# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
15 päivänä helmikuuta 2000 *

## I Johdanto

1. Komissio on nostanut esillä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen Ranskan tasavaltaa vastaan. Kanteessa on esitetty useita eri kanneperusteita.

2. Komissio väittää ensinnäkin, että Ranskan tasavalta on jättänyt noudattamatta luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa [1] (jäljempänä lintudirektiivi). Komission mukaan Ranska ei ole luokitellut Basses Corbièresin aluetta erityissuojelualueeksi eräiden, edellä mainitun direktiivin liitteessä I [2] mainittujen lintulajien ja eräiden muuttavien lajien osalta. Ranska on lisäksi jättänyt toteuttamatta näiden lajien elinympäristöjä koskevat erityiset suojelutoimenpiteet.

3. Lisäksi komissio väittää, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY [3] (jäljempänä elinympäristödirektiivi) 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohtaa. Komissio moittii Ranskaa tässä yhteydessä siitä, että se on jättänyt toteuttamatta asianmukaiset toimenpiteet sen estämiseksi, etteivät alueen lajit häiriinny ja niiden elinympäristö huononnu merkittävällä tavalla. Tällaisen elinympäristön huonontumisen ja lajien häiriintymisen voidaan komission mukaan katsoa aiheutuvan Tautavelin ja Vingraun kuntien alueella sijaitsevan kalkkilouhoksen avaamisesta ja toiminnasta.

## II Sovellettava lainsäädäntö

### 1. *Lintudirektiivi*

4. Ensinnäkin on huomautettava, että lintudirektiivin 1 artiklan mukaan kyseinen direktiivi koskee kaikkia luonnonvaraisina eläviä lintulajeja. Lintudirektiivin liitteessä

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 103, s. 1), sellaisena kuin se on 29 päivänä heinäkuuta 1997 annetulla komission direktiivillä 97/49/EY (EYVL L 223, s. 9) viimeksi muutettuna.

2 — Liitteessä I, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna, mainitaan 181 erilaista lintulajia.

3 — Neuvoston direktiivi 21.5.1992 (EYVL L 206, s. 7).

I mainittuja lintulajeja ja muuttavia lajeja koskevat 4 artiklan mukaan erityiset (vaativammat) suojelutoimenpiteet.

5. Lintudirektiivin yhdeksännessä perustelukappaleessa säädetään seuraavaa:

"Elinympäristöjen riittävän moninaisuuden ja laajuuden säilyttäminen, ylläpitäminen tai ennalleen saattaminen on olennaisen tärkeää kaikkien lintulajien suojelussa; tiettyjen lintujen elinympäristöä on suojeltava erityistoimenpitein lintujen eloonjäämisen ja lisääntymisen varmistamiseksi niiden levinneisyysalueilla; tällaisilla toimenpiteillä on otettava huomioon myös muuttavat lajit ja toimenpiteet on yhteensovitettava yhtenäisen kokonaisuuden luomiseksi."

Direktiivin 4 artiklassa säädetään siitä, miten nämä tavoitteet käytännössä toteutetaan:

"4 artikla

1. Tämän direktiivin liitteessä I mainittujen lajien elinympäristöjä on suojeltava erityistoimin, jotta varmistetaan lajien eloonjääminen ja lisääntyminen niiden levinneisyysalueella.

Tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota:

a) lajeihin, jotka ovat vaarassa kuolla sukupuuttoon;

b) lajeihin, jotka ovat herkkiä tietyille muutoksille niiden elinympäristössä;

c) lajeihin, joita pidetään harvinaisina niiden pienen kannan tai alueellisesti suppean levinneisyyden takia;

d) muihin lajeihin, jotka vaativat erityistä huomiota niiden erityislaatuisen elinympäristön vuoksi.

Arvioissa otetaan huomioon lintukantojen kehityssuunnat ja muutokset.

Jäsenvaltioiden on osoitettava erityisiksi erityissuojelualueiksi näiden lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon tätä direktiiviä sovelletaan.

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava vastaavat toimenpiteet sellaisten säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien osalta, joita ei luetella liitteessä I, ottaen huomioon niiden suojelun tarve sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon tätä direktiiviä sovelletaan, kun kyseessä ovat niiden muuttoreittien varrella sijaitsevat pesimä-, sulkasato- ja talvehtimisalueet ja levähdyspaikat. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on kiinnitettävä erityistä huomiota kosteikkojen ja erityisesti kansainvälisesti merkittävien kosteikkojen suojeluun.

3. — —

4. Jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuilla suojelualueilla elinympäristöjen pilaantumisen tai huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien häiriöiden estämiseksi, jos häiriöt vaikuttaisivat merkittävästi tämän artiklan tavoitteisiin. Jäsenvaltioiden on myös näiden suojelualueiden ulkopuolella pyrittävä estämään elinympäristöjen pilaantuminen ja huonontuminen."

2. *Elinympäristödirektiivi*

6. Elinympäristödirektiivin tavoite määritellään kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

"1. Tämän direktiivin tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa jäsenvaltioiden sillä Euroopassa olevalla alueella, jossa perustamissopimusta sovelletaan."

Elinympäristödirektiivin 2 artiklan 3 kohtaan sisältyy kuitenkin seuraava rajoitus:

"3. Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet."

7. Luontotyyppien osalta elinympäristödirektiivissä erotetaan toisistaan "yhteisön tärkeänä pitämät alueet" ja "erityisten suojelutoimien alueet", jotka saattavat kuitenkin tietyissä olosuhteissa olla samoja alueita. Elinympäristödirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan komissio hyväksyy 21 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luettelon valituista yhteisön tärkeänä pitämistä alueista. Sitä vastoin "erityisten suojelutoimien alueet" (jäljempänä erityissuojelualueet) jäsenval-

tiot määrittävät itse. Tältä osin direktiivin 1 artiklassa säädetään:

Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään seuraavaa: "'Natura 2000' -verkostoon kuuluvat myös jäsenvaltioiden direktiivin 79/409/ETY säännösten mukaisesti luokittelemat erityisten suojelutoimien alueet."

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

9. Erityisten suojelutoimien alueen käsitteestä ja siihen liittyvistä oikeudellisista velvoitteista säädetään elinympäristödirektiivin 6 artiklassa seuraavaa:

a) — k) — —

"6 artikla

l) 'Erityisten suojelutoimien alue': jäsenvaltioiden lainsäädännöllisellä, hallinnollisella ja/tai sopimusoikeudellisella toimenpiteellä osoittama yhteisön tärkeänä pitämä alue, — —

1. Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarvittavat suojelutoimenpiteet ja laadittava tarvittaessa tarkoituksenmukaisia käyttösuunnitelmia, jotka koskevat erityisesti näitä alueita tai jotka sisältyvät muihin kehityssuunnitelmiin, sekä tarpeellisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sopimusoikeudellisia toimenpiteitä, jotka vastaavat liitteen I luontotyyppien ja liitteessä II esitettyjen lajien ekologisia vaatimuksia alueilla.

m) ja n) — — ."

8. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa: "Perustetaan erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto, 'Natura 2000'."

2. 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.

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."

10. Lintudirektiivin mukaisten erityissuojelualueiden osalta elinympäristödirektiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tämän direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet korvaavat direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä lauseesta aiheutuvat velvoitteet, kun on kyse 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti suojeltavaksi luokitelluista alueista tai vastaavasti kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti tunnustetuista alueista tämän direktiivin voimaantulopäivästä alkaen tai jäsenvaltion direktiivin 79/409/ETY mukaisesti tekemän suojeluluokittelun tai tunnustamisen päivämäärästä alkaen, jos viimeksi mainittu päivämäärä on myöhempi."

11. Näiden säännösten osalta direktiivin seitsemännessä ja kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Kaikki osoitetut alueet, mukaan lukien luokitellut tai myöhemmin luokiteltavat alueet sekä — — direktiivin 79/409/ETY mukaiset erityisten suojelutoimien alueet on liitettävä yhtenäiseen eurooppalaiseen ekologiseen verkostoon."

"Suunnitelmat tai ohjelmat, joilla voidaan vaikuttaa merkittävästi suojelualueeksi osoitetun tai myöhemmin osoitettavan alueen suojeluun on arvioitava asianmukaisella tavalla."

## III Tosiseikat ja asian käsittely

12. Asia on saatettu komission käsiteltäväksi valituksella, joka koskee Tautavelin ja Vingraun kuntien alueella Pyrénées-Orientalesin departementissa sijaitsevan kalkkilouhoksen avaamishanketta.

13. Basses Corbièresin alueella elää useita erityisen suojelun tarpeessa olevia lintulajeja, joista ainakin jotkut on mainittu lintudirektiivin liitteessä I.[4] Tällaisista linnuista voidaan mainita erityisesti vuorikotkapariskunta, joka kuuluu lajeihin, jotka ovat vaarassa kuolla sukupuuttoon.[5] Alue sijaitsee lisäksi koko Euroopan kannalta tärkeällä muuttoreitillä. Ranskan viranomaiset ovat rekisteröineet Basses Corbièresin alueesta nimikkeellä ZICO LR07 47 400 hehtaarin suuruisen alueen luonnonvaraisten lintujen suojelualueeksi (zones importantes pour la conservation des oiseaux sauvages, jäljempänä ZICO). Tällä alueella Ranskan viranomaiset ovat vuonna 1991 antamallaan "biotoopipäätöksellä" (arrêté de biotope)[6] määritelleet noin 231 hehtaarin suuruisen alueen ensisijaisesti vuorikotkan suojelubiotoopiksi Vingraun ja Tautavelin kuntien alueella. Samanaikaisesti annettiin vastaavanlainen, myös Basses Corbièresin alueella sijaitsevaa noin 123 hehtaarin suuruista aluetta koskeva päätös.[7] Kolmannella päätöksellä[8] alueeseen liitettiin vielä 280 hehtaarin suuruinen alue.

14. Komissio sai tietoonsa, että OMYA-niminen yhtiö oli saanut 4.11.1994 luvan kalkkikiven avolouhintaan Vingraun ja Tautavelin kuntien alueella sekä kalkkikiven käsittelylaitosten rakentamiseen louhintapaikalle. OMYA-yhtiö on louhinut kalkkikiveä Tautavelin kunnan alueella vuodesta 1968 alkaen. Kalkkikiviesiintymän todennäköisen ehtymisen vuoksi yhtiö haki lupaa kalkkikiven louhimiseen kyseisellä alueella, koska siellä oleva esiintymä on lajiltaan ja laadultaan samanlainen kuin nykyinen esiintymä. Geologiselta kannalta katsottuna kyse on esiintymän louhinnan laajentamisesta toisen kunnan alueelle.

4 — Lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa säädetään seuraavaa:
"Tämän direktiivin liitteessä I mainittujen lajien elinympäristöjä on suojeltava erityistoimin, jotta varmistetaan lajien eloonjääminen ja lisääntyminen niiden levinneisyysalueilla."

5 — Komission ilmoituksen mukaan kyseessä ovat mm. seuraavat lintulajit: Hieraaetus fasciatus, Ciconia nigra, Ciconia ciconia, Pernis apivorus, Milvus migrans, Milvus milvus, Neophron percnopterus, Circaetus gallicus, Circus aeruginosus, Circus cyaneus, Circus pygargus, Tetrax tetrax, Bubo bubo, Caprimulgus europaeus, Coracias garrulus, Lulluta arborea, Sylvia undata, Emberiza hortulana.

6 — Prefektin päätös nro 774/91, 21.5.1991.

7 — Prefektin päätös nro 773/91, 21.5.1991.

8 — Prefektin päätös nro 95.0226, 22.2.1995.

15. Hankkeen vastustajat ovat riitauttaneet kyseisen luvan kansallisissa tuomioistuimissa. He ovat turvautuneet kaikkiin kansallisessa lainsäädännössä säädettyihin oikeussuojakeinoihin. Näin ollen voidaan ajatella, että lupa on julistettu lainvoimaiseksi ylimmässä oikeusasteessa.

16. Komissio katsoo, että kalkkikiven louhimisesta aiheutuu merkittäviä haittoja ympäristölle, mistä syystä se kiinnitti 10.11.1994 päivätyllä kirjeellään Ranskan viranomaisten huomion kyseiseen hankkeeseen. Ranskan viranomaiset vastasivat 19.9.1995 päivätyllä kirjeellä. Komission mielestä kyseinen vastaus ei poistanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen liittyvää epäilyä. Näin ollen komissio ryhtyi 2.7.1996 tiedoksi annetulla virallisella huomautuksella jäsenyysvelvoitteiden täyttämättä jättämistä koskevaan menettelyyn. Ranskan hallitus vastasi pysyvän edustustonsa kirjeellä 28.11.1996. Tämän kirjeen sisällön perusteella komissio katsoi, että Ranskan tasavalta ei ollut noudattanut lintudirektiivistä ja elinympäristödirektiivistä aiheutuvia velvoitteitaan, mistä syystä se lähetti Ranskan hallitukselle 19.12.1997 perustellun lausunnon, jossa Ranskan hallitukselle asetettiin kahden kuukauden määräaika kyseisten velvoitteiden täyttämiselle. 12.6.1998 päivätyssä, komissiolle 22.7.1998 tiedoksi antamassaan vastauksessa Ranskan viranomaiset viittasivat Vingraun louhostoiminnan kannattajien ja vastustajien välisiin konflikteihin, joiden ratkaisemiseksi tarvittiin sovittelumenettelyä. Kyseisen sovittelumenettelyn päätyttyä Ranskan viranomaiset aloittaisivat menettelyn alueen luokittelemiseksi erityissuojelualueeksi lintudirektiivin mukaisesti.

17. Komissio nosti kanteen Ranskan tasavaltaa vastaan 14.10.1998 päivätyllä ja yhteisöjen tuomioistuimen rekisteriin 16.10.1998 toimittamallaan kirjelmällä ja vaati yhteisöjen tuomioistuinta

— toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole luokitellut Basses Corbièresin aluetta erityissuojelualueeksi eräiden direktiivin 79/409/ETY liitteessä I mainittujen lintulajien ja eräiden sellaisten muuttavien lajien osalta, joita tässä liitteessä ei mainita, ja koska se on tämän direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan vastaisesti jättänyt toteuttamatta näiden lajien elinympäristöjä koskevat erityiset suojelutoimenpiteet, sekä Basses Corbiéresin alueella direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan vastaisesti jättänyt toteuttamatta asianmukaiset toimenpiteet sen estämiseksi, etteivät alueella olevat suojeltavat lajit merkittävällä tavalla häiriinny ja ettei niiden elinympäristö merkittävällä tavalla huononnu Tautavelin ja Vingraun kuntien alueilla avattujen kalkkilouhosten ja niiden toiminnan vuoksi sekä

— velvoittamaan Ranskan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18. Ranskan hallitus pyytää yhteisöjen tuomioistuinta — esittämättä kuitenkaan

tätä koskevaa nimenomaista vaatimusta — julistamaan ensimmäisen kanneperusteen osittain perusteettomaksi ja hylkäämään toisen kanneperusteen.

19. Ranskan hallitus myöntää, että erityissuojelualueiden virallista luokittelua ei tehty ajoissa. Tästä huolimatta se on kuitenkin ryhtynyt lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyihin asianmukaisiin toimenpiteisiin Basses Corbièresin alueen lintutieteellisten arvojen suojelemiseksi. Ranskan hallituksen mukaan ensimmäinen kanneperuste on näin ollen osittain perusteeton.

20. Toisen kanneperusteen osalta Ranskan tasavalta huomauttaa, että kalkkikiven louhimiseen liittyvän hankkeen osalta on toteutettu laaja ympäristövaikutusten arviointi. Elinympäristödirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisia vaatimuksia on täten noudatettu. Ranskan hallituksen mukaan toinen kanneperuste on näin ollen hylättävä kokonaan.

21. Yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt asianosaisille kysymyksiä, joihin se on pyytänyt vastaukset kirjallisena. Molempia osapuolia on pyydetty vastaamaan sisällöltään oleellisilta osin seuraavaan kysymykseen: Elinympäristödirektiivin 7 artiklan mukaan kyseisen direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet korvaavat lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet ainoastaan silloin, kun on kyse jo erityissuojelualueeksi luokitelluista alueista tai sellaiseksi tunnustetuista alueista. Basses Corbièresin alueella ei kuitenkaan oltu luokiteltu yhtään erityissuojelualuetta perustellussa lausunnossa annetun määräajan (20.2.1998) päättyessä. Yhteisöjen tuomioistuin pyytää asianosaisia selvittämään, miksi ne tästä huolimatta katsovat, että elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohtaa on sovellettava.

22. Näistä komission yksityiskohtaisista perusteluista huolimatta Ranskan hallitus katsoo, että elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohtaa ei voida soveltaa esillä olevassa asiassa. Toiselta kanneperusteelta puuttuvat sen mielestä näin ollen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja se on joka tapauksessa perusteeton.

23. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi pyytänyt komissiolta tietoja, jotka koskevat Basses Corbièresin alueen mainitsemista eurooppalaisessa lintutieteellisessä luettelossa nimeltä IBA "Important Bird Areas in Europe" sekä tietoja, jotka koskevat kunkin erityissuojelualueen ulottuvuutta suhteessa "merkittäviin luonnonvaraisten lintujen suojelualueisiin", joista käytetään nimitystä ZICO,[9] sekä lisäksi Basses Corbièresin alueen kautta muuttavien lajien muuttoreittejä koskevia tietoja.

9 — Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux sauvages.

Komissio on vastannut kaikkiin näihin kysymyksiin perusteellisesti luetteloita, karttoja ja kaavoja apunaan käyttäen.

24. Asianosaisten väitteisiin ja niiden perusteluihin palataan kunkin asiassa esitetyn oikeudellisen kysymyksen käsittelyn yhteydessä.

## IV Ensimmäinen kanneperuste

### 1. *Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut*

25. *Komissio* väittää ensimmäisessä kanneperusteessa, että Ranskan tasavalta on monin eri tavoin rikkonut lintudirektiivin 4 artiklaa vastaan. Sen mielestä Ranskan viranomaiset ovat laiminlyöneet velvoitteensa luokitella Basses Corbièresin alue kyseisen direktiivin mukaiseksi erityissuojelualueeksi. Ranskan viranomaisten voidaan näin ollen katsoa toimineen sekä direktiivin 4 artiklan 1 kohdan että direktiivin 4 artiklan 2 kohdan vastaisesti, koska alueella esiintyy monia direktiivin liitteessä I mainittuja suojeltavia lajeja ja koska alue on tärkeä muuttavien lajien muuttoreitti. Muiden 4 artiklan 1 kohdan mukaisten suojelutoimien osalta Ranskan tasavalta on komission mielestä noudattanut velvoitteitaan vain osittain. Kansallinen biotooppipäätös nro 774/91 koskee komission näkemyksen mukaan vain vuorikotkan suojelua. Ranskan viranomaiset eivät olleet toteuttaneet erityisiä suojelutoimenpiteitä muiden alueella esiintyvien erityisen suojeltavien eikä alueella toistuvasti käyvien, muuttavien lajien osalta.

26. Komissio huomauttaa vastauksessaan nimenomaisesti, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen arvioinnin kannalta ratkaiseva ajankohta on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyminen, eli tarkasteltavana olevan tapauksen osalta 20.2.1998. Erityissuojelualueiden myöhemmällä luokittelulla ei ole asiassa merkitystä. Vuonna 1999 tehtyjen tai suunniteltujen luokittelujen huomioon ottaminenkaan ei itse asiassa muuttaisi sitä, että erityissuojelualueiden pinta-alaa ei voida pitää riittävänä. Kyseinen pinta-ala on nimittäin vain 1,35 prosenttia ZICO:sta. Alueen lintusuojelullisen merkityksen havainnollistamiseksi komissio tukeutuu vastauksessaan maaliskuussa 1999 tehtyyn tutkimukseen, joka koski merkittävien luonnonvaraisten lintujen suojelualueiden määrittelemistä Ranskassa (ZICO). Tämän tutkimuksen mukaan erityissuojelualueiksi on luokiteltava kokonaispinta-alaltaan vähintään 10 950 hehtaarin suuruinen alue. Kyseiset alueet ovat elintärkeitä petolinnuille. Lisäksi kokonaispinta-alaltaan 16 600 hehtaarin suuruiset alueet, jotka ovat ensisijaisesti petolintujen pyyntialueita, edellyttävät erityistä suojelua, minkä vuoksi ne voitaisiin luokitella erityissuojelualueiksi. Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu kyseisten alueiden huonontuminen olisi joka tapauksessa voitava välttää. Komissio pitää edellä mainittujen alueiden 27 550 hehtaarin kokonaispinta-alaa, joka vastaa

58 prosenttia ZICO:sta, sopivana viitekehyksenä suojeltavien lajien kannalta "sopivimpien alueiden" määrittelemiselle. Paikallisten asiantuntijoiden arvion mukaan alue, jolle Vingraun kalkkilouhos on suunniteltu rakennettavaksi, pitäisi saattaa erityisen suojelun kohteeksi.

27. Vuorikotkien viimeaikaisen häviämisen alueelta voidaan lopulta katsoa olevan merkki siitä, että vuorikotkien suojelutoimet ovat olleet riittämättömiä. Komission tietoon ei myöskään ole saatettu rikosoikeudellisia toimenpiteitä, joihin olisi ryhdytty kyseisten lintujen alueelta häviämisen jälkeen. Yhteenvetona voidaan komission näkemyksen mukaan todeta, että lintudirektiivin mukaisten riittävien suojelutoimien toteuttaminen on laiminlyöty.

28. Ranskan hallitus myöntää, että lintudirektiivissä tarkoitettujen erityissuojelualueiden luokitteleminen viivästyi Basses Corbièresin alueella. [10] Viivästyminen aiheutui hankkeen kannattajien ja vastustajien välisestä konfliktista, joka koski kalkkilouhoksen laajentamista. Ranskan hallituksen mukaan hankkeen vastustajat käyttivät lintudirektiiviä hyväkseen hankkeen toteuttamisen estämiseksi, vaikka jopa paikalliset linnunsuojeluyhdistykset olivat sitä mieltä, että hanke oli lintujen suojeluun liittyvien vaatimusten mukainen.

Hankkeen vastustajat olivat lisäksi turvautuneet kaikkiin kansallisessa oikeusjärjestyksessä käytettävissä oleviin oikeussuojakeinoihin hankkeen estämiseksi. Näistä toimenpiteistä oli lopulta ollut seurauksena se, että Conseil d'Etat hylkäsi valituksen katsoen siinä syyllistytyn väärinkäyttämiseen ja määräsi Vingraun suojeluyhdistykselle (Comité de defense de Vingrau) 10 000 FRF:n suuruisen sakkorangaistuksen. [11]

29. Konfliktia on Ranskan hallituksen mukaan tarkasteltava taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti jännittynyttä taustaa vasten. Tautavelissä louhittavan kalkkikiviesiintymän jatkokäsittely tapahtuu Salsesin tehtaalla. Tehtaan toiminta takaa välillisesti tai välittömästi noin 200 työpaikkaa alueella, jonka 17,5 prosentin työttömyysprosentti on keskimääräistä korkeampi 12 prosentin kansalliseen keskiarvoon verrattuna. Alueen 92 800 FRF:n bruttokansantuote on keskimääräistä kansallista 122 000 FRF:n bruttokansantuotetta alhaisempi. Languedoc-Roussillonin alue on taloudellisesti tarkasteltuna toiseksi viimeisellä sijalla ennen Korsikaa.

30. Kalkkilouhoksen kannattajien ja vastustajien välinen konflikti laajeni Ranskan hallituksen mukaan sellaisiin mittasuhteisiin, että maan silloinen ympäristöministeri Bouchardeau oli kutsuttava välittäjäksi. Tilannetta ei ole vieläkään lopullisesti ratkaistu.

10 — Biotooppipäätöksissä nro 773/91 ja 774/91 tarkoitetut alueet luokiteltiin erityissuojelualueiksi tammikuussa 1999. Vuoden 1995 biotooppipäätökseen (22.2.1995 tehty Feuillan kunnan aluetta koskeva prefektin päätös nro 95.0226) perustuva 280 hehtaarin suuruisen lisäsuojelualueen luokittelua koskeva menettely on vireillä. Komissiolle ei ollut annettu tiedoksi suulliseen käsittelyyn mennessä.

11 — Conseil d'Etat'n 29.12.1997 antama tuomio nro 186354.

31. Vaikka konfliktia ei sinällään voida pitää perusteluna erityissuojelualueiden luokittelun viivästymiselle, se selittää kuitenkin Ranskan viranomaisten menettelyä asiassa. Vuorikotkan kaltaisen harvinaisen lajin säilymisen kannalta ei ollut kannattavaa tehdä lintujen suojelusta konfliktin keskipistettä.

32. Jäsenvaltioille asetetun erityissuojelualueiden luokitteluvelvollisuuden osalta Ranskan hallitus huomauttaa, että jäsenvaltio voi tietyssä määrin käyttää omaa harkintaansa kyseisiä alueita valitessaan. Jäsenvaltiot eivät myöskään ole velvollisia luokittelemaan jokaista ZICO:a kokonaisuudessaan erityissuojelualueeksi. Komissio ei ole kannekirjelmässään myöskään määritellyt, minne erityissuojelualueet, joiden pinta-ala on ZICO LR07 Basses Corbièresin osalta 47 000 hehtaaria, on sijoitettava. Ranskan ZICO:ja koskevan luettelon sisältämiin tietoihin viitaten Ranskan hallitus toteaa, että kaikkein laajimmilla ZICO-alueilla, joilla ihmisten läsnäoloa on myös pidettävä alueiden ominaispiirteenä, vain niiden tärkeimmät osa-alueet, eli niiden lintutieteellisesti merkittävin ydin, voitaisiin luokitella erityissuojelualueiksi. Basses Corbièresin alueella ZICO:on kuuluu alueita kahdesta eri departementista, [12] minkä vuoksi sitä olisi pidettävä ainoastaan kehyksenä, jonka sisältä valitaan lintujen suojelun kannalta merkityksellisimmät alueet. Koska Basses Corbièresin ZICO:lla elää suuria petolintuja, joiden pyyntialue on luonnostaan suuri, Ranskan hallitus ei aio luokitella koko aluetta erityissuojelualueeksi. Petolinnun pyyntialueen tarkka määritteleminen on vaikeaa myös sen vuoksi, että pyyntialueen laajuus riippuu vuodenajasta ja luonnossa esiintyvän riistan määrästä. Tietokirjallisuudessa ilmoitettujen tietojen mukaan vuorikotkan pyyntialueen koko vaihtelee 20—300 $km^2$ välillä. Basses Corbièresin alueella tavatun maakotkan — joka on pesinyt alueella vasta joidenkin vuosien ajan — pyyntialueeksi on arvioitu 160 $km^2$.

33. Tässä yhteydessä Ranskan hallitus viittaa lisäksi julkisasiamies Fennellyn asiassa C-166/97 antamaan ratkaisuehdotukseen, jonka mukaan "jäsenmaita on rohkaistava tekemään selvityksiä kansallisista alueistaan, jotta ne voisivat noudattaa direktiivin mukaista luokitteluvelvollisuuttaan. — — tämän tavoitteen vastaista on katsoa, että jokainen lintujen suojelua varten sopivaksi todettu alue on luokiteltava erityissuojelualueeksi." [13]

34. Basses Corbièresin alueen erityissuojelualueita luokitellessaan Ranskan viran-

12 — Pyrénées-Orientales ja Aude.

13 — Ks. julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotus 10.12.1998, ratkaisuehdotuksen 19 kohta (tuomio 18.3.1999, Kok. 1999, s. I-1719, I-1721).

omaiset ovat tukeutuneet yksinomaan lintutieteellisiin arviointiperusteisiin. "Groupe ornithologique roussillonnaisin (GOR)" ja "Groupe de recherche et d'information sur les vertébrés et leur environnementin (GRIVE)" antamien tuoreimpien tietojen sekä Vingraun ja Tautavelin louhostoimintahankkeen ympäristövaikutusten arviointeihin perustuvien "ekologisten tulosten" mukaan Basses Corbièresin alueella pesii Välimeren alueelle tyypillisiä lintuja. Vuorikotkaa lukuun ottamatta kyseiset linnut eivät ole harvinaisia. Vuorikotkan suojelusta on sitä vastoin annettu useita eri säännöksiä. [14] Osoituksena Ranskan hallituksen vakaasta aikomuksesta vuorikotkan suojelemiseksi voidaan pitää nimenomaisesti vuorikotkan ja muiden lajien suojelusta annettuja 19 biotooppipäätöstä, joista 12 koskee Languedoc-Roussillonin aluetta.

35. Komission mainitsemien muiden alueella esiintyvien suojeltavien lajien osalta Ranskan hallitus huomauttaa toisaalta, että suuret petolinnut pesivät yleensä maisemallisesti samantyyppisillä alueilla kuin vuorikotka ja toisaalta, että niiden esiintyminen alueella voi perustua eri syihin. Kyseessä voivat olla alueella pesivät tai pysyvästi esiintyvät tai muuttavat lajit. Erityissuojelualueen luokittelupe-

14 — Ks. direktiivi 79/409, liite I; Bernin sopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta, liite II (ks. tältä osin neuvoston päätös 82/72/ETY, tehty 3.12.1981, EYVL L 38, 10.2.1982, s. 1; suomenk. erityispainos Alue 11 Nide 10, s. 87). Ranskan hallituksen ilmoituksen mukaan vuorikotka on muiden petolintujen tavoin 10 päivänä heinäkuuta 1976 annetun luonnonsuojelulain mukaan suojeltava laji.

rusteina otetaan ensisijaisesti huomioon lintudirektiivin liitteessä I mainitut lintulajit, jotka elävät alueella pysyvästi tai pesivät siellä säännöllisesti. Sinisuohaukka (Circus cyanus), pikkutrappi (Tetrax tetrax) ja sininärhi (Coratius garrulus) pesivät alueella vain satunnaisesti.

36. Muuttolintujen osalta on Ranskan hallituksen mielestä siitä riippumatta, mainitaanko kyseiset lajit lintudirektiivin liitteessä I vai ei, huomattava, että alue on niille pikemminkin läpikulkuvyöhyke kuin alue, jonne ne pysähtyvät lepäämään tai etsimään ravintoa. Joitakin lajeja, kuten kattohaikara (Ciconia ciconia), mustahaikara (Ciconia nigra), haarahaukka (Milvus migrans) ja niittysuohaukka (Circus pygargurs) on tosin tavattu alueella lepäämässä tai syömässä, mutta Basses Corbièresin alueella ei kuitenkaan ole niiden suurempaa kokoontumisaluetta, toisin kuin rannikon läheisyydessä olevilla järvialueilla. Lisäksi on huomattava, että tuuliolosuhteet vaikuttavat lintujen reittivalintaan Basses Corbièresin kohdalla. Mereltä puhaltava kaakkois-luode-suuntainen tuuli pakottaa linnut lentämään ensimmäisten vuorenharjanteiden yli. Luode-kaakkois-suuntainen tuuli sitä vastoin siirtää lentoreitin ZICO:n ulkopuolella sijaitsevaa rannikkoaluetta kohti ja voi jopa katkaista lintujen lentoreitin. Ranskan

hallituksen mukaan Basses Corbièresin alueen yli muuttavien lintujen lukumäärästä ei lisäksi ole tehty tieteellistä laskentaa, joten tämän alueen läpi säännöllisesti lentävien lintujen lukumäärästä ei ole käytettävissä luotettavia tietoja. Tieteelliseltä kannalta katsottuna on näin ollen perusteltua, että Ranska on Basses Corbièresin alueen lintujen suojelupolitiikassaan keskittynyt etupäässä vuorikotkan suojeluun, minkä lisäksi se on kiinnittänyt huomiota myös muiden alueella esiintyvien lintulajien suojeluun.

37. Ranskan hallituksen mukaan yksinomaan Basses Corbièresin alueelle on annettu kolme biotooppipäätöstä. Näillä päätöksillä suojellaan neljää vuorikotkan pesimispaikkaa, joista kaksi sijaitsee Tautavelin ja Vingraun kuntien alueella ja kaksi Mauryn, Vlanèzesin ja Raziguièresin kuntien alueella. Suojelualueisiin kuuluu lisäksi 280 hehtaarin suuruinen alue Feuillan kunnan alueella Auden departementissa. Kyseisistä päätöksistä ja niiden liitteistä käy nimenomaisesti ilmi, että päätökset on vuorikotkan suojelun lisäksi annettu ainakin 13 lintudirektiivin liitteessä I luetellun suojeltavan lajin suojelemiseksi. [15]

15 — Ciraetus gallicus, Aquila chrysaetos, Caprimulgus europaeus, Anthus campestris, Sylvia undata, Pyrrhocorax pyrrhocorax, Emberiza hortulana, Bubo bubo, Pernis apivorus, Milus migrans, Circus pygargus, Lullula arborea, Falco peregrinus.

2. *Asian arviointi*

38. Ensimmäisessä kanneperusteessa esitetyn väitteen osalta, joka koskee erityissuojelualueiden luokitteluvelvoitteen laiminlyömistä Basses Corbièresin alueella, voidaan katsoa, että kyseistä velvoitetta ei ole tarpeen tarkastella abstraktilla tasolla, koska Ranskan hallitus on nimenomaisesti myöntänyt syyllistyneensä laiminlyöntiin. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamisen kannalta ratkaisevaa on jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. [16] Näin ollen myöskään erityissuojelualueiden myöhempi luokitteleminen ei korjaa laiminlyöntiä. Ensimmäinen väite koskee muodollisia luokittelupäätöksiä, minkä vuoksi biotooppipäätösten sisältöä ei ole asetettu kyseenalaiseksi. Lintudirektiivin 4 artiklan mukaisten velvoitteiden laiminlyöntiin perustuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen voidaan näin ollen todeta jo tällä perusteella ilman sen erityissuojelualueiden maantieteellisen sijainnin ja alueellisen ulottuvuuden arvioimista, joka olisi pitänyt luokitella erityissuojelualueeksi.

39. Tilanne on toinen ensimmäisen kanneperusteen toisen väitteen osalta, jossa Ranskan tasavaltaa moititaan lintudirektiivin liitteessä I mainittujen lajien elinympäristöjä koskevien erityisten suojelutoimenpiteiden toteuttamatta jättämisestä

16 — Ks. asia C-96/98, komissio v. Ranska, tuomio 25.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8531, 19 kohta).

4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisesti. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan erityistoimia, joista erityissuojelualueiden luokitteleminen on *yksi*, joskin ensisijainen ("erityiset erityissuojelualueet") toimenpide. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava vastaava suojajärjestelmä ("vastaavat toimenpiteet") "sellaisten säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien osalta, joita ei luetella liitteessä I, — — kun kyseessä ovat niiden muuttoreittien varrella sijaitsevat, pesimä-, sulkasato- ja talvehtimisalueet ja levähdyspaikat".

40. Asiassa ei ole riitautettu sitä, että Basses Corbièresin alueella elää lintudirektiivin liitteessä I mainittuja lajeja. Erimielisyys koskee ainoastaan tiettyjä lajeja siltä osin, ovatko lajit kyseisellä alueella pysyvästi eläviä, satunnaisesti pesiviä vai muuttavia lajeja. Sekä komissio että Ranskan hallitus perustavat väitteensä lintutieteelliseen asiantuntemukseen, joita yhteisöjen tuomioistuin ei voi itsenäisesti arvioida.

41. Asiaa puhtaasti oikeudellisesti tarkastellen voidaan myös todeta, että lintudirektiivin liitteessä I mainitut lajit kuuluvat kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun erityissuojelun piiriin. Säännöksessä ei missään muodoin tehdä eroa lintujen elintavan tai biologisen luokittelun välillä, vaan viitataan yleisesti liitteessä I mainittuihin lajeihin.

42. Asian jatkotarkastelun osalta täytyy ja voidaan lähtökohtana pitää sitä, että monet lintudirektiivin liitteessä I mainituista lintulajeista, noin 10—20 lajia, esiintyy pysyvästi Basses Corbièresin alueella. Osapuolten yhteisen käsityksen mukaan erityistä huomiota on kiinnitettävä petolintuihin ja etenkin vuorikotkaan lajina, joka on Euroopassa vaarassa kuolla sukupuuttoon. Esittämissään väitteissä molemmat osapuolet ovat myös tältä osin asettaneet vuorikotkan etusijalle. Komission väitteissä painotetaan tosin enemmän sitä, että Ranskan viranomaiset ovat sen mukaan laiminlyöneet kaikkien muiden suojeltavien lajien suojelun.

43. Näin ollen on ensisijaisesti selvitettävä, onko kyseisten suojeltavien lajien osalta toteutettu "erityisiä suojelutoimenpiteitä". Tämän kysymyksen yhteydessä on syytä selvittää, voidaanko mahdollisesti toteutettujen toimenpiteiden katsoa olevan asianmukaisia ja riittäviä. Tämän jälkeen on tehtävä vastaava lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa määriteltyjä olosuhteita koskeva tutkimus sellaisten lajien osalta, joita ei mainita lintudirektiivin liitteessä I. Kyseisen säännöksen mukaisina suojelutoimenpiteinä voidaan pitää biotooppipäätöksiä nro 773/91, 774/91 ja

95.0226, jotka on tehty vuonna 1991 ja 1995. Näiden päätösten kattamat 123, 231 ja 280 hehtaarin suuruiset alueet muodostavat Basses Corbièresin alueella kokonaispinta-alaltaan 634 hehtaarin alueen, jolla on lintujen suojelun osalta erityisasema. Biotooppipäätökset nro 773/91 ja 774/91 ovat sanamuodoltaan miltei identtiset, kun taas päätöksen nro 95.0226 sanamuoto poikkeaa näistä. Kaikille näille päätöksille on yhteistä se, että luokiteltujen biotooppien nimissä mainitaan nimenomaisesti vuorikotka.[17] Tosin päätösten nro 773/91 ja 774/91 perustelukohdissa määritellään päätösten suojelukohteeksi "vuorikotkan ja muiden tämän päätöksen liitteenä olevassa luettelossa mainittujen suojeltavien lajien biotoopit". Näissä luetteloissa mainitaan 41[18] tai 38[19] lintua, joista noin kolmasosa mainitaan myös lintudirektiivin liitteessä I.[20] Esillä olevan asian kannalta epäoleellista, mutta biotooppipäätöksillä suojeltua eläimistöä koskevan luettelon kattavuuden kannalta merkittävää on se, että biotooppipäätösten liitteissä mainitaan lintulajien lisäksi myös muita eläinlajeja, esimerkiksi hyönteissyöjiä (siili), siipijalkaisia, jyrsijöitä ja lihansyöjiä.

44. Biotooppipäätöksen nro 95.0226 1 artiklassa on vastaava kuvaus päätöksellä suojellusta kohteesta. Kyseisessä kohdassa mainitaan myös "vuorikotka ja muut luetteloon sisältyvät eläinlajit, jotka mainitaan päätöksen liitteessä".

45. Päätöksissä mainittujen lintu- ja eläinlajien suojelutoimenpiteet määritellään eri tavalla vuoden 1991 päätöksissä ja vuonna 1995 annetussa päätöksessä. Vuoden 1991 biotooppipäätöksissä kielletään nimenomaisesti kaikenlainen alueelle tunkeutuminen, erityisesti vuorikiipeily 15 päivän tammikuuta ja 30 päivän kesäkuuta välisenä aikana. Poikkeuksen tähän kieltoon muodostavat ainoastaan maanomistajien suorittamat kunnossapitotyöt ja tietyt lintujen suojeluun liittyvät toimenpiteet. Muilta osin kaikki alueen biologiseen tasapainoon vaikuttavat toimenpiteet ovat kiellettyjä. Kotkien suojelemiseksi sekä yleisen turvallisuuden ja järjestyksen säilyttämiseksi toteutetut toimenpiteet ovat ainoita rajoitettuja poikkeuksia tästä yleisestä kiellosta. Tulenteko sekä alueen kaikenlainen roskaaminen on kiellettyä.

46. Päätöksessä nro 774/91 annetaan OMYA-yhtiölle nimenomainen lupa rakentaa maisemasuoja[21] kaivosalueen eristämiseksi. Luvan myöntämiseen liittyy velvollisuus alueen näkösuojan maisemoittamiseen alueelle tyypillisillä kasveilla.

17 — Ks. kunkin biotooppipäätöksen 1 artikla.

18 — Ks. päätös nro 773/91.

19 — Ks. päätös nro 774/91.

20 — Ks. lintudirektiivin liite I sellaisena kuin se on 6.3.1991 annetulla komission direktiivillä 91/244/ETY muutettuna (EYVL L 115, s. 14).

21 — Kyseisessä kohdassa tarkoitetaan ilmeisesti maavallin tyyppistä pesimäsuojaa.

47. Biotooppipäätöksessä nro 95.0226 määritellään kielletyt toimenpiteet huomattavasti yksityiskohtaisemmin. Päätöksessä kielletään tietynlainen toiminta, kuten esimerkiksi kasviston tallaaminen tai repiminen maasta, kulkeminen muualla kuin teillä sekä moottoripyörällä tai maastopyörällä ajaminen. Kiellettyjen toimintojen yksityiskohtaisesta kuvaamisesta ei kuitenkaan välttämättä ole seurauksena biotooppipäätöksissä nro 773/91 ja 774/91 määritettyä parempi suoja. Näihin päätöksiin sisältyvät kiellot on ainoastaan muotoiltu yleisemmin.

48. Biotooppipäätöksissä määritellyn suojelun tasoerot eivät välttämättä ole oleellisia tarkasteltavana olevan tapauksen kannalta. Oleellinen on sen sijaan kysymys siitä, onko alueella eläville, yhteisön oikeuden mukaan suojeltaviksi määritellyille linnuille taattu riittävä suoja. Kysymykseen voitaneen vastata myönteisesti. Kaikki biotooppipäätösten mukaiset määräykset ja kiellot koituvat suojeltujen alueiden kasviston ja eläimistön hyväksi. Syynä päätöksissä nro 773/91 ja 774/91 määritellyn tammikuun 15 päivän ja kesäkuun 30 päivän väliselle aikarajoitukselle sekä vuorikiipeilyn nimenomaiselle kieltämiselle tällä jaksolla on vuorikotkan pesimäpaikkojen ja -aikojen suojeleminen. Kuitenkin on huomattava, että myös muut lintulajit, erityisesti pesimätottumuksiltaan samantapaiset petolinnut hyötyvät kyseisestä suojasta. Konkreettinen esimerkki tästä väitteestä on maakotkan esiintyminen alueella biotooppipäätösten antamisen *jälkeen.*

49. Komission väite, jonka mukaan biotooppipäätösten tavoitteena on ainoastaan vuorikotkan suojelu, on näin ollen hylättävä. Sekä vuorikotkan erityisasemaa että siihen liittyvää muiden suojeltavien lajien materiaalista suojaa voidaan pitää asianmukaisena.

50. Komissio huomauttaa, että Ranskan hallitus on oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä maininnut ainoastaan biotooppipäätöksen nro 774/91, eikä biotooppipäätöksiä nro 773/91 ja 95.0226. Syynä tähän on ilmeisesti väärinkäsitys, sillä kiistatonta on, että syynä menettelyyn ryhtymiseen oli kalkkikiven louhimislupa Tautavelin ja Vingraun kuntien alueella ja että biotooppipäätös nro 774/91 koskee nimenomaisesti tätä aluetta. Kun kanne oli laajennettu koskemaan koko Basses Corbièresin aluetta, Ranskan hallitus katsoi aiheelliseksi ilmoittaa kaikki kyseisellä alueella toteutetut toimenpiteet. Mikään ei kuitenkaan ole esteenä sille, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa kaikki Basses Corbièresin alueella toteutetut suojelutoimenpiteet huomioon asiaa tarkastellessaan.

51. Komission näkemyksen mukaan suojelutoimenpiteiden riittämättömyydestä on osoituksena se, että Vingraun jyrkänteiltä hävisi yksi vuorikotka (nuori uros) vuonna 1998 [22] ja äskettäin [23] toinen. Myös toiselta

22 — Komission ilmoituksen mukaan huhtikuussa 1998.
23 — Komissio käyttää ilmaisua "récemment".

biotooppipäätöksen nro 773/91, kattamalla alueella sijaitsevalta kohteelta on komission mukaan hävinnyt vuorikotkapariskunta.

52. Kuten Ranskan hallitus perustellusti toteaa, ei ensinnäkään ole mahdotonta, että lintujen häviäminen alueelta johtuu täysin luonnollisista syistä. Lisäksi Ranskan hallitus on esittänyt, että vuorikotkasta on tehty havainto Vingraun kallioiden yläpuolella kesäkuussa 1999 eikä komissio ole kiistänyt tätä. Muilta osin molemmat osapuolet ilmaisevat toiveensa siitä, että vuorikotka pesiytyisi uudelleen entisille pesimäpaikoilleen. Syynä tähän toiveeseen on komission osalta oletetun suojelutarpeen osoittaminen. Ranskan hallitus pyrkii puolestaan esittämään todisteita suojelutason riittävyydestä.

53. Vuorikotkan ajoittainen häviäminen alueelta ei välttämättä ole merkki biotooppipäätösten soveltumattomuudesta eläinten suojeluun. Alueelle on viime aikoina pesiytynyt vuorikotkapariskunta, mitä voidaan pitää osoituksena siitä, että alueen luonto on suhteellisen koskematon ja ympäristö häiriintymätön.

54. Näyttää siltä, että komissio suhtautuu epäilevästi siihen, että vuorikotkapariskunta olisi kadonnut totutuilta pesimäpaikoiltaan ympäristöön liittyvistä syistä, koska se vaatii Ranskan hallitusta aloittamaan rikostutkinnan lintujen häviämisen johdosta.

55. Näin ollen voidaan katsoa, että päätöksellä perustetut biotoopit ovat asianmukainen keino vuorikotkien *ja* muiden alueella asuvien suojeltavien lintujen suojelemiseen. Tähän liittyen voidaan kuitenkin kysyä, ovatko kyseiset toimenpiteet riittävän laajoja.

56. Komissio on sekä oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä että kannekirjelmässä esittänyt yleisen väitteen asianmukaisten suojelutoimenpiteiden toteuttamatta jättämisestä Basses Corbières-alueella. Erityissuojelualueiden luokittelun osalta tällaista yleisluontoista väitettä voidaan pitää perusteltuna, mikäli mitään tällaisia toimenpiteitä ei ole toteutettu. Koska kuitenkin osa toimenpiteistä on toteutettu, toimenpiteiden riittävän laajuuden toteaminen on ongelmallista, varsinkin kun kannevaatimuksessa ei ole ilmoitettu tarkempia tietoja siitä, *mitä toimenpiteitä* olisi pitänyt toteuttaa *milläkin* maantieteellisesti tarkoin määritellyllä *alueella*.

57. Ensimmäisenä lähtökohtana on luonnollisesti pidettävä ZICO LR07:n määrittelemistä. ZICO:n alueellisen ulottuvuuden ja erityissuojelualueen luokittelun välisen suhteen osalta yhteisöjen tuo-

mioistuin on jo katsonut, ettei niiden tarvitse olla identtisiä. "Tältä osin on todettava, ettei pelkästään se seikka, että kyseinen alue on sisällytetty lintujensuojelun kannalta tärkeät (ZICO) alueet sisältävään luetteloon, osoita sitä, että alue olisi pitänyt luokitella erityissuojelualueeksi." [24] Vasta vastauksessaan komissio on maaliskuussa 1999 tehtyyn selvitykseen tukeutuen nimennyt tiettyjä ZICO LR07:ään kuuluvia alueita, jotka olisi pitänyt luokitella erikoissuojelualueiksi tai joiden luokittelu oli vielä tekemättä.

58. Ensin on määriteltävä sopiva mittayksikkö sen arvioimiseksi, ovatko biotooppipäätösten muodossa toteutetut erityiset suojelutoimenpiteet — toteuttamatta jätettyä erityissuojelualueiden luokittelua lukuun ottamatta — lakiin perustuvien vaatimusten osalta riittäviä. Tässä voidaan analogisesti soveltaa tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee ZICO:n alueellista ulottuvuutta ja erityissuojelualueiden luokittelua koskevien direktiivien säännösten välistä suhdetta. Sekä asiassa C-166/97 [25] että asiassa C-96/98 [26] komissio moitti Ranskan tasavaltaa siitä, ettei se ollut luokitellut merkittävien luonnonvaraisten lintujen suojelualueiden (ZICO) puitteissa riittävästi alueita erityissuojelualueiksi. Molemmissa tapauksissa Ranskan tasavallan katsottiin syyllistyneen kyseiseen laiminlyöntiin. On kuitenkin huomattava, että Ranskan tasavalta myönsi molemmissa tapauksissa periaatteessa syyllistyneensä laiminlyöntiin.

59. Asiassa C-166/97 Seinen suistoalueella sijaitseva 21 900 hehtaarin suuruinen alue oli luokiteltu ZICO:ksi. Lisäksi huomioon oli otettava, että suistoalueella sijaitseva 7 800 hehtaarin suuruinen alue oli sisällytetty vuonna 1989 julkaistuun eurooppalaiseen lintutieteelliseen "Important Bird Areas in Europe" -nimiseen luetteloon. Tämän vuoksi 2 750 hehtaarin suuruista erityissuojelualueeksi luokiteltua aluetta ei pidetty kyseisen erityistapauksen osalta riittävänä.

60. Asiassa C-96/98 oli kyseessä samankaltainen tilanne. Poitoun suoalueella 77 900 hehtaarin suuruinen alue oli luokiteltu merkittäväksi luonnonvaraisten lintujen suojelualueeksi (ZICO). Poitoun suoalueesta oli merkitty 57 830 hehtaaria eurooppalaiseen lintutieteelliseen luetteloon ("Important Bird Areas in Europe"). Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen arvioinnin kannalta ratkaisevana ajankohtana erityissuojelualueeksi oli luokiteltu 26 250 hehtaarin suuruinen alue. Lisäluokittelutoimenpiteiden jälkeen erityissuojelualueiden pinta-ala oli huhtikuussa 1996 33 742 hehtaaria. Menettelyn aikana ilmoitettiin, että erityissuojelualueeksi oli lisäksi luokiteltu 15 000 hehtaarin alue. Koska luokiteltavia alueita ei ollut tarkemmin yksilöity, yhteisöjen tuomioistuin totesi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen tapahtuneeksi, minkä Ranskan hallitus myönsikin.

61. Molemmista edellä mainituista tuomioista voidaan päätellä, että esillä olevassa asiassa ZICO LR07:n alueellisen ulottuvuuden ja biotooppipäätöksillä suojeltujen erityissuojelualueiden pinta-alojen välinen epäsuhde on merkki velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Basses Cor-

24 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia C-166/97, tuomion 42 kohta.

25 — Ks. alaviitteessä 13 mainitussa asiassa annettu tuomio 18.3.1999.

26 — Edellä alaviitteessä 16 mainitussa asiassa annettu tuomio 25.11.1999.

bièresin alueella on luokiteltu 47 400 hehtaarin suuruinen ZICO. Eurooppalaiseen lintutieteelliseen "Important Bird Areas in Europe" -nimiseen luetteloon on sisällytetty Corbièresin alue Languedoc-Roussillonissa, jonka pinta-ala on 150 000 hehtaaria. On muistettava, että näin määriteltyihin Corbièresin alueisiin sisältyvät sekä ZICO LR07 Basses Corbièresin että ZICO LR06 Hautes Corbièresin alueet. Näihin lukuja koskeviin vertailuihin on kuitenkin suhtauduttava varovasti, sillä ZICO LR06:n ja LR07:n alueiden pinta-ala on yhteensä 122 150 hehtaaria,[27] kun taas "Important Bird Areas in Europe" -luetteloon sisällytetyn alueen pinta-alaksi katsotaan 150 000 hehtaaria, eli näiden välinen ero on kuitenkin jopa 27 000 hehtaaria. Näitä alueita on tarkasteltava suhteessa kyseessä olevilla biotooppipäätöksillä luokiteltuihin erityissuojelualueisiin, joiden pinta-ala on yhteensä 680 hehtaaria, eli 1,35 prosenttia mainitusta kokonaispinta-alasta.

62. Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että Ranskan hallitus on oikeudenkäynnissä esittänyt, että se on toteuttanut kaikki lintudirektiivin mukaiset velvoitteensa luokittelemalla, tosin myöhässä, Basses Corbièresin alueella erityissuojelualueet, jotka ovat alueellisesti identtiset kolmella biotooppipäätöksellä suojeltujen alueiden kanssa. Objektiivisen mittayksikön määrittelemiseksi sille, onko tämä kokoluokka riittävä jäsenyysvelvoitteiden noudattamisen kannalta, saattaa olla hyödyllistä tarkastella aikaisemmin luokiteltuja erityissuojelualueita suhteessa ZICO:ksi luokiteltuihin alueisiin. Kokonaiskuvan saamiseksi "Ligue pour la protection des oiseauxin" (LPO) tekemästä, ZICO:a koskevasta selvityksestä Ranskassa on hyvä tietää, että Ranskassa on vuonna 1995 tehdyn tutkimuksen mukaan 285 ZICO:a. LPO on jakanut kyseiset alueet niiden lintutieteellisen merkityksen mukaisesti seitsemään eri luokkaan. Alueiden jaottelu on seuraava:

— luokka A', johon kuuluu 6 merkitykseltään täysin ainutlaatuista (intérêt ornithologique très exceptionnel) ZICO:a

— luokka A, johon kuuluu 27 merkitykseltään ainutlaatuista (intérêt ornithologique exceptionnel) ZICO:a

— luokka B, johon kuuluu 21 erittäin merkittävää (intérêt ornithologique très élevé) ZICO:a

— luokka C, johon kuuluu 32 hyvin merkittävää (intérêt ornithologique élevé) ZICO:a

— luokka D, johon kuuluu 42 keskimääräisen merkittävää (intérêt ornithologique moyennement élevé) ZICO:a

— luokka E, johon kuuluu 65 erittäin huomattavaa (intérêt ornithologique très notable) ZICO:a

27 — ZICO LR06:n pinta-alan katsotaan olevan 74 750 hehtaaria ja ZICO LR07:n 47 400 hehtaaria.

— luokka F, johon kuuluvat kaikki muut huomattavat (intérêt ornithologique notable) ZICO:t.

63. Erityissuojelualueeksi luokittelu voi näin ollen riippua siitä, mihin luokkaan alueet kuuluvat. Yhteisöjen tuomioistuimen pyynnöstä komissio laati yhteenvedon siitä, kuinka laajalti erityissuojelualueita on luokiteltu luokkaan C ja sitä seuraaviin luokkiin kuuluviksi ZICO:iksi. Taulukosta käy ilmi, että joistakin ZICO:ista on luokiteltu erityissuojelualueiksi 80 prosenttia, joistakin 90 prosenttia ja joistakin jopa 100 prosenttia. Estuaires du Trieux et du Jaudyn alueella luokiteltu erityissuojelualue ulottuu jopa ZICO:n ulkopuolelle. Erityissuojelualueeksi luokitellun alueen korkeampi prosentuaalinen osuus ei kuitenkaan välttämättä perustu ZICO:n ulottuvuuteen. Esimerkiksi 84 000 hehtaarin suuruiseksi määritelty Parc national des Cévennesin alue, joka kuuluu luokkaan D, luokiteltiin 100 prosenttisesti erityissuojelualueeksi. Toisaalta on myös ZICO:ja, joiden pinta-alasta erityissuojelualueeksi luokiteltu osuus on erittäin pieni, kuten

— 0,58 prosenttia eräästä luokkaan D kuuluvasta ZICO:sta (Barthes de l'Adour)

— 1,91 prosenttia eräästä luokkaan E kuuluvasta ZICO:sta (Penes du Moulle de Jaut)

— 0,32 prosenttia eräästä luokkaan F kuuluvasta ZICO:sta (Fresnes en Woevre — Mars la Tour)

— 0,83 prosenttia eräästä luokkaan D kuuluvasta ZICO:sta (Plateau de l'Arbois, Garrigues de Lançon et chaîne des côtes)

— 0,21 prosenttia eräästä luokkaan D kuuluvasta ZICO:sta (Lac Léman)

— 0,45 prosenttia eräästä luokkaan E kuuluvasta ZICO:sta (Basses Ardèche).

Luokassa C prosentuaaliset osuudet ovat 0,76 prosentin osuutta Basses Corbièresissa lukuun ottamatta seuraavanlaisia:

— 43,77 % (Baie de Saint-Brieuc)

— 72,12 % (Montagne de la Clape)

— 96,09 % (Cap Gris-Nez)

— 82,42 % (Estuaires Picards: Baies de Somme et d'Authie)

— 11,83 % (Traicts et Marais Salants de la Presqu'île guérandaise)

— 37,5 % (Iles d'Hyéres)

— 31,53 % (Hauts Plateaux du Vercors et Forêt des Coulmes)

— 78,11 % (Parc national de la Vanoise).

Tätä lukuihin perustuvaa vertailua voidaan ensituntumalta pitää osoituksena siitä, että Basses Corbièresin alueella luokitellut erityissuojelualueet ovat olleet pinta-alaltaan riittämättömiä. Ennenaikaisten johtopäätösten välttämiseksi on kuitenkin muistettava, että luokkiin C, D ja F kuuluvista 199 ZICO:sta vain 64 mainitaan komission toimittamassa luettelossa, mikä tarkoittaa vain kolmasosaa kyseisistä ZICO:ista. Monet seikat puoltavat näin ollen sitä, että oleellisesti suuremmassa osassa ilmoitetuista ZICO:ista — noin kahdessa kolmasosassa — ei ole luokiteltu *yhtään* erityissuojelualuetta. Pelkät luvut eivät kuitenkaan riitä näytöksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

64. Näin ollen ratkaisevan tärkeää on se, pystyykö komissio perustelemaan vakuuttavasti kantansa, jonka mukaan Ranskan olisi pitänyt toteuttaa laajempia suojelutoimenpiteitä. Vasta vastauksessaan komissio [28] mainitsi ne konkreettiset alueet, jotka olivat sen mielestä erityisen sopivia erityissuojelualueiksi. Menettelyn aikaisemmassa vaiheessa komissio ei ilmeisesti kyennyt kuvailemaan konkreettisesti tarpeellisina pitämiään toimenpiteitä. Erityisten suojelutoimenpiteiden toteuttamatta jättämistä koskevan abstraktin väitteen käyttäminen tuomion perusteena jäsenyysvelvoitteiden toteuttamatta jättämistä koskevassa menettelyssä on ongelmallista, koska tiettyjä — kyseisessä tapauksessa tosin riittämättömiä — toimenpiteitä on tosiasiallisesti toteutettu.

65. Vaikka ZICO:jen ja biotooppipäätöksillä suojeltujen alueiden pinta-alaan perustuvaa vertailua voidaan näin ollen pitää osoituksena toteutettujen suojelutoimenpiteiden riittämättömyydestä niiden maantieteellisen ulottuvuuden osalta, tällaisen vertailun perusteella ei pelkästään voida todeta syyllistytyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen.

66. Sen arvioimiseksi, missä ja minkä lajien osalta suoja on riittämätön, tarvitaan myös muita perusteita. Tässä yhteydessä voidaan komission huomautusta siitä, että Ranskan viranomaiset eivät olisi kiinnittäneet riittävästi huomiota Basses Corbièresin alueella usein tavattuihin muuttolintuihin, pitää merkityksellisenä.

28 — Komissio tukeutuu tältä osin GORin maaliskuussa 1999 tekemään tutkimukseen.

67. Tältä osin voidaan katsoa näytetyksi, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kannalta merkityksellisenä ajankohtana mitään erityistoimenpiteitä ei ollut toteutettu muuttolintujen osalta erityissuojelualueita luokittelemalla tai muunlaisiakaan erityssuojelutoimenpiteitä toteuttamalla. Biotooppipäätöksistä ei käy ilmi, että niillä suojeltaisiin muuttolintuja jollakin näille erityisellä tavalla.

68. Lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa edellytetään kuitenkin "vastaavien toimenpiteiden" [29] toteuttamista "sellaisten säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien osalta — — kun kyseessä ovat niiden muuttoreittien varrella sijaitsevat pesimä-, sulkasato- ja talvehtimisalueet ja levähdyspaikat". Komissio on osoittanut karttoja apunaan käyttäen, että Basses Corbièresin alue sijaitsee muuttavien lajien muuttoreitillä, mitä Ranskan hallitus ei lähtökohtaisesti kiistäkään. Komissio ei ole kuitenkaan väittänyt, että Basses Corbières olisi muuttavien lajien pesimä-, sulkasato- tai talvehtimisaluetta. Direktiivin mukaisen erityisen suojelutarpeen syntymiseksi alueen täytyisi olla vähintään muuttavien lajien "levähdyspaikka". Ranskan hallitus on väittänyt, ettei Basses Corbièresin alueella ole "levähdyspaikoiksi" määriteltäviä alueita. Ranskan hallitus huomauttaa erityisesti, ettei alueella ole muuttavien lajien erityisiä kokoontumisalueita, kuten esimerkiksi rannikkoalueiden lampien rannoilla.

69. Mainittakoon Ranskan hallituksen myöntäneen, että haikaroiden, haarahaukkojen ja niittysuohaukkojen on satunnaisesti havaittu pysähtyvän alueelle lepäämään tai etsimään ravintoa. On kuvaavaa, että nämä lintulajit ovat sellaisia lintudirektiivin liitteessä I mainittuja lajeja, joiden esiintyminen jollakin alueella tekee sellaisenaan erityisiin suojelutoimenpiteisiin ryhtymisen aiheelliseksi.

70. Muilta osin voidaan todeta, että komissio ei ole millään tavalla ilmaissut sitä, onko alueella muuttavien lajien levähdyspaikkoja ja missä tällaiset paikat sijaitsevat. Tätä taustaa vasten voitaisiin muuttolintujen erityisten suojelutoimenpiteiden täydellisestä puuttumisesta tehdä pahimmillaan sellainen johtopäätös, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta ainakin tiettyjä jäsenyysvelvoitteitaan. Kuitenkaan yksinomaan se tosiasia, että jokin alue sijaitsee muuttolintujen muuttoreitillä, ei ole riittävä peruste sille, että jäsenvaltiolla syntyisi lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohtaan perustuvia velvoitteita.

71. Tällaisen velvoitteen syntymisen perusteluksi tarvitaan lisäksi muita lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa mainittuja olosuhteita. Näin ollen lintudirektiivin

29 — Erityiset suojelutoimenpiteet ja erityissuojelualueet.

4 artiklan 2 kohtaan perustuva väite suojelutoimenpiteiden laiminlyömisestä muuttavien lajien osalta on hylättävä.

72. Ensimmäisen kanneperusteen osalta ainoastaan lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityissuojelualueiden luokittelemisen laiminlyöntiä koskevaa väitettä voidaan pitää perusteluna jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamiselle.

74. Kun otetaan huomioon se, että elinympäristödirektiivin voimaantulosta eli 10.6.1994 alkaen kyseisen direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohtaan perustuvat velvoitteet ovat korvanneet lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen perustuvat velvoitteet, olisi komission näkemyksen mukaan elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan säännöksiä pitänyt soveltaa myös esillä olevaan asiaan. Kalkkilouhostoiminnan aloittaminen on tapahtunut näiden säännösten vastaisesti.

## V Toinen kanneperuste

75. Komissio katsoo, että louhostoiminnasta aiheutuu merkittäviä haittoja. Osa vuorikotkien pyyntialueesta menetetään, mistä voi aiheutua ongelmia ennen kaikkea pesintä-aikana. Lisäksi kalkkilouhoksen toiminnasta aiheutuu maisemallisia haittoja ja meluhaittoja. Ennen kaikkea melu ja sähköjohdot voivat aiheuttaa vaaraa kotkille.

### 1. *Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut*

73. Komissio väittää toisessa kanneperusteessaan, että Ranskan tasavalta on jättänyt toteuttamatta asianmukaiset toimenpiteet sen estämiseksi, etteivät Basses Corbièresin alueella olevat linnut häiriinny ja ettei niiden elinympäristö huononnu. Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohtaan perustuvat velvoitteet koskevat komission mukaan myös niitä alueita, joita kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan vastaisesti ei ole luokiteltu erityissuojelualueiksi.

76. Komission mukaan Ranskan viranomaiset ovat tosin huomauttaneet, että lupa louhostoimintaan voitaisiin katsoa myönnetyksi elinympäristödirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa asetettujen edellytysten mukaisesti, koska ennen luvan myöntämistä on tehty kattava ympäristövaikutusten arviointi. Tämän arvioinnin mukaisesti on toteutettu korvaavia toimenpiteitä louhostoiminnan ympäristövaikutusten rajoittamiseksi. Arviointia ei kui-

tenkaan ole toimitettu komissiolle. Komissiolle ilmoitetut tiedot eivät näin ollen olleet riittäviä sen arvioimiseksi, noudattaako lupamenettely elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa asetettuja edellytyksiä. Jälkikäteen tehdyllä tilanteen korjaamisyrityksellä ei näin ollen voida poistaa direktiivin säännösten noudattamatta jättämistä.

77. Vastauksessaan komissio huomauttaa nimenomaisesti, että tehdyt arvioinnit eivät vastanneet yhteisön oikeuden vaatimuksia ja että ne olivat puutteellisia. Ranskan hallituskin puhuu vain ennalta ehkäisevistä toimenpiteistä (mesures de précaution), ei korvaavista toimenpiteistä (mesures compensatoires), kuten direktiivissä säädetään.

78. Ranskan hallitus toteaa aluksi, ettei komissio ole esittänyt mitään näyttöä siitä, että kalkkilouhoksesta aiheutuisi huomattavaa haittaa vuorikotkapariskunnalle tai muille suojelluille linnuille. Ranskan hallitus huomauttaa, että

a) mitkään tieteelliset tutkimukset eivät ole osoittaneet, että yrityksen toiminnasta saattaisi aiheutua huomattavaa haittaa suojelluille lajeille, erityisesti vuorikotkalle,

b) ennen louhostoiminnan aloittamista on tehty laaja ympäristövaikutusten arviointi, jonka tulosten mukaan hankkeesta ei voida olettaa aiheutuvan huomattavia ympäristövaikutuksia,

c) etukäteen oli toteutettu huomattavia toimenpiteitä mahdollisten haitallisten ympäristövaikutusten estämiseksi.

Kohta a)

79. Ranskan hallitus muistuttaa aluksi, että kalkkikiveä on louhittu Tautavelin kunnan alueella vuodesta 1968 alkaen. Vuorikotkat ovat kaikkina näinä vuosina pesineet Vingraun jyrkänteillä ilman, että toiminnan olisi voitu havaita häirinneen niitä huomattavasti.

80. Ranskan hallitus oli jo biotooppipäätöksillä pyrkinyt suojelemaan laajoja alueita ja näin estämään sen, etteivät kotkien pesimäpaikat häiriintyisi. Pesimä-

paikkojen häiriintymisen estämiseksi myös paikalliset luonnonsuojeluyhdistykset oli otettu mukaan kalkkilouhoksen laajennushankkeen suunnitteluun.

81. Ranskan hallituksen mukaan kansallisella tasolla tehdyt tieteelliset tutkimukset olivat osoittaneet, että ihminen voi uhata vuorikotkia, mutta että niitä toisaalta uhkaavat samassa määrin myös luonnon omat vaaratekijät. Viime vuosina on esimerkiksi ollut havaittavissa nuorten kotkien epätavallisen suurta kuolleisuutta, jonka on aiheuttanut petolintuihin pesiytynyt loinen (Trichomonas columbiae).

82. Kalkkilouhoksen toiminnassa tarvittavat sähköjohdot on lisäksi vedetty maan alle, joten niistä ei ole välitöntä vaaraa linnuille. Mahdollisten meluhaittojen vähentämiseksi paikalle on rakennettu maisemasuoja. Luvan myöntämistä edeltäneestä ympäristövaikutusten arvioinnista kävi lisäksi ilmi, että lähes kaikki eläimet voivat tottua meluun, mistä osoituksena on muun muassa Tautavelin kaivoksen toiminta.

83. Vuorikotkan pyyntialueen määrittelemisen suhteen on syytä menetellä erittäin varovaisesti. Vuorikotkan pyyntialue on suuruudeltaan sitä luokkaa, että louhostoiminnan ei voida katsoa vaikuttavan kotkien elinympäristöön "merkittävästi". Kalkkilouhos ja siihen kuuluvat laitokset sijaitsevat 30 hehtaarin suuruisella alueella, kun Basses Corbièresin alueen ZICO kattaa 47 000 hehtaarin alueen.

Kohta b)

84. Ranskan hallitus kiistää lisäksi komission esittämän väitteen siitä, että vaihtoehtoisia ratkaisuja ei oltu tutkittu hankkeen osalta. Sen mukaan sekä OMYA-yhtiö että Ranskan viranomaiset tutkivat mahdolliset vaihtoehdot. Komission mainitsema Salses-Opoulin kalkkikiviesiintymä on huomattavasti Vingrau-Tautavelin esiintymää pienempi. Kun Salses-Opoulin esiintymän louhimisen osalta on varauduttava siihen, että esiintymä ehtyy kahdeksan yhdeksän vuoden kuluttua, lupa kalkkikiven louhimiseen on nyt myönnetty Vingrau-Tautavelissä 30 vuodeksi. Vaihtoehtoja ei näin ollen ollut.

85. Tästä huolimatta tehtiin laaja ympäristövaikutusten arviointi asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Kyseinen arvio pohjautui kahdeksaan esitutkimukseen (geologiseen ja hydrologiseen sekä kaivoksen ulottuvuutta, meluhaittoja, viininviljelyä, pölylaskeumia ja ympäröivää

luontoa koskeviin tutkimuksiin). Kaikki tutkimukset tehtiin ennen elinympäristödirektiivin voimaantuloa eli ennen 10.6.1994. Conseil d'Etat on nimenomaisesti antanut lausuntonsa tehtyjen tutkimusten laajuudesta ja sisällöstä todeten, että ympäristövaikutusten arviointi on tehty kansallisen lainsäädännön vaatimusten mukaisesti riittävän kattavana.

86. Ranskan hallituksen mukaan kaikki komission esille tuomat mahdolliset syyt lintujen elinympäristön huonontumiseen melun, sähköjohtojen ja petolintujen pyyntialueen pienentymisen takia on tutkittu.

Kohta c)

87. Lopulta asiassa tehtiin päätös tiettyjen ennaltaehkäisevien toimenpiteiden toteuttamisesta. Kotkien pyyntialueen suojelemiseksi on tarkoitus perustaa vesialueita ja hoitaa niittyjä pienriistan lisäämiseksi. OMYA-yhtiö on paikallisten lintutieteilijöiden ehdotuksesta sitoutunut istuttamaan alueelle pieneläinlajeja kotkien ravinnonlähteiden lisäämiseksi. Suunnitteilla on muun muassa jänisten tuominen alueelle.

88. Ympäröivän luonnon suojaksi on rakennettu maisemasuoja, joka osaltaan vähentää maisemallisia haittoja ja meluhaittoja. Kaikki toimenpiteet sisältyvät ympäröivän luonnon suojelemisesta tehtyyn kokonaissuunnitelmaan. Näin ollen kalkkikiven louhimisesta aiheutuvat maisemalliset muutokset eivät ole lopullisia. Rakennustöiden johdolle on annettu tehtäväksi alueen palauttaminen alkuperäiseen luonnontilaan louhinnan päätyttyä.

89. Terminologian selkeyttämiseksi Ranskan hallitus huomauttaa, että käsitettä "korvaavat toimenpiteet" (mesures compensatoires) on käytetty kansallisen lainsäädännön mukaisessa merkityksessä [30] ja että kyseiseen käsitteeseen sisältyvät kaikki jonkin hankkeen haitallisten vaikutusten rajoittamiseksi toteutetut toimenpiteet. Elinympäristödirektiivin 6 artiklassa kyseistä käsitettä käytetään sitä vastoin toimenpiteistä, joiden tavoitteena on elinympäristöön kohdistuvien haitallisten vaikutusten kompensointi. Väärinkäsitysten välttämiseksi Ranskan hallitus on käyttänyt käsitettä "ennalta ehkäisevät toimenpiteet" (mesures de précaution).

90. Sisältökysymysten osalta on todettava, että Ranskan viranomaisten näkemyksen mukaan kalkkikiven louhinta ei vaikuta "merkittävästi" lintujen elinympäristöön, minkä vuoksi komissiolle ei tarvinnut ilmoittaa elinympäristödirektiivin 6 artiklan mukaisista korvaavista toimenpiteistä.

30 — Viittaus luonnonsuojelusta 10.7.1976 annetun lain nro 76/629 2 §:ään.

2. *Asian arviointi*

Elinympäristödirektiivin soveltaminen

a) Elinympäristödirektiivin soveltaminen esillä olevaan asiaan on kyseenalaista sen vuoksi, että kalkkilouhoksen laajentamista koskeva lupamenettely aloitettiin varmuudella ennen 10.6.1994 eli ennen kuin direktiivi oli kokonaisuudessaan tullut voimaan. Lupa tosin myönnettiin vasta 9.11.1994. Tästä huolimatta muutamat seikat ovat osoituksena siitä, että lupahakemus tehtiin huomattavasti aikaisemmin. Ranskan hallitus toteaa, että ympäristövaikutusten arviointiin liittyvät yksittäiset tutkimukset tehtiin hyvissä ajoin ennen heinäkuuta 1994. Ranskan hallitus väittää lisäksi, että kalkkilouhoksen laajentamiseen oli myönnetty lupa jo vuonna 1991. Hankkeen vastustajien vastustuksen vuoksi lupa oli kuitenkin tullut lainvoimaiseksi vasta nyt. Ranskan hallitus toteaa lisäksi, että OMYA-yhtiöllä on kaksi samaa hanketta koskevaa lupaa, joista jälkimmäiseen on otettu vaativampia ehtoja. Näin ollen yksinomaan tämä jälkimmäinen lupa on tämän menettelyn kohteena.

91. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeneessa asiassa C-431/92, [31] jossa komissio oli nostanut kanteen Saksan liittotasavaltaa vastaan ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin [32] noudattamatta jättämisestä erään konkreettisen hankkeen yhteydessä, Saksan liittotasavalta puolustautui väittämällä, että kyseinen lupamenettely oli aloitettu jo ennen kuin direktiivi oli tullut voimaan. Väitettä ei hyväksytty, sillä yhteisöjen tuomioistuin perusti ratkaisunsa lupamenettelyn *viralliseen* aloittamiseen, jonka voitiin kiistatta todeta tapahtuneen direktiivin tultua voimaan. Näin ollen tuomioistuin piti kaikkia lupamenettelyä edeltäneitä neuvotteluja merkityksettöminä. On mahdollista, että Saksan liittotasavallan väite olisi hyväksytty, mikäli tapahtumien aikajärjestys olisi ollut toinen.

92. Esillä olevassa asiassa lupamenettelyn tarkka virallinen aloittamisajankohta ei käy ilmi oikeudenkäyntiasiakirjoista, minkä vuoksi asian tutkimista on jatkettava esitetyistä varauksista huolimatta.

b) Toinen elinympäristödirektiivin soveltamista koskeva aineellinen väite koskee lintudirektiivin sisällyttämistä elinympäristödirektiiviin elinympäristödirektiivin 7 artiklan mukaisesti. Tämän säännöksen mukaan elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohtaan perustuvat velvoitteet korvaavat lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen perustuvat velvoitteet, kun on kyse lintu-

31 — Asia komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2189).

32 — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40).

direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista erityissuojelualueiksi luokitelluista alueista tai sellaisiksi tunnustetuista alueista. Elinympäristödirektiivin 7 artiklan mukaan edellä esitetty on voimassa elinympäristödirektiivin voimaantulopäivästä alkaen tai "jäsenvaltion direktiivin 79/409/ETY nojalla suorittaman luokittelun tai tunnustamisen päivämäärästä alkaen".

93. Tässä muotoilussa lähdetään selvästi siitä, että alueelle on ensin pitänyt tunnustaa lintudirektiivin mukainen erityissuojelualueen asema, ennen kuin elinympäristödirektiivin 6 artiklasta aiheutuva velvoite tulee sen osalta voimaan. Se, että direktiiviä sovelletaan näin eri tavoin "tämän direktiivin voimaantulopäivästä alkaen" suojeltavaksi luokiteltuihin alueisiin ja "suojeluluokittelun tai tunnustamisen päivämäärästä alkaen" vielä luokiteltaviin alueisiin, ei jätä sijaa muunlaiselle tulkinnalle.

94. Ensimmäinen erityissuojelualue luokiteltiin Basses Corbièresin alueella virallisesti vuonna 1999.[33] Sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella elinympäristödirektiiviä ei näin ollen voida soveltaa niihin tosiseikkoihin, jotka ovat tapahtuneet tämän jäsenvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteena.

95. Komissiota on pyydetty kiinnittämään huomiota edellä esitettyyn. Siitä huolimatta se on pitänyt kiinni käsityksestään, että elinympäristödirektiivin 6 artiklaa on sovellettava esillä olevaan asiaan. Komissio perustelee kantaansa seuraavasti: Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-355/90[34] 2.8.1993 antamassaan tuomiossa katsonut, että lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohtaan perustuvia velvoitteita ei ole noudatettava ainoastaan silloin, kun erityissuojelualue on jo luokiteltu.[35] Tätä oikeuskäytäntöä tukevat komission mukaan asioissa C-166/97[36] ja C-96/98[37] annetut tuomiot. Niiden mukaan lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohtaan perustuvia velvoitteita on noudatettava myös silloin, kun kyseistä aluetta ei ole luokiteltu erityissuojelualueeksi, vaikka näin olisi pitänyt tapahtua.[38]

96. Syyt, jotka puoltavat lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan soveltamista myös silloin, kun erityissuojelualueiden luokittelu on laiminlyöty, puoltavat myös elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan soveltamista. Jollei näin olisi, voimassa olisi kaksi eri sääntelyä, lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohtaan perustuva ja elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohtaan perustuva sääntely. Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukainen sääntely on tietyssä mielessä vaativampi, koska siinä ei sallita yhtä laajoja poik-

33 — Luokitellut alueet vastaavat biotooppipäätöksiä; ks. edellä kohta 13 sekä alaviitteet 6, 7 ja 8.

34 — Komissio v. Espanja (Kok. 1993, s. I-4221).

35 — Ks. edellä alaviitteessä 34 mainittu asia C-355/90 (tuomion 22 kohta).

36 — Mainittu edellä alaviitteessä 13.

37 — Mainittu edellä alaviitteessä 16.

38 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia C-166/97, tuomion 38 kohta ja edellä alaviitteessä 16 mainittu asia C-96/98, tuomion 46 kohta.

keusmahdollisuuksia kuin elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa. Olisi paradoksaalista, mikäli luokittelemattomiin alueisiin sovellettaisiin vaativampaa sääntelyä kuin varsinaisesti erityissuojelualueiksi luokiteltuihin alueisiin.

97. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohtaa sovelletaan alueisiin, jotka olisi pitänyt 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti luokitella erityissuojelualueiksi mutta joita kuitenkaan ei ole tällä tavoin luokiteltu. Komission tähän liittämää oikeudellista seurausta, joka tukee elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan soveltamista, ei kuitenkaan voida pitää ainoana mahdollisena. Elinympäristödirektiivin 7 artiklan a contrario tulkinnan välttämiseksi on valittava toinen lähestymistapa. Olemassa olevan oikeuskäytännön [39] perusteella voidaan katsoa, että lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet elinympäristöjen pilaantumisen tai huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien häiriöiden estämiseksi, jos häiriöt vaikuttaisivat merkittävästi kyseisen artiklan tavoitteisiin, mikä koskee myös sellaisia alueita, jotka olisi pitänyt luokitella direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuiksi erityissuojelualueiksi.

98. Tässä yhteydessä on muistettava se prosessuaalinen asetelma, jossa yhteisöjen tuomioistuin ensimmäisen kerran määritteli kyseisen velvoitteen. Espanjan kuningaskuntaa syytettