1 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa vahvistetun hankkeen määritelmän. [18] Tämän kohdan mukaan luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista, mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen, on pidettävä hankkeina. Myös vedenotto voi olla tällaista kajoamista. Se, että kyseessä eivät ole tässä tapauksessa täysin merkityksettömät toimenpiteet, ilmenee jo siitä, että riidanalaiset vedenottohankkeet edellyttävät vuoden 1991 Water Resources Act -nimisen lain toisen osan 2 luvun perusteella lupaa (licence). Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei lisäksi kyseenalaista riidanalaisten vedenottohankkeiden luonnehdintaa direktiivissä tarkoitetuiksi hankkeiksi.

32. Nämä hankkeet edellyttävät luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan sitä, että vaikka ne eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta saattavat vaikut-

17 — EYVL L 175, s. 40.

18 — Asia C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, tuomio 7.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7405, 24 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

taa tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, ne on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Yhdistynyt kuningaskunta puolustautuu toteamalla, että kaikki nämä edellytykset täyttävät vedenottoa koskevat suunnitelmat ja hankkeet vahvistetaan etukäteen kyseisen alueen kannalta mahdollisesti vahingollisiksi. Toimivaltaiset viranomaiset suorittavat sen mukaan etukäteen hankekohtaisen arvioinnin alueen suojelua koskevia konkreettisia säännöksiä vahvistaessaan sikäli kuin ne jättävät arvioinnin ulkopuolelle tietyt hankkeet, koska ne eivät määritä niitä mahdollisesti vaarallisiksi.

33. Tällä järjestelmällä vältetään tarpeettomat hankkeiden arvioinnit ja selvennetään alueen käyttäjille ajoissa, mitkä hankkeet saattavat olla ongelmallisia. Tällainen mahdollisten riskien abstrakti etukäteisarviointi voi kuitenkin perustua konkreettisiin tosiseikkoihin ainoastaan tietyn alueen kannalta, mutta ei hankkeiden kannalta. Se on siten luonnostaan epätäsmällisempää kuin yksittäistapauksissa tehtävä arviointi, jossa voidaan ottaa huomioon sekä alue että hankkeet. Tästä syystä voi käydä niin, että kun mahdollisesti vahingollisia toimintoja määritetään abstraktisti, ulkopuolelle saattaa jäädä hankkeita, jotka saattavat erityispiirteidensä vuoksi vaikuttaa merkittävästi alueeseen.

34. Lisättäköön tähän, että mahdollisesti vahingollisen toiminnan määrittämistä alueittain koskevat Yhdistyneen kuningaskunnan säännökset eivät ole selkeitä. Vuoden 1994 C(NH)R:n 22 §:ään, vuoden 1995 C(NH)R(NI) 15 §:ään sen enempää kuin NPO:n 17H §:äänkään ei sisälly velvoitetta vaan ainoastaan valtuutus vahvistaa jokaisen alueen osalta, onko ajateltavissa sellaisia mahdollisesti vahingollisia toimintoja, jotka eivät kuitenkaan kuulu luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan täytäntöönpanosäännösten soveltamisalaan. Ei toki voida poissulkea sitä, että kulloinkin sovellettavalla yleislausekkeella tällä tavoin annettu harkintavalta on siinä mielessä sidottua, että luontodirektiivin noudattaminen on varmistettava. Kun teksti luetaan ylimalkaisesti, siitä ei kuitenkaan ilmene selvästi velvoitteen olemassaolo eikä myöskään sen ulottuvuus.[19] Tämä on erityisen merkityksellistä sen vuoksi, että Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosäädöksien mukaan mahdollisesti vahingollisen toiminnan määrittäminen on erityisen tärkeää luontodirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi, ja sillä saattaa olla huomattavia vaikutuksia niiden yksityisten oikeuksiin ja velvoitteisiin, jotka käyttävät asianomaisia alueita. Mikäli toimivaltaiset viranomaiset eivät noudata velvoitettaan jokaisen alueen ja jokaisen mahdollisesti vahingollisen toiminnan osalta, alueiden suojelussa on aukkoja.

35. Kovin vakuuttava ei ole myöskään Yhdistyneen kuningaskunnan seuraava väite,

19 — Saksassa on voimassa vastaavanlainen pienempiä suunnitelmia ja hankkeita koskeva suojelujärjestelmä, jonka mukaan lupaa ei edellytetä suojelualueiden ulkopuolella. Bundesnaturschutzgesetz (Saksan luonnonsuojelulaki) -nimisen lain 33 §:n 3 momentin kolmanteen virkkeeseen sisältyy kuitenkin suojelua koskevan lausuman sisältöä koskeva nimenomainen velvoite: "Direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan vaatimusten noudattaminen varmistetaan asianmukaisilla käskyillä ja kielloilla sekä hoito- ja kehitystoimenpiteillä."

jonka mukaan vedenottohankkeiden lupamenettelyn osalta noudatettaisiin luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan säännöksiä jo yleislausekkeiden perusteella. Kun otetaan huomioon näiden säännösten keskeinen merkitys alueiden suojelun kannalta, yleislausekkeet eivät riitä täytäntöönpanoon. Tarvitaan yksiselitteisempiä säännöksiä toteutettavan arvioinnin vaiheista. Lisäksi väitettyä yleislausekkeilla suoritettavaa varmistusta heikentää myös se, että sen perusteella, että tiettyjä hankkeita koskeva arviointimenettely on pantu nimenomaisesti täytäntöön, lähtökohtana pidetään muiden hankkeiden osalta sitä, että menettelyä ei sovelleta.

36. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittää vielä tiettyjen kansallisen lainsäädännön mukaisten suojelualueiden osalta, joita kutsutaan nimellä Sites of Special Scientific Interest (jäljempänä SSSI), että vuoden 1981 Wildlife and Countryside Act -nimisen lain 28E ja 28H §:ään sisältyy luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaan verrattavissa oleva vaikutusten arviointia koskeva velvoite. Nämä säännökset koskevat ilmeisesti Englantia ja Walesia. Komissio arvostelee kuitenkin perustellusti sitä, että — kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallituskin ilmoittaa — kaikkia direktiivissä suojeltuja alueita ei ole osoitettu SSSI-alueiksi. Myös tämä suojelujärjestelmä perustuu sisällöllisesti siihen, että mahdollisesti vaarallinen toiminta on vapaaehtoisesti määritetty etukäteen, joten edellä esitetyt vastaväitteet koskevat myös sitä. Se on edellä esiteltyä järjestelmää heikompi myös siinä mielessä, että siihen ei sisälly nimenomaisia säännöksiä, joita voitaisiin pitää luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan täytäntöönpanona. Tästä syystä se on vielä vähemmän asianmukainen keino varmistaa täytäntöönpano kuin edellä mainitut säännökset.

37. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetoaa Skotlannin ja Pohjois-Irlannin osalta lisäksi säännöksiin, jotka on annettu vasta 18.9.2001 jälkeen. Näitä ei voida kuitenkaan tässä yhteydessä ottaa huomioon. Komission kannetta on näet arvioitava sen tilanteen perusteella, joka vallitsi sen perustellussa lausunnossa asettaman määräajan päättyessä. [20] Tämä ajankohta on 18.9.2001.

38. Näin ollen on todettava, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole pannut luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa asianmukaisesti täytäntöön vedenottoa koskevien tiettyjen suunnitelmien ja hankkeiden osalta.

20 — Ks. esim. asia C-384/97, komissio v. Kreikka, tuomio 25.5.2000 (Kok. 2000, s. I-3823, 35 kohta); asia C-63/02, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 16.1.2003 (Kok. 2003, s. I-821, 11 kohta) ja asia C-417/02, komissio v. Kreikka, tuomio 9.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7973, 22 kohta).

b) Maankäyttösuunnitelmat

39. Maankäyttösuunnitelmia (land use plans tai development plans) ei pidetä Yhdistyneessä kuningaskunnassa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuina suunnitelmina tai hankkeina. Niillä ei vielä mahdollisteta tietyn hankkeen toteuttamista. Siihen tarvitaan lisäksi erillinen lupa. Tämä lupa on tosin myönnettävä suunnitelman mukaisesti, mutta ainoastaan siltä osin kuin sen myöntämistä vastaan ei ole mitään tärkeitä syitä (material considerations).

40. Asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että riidanalaiset lainsäädäntötoimet ovat luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuja suunnitelmia. Ne ovat kuitenkin erimielisiä siitä, voiko niillä olla merkittäviä vaikutuksia luontodirektiivin nojalla suojeltaviin alueisiin. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että vasta myöhemmällä luvalla voidaan aiheuttaa vahinkoa suojelualueille. Lupa on evättävä, mikäli se on ristiriidassa luontodirektiivin kanssa. Tästä syystä riittää, että vain tähän lupaan sovelletaan suunnitelmia ja hankkeita koskevaa menettelyä. Lisäksi edellä mainituilla yleislausekkeilla sekä asiaa koskevilla suuntaviivoilla velvoitetaan Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan suunnitteluviranomaiset ottamaan luontodirektiivin vaatimukset huomioon suunnitelmia laatiessaan.

41. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä oleva viittaus suunnitelmiin osoittaa mielestäni, että mahdollinen vaikutusten arvioinnin tarve on otettava huomioon jo aikaisemman suunnittelun yhteydessä. Suunnitelma on luonnostaan kauempana tiettyjen toimenpiteiden toteuttamisesta kuin hanke. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan yhteydessä suunnitelman käsitteellä ei olisi hankkeen käsitteen rinnalla mitään olennaista omaa tehtävää, mikäli siinä tarkoitettaisiin ainoastaan viranomaisten lopullista suostumusta tiettyihin toimenpiteisiin.

42. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä viitataan tähän tulkintaan. Yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi jo todennut, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä asetetaan suunnitelman tai hankkeen vaikutusten asianmukaisen arvioinnin edellytykseksi se, että on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi. [21] Varmuutta suunnitelman tai hankkeen vaikutuksista ei edellytetä. [22] Kun otetaan erityisesti huomioon ennalta varautumisen periaate, riittävä todennäköisyyden aste saavutetaan, kun objektiivisten seikkojen perusteella ei voida sulkea pois sitä, että kyseinen suunnitelma tai hanke vaikuttaa merkittävästi kyseiseen alueeseen. [23]

21 — Edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa Waddenzee annetun tuomion 43 kohta.

22 — Edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa Waddenzee annetun tuomion 41 kohta.

23 — Edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa Waddenzee annetun tuomion 44 kohta.

43. Nämä todennäköisyyden tarvittavaa määrää koskevat toteamukset liittyivät tosin sellaisten toimenpiteiden vaikutuksia koskevaan tieteelliseen epävarmuuteen, joiden toteuttaminen oli varmaa. Nyt käsiteltävänä olevat suunnitelmat edellyttävät muita lupia, ja niiden osalta on sitä vastoin epävarmuutta jo siitä, toteutetaanko ne ylipäänsä. On kuitenkin syytä soveltaa myös niiden osalta vastaavia arviointiperusteita. Näin ollen on ratkaisevaa, jos objektiivisten seikkojen perusteella ei voida poissulkea sitä, että suunnitelma, jonka toteuttaminen edellyttää vielä muitakin lupia, vaikuttaa merkittävästi asianomaiseen alueeseen. Tilanne on joka tapauksessa tällainen silloin, kun — kuten Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudessa nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisten suunnitelmien osalta säädetään — myöhempien päätösten täytyy lähtökohtaisesti vastata suunnitelmia.

44. Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudessa säädetään kylläkin lähtökohtaisesti siitä, että kielteisen vaikutusten arvioinnin jälkeen lupa on evättävä tai on toteutettava luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukainen poikkeusmenettely. Luontodirektiivin tavoitteiden saavuttaminen kuitenkin vaarannettaisiin, mikäli alueiden suojelua koskeville vaatimuksille annettaisiin etusija niiden kanssa ristiriitaisiin suunnitelmiin nähden vasta viime hetkellä poikkeuksena normaalista menettelyn kulusta. Mikäli menettelyn kulku olisi tällainen, olisi pelättävissä, että suunnitelman laatimisen jälkeistä vaikutusten arviointia ei enää suoritettaisi siten, että siinä voitaisiin päätyä mihin tahansa tulokseen, vaan siten, että tavoitteena olisi suunnitelman toteuttaminen.

45. Mikäli näkökulmaa supistettaisiin lopulliseen lupaan, jätettäisiin lisäksi huomiotta se, että suunnitelmat, joiden toteuttaminen edellyttää muita lupia, saattavat vaikuttaa *välillisesti* alueisiin. Suunnitelmat määrittävät nimittäin yleensä eri yksittäisten hankkeiden täytäntöönpanon, koska niillä koordinoidaan näitä hankkeita. Tämä vaikuttaa erityisesti vaihtoehtojen tutkimiseen, mikä on joskus tarpeen.

46. Tässä yhteydessä on mainittava mahdollisten — mutta suunnitelman laatimisen yhteydessä vaikutusten arvioinnin puuttumisen vuoksi huomiotta jätettyjen — vaihtoehtojen poissulkemisen suunnitelman muiden osien vuoksi. Mikäli näet kielteisiä vaikutuksia ei suunnitelmaa laadittaessa voida vielä ottaa huomioon, suunnitelman sellaisten osien toteuttaminen, joilla ei puolestaan ole suoria vaikutuksia alueelle, saattaa tehdä vahinkoa aiheuttavien suunnitelman osien vaihtoehtojen toteuttamisen mahdottomaksi. Suunnitelmassa saatetaan esimerkiksi osoittaa asuinalue, joka ei vahingoita suojelualueita, mutta samalla siinä voidaan osoittaa paikka ehdottomasti tarvittavalle yhdystielle, joka kyseisellä alueella sellaisenaan vaikuttaisi kielteisesti suojelualueeseen, kun myös se voitaisiin ilman asuinaluetta toteuttaa suojelualueita vahingoittamatta. Mikäli ensin rakennetaan asuinalue, tiestä tehtävälle myöhemmälle päätökselle ei ole enää vaihtoehtoa. Luontodirektiivin mukainen aluesuojelu edellyttää sitä vastoin jo suunnitelman laatimisen yhteydessä sen huomioon ottamista, että vasta *molempien* osahankkeiden toteuttaminen väistämättä vaikuttaisi kielteisesti suojelualueeseen ja edellyttäisi siten perusteluja.

47. Lisäksi erityisesti tie- ja raideliikenteen hankkeissa mutta periaatteessa myös kaikissa laajennushankkeissa hankkeen ensimmäiset vaiheet ratkaisevat yleensä seuraavien vaiheiden toteuttamisen. Mikäli suunnitelmassa sen enempää kuin ensimmäisissä vaiheissakaan ei tutkita kokonaishankkeen vaikutuksia vasta myöhemmin mukaan tuleviin suojelualueisiin, jokainen vaihe rajoittaa vaihtoehtojen määrää seuraavissa vaiheissa ilman, että asianmukaista vaihtoehtojen arviointia suoritettaisiin. Tällaista menettelytapaa kutsutaan usein halventavasti salami-taktiikaksi.

48. Lisättäköön tähän, että se, että alueiden suojelun vaatimukset otetaan ajoissa huomioon, estää virhesuunnitelmat, jotka mahdollisesti jouduttaisiin korjaamaan, mikäli vasta konkreettisen luvan yhteydessä ilmenisi, että hanketta ei voida toteuttaa tässä muodossa suojelualueille aiheutuvien kielteisten vaikutusten vuoksi. Tästä syystä myös luontodirektiivin yhteydessä pätee ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY yhteydessä kehitelty ajatus, jonka mukaan vaikutusten arviointi pitäisi suorittaa mahdollisimman aikaisin. [24]

49. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus tosin väittää perustellusti, että ennakkosuunnitelmien yhteydessä suoritettavassa vaikutusten arvioinnissa ei voida ottaa huomioon toimenpiteen kaikkia vaikutuksia. Monet yksityiskohdat ovat usein selvillä vasta lopullisen luvan yhteydessä. Ei olisi myöskään asianmukaista edellyttää suuria ja yksityiskohtaisia ennakkosuunnitelmia tai useampivaiheisten suunnittelu- ja lupamenettelyvaiheiden poistamista, jotta vaikutusten arvioinnissa voitaisiin keskittyä yhteen kohtaan menettelyssä. Menettelyn jokaisessa asianmukaisessa vaiheessa on pikemminkin arvioitava suojelualueille aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia siltä osin kuin se on suunnitelman tarkkuuden perusteella mahdollista. Myöhemmissä menettelyn vaiheissa tätä arviointia on konkretisoitava.

50. Yhteenvetona on näin ollen todettava, että riidanalaisiin suunnitelmiin on lähtökohtaisesti sovellettava luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaista menettelyä, mikäli suunnitellut toimenpiteet saattavat vaikuttaa merkittävästi suojelualueisiin. Koska Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä ei varmisteta tätä, luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa ei ole tältä osin pantu täysimääräisesti täytäntöön.

c) Olemassa olevien lupien valvonta Gibraltarilla

51. Komissio arvostelee sitä, että Gibraltarin toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole velvollisuutta valvoa olemassa olevia lupia sen

24 — Vrt. vastaavasti asia C-201/02, Delena Wells, tuomio 7.1.2004 (Kok. 2004, s. I-723, 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

kannalta, vaikuttavatko ne kielteisesti suojelualueisiin. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetoaa sitä vastoin Town and Planning Ordinancen 34 §:ään, jolla valtuutetaan toimivaltaiset viranomaiset muuttamaan olemassa olevia lupia. Tässä yhteydessä on otettava huomioon luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan vaatimukset joko huomioon otettavien suunnitelmien lopputuloksena tai tärkeinä syinä (material considerations).

52. Tältä osin on aluksi todettava, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esittämät Gibraltariin sovellettavat säännökset eivät sisällä komission edellyttämää olemassa olevien lupien valvontaa koskevaa *velvollisuutta,* vaan ainoastaan valvontavaltuudet. Toisin kuin Gibraltarilla, komission edellyttämät velvoitteet ovat voimassa Englannissa ja Walesissa sekä Skotlannissa (vuoden 1994 C(NH)R:n 50 §) ja myös Pohjois-Irlannissa (vuoden 1995 C(NH)R(NI):n 45 §).

53. Olemassa olevien lupien valvontaa koskevasta velvollisuudesta saattaa olla suojelualueelle suurta hyötyä, koska sillä estetään se, että alueille aiheutetaan vahinkoa sellaisten oikeusasemien perusteella, jotka ovat syntyneet ilman luontodirektiivin huomioon ottamista. Tältä osin tämä velvoite vastaa luontodirektiivin tavoitteita. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaan ei kuitenkaan sisälly mitään viitteitä siitä, että jäsenvaltioilla olisi velvollisuus valvoa olemassa olevia kaavoitusoikeuksia. Niissä säädettyä menettelyä sovelletaan lähtökohtaisesti *ennen kuin* jäsenvaltiot myöntävät lupia, joiden käyttäminen saattaa vaikuttaa alueeseen.

54. Myöskään komission esiin tuoma julkisasiamies Fennellyn näkemys ei johda toiseen lopputulokseen. Julkisasiamies Fennelly korosti perustellusti, että alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin on katettava kaikki kehittämistoimet lukuun ottamatta sellaisia toimia, joilla ei todennäköisesti ole merkittäviä vaikutuksia alueen suojelutavoitteisiin yksin tai yhdessä muiden kehittämistoimien kanssa.[25] Tämä vastaa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen sanamuotoa. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että olemassa olevia lupia olisi valvottava jälkikäteen.

55. Ei ole mahdotonta, että tällainen jälkikäteisvalvontaa koskeva velvollisuus voisi perustua luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaan tai vastaaviin suojeluvelvollisuuksiin ennen yhteisön luettelon laatimista. Yhteisöjen tuomioistuin on viitannut asiassa Waddenzee antamassaan tuomiossa siihen, että tätä säännöstä voidaan soveltaa, mikäli 6 artiklan 3 kohdan nojalla hyväksytty suunnitelma tai tällainen hanke saattaa aiheuttaa suojelualueen heikentymistä tai huomattavia häiriöitä.[26] Sen vuoksi 6 artiklan 2 kohtaa voitaisiin mahdollisesti soveltaa

25 — Edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa C-256/98 annetun ratkaisuehdotuksen 33 kohta.

26 — Edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa Waddenzee annetun tuomion 37 kohta.

myös silloin, jos olemassa olevat oikeusasemat saattavat synnyttää tällaista heikentymistä tai huomattavia häiriöitä.[27] Komissio ei kuitenkaan ole esittänyt mitään tämänsuuntaisia perusteluja eikä varsinkaan vedonnut tässä yhteydessä 6 artiklan 2 kohdan rikkomiseen. Tästä syystä tätä mahdollisuutta ei ole myöskään tarkasteltu tässä oikeudenkäynnissä, eikä Yhdistynyttä kuningaskuntaa voida perustellusti sen perusteella tuomita.

56. Kanne on näin ollen tältä osin hylättävä.

3. Luontodirektiivin 11 artikla, 12 artiklan 4 kohta ja 14 artiklan 2 kohta — Seurantavelvoitteet

57. Täytäntöön pantavien säännösten sanamuoto on seuraava:

"11 artikla

Jäsenvaltiot huolehtivat 2 artiklassa tarkoitettujen luontotyyppien ja lajien suojelun tason seurannasta ottaen erityisesti huomioon ensisijaisesti suojeltavat luontotyypit ja lajit.

12 artikla

— —

4) Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön liitteessä IV olevassa a alakohdassa lueteltujen eläinlajien tahatonta pyydystämistä ja tappamista koskeva tarkkailujärjestelmä. Jäsenvaltioiden on saatujen tietojen perusteella suoritettava uusia tutkimuksia tai toteutettava tarvittavia suojelutoimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tahattomalla pyydystämisellä tai tappamisella ei ole merkittävää kielteistä vaikutusta kyseisiin lajeihin.

13 artikla

— —

14 artikla

— —

2) Jos tällaiset toimenpiteet katsotaan tarpeellisiksi, niihin on kuuluttava 11 artiklassa säädetyn seurannan jatkaminen. — —"

27 — Ks. jo edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa Waddenzee antamani ratkaisuehdotuksen 58 kohta.

58. Komissio katsoo, että näissä säännöksissä vahvistettuja seurantavelvoitteita ei ole pantu lainkaan täytäntöön Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudessa. Niin kauan kuin näitä velvoitteita ei ole asetettu selvästi toimivaltaisille viranomaisille, komissio ei kykene toteamaan, onko tällaista seurantaa suoritettu.

59. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetoaa siihen, että tietyille lakisääteisille luonnonsuojeluelimille — English Nature, Countryside Council for Wales, Scottish Natural Heritage ja Department for the Environment in Northern Ireland — on annettu vuoden 1990 Environmental Protection Act -nimisen lain 132 ja 133 §:llä ja Skotlantia ja Pohjois-Irlantia koskevilla vastaavilla säännöksillä tehtäviä, joilla yhdessä edellä mainittujen yleislausekkeiden kanssa varmistetaan se, että direktiivissä edellytetty seuranta suoritetaan. Nämä tehtävät sisältävät erityisesti kansallisten luonnonsuojelualueiden hoidon, hallitukselle annettavan neuvonnan politiikkojen kehittämisessä ja täytäntöönpanossa, yhteisen seurantastandardin määrittämisen ja tutkimusten toteuttamisen. Näiden elinten pitää myös ottaa todelliset ja mahdolliset ekologiset muutokset toiminnassaan huomioon.

60. Luontodirektiivin 11 artiklaan, 12 artiklan 4 kohtaan ja 14 artiklan 2 kohtaan sisältyy yleisiä velvoitteita, jotka koskevat tiettyjen tilanteiden ja kehityksen jatkuvaa seurantaa ja erityisesti 2 artiklassa mainittujen lajien ja luontotyyppien suojelutilanteen seurantaa siten, että ensisijaisesti suojeltavat luontotyypit ja lajit otetaan erityisesti huomioon. Tällä velvoitteella ei ole yksityisten oikeuksien ja velvoitteiden kannalta suoraa eikä epäsuoraa merkitystä. Sillä on kuitenkin direktiivin käytännön tehon kannalta keskeinen merkitys, koska lähes kaikki direktiivissä edellytetyt toimenpiteet voidaan toteuttaa asianmukaisesti ainoastaan tällä seurannalla saatavien tietojen avulla. Esimerkiksi lajin tietyn esiintymisen merkitystä voidaan arvioida ainoastaan siinä tapauksessa, että yleiskäsitys lajin muista esiintymisistä on olemassa. Tällaiset arvioinnit ovat alueiden suojelua, alueen hoitoa, alueelle aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia ja myös lajinsuojelusäännösten soveltamista koskevien päätösten edellytyksenä. Tästä syystä on varmistettava täytäntöönpano siten, että seurantavelvoitteet täytetään johdonmukaisesti ja jatkuvasti.

61. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esittämiä tiettyjen elinten tehtäviä ei voida edes yhdessä edellä mainittujen yleislausekkeiden kanssa ymmärtää siten, että niihin kuuluu direktiivissä edellytetty seuranta. Siitä, että edellä mainittujen elinten pitäisi määrittää yhteiset seurantastandardit, ilmenee päinvastoin, että muiden viranomaisten on suoritettava varsinainen valvonta. Näitä viranomaisia ei kuitenkaan mainita missään.

62. Myöskään Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esimerkkinä mainitsema vuoden 1981 Wildlife and Countryside Act -nimisen lain tiettyjen liitteiden tarkastelu kyseisen lain 24 §:n mukaisesti ei edellytä minkäänlaista seurantaa vaan ainoastaan ehdotusten tekemisen, että eläimiä ja kasveja pitäisi ottaa näihin liitteisiin tai poistaa niistä. Lähtökohtana on tosin pidettävä sitä, että ehdotukset perustuvat asianomaisten kantojen seurannan tuloksiin, mutta kaikki tiedot siitä, mikä viranomainen suorittaa tämän seurannan, puuttuvat. Mikäli millään Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisella ei kuitenkaan ole seurantatehtävää, edellä mainitut yleislausekkeet, joiden tarkoituksena on se, että luontodirektiivi on sitova, tehdään tyhjäksi.

63. Kun oikeustila on tällainen, on pelättävissä, että toteutettavilla seurantatoimenpiteillä ei pyritä luontodirektiivin tavoitteisiin vaan muihin tavoitteisiin, joten näiden säännösten tavoitteet saavutetaan sattumanvaraisesti. Tällä tavoin ei varmisteta edellytettyä johdonmukaista ja jatkuvaa seurantaa.

64. Gibraltarin osalta kuvattu tilanne on vielä vähemmän sellainen, että luontodirektiivin 11 artikla, 12 artiklan 4 kohta ja 14 artiklan 2 kohta kyettäisiin panemaan täytäntöön. Seuranta suoritetaan siellä siten, että toimenpiteet, joilla todennäköisesti vahingoitetaan suojelualueiden kasveja ja eläimiä, saadaan toteuttaa vasta vaikutusten arvioinnin jälkeen. Luontodirektiivin 11 artiklassa ja 14 artiklan 2 kohdassa edellytetty seuranta ei kuitenkaan merkitse pelkästään nimenomaisia tutkimuksia lopullisten ehdotusten yhteydessä, vaan siinä pitäisi yleisesti kirjata lajien ja luontotyyppien suojelun taso, jotta muun muassa konkreettisten tutkimusten tulosten arviointi olisi yksittäistapauksessa mahdollista.

65. Näin ollen on todettava, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole pannut luontodirektiivin 11 artiklaa, 12 artiklan 4 kohtaa ja 14 artiklan 2 kohtaa asianmukaisesti täytäntöön.

4. Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohta — Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelu

66. Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujär-

jestelmän käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä:

a) kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa;

b) näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana;

c) tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta;

d) lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen."

67. Komissio arvostelee luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan täytäntöönpanoa kahdella perusteella. Ensinnäkin tämän säännöksen englanninkielisen version ja täytäntöönpanosäännösten sanamuodot poikkeavat toisistaan. Kun direktiivissä käytetään käsitettä "deterioration", Yhdistyneen kuningaskunnan säännökseen sisältyy verbi "to damage". Toiseksi Gibraltarilla on kielletty ainoastaan lisääntymis- tai levähdyspaikkojen tahallinen heikentäminen ja hävittäminen.

a) Käsitteen "deterioration" täytäntöönpano

68. Komissio nojautuu tässä väitteessään siihen, että direktiivissä käytetään käsitettä "deterioration", mutta Yhdistyneen kuningaskunnan säännöksessä käytetään verbiä "to damage". Komissio on oikeudenkäynnin aikana yhdistänyt tähän eroon kolme väitettä.

69. *Ensimmäinen väite* sisältyy perusteltuun lausuntoon. Siinä komissio korosti, että verbin "to damage" käyttäminen käsitteen "deterioration" sijasta johtaa siihen, että laiminlyönnin ("neglect") vaikutukset eivät kuulu sen piiriin. Se totesi sitä vastoin vastauskirjelmässään nimenomaisesti, että sen käsityksen mukaan 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa ei edellytetä sitä, että lisääntymis- tai levähdyspaikkoja pitäisi suojella heikentymiseltä, joka aiheutuu laiminlyönnistä ("neglect") tai toimettomuudesta. Komissio on näin ollen oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä arvostellut laiminlyöntien käsittelyä, mutta peruuttanut tämän väitteen vastauskirjelmässään. Yhteisöjen tuomioistuimen ei siten tarvitse enää antaa tästä ratkaisua.

70. *Toisen väitteen* komissio esitti ensimmäistä kertaa kanteessa ja syvensi sitä myöhemmin vastauskirjelmässään. Se väittää, että luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan täytäntöönpano koko

Yhdistyneessä kuningaskunnassa on rajoittunut tarkoituksellisiin ja tahallisiin menettelytapoihin. Kanne voidaan tosin tutkia tältä osin ainoastaan siinä tapauksessa, että tämä väite on esitetty jo oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi tutkia väitettä, joka ei ole sisältynyt perusteltuun lausuntoon. [28]

71. Ainoa oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn osatekijä, joka olisi saattanut sisältää tämän väitteen, on lausuma, jonka mukaan käsite "deterioration" kattaa myös verbin "neglect", mutta verbi "to damage" ei. "Neglect" voi tarkoittaa sekä "laiminlyöntiä" että "huolellisuusvelvoitteen laiminlyöntiä". Viimeksi mainittu on syyllisyyden arviointiperuste. Gibraltarin osalta komissio käyttää näin ollen käsitettä "neglect" myös käsitteen "deliberately" eli tahallisesti vastakohtana. [29] Mikäli komissio olisi kuitenkin halunnut esittää jo perustellussa lausunnossa väitteen, jonka mukaan käsitteen "to damage" käyttäminen merkitsee liian ankaraa syyllisyyden arviointiperustetta, sen olisi pitänyt ilmaista tämä selvemmin, kuten Gibraltarin osalta tapahtui. Käsitteet "deterioration" ja "to damage" eivät näet sanatarkan merkityksensä mukaan eroa toisistaan syyllisyysperusteen osalta. Toinen indisio siitä, että tätä väitettä ei esitetty riittävästi oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä eikä mahdollisesti kannekirjelmässäkään, on se, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus puolustautuu sen osalta vasta vastauskirjelmässään. Näin ollen rajaamista tarkoitukselliseen ja tahalliseen toimintaan koskeva väite ei ole ollut koko Yhdistyneen kuningaskunnan osalta oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn kohteena. Syyllisyyden arviointiperustetta koskeva väite on siten jätettävä tutkimatta.

72. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoo, että tämä väite on tutkittava, se on joka tapauksessa perusteeton. Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa edellytetään, että kaikki toimenpiteet, jotka johtavat lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentämiseen ja hävittämiseen, kielletään tarkoituksesta tai tahallisuudesta riippumatta. Komissio ei ole kuitenkaan osoittanut, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa voimassa oleva rikostunnusmerkistö rajoittuisi tarkoitukselliseen tai tahalliseen tekoon. Kun komissio väittää, että rangaistavuus edellyttää tahallisuutta, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittää, että kyseessä on ns. "strict liability offence" eli se ei edellytä tahallisuutta eikä tuottamuksellisuutta. [30] Myös Yhdistyneen kuningaskunnan näke-

28 — Asia C-350/02, komissio v. Alankomaat, tuomio 24.6.2004 (Kok. 2004, s. I-6213, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytys voidaan tutkia viran puolesta: asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002 (Kok. 2002, s. I-305, 8 kohta) ja asia C-362/90, komissio v. Italia, tuomio 31.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2353, 8 kohta).

29 — Ks. tämän väitteen osalta jäljempänä 77 kohta.

30 — Tämän käsityksen vahvistavat ohjeet, joita Skotlannin ympäristöministeriö on antanut otsikolla "European Protected Species, Development Sites and the Planning System" (lokakuu 2001), http://www.scotland.gov.uk/library3/environment/epsg.pdf, s. 2, 12 kohta, tilanne 27.5.2005. Toisaalta se, onko kyseessä "strict liability offence", jätetään nimenomaisesti avoimeksi asiassa R v Secretary of State for Trade and Industry ex parte Greenpeace Ltd, tuomio 5.11.1999, *Common Market Law Reports* 2000 (nro 1279), s. 94 (sivulla 122). Ks. myös Environmental Audit — Sixth Report, 5.5.2004, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmenvaud/126/12602.htm (tilanne 27.5.2005), 9 kohta, jonka mukaan useimmat ympäristörikokset perustuvat käsitteeseen "strict liability".

myksestä riippumatta on olemassa painavia viitteitä siitä, että rangaistavuus ei joka tapauksessa rajoitu tahallisiin toimiin.[31] Tätä epäselvyyttä tulkitaan komission vahingoksi, sillä sen on näytettävä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen toteen.[32] Tästä syystä sen olisi pitänyt tässä tapauksessa esittää ainakin vakuuttavaa näyttöä Yhdistyneen kuningaskunnan oikeutta koskevalle tulkinnalleen.

73. Komissio täsmentää lopuksi *kolmantena väitteenään* vastauskirjelmässään eroa, joka sen mielestä vallitsee käsitteiden "deterioration" ja "to damage" välillä, siten, että käsite "to damage" kattaisi Yhdistyneen kuningaskunnan säännöksissä ainoastaan suoran vahingoittamisen. Luontodirektiivissä käytetty käsite "deterioration" sisältää sitä vastoin sen mukaan myös välillisen vahingoittamisen. Tämä väite voidaan ymmärtää oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn lähtökohdan kehittelyksi, koska se liittyy näiden kahden käsitteen väliseen oletettuun eroon, eikä komission esittämä näkemys ole ainakaan ilmeisessä ristiriidassa näiden kahden käsitteen sanamuodon kanssa. Kanne on siis tutkittava tämän väitteen osalta.

74. Komissio on oikeassa siinä, että luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa ei kielletä ainoastaan suoraa vahingoittamista vaan myös menettelytavat, jotka johtavat vain välillisesti lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentämiseen. Kyseisen 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan kaikenlainen lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen on näet kiellettävä. Suoran ja välillisen heikentämisen välillä ei tehdä eroa.

75. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen vastalauseesta huolimatta komissio ei tosin ole esittänyt todisteita siitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan todellinen tulkinta käsitteestä "to damage" poikkeaisi sen ehdottamasta käsitteen "deterioration" tulkinnasta. Komissio ei ole siten tältäkään osin osoittanut, että jäsenyysvelvoitteita olisi jätetty noudattamatta.

76. Siltä osin kuin kanne koskee luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan täytäntöönpanoa Yhdistyneen kuningaskunnan koko alueella, se on osittain jätettävä tutkimatta ja muilta osin se on perusteeton.

b) Rajoittaminen tahallisiin tekoihin Gibraltarilla

77. Komissio on Gibraltarin osalta kaikissa vaiheissa arvostellut sitä, että NPO:n 17T §:n

31 — Ks. Walesin aluehallituksen kuulemisasiakirja "Consultation Paper on Legislative Proposals for Integration of the Habitats Directive Provisions on Conservation of European Protected Species into the Land-Use Planning Regime", kesäkuu 2002, http://www.wales.org.uk/subienvironment/content/consultations/landuseplan.doc (tilanne 27.5.2005), 1 jakso, 4 kohta ja Skotlannin aluehallituksen kuulemisasiakirja "Technical Amendments to the Conservation (Natural Habitats & c.) Regulations 1994, A Consultation Paper on Amendments to the Habitats Regulations", maaliskuu 2003, http://www.scotland.gov.uk/consultations/environment/tacnh.pdf (tilanne 27.5.2005), 20 kohta sekä High Courtin asiassa Newsum ym. v Welsh Assembly Government, 4.2.2004 antama tuomio, [2004] EWHC 50 [Admin], 17 ja 101 kohta.

32 — Asia C-434/01, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 6.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13239, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

1 momentin d kohdassa kielletään ainoastaan lisääntymis- tai levähdyspaikkojen tahallinen heikentäminen ja hävittäminen.[33] Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus myöntää, tämä on vähemmän kuin luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa edellytetään. Tätä säännöstä ei siten ole Gibraltarin osalta pantu asianmukaisesti täytäntöön.

5. Luontodirektiivin 12 artiklan 2 kohta ja 13 artiklan 1 kohta

78. Luontodirektiivin 12 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on kiellettävä liitteessä IV olevassa a kohdassa mainittujen eläinlajien luonnosta otettujen yksilöiden hallussapito, kuljetus, kaupan pitäminen tai vaihtaminen ja tarjoaminen myytäväksi tai vaihdettavaksi. Tämä ei koske niitä yksilöitä, jotka on otettu laillisesti ennen luontodirektiivin täytäntöönpanoa.

79. Luontodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa b kohdassa olevia kasvilajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi ja kiellettävä:

a) näiden kasvien tahallinen poimiminen, kerääminen, leikkaaminen, irtikiskominen tai hävittäminen luonnosta niiden luontaisella levinneisyysalueella;

b) kyseisten lajien luonnosta otettujen yksilöiden hallussapito, kuljetus, kaupan pitäminen tai vaihtaminen ja tarjoaminen myytäväksi tai vaihdettavaksi, lukuun ottamatta niitä yksilöitä, jotka on otettu laillisesti ennen tämän direktiivin täytäntöönpanoa."

80. Komissio katsoo, että säännökset, joita Yhdistynyt kuningaskunta on antanut luontodirektiivin 12 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanemiseksi, sisältävät poikkeuksen sellaisten yksilöiden osalta, jotka on pyydystetty, tapettu tai myyty laillisesti. Kyseessä ovat vuoden 1994 C(NH)R:n 39 §:n 4 momentti ja vuoden 1995 C(NH)R(NI):n 34 §:n 4 momentti sekä NPO:n 17T §:n 4 momentti. Myös luontodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan nojalla suojeltavia kasveja koskee komission mukaan poikkeus, mikäli asianomainen yksilö on myyty laillisesti. Kyseessä on tässä yhteydessä vuoden 1994 C(NH)R:n 43 §:n 5 momentti, vuoden 1995 C(NH)R(NI):n 38 §:n 5 momentti ja NPO:n 17X §:n 5 momentti.

33 — Säännöksen sanamuoto on seuraava: "It is an offence — — (d) deliberately to damage or destroy a breeding site or resting place of any such animal."

81. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus myöntää, että poikkeukset ovat ristiriidassa luontodirektiivin kanssa. Sen mukaan on kuitenkin olemassa lupajärjestelmä, jolla 12 artiklan 2 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan tavoitteiden noudattaminen taataan.

82. Komissio on oikeassa siinä, että luontodirektiivin 12 artiklan 2 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa ei sallita poikkeuksia, jotka koskisivat laillisesti hankittuja yksilöitä. Tämä vastaa säännösten sanamuotoa ja estää sen, että mahdollisuutta heikentää laillisesti tiukasti suojeltuja eläin- ja kasvilajeja käytettäisiin väärin kauppatavaran saamiseksi.

83. Siltä osin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetoaa lupajärjestelmäänsä, tämä puolustus on ensinnäkin esitetty liian myöhään, koska se on esitetty ensi kertaa vastauskirjelmässä, ja toiseksi se ei ole riittävän yksilöity, jotta riittämätöntä täytäntöönpanoa koskeva väite voitaisiin hylätä.

84. Yhdistynyt kuningaskunta ei siten ole pannut luontodirektiivin 12 artiklan 2 kohtaa ja 13 artiklan 1 kohtaa täysimääräisesti täytäntöön.

6. Luontodirektiivin 15 artikla — Valikoimattomat pyydystys- ja tappamiskeinot

85. Luontodirektiivin 15 artiklan sanamuoto on seuraava:

"Liitteessä V olevassa a kohdassa lueteltujen luonnonvaraisia eläinlajeja pyydystettäessä tai tapettaessa sekä sovellettaessa 16 artiklan mukaisesti poikkeuksia liitteessä IV olevassa a kohdassa lueteltujen lajien luonnosta ottamiseen, pyydystämiseen tai tappamiseen, jäsenvaltioiden on kiellettävä kaikkien valikoimattomien keinojen käyttö, jotka saattavat aiheuttaa lajin kantojen paikallisen häviämisen tai merkittävää häiriötä niille ja erityisesti:

a) liitteessä VI olevassa a kohdassa lueteltujen pyydystämis- ja tappamiskeinojen käyttäminen;

b) liitteessä VI olevassa b kohdassa mainituista kuljetusvälineistä tapahtuva pyydystäminen ja tappaminen."

86. Komissio esitti tässä yhteydessä alun perin kaksi väitettä. Ensinnäkin Yhdistyneessä kuningaskunnassa on kielletty liitteessä VI olevissa a ja b kohdassa nimenomaisesti mainitut menetelmät,[34] mutta yleistä valikoimattomien keinojen käyttöä koskevaa kieltoa ei ole asetettu. Toiseksi vuoden 1970 Conservation of Seals Act -nimisessä laissa kielletään vain kaksi tappamismenetelmää ja sallitaan lupien myöntäminen edellytyksin, joissa mennään pidemmälle kuin luontodirektiivin poikkeuksissa.

a) Kaikkien valikoimattomien keinojen käytön kieltäminen

87. Luontodirektiivin 15 artiklassa vaaditaan, että *erityisesti* liitteessä VI olevissa a ja b kohdassa nimenomaisesti mainitut menetelmät kielletään, minkä lisäksi on kuitenkin myös kiellettävä kaikkien sellaisten valikoimattomien keinojen käyttö, jotka saattavat aiheuttaa suojellun lajin kantojen paikallisen häviämisen tai merkittävää häiriötä niille. Tästä syystä ei riitä, että täytäntöönpano rajoitetaan nimenomaisesti mainittuihin menetelmiin. Myös yleinen kielto on otettava käyttöön.

88. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus tosin katsoo, että sen luettelo kielletyistä menetelmistä kattaa kaikki menetelmät, jotka kiellettäisiin myös Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevan yleisen kiellon perusteella. Mikäli uusia menetelmiä keksitään, luetteloa täydennetään. Toimivaltaiset viranomaiset ovat edellä mainittujen yleislausekkeiden perusteella jo velvollisia menettelemään näin. Tällä menettelytavalla varmistetaan Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan käytännössä luontodirektiivin 15 artiklan täytäntöönpano, kun yleinen kielto olisi puolestaan ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen kanssa.

89. Nämä perustelut eivät ole vakuuttavia. Kiellettyjen menetelmien luettelon päivitysmahdollisuus ei ole yhtä tehokas keino kuin yleinen kielto. Päivittämisessä tapahtuvat viivästykset johtavat väistämättä suojelun aukkoihin, joita luontodirektiivin 15 artiklassa säädetyllä yleisellä kiellolla nimenomaan pyritään välttämään.

90. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esittämä oikeusvarmuuden periaate edellyttää muun muassa sitä, että lainsäädännön on oltava yksiselitteistä ja yksityisten on voitava ennakoida sen soveltaminen erityisesti silloin, kun kysymys on sellaisesta sääntelystä, joka saattaa saada aikaan taloudellisia rasitteita.[35] Se, että yleisesti kielletään suojeltujen eläinlajien pyydystäminen tai tappaminen valikoimattomilla keinoilla, jotka saattavat aiheuttaa lajin kantojen paikallisen häviämisen tai merkittävää häiriötä

34 — Vuoden 1994 C(NH)R:n 41 §, vuoden 1995 C(NH)R(NI):n 36 §:n 2 momentti ja vuoden 1991 NPO:n 17V §:n 2 momentti.

35 — Asia 326/85, Alankomaat v. komissio, tuomio 15.12.1987 (Kok. 1987, s. 5091, 24 kohta); asia C-301/97, Alankomaat v. neuvosto, tuomio 22.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8853, 43 kohta) ja asia C-17/01, Sudholz, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-4243, 34 kohta).

niille, vastaa kuitenkin näitä vaatimuksia. Käsite "valikoimaton keino" on yksiselitteinen, ja sen soveltaminen on ennakoitavissa. Lisäedellytyksellä, jonka mukaan sen käyttö saattaa aiheuttaa lajin kantojen paikallisen häviämisen tai merkittävää häiriötä niille, rajoitetaan sitä edelleen. Pitää kyllä paikkansa, että nimenomainen luettelo kaikista kielletyistä menetelmistä olisi vielä selkeämpi, mutta tämäntasoinen selkeys ei ole kiellon laillisuuden edellytys. Mikään ei myöskään estä Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisia selkeyttämästä tilannetta siten, että ne yleisen kiellon lisäksi päivittävät jatkuvasti tilanteiden muuttuessa sellaista luetteloa kielletyistä menetelmistä, joka ei ole tyhjentävä.

91. Näin ollen Yhdistynyt kuningaskunta ei ole pannut luontodirektiivin 15 artiklaa täysimääräisesti täytäntöön kaikkia valikoimattomia keinoja koskevan kiellon osalta.

b) Conservation of Seals Act

92. Koska komissio peruutti vuoden 1970 Conservation of Seals Actia (hylkeiden suojelulaki) koskevan kanneperusteensa mutta esitti suullisessa käsittelyssä haluavansa pitää sen kuitenkin voimassa, on ensiksi tarkasteltava tämän perusteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä.

93. Komission menettely selittyy sillä, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ilmoitti vastinekirjelmässään aikomuksestaan muuttaa kyseistä lakia komission näkemyksen mukaisesti. Tämän kanneperusteen peruuttamisen jälkeen Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus teki kuitenkin vastauskirjelmässään selväksi, että se odottaa tämän oikeudenkäynnin lopputulosta ja ryhtyy lainmuutoksiin ainoastaan siltä osin kuin yhteisöjen tuomioistuimen tuomion perusteella on välttämätöntä. Tämän jälkeen komissio esitti suullisessa käsittelyssä pitävänsä tämän kanneperusteen kuitenkin voimassa, koska peruutus perustui erehdykseen. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei ole ottanut tähän kantaa.

94. Prosessioikeudellisesti komission menettelytapaa on luonnehdittava seuraavasti: toteamus siitä, että se ei jatka kanneperusteen ajamista, on yksiselitteinen ja ehdoton. Näin ollen kyseessä on kanteen *osittainen peruutus*. Ei ole mitään oikeudellista perustaa sille, että tämä prosessuaalinen toimenpide myöhemmin peruutetaan tai kiistetään virheen vuoksi. Näin ollen komission suullisessa käsittelyssä esittämään lausumaan siitä, että se pitää kanneperusteen kuitenkin voimassa, sisältyy uusi vastaukseen kohdistettu peruste.

95. Työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdassa määrätään oikeudenkäynnin osalta niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä oikeudenkäynnin kohdetta voidaan muuttaa uudella

perusteella. Sen mukaan "asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu kirjallisen käsittelyn aikana esille tulleisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin".

96. Tällainen tosiseikka on tässä tapauksessa olemassa. Kanneperusteen peruuttaminen johtui nimittäin Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen lausumasta, joka sittemmin peruutettiin. Tämä lausuma ei tosin ollut sisällöltään oikeudellisesti sitova, mutta komissio saattoi jo lojaalin yhteistyön periaatteen perusteella luottaa siihen, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ainakin pyrkisi sen toteuttamiseen. Komissio kykeni vasta Yhdistyneen kuningaskunnan vastauskirjelmän luettuaan saamaan selville, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei vastaisi komission odotuksiin. Kyseessä on siten tosiseikka, joka on tullut esille vasta oikeudenkäynnin aikana.

97. Uusien perusteiden esittämiselle jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä on tosin asetettu muitakin rajoituksia. Komissio ei näet saa laajentaa oikeudenkäynnin kohdetta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aikana. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tämän erityisesti sellaisessa tapauksessa, jossa peruste oli kylläkin mainittu virallisessa huomautuksessa mutta ei perustellussa lausunnossa.[36] Tällä pyritään varmistamaan, että oikeudenkäynnin kohde on vahvistettu yksiselitteisesti ja että asianomainen jäsenvaltio kykenee puolustautumaan tehokkaasti.

36 — Edellä alaviitteessä 28 mainitussa asiassa C-350/02 annetun tuomion 18 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

98. Koska oikeudenkäynnin kohteen täsmällisyydestä määrätään jo työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdassa, jonka kanssa komission vaatimus ei ole ristiriidassa, ratkaisu riippuu enää siitä, loukataanko Yhdistyneen kuningaskunnan puolustautumisoikeuksia sillä, jos vuoden 1970 Conservation of Seals Actia koskeva peruste tutkitaan. Koska sama peruste oli jo oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn ja oikeudenkäynnin kohteena ennen kuin se välillä peruutettiin, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus kykeni puolustautumaan tehokkaasti komission kaikkia kanneperusteita vastaan. Lisättäköön tähän, että kyseisellä hallituksella ei selvästikään ole mitään tämän kanneperusteen tutkimista vastaan. Se, että se ei ole ottanut mitään kantaa siihen, että tämä peruste tuotiin uudelleen esiin suullisessa käsittelyssä, ja sen vastauskirjelmässään esittämä lausuma viittaavat pikemminkin siihen, että se hyväksyy hiljaisesti sen, että tämä kanneperuste esitetään uudelleen, jotta Conservation of Seals Actia koskeva riita nyt ratkaistaan.

99. Näin ollen on poikkeuksellisesti perusteltua ottaa Conservation of Seals Actia koskeva kanneperuste tutkittavaksi, vaikka se välillä peruutettiin.

100. Asiakysymyksestä on aluksi todettava, että luontodirektiivin 15 artikla koskee liitteessä IV mainittujen hyljelajien eli munkkihylkeen Monachus monachus ja saimaannorpan Phoca hispida saimensis pyydystämistä mutta myös liitteen V mukaan kaik-

kien muiden "varsinaisten hylkeiden" tai "korvattomien hylkeiden" (heimo Phocidae) pyydystämistä.[37] Yhdistyneessä kuningaskunnassa esiintyy esimerkiksi "kirjohylje" (Phoca vitulina) ja "harmaahylje" (Halichoerus grypus).

101. Vuoden 1970 Conservation of Seals Act koskee kaikkia hyljelajeja. Siinä kielletään nimenomaisesti hylkeiden myrkyttäminen ja pyydystäminen tietyillä ampuma-aseilla. Toimivaltaisille viranomaisille annetaan lisäksi toimivalta myöntää tietyissä tilanteissa lupia hylkeiden tappamiseen myrkyllä.

102. Komissio katsoo, että nämä vaatimukset eivät vastaa luontodirektiivin 15 artiklan vaatimuksia. Vuoden 1970 Conservation of Seals Actilla kielletään sen mukaan ainoastaan kaksi tappamiskeinoa ja mahdollistetaan lupien myöntäminen edellytyksin, jotka ylittävät luontodirektiivissä säädetyt poikkeukset.

103. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että tässä laissa asetetut vaatimukset täydentävät luontodirektiivin 15 artiklan täytäntöönpanosta annettuja yleisiä sääntöjä. Vuoden 1994 C(NH)R:n 41 §:llä annetaan sen mukaan direktiivissä edellytetty suoja. Mahdollisten vuoden 1970 Conservation of Seals Actin nojalla myönnettyjen lupien on edellä mainittujen yleislausekkeiden vuoksi oltava luontodirektiivin mukaisia.

104. Tämä lausuma ei vakuuta sallittujen tappamiskeinojen osalta. Vuoden 1970 Conservation of Seals Act herättää puolueettomassa lukijassa sen vaikutelman, että ainoastaan siinä nimenomaisesti mainitut kaksi tappamiskeinoa kielletään hylkeiden osalta. Saattaa tosin pitää paikkansa, että lisäksi myös vuoden 1994 C(NH)R:n 41 §:n mukaiset kiellot ovat voimassa, mutta on olemassa huomattava vaara, että nämä kiellot jätetään huomiotta, koska vuoden 1970 Conservation of Seals Actia kuuluu selvästi soveltaa. Näin ollen vuoden 1970 Conservation of Seals Actiin sisältyvä tappamiskeinoja koskeva sääntely on ristiriidassa luontodirektiivin 15 artiklan kanssa.

105. Sitä vastoin on oletettava, että Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaiset viranomaiset tietävät tehdessään lupien myöntämistä koskevia päätöksiä vuoden 1970 Conservation of Seals Actin perusteella, että niiden on samalla noudatettava luontodirektiivin 15 ja 16 artiklan täytäntöönpanemiseksi annettujen säännösten mukaisia velvoitteita. Tätä koskevan nimenomaisen lainsäädännön antaminen olisi kyllä toivottavaa, mutta se ei ole ehdottoman välttämätöntä

37 — "Korvattomien hylkeiden" lisäksi on olemassa myös "korvahylkeiden" heimo (Otariidae).

alan viranomaisten oikeudellisten velvoitteiden selventämiseksi. Näin ollen luontodirektiiviä ei voida todeta tältä osin rikotun.

7. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta — Lajien suojelua koskevat poikkeukset

106. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

"Jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, jäsenvaltiot voivat poiketa 12, 13 ja 14 artiklan ja 15 artiklan a ja b alakohdan säännöksistä:

a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi;

b) erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalatalloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta;

c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle;

d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksessa ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimenpiteiden vuoksi, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen;

e) salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa."

107. Komissio esittää tämän säännöksen täytäntöönpanon osalta kaksi väitettä. Ensinnäkään vuoden 1994 C(NH)R:n 40 §:n ja vuoden 1995 C(NH)R(NI):n 35 §:n sekä NPO:n 17U §:n mukaisiin poikkeuksiin ei sisälly mitään viitteitä siitä, että poikkeukset olisivat sallittuja ainoastaan silloin, jos *ensinnäkään* ei ole mitään toista tyydyttävää ratkaisua ja *toiseksi* kyseisen lajin kantojen suotuisan suojelun taso säilyy niiden luontaisella levinneisyysalueella poikkeussäännöksestä huolimatta. Toisaalta 16 artiklan

kanssa yhteensopimattomat poikkeukset pysyvät voimassa, mikäli 12 ja 13 artiklassa kiellettyjä toimia toteutetaan laillisen toiminnan yhteydessä.

a) Vaihtoehtojen ja suojelun tason huomiotta jättäminen

108. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus myöntää, että lajien suojelusta tehtävät poikkeukset ovat sallittuja ainoastaan siinä tapauksessa, että ensinnäkään ei ole olemassa mitään muuta tyydyttävää ratkaisua ja toiseksi kyseisen lajin kantojen suotuisan suojelun taso säilyy niiden luontaisella levinneisyysalueella poikkeussäännöksestä huolimatta. Se vetoaa kuitenkin siihen, että toimivaltaiset viranomaiset soveltavat molempia edellytyksiä edellä mainittujen yleislausekkeiden perusteella. Sen lisäksi molemmat edellytykset ovat implisiittisesti mukana molemmissa erityisissä poikkeussäännöksissä, jotka koskevat loukkaantuneiden eläinten pyydystämistä hoitoa varten ja parantumattomasti sairaiden eläinten tappamista. Kummassakaan tapauksessa ei ole mitään muuta tyydyttävää ratkaisua eikä kannan suojelun tasoa heikennetä.

109. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esittämillä yleislausekkeilla on merkitystä tässä yhteydessä riitautettujen säännösten osalta enintään siltä osin kuin niillä mahdollisesti estetään viranomaisia turvautumasta poikkeuksiin, mikäli jompikumpi edellytyksistä ei täyty. Yksityiset kykenevät sitä vastoin vetoamaan Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaisiin poikkeuksiin ottamatta näitä edellytyksiä huomioon. Tästä syystä komission väitettä ei voida hylätä yleislausekkeiden perusteella.

110. Toisin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittää, sairaiden tai loukkaantuneiden eläinten hoitoa tai tappamista koskevien erityisten poikkeusten osalta ei välttämättä edellytetä, että ne ovat sovellettavissa ainoastaan silloin, kun tyydyttäviä vaihtoehtoja ei ole. Hoito on Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaan perusteltua riippumatta siitä, olisiko eläimen jättäminen vapaaksi tyydyttävä vaihtoehto, jotta se kykenisi tervehtymään omin voimin. Parantumattomasti sairaiden eläinten tappamisen osalta tulee jo esiin komission esittämättä jättämä kysymys siitä, sisältyykö luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaan ylipäänsä tätä koskeva oikeuttamisperuste. Ainakin joissain tapauksissa tyydyttävä vaihtoehto on todellakin se, että hyväksytään asioiden luonnollinen kulku sen sijaan, että puututaan tilanteeseen — viime kädessä tarkoituksena käsitellä eläinten kärsimystä ihmisten käsitysten mukaisesti.

111. Näin ollen se, että komission mainitsemissa Yhdistyneen kuningaskunnan säännöksissä ei ole edellytetty sitä, että vaihtoehdot puuttuvat, eikä säädetty kyseisten kantojen suojelun tason säilyttämisestä, on ristiriidassa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan kanssa.

b) Vahingoittaminen laillisen toiminnan yhteydessä

112. Vuoden 1994 C(NH)R:n 40 §:n 3 momentin c kohdan ja 43 §:n 4 momentin, vuoden 1995 C(NH)R(NI):n 35 §:n 3 momentin c kohdan ja 38 §:n 4 momentin sekä NPO:n 17U §:n 2 momentin c kohdan ja 17X §:n 4 momentin mukaan luontodirektiivin 12, 13 ja 16 artiklan täytäntöönpanon yhteydessä säädettyjä kieltoja ei sovelleta, mikäli asianomainen toimenpide suoritetaan laillisen toiminnan yhteydessä eikä se ole kohtuudella vältettävissä. [38]

113. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa ei säädetä poikkeuksista liitteen IV eläimiä ja kasvia koskeviin suojelusäännöksiin, mikäli niitä rikotaan laillisen toiminnan yhteydessä. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus tosin korostaa, että näillä poikkeuksilla ei panna täytäntöön 16 artiklan 1 kohtaa vaan eläimiä koskeva 12 artikla ja kasveja koskeva 13 artikla. Tämä näkemys on perusteltavissa siltä osin kuin jokainen lajien suojelua koskevien säännösten rajoitus voidaan ymmärtää joko niiden soveltamisalan rajaukseksi, mikä merkitsisi 12 artiklan 1 kohdan tai 13 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanoa, tai poikkeukseksi, jota pitäisi arvioida 16 artiklan 1 kohdan perusteella. Tämä osoittaa kuitenkin, että 12, 13 ja 16 artikla muodostavat yhdessä suljetun suojelujärjestelmän, joten jokainen direktiivin kanssa yhteensopimaton poikkeus lajien suojelua koskevista säännöksistä olisi ristiriidassa sekä 12 artiklan ja 13 artiklan kieltojen että 16 artiklan poikkeussäännöksen kanssa. Näin ollen komissio voi pitää nyt käsiteltäviä poikkeussäännöksiä 16 artiklan rikkomisena.

114. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetoaa lisäksi siihen, että luontodirektiivin 12 ja 13 artikla on pantu täytäntöön rikoksen tunnusmerkistöjen vahvistamisella. Tästä syystä on sen mukaan välttämätöntä rajoittaa niiden soveltamista, mikäli henkilöt ovat toimineet tietämättä suojeltujen lajien vaarantamisesta. Mikäli vaarantaminen on kuitenkin ollut tiedossa, edellä mainittuihin poikkeuksiin ei voida enää vedota, koska vahinko olisi tuolloin kyetty kohtuudella välttämään.

115. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen tässä yhteydessä käsiteltävistä poikkeussäännöksistä esittämä kuvaus on tosin ristiriidassa viimeisimmän englantilaisen oikeuskäytännön kanssa. Kaksi asiassa Newsum and others v. Welsh Assembly Government annettua tuomiota viittaavat siihen, että vuoden 1994 C(NH)R:n 40 §:n 3 momentin c kohdan poikkeussäännös ylittää luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla sallitut rajat. High Court katsoo nimenomaisesti,

38 — Vuoden 1994 C(NH)R:n 40 §:n 3 momentin c kohdassa säädetään seuraavaa: "— — (A) person shall not be guilty of an offence by reason of — — any act made unlawful by that regulation if he shows that the act was the incidental result of a lawful operation and could not reasonably have been avoided." Muiden säännösten sanamuoto on pohjimmiltaan sama.

että 40 §:n 3 momentin c kohdassa poissuljetaan 12 artiklan täytäntöönpanemiseksi vahvistettujen kieltojen soveltaminen, mikäli heikentäminen tapahtuu sinänsä laillisen toiminnan yhteydessä ja toimintaa ei voitaisi kohtuudella harjoittaa muulla tavoin.[39] Kyseisessä asiassa oli kyse siitä, oliko toimiluvan saaneen louhimon toiminnan harjoittaminen sallittua, vaikka tällä toiminnalla hävitettäisiin rupiliskon (Triturus Cristatus) kanta ja lammikko eli sen lisääntymis- ja levähdyspaikka. Court of Appeal tosin kumosi tämän tuomion, mutta totesi obiter dictum olevansa taipuvainen yhtymään siihen näkemykseen, että poikkeuksella sallitaan tällainen heikentäminen laillisesti harjoitetun toiminnan yhteydessä.[40] Kun otetaan huomioon tämä oikeuskäytäntö, joka on lähempänä vuoden 1994 C(NH)R:n 40 §:n 3 momentin c kohdan sanamuotoa kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen tulkinta, on katsottava, että Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudessa sallitaan toimenpiteet, jotka johtavat toimijan tieten tai tietämättä suojeltujen lajien yksilöiden tappamiseen tai niiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen vahingoittamiseen tai hävittämiseen, kun nämä toimenpiteet ovat laillisia.

116. Tästä poikkeuksesta ei säädetä luontodirektiivissä nimenomaisesti. Se olisi kuitenkin direktiivin kanssa yhteensopiva, mikäli sillä pantaisiin asianmukaisesti täytäntöön joko 12 artiklan 1 kohdan taikka 13 artiklan mukaiset kiellot rajoituksen muodossa tai 16 artiklan mukaiset poikkeukset.

117. Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdan osalta on aluksi todettava, että lisääntymis- tai levähdyspaikkojen vahingoittamista tai tuhoamista koskevan kiellon perusteella tällainen poikkeus ei ole sallittu. Tämä kielto ei edellytä tahallisuutta, vaan se pätee jopa riippumatta tekijän tietoisuudesta.

118. Myöskään muita 12 artiklan 1 kohdan a–c alakohdan ja 13 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisia kieltoja ei rajoiteta laillisen toiminnan hyväksi. Voidaan jättää taka-alalle se, miten niissä — toisin kuin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa — käytettyä käsitettä "tahallinen" on yksittäistapauksessa tulkittava. Merikilpikonnia (Caretta caretta) koskeneessa tuomiossa[41] sitä on ilmeisesti tulkittu siten, että seuraukset tietoisesti hyväksytään. Vaikka käsitettä "tahallinen" tulkittaisiin suppeasti, tätä käsitettä ei voida poikkeuksen nojalla soveltaa laillisen toiminnan hyväksi, koska laillinen

39 — Mainittu edellä alaviitteessa 31, tuomion 101 kohta.

40 — 22.11.2004 annettu tuomio [2004] EWCA Civ. 1565 (8, 15 ja 16 kohta).

41 — Asia C-103/00, komissio v. Kreikka, tuomio 30.1.2002 (Kok. 2002, s. I-1147, 32 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

toiminta ei välttämättä poissulje vahingoittamistarkoitusta. [42]

119. Myöskään luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta ei voi olla tällaisten poikkeusten hyväksyttävänä perusteena. Sen perusteella hyväksyttävissä poikkeuksissa ei voida nojautua kulloisenkin toimenpiteen laillisuuteen, vaan ainoastaan aivan täsmällisiin perusteisiin, esimerkiksi erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin. Lisäksi tällaisen poikkeuksen soveltaminen edellyttää, että mitään muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole olemassa ja että kyseisen lajin yksilöiden suotuisan suojelun taso säilyy. [43]

120. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei voi vedota myöskään siihen, että nyt käsiteltäviä rikosoikeudellisia säännöksiä pitäisi rajoittaa laillisten toimenpiteiden hyväksi tehtävällä poikkeuksella. Lähes kaikki nämä rikostunnusmerkistöt koskevat yksinomaan tahallisia tekoja. Ainoastaan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelu ei Englannissa, Walesissa, Skotlannissa ja Pohjois-Irlannissa liity vahingoittamistarkoitukseen vaan on — Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen antamien tietojen mukaan [44] — syyllisyydestä riippumatonta. Tässä yhteydessä ei tarvitse käsitellä sitä, edellytetäänkö luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa todellisuudessa syyllisyydestä riippumatonta rikostunnusmerkistöä. Mahdollisesti liian laajaksi muodostuneen rikostunnusmerkistön rajoittamista liian laajaksi muodostuneella poikkeuksella ei kuitenkaan missään tapauksessa voida pitää asianmukaisena täytäntöönpanona.

121. Näin ollen laillisen toiminnan yhteydessä tehtävät vahingoittamista koskevat poikkeukset ovat ristiriidassa luontodirektiivin 16 artiklan kanssa.

8. Direktiivin soveltaminen aluevesien ulkopuolella

122. Viimeinen kanneperuste koskee merialueita, joilla Yhdistyneellä kuningaskunnalla ei ole täyttä suvereniteettia, mutta joilla se käyttää vähintään tiettyjä toimivaltuuksia. Merioikeutta koskevassa, Montego Bayssa 10.12.1982 allekirjoitetussa Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksessa [45] (jäljempänä YK:n merioikeusyleissopimus tai yleissopimus), johon yhteisö liittyi vuonna 1998, [46] määrätään, että rantavaltiolla on täysi suvereniteetti aluevesillään. Aluevesiä

42 — Ks. asia 412/85, komissio v. Saksa, 17.12.1987 annetun tuomion (Kok. 1987, s. 3503) 14 ja 15 kohta: Maapohjan hyödyntämistarkoitus, esimerkiksi maatalous, ei poissulje sitä, että samalla lintujensuojeludirektiivin 5 artiklassa tarkoitetulla tavalla tapetaan tai pyydystetään tahallisesti lintuja, hävitetään tai vahingoitetaan tahallisesti niiden pesiä ja munia sekä häiritään niitä tahallisesti.

43 — Ks. tästä edellä 108 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

44 — Ks. tästä edellä 72 kohta.

45 — Yhdistyneiden Kansakuntien kolmas merioikeuskonferenssi, Official Documents, XVII, 1984, Doc. A/Conf.62/122, s. 157–231.

46 — 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän 28 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 23 päivänä maaliskuuta 1998 tehty neuvoston päätös 98/392/EY (EYVL L 179, s. 1).

kutsutaan yleissopimuksen mukaan aluemereksi. Rantavaltiolla on YK:n merioikeusyleissopimuksen 3 artiklan mukaan oikeus ulottaa aluemerensä tämän yleissopimuksen mukaisesti määritellyistä perusviivoista mitattuun 12 peninkulman rajaan.

123. Lisäksi rantavaltiolla saa olla yksinomainen talousvyöhyke, joka ei saa ulottua 200 meripeninkulmaa kauemmaksi perusviivoista. Tällä vyöhykkeellä rantavaltiolla on YK:n merioikeusyleissopimuksen 56 artiklan 1 kappaleen a kohdan nojalla erityisesti täysivaltaiset oikeudet merenpohjan yläpuolisten vesien ja merenpohjan ja sen sisustan elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen. Sen lisäksi sillä on 56 artiklan 1 kappaleen b kohdan iii kohdan nojalla lainkäyttövalta meriympäristön suojelun ja säilyttämisen osalta sen mukaisesti kuin YK:n merioikeusyleissopimuksen asianomaisissa määräyksissä tältä osin vahvistetaan.

124. Mannerjalusta voi ulottua 350 meripeninkulmaan perusviivoista. Rantavaltiolla on YK:n merioikeusyleissopimuksen 77 artiklan nojalla tällä alueella täysivaltaiset oikeudet sen tutkimiseksi ja sen luonnonvarojen hyödyntämiseksi. Luonnonvarat käsittävät vain liikkumattomat luonnonvarat.

125. Komissio arvostelee Yhdistynyttä kuningaskuntaa siitä, että se on rajoittanut luontodirektiivin täytäntöönpanosäännösten soveltamisen aluevesiin. Se katsoo, että direktiivi on otettava huomioon kaikkialla, missä jäsenvaltiot käyttävät täysivaltaisia oikeuksia, erityisesti yksinomaisella talousvyöhykkeellä. Se vetoaa tältä osin nimenomaisesti YK:n merioikeusyleissopimuksen 56 artiklan 1 kappaleen a kohtaan. Yhdistynyt kuningaskunta ei ole sen mielestä noudattanut etenkään yksinomaisella talousvyöhykkeellä direktiivin 4 artiklan mukaista velvoitetta tehdä ehdotus yhteisön tärkeinä pitämistä alueista ja 12 artiklan mukaista velvoitetta lajien suojeluun.

126. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus myöntää lähtökohtaisesti tämän väitteen paikkansapitävyyden ja ilmoittaa, että asianmukaiset säännökset annettiin öljyteollisuuden osalta jo vuonna 2001 [47] ja että ne ovat muilta osin valmisteltavina.

127. Täydellisyyden vuoksi lisättäköön, että Englannin ja Walesin High Court totesi jo vuonna 1999, että luontodirektiivi on sovellettavissa aluevesien ulkopuolella. [48] High Court nojautuu tässä yhteydessä erityisesti seuraaviin seikkoihin: vaikka direktiivi koskee pääasiassa maanpintaa, sen suojelutavoitteet kyetään tiettyjen lajien ja luontotyyppien — erityisesti merinisäkkäiden ja

47 — Offshore Petroleum Activities (Conservation of Habitats) Regulations 2001, joka on tullut voimaan 31.5.2001.

48 — Alaviitteessä 29 mainittu tuomio, s. 102 ja sitä seuraavat sivut (114).

kylmän veden koralliriuttojen [49] — osalta saavuttamaan ainoastaan siinä tapauksessa, että sen soveltamisalaa ei rajoiteta aluevesiin. Tämä päätelmä perustuu erityisesti yhteisön kalastusoikeuksien alueellista soveltamisalaa koskevaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, Yhdistyneen kuningaskunnan tulkintaan ympäristövaikutusten arvioinnista annetusta direktiivistä 85/337 sen alueellisen soveltamisalan osalta sekä hallituksen jäsenten virallisiin lausumiin luontodirektiivin ulottuvuudesta.

128. Vaikka Yhdistynyt kuningaskunta ei kiistä sitä, että luontodirektiivi on voimassa aluevesien ulkopuolella, on ennen kanteen hyväksymistä tältä osin tutkittava, onko direktiivi todellisuudessa siellä voimassa.

129. Yhteisöjen tuomioistuin päätteli asiassa Kramer antamassaan tuomiossa kalavesien suojelun ja meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisen osalta kalastuksen harjoittamista koskevan säännöksen oikeudellisesta perustasta [50] ja asian luonteesta, että yhteisön asiallinen lainsäädäntövalta — siltä osin kuin jäsenvaltioilla on kansainvälisen oikeuden nojalla samanlainen toimivalta — ulottuu myös kalastukseen aavalla merellä. Meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen voidaan varmistaa tehokkaasti ja tasapuolisesti ainoastaan sääntelyllä, joka on sitovaa kaikkien niiden valtioiden osalta, joita asia koskee, mukaan lukien kolmannet maat. [51] Toisessa tuomiossa se tulkitsi asetuksen maantieteellistä soveltamisalaa määrittäessään tätä sen oikeudellisen asiayhteyden perusteella, jossa se oli annettu, sekä sen tarkoituksen ja sisällön perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin päätteli siinä yhteydessä, että sen alueellinen soveltamisala on sama kuin koko yhteisön oikeuden minä tahansa ajankohtana. Tästä syystä mikä tahansa jäsenvaltioiden merivyöhykkeiden laajentaminen tarkoittaa automaattisesti asetuksen soveltamisalan vastaavaa laajentamista. [52]

130. Näin ollen luontodirektiiviä on sovellettava Yhdistyneen kuningaskunnan aluevesien ulkopuolella, mikäli kaksi edellytystä täyttyy. Ensinnäkin Yhdistyneen kuningaskunnan on täytynyt laajentaa täysivaltaisia oikeuksiaan aluevesien ulkopuolelle, ja toiseksi luontodirektiiviä on tulkittava siten, että se ulottuu tälle alueelle.

131. Asianosaisten kesken on kiistatonta, että Yhdistynyt kuningaskunta käyttää täysivaltaisia oikeuksia yksinomaisella talousvyöhykkeellä ja mannerjalustalla. Tästä syystä siellä voidaan soveltaa myös asiaa koskevaa yhteisön oikeutta.

49 — High Courtin näkemyksen mukaan tämä korallilaji kuuluu suojeltuun luontotyyppiin riutat (Natura 2000, koodi 1170).

50 — 22.1.1972 tehdyn liittymisasiakirjan 102 artikla.

51 — Yhdistetyt asiat 3/76, 4/76 ja 6/76, Kramer, tuomio 14.7.1976 (Kok. 1976, s. 1279, Kok. Ep. III, s. 163, 30–33 kohta).

52 — Asia 61/77, komissio v. Irlanti, tuomio 16.2.1978 (Kok. 1978, s. 417, Kok. Ep. IV, s. 55, 45–51 kohta).

132. Luontodirektiiviin ei tosin sisälly nimenomaista säännöstä sen alueellisesta soveltamisalasta, mutta tämä vastaa sen tavoitteita, joiden mukaan sitä on sovellettava aluevesien ulkopuolella. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa jäsenvaltioiden sillä Euroopassa olevalla alueella, jossa perustamissopimusta sovelletaan. Tämä tavoite puoltaa sitä, että direktiivin alueellinen soveltamisala on sama kuin perustamissopimuksen. Perustamissopimuksen soveltamisala ei edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan rajoitu aluevesiin. Direktiivillä suojellaan lisäksi riuttojen kaltaisia luontotyyppejä ja merinisäkkäiden kaltaisia lajeja, jotka oleskelevat usein tai osittain jopa ensisijaisesti aluevesien ulkopuolella.

133. Myös yhteisön lainsäätäjä on tästä syystä sittemmin huolehtinut luontodirektiivin täytäntöönpanosta aluemeren ulkopuolella. Kalastuksen tahattomia valassaaliita koskevista toimenpiteistä sekä asetuksen (EY) N:o 88/98 muuttamisesta 26 päivänä huhtikuuta 2004 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 812/2004[53] vahvistetaan valaiden suojelun vaatimukset luontodirektiivin 12 ja 16 artiklan ja liitteessä IV olevan a kohdan mukaisesti kalastuksen osalta. Tämä koskee erityisesti aluevesien ulkopuolella olevia alueita.

134. Ei ole havaittavissa myöskään mitään syytä siihen, miksi jäsenvaltiot pitäisi vapauttaa luontodirektiivin sitoumuksista, kun ne käyttävät täysivaltaisia oikeuksia aluevesien ulkopuolella. YK:n merioikeusyleissopimuksessa asetetaan niiden toimivaltuuksille rajoja, mutta velvoitetaan ne kuitenkin lähtökohtaisesti suojelemaan meriympäristöä — myös yksinomaisella talousvyöhykkeellä ja mannerjalustalla. Biologista monimuotoisuutta koskevassa yleissopimuksessa (Rion yleissopimus), johon yhteisö ja jäsenvaltiot ovat liittyneet,[54] vahvistetaan tämä velvollisuus. Tämän yleissopimuksen 4 artiklan b alakohdan mukaan yleissopimuksen määräykset velvoittavat kaikkia sopimuspuolia niiden lainkäyttövallan tai valvonnan alaisilla alueilla toteutettavan tuotannon ja toimintojen osalta, riippumatta siitä, missä näiden vaikutukset ilmenevät, asianomaisen sopimuspuolen kansallisen lainkäyttövallan alaisilla alueilla tai kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla. Tämä koskee erityisesti toimintaa yksinomaisella talousvyöhykkeellä ja mannerjalustalla.

135. Tästä syystä luontodirektiivi on pantava täytäntöön myös aluevesien ulkopuolisilla alueilla siltä osin kuin jäsenvaltiot tai yhteisö käyttävät siellä täysivaltaisia oikeuksia.

53 — EYVL L 150, s. 12.

54 — EYVL L 309, 13.12.1993, s. 3.

136. On tosin huomautettava, että öljyteollisuutta koskevat säännökset tulivat voimaan ennen perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä ja että Yhdistynyt kuningaskunta on ainakin siltä osin täyttänyt määräajassa täytäntöönpanovelvoitteensa aluevesien ulkopuolella. Koska nämä säännökset koskevat ainoastaan öljyteollisuutta, Yhdistynyt kuningaskunta ei kuitenkaan ole pannut direktiiviä täysimääräisesti täytäntöön aluevesien ulkopuolella.

III Oikeudenkäyntikulut

137. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on suureksi osaksi voittanut asian, voidaan oikeudenkäyntikuluista päätettäessä jättää huomiotta se, että se on peruuttanut muutamia vähämerkityksisiä kanneperusteita tai hävinnyt asian joiltakin muilta osin. Näin ollen Yhdistynyt kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Ratkaisuehdotus

138. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi asiassa seuraavan ratkaisun:

1) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta on rikkonut perustamissopimuksen 10 ja 249 artiklaa sekä luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 23 artiklaa, koska se ei ole pannut seuraavia säännöksiä asianmukaisesti täytäntöön:

   — 6 artiklan 2 kohtaa Gibraltarin osalta

   — 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa tiettyjen vedenottosuunnitelmien ja -hankkeiden osalta

— 11 artiklaa

— 12 artiklan 1 kohdan d alakohtaa Gibraltarin osalta

— 12 artiklan 2 kohtaa

— 12 artiklan 4 kohtaa

— 13 artiklan 1 kohtaa

— 14 artiklan 2 kohtaa

— 15 artiklaa

— 16 artiklan 1 kohtaa sekä

— koko direktiiviä sellaisten aluevesien ulkopuolisten merialueiden osalta, joilla Yhdistyneellä kuningaskunta käyttää täysivaltaisia oikeuksia, öljyteollisuutta lukuun ottamatta.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.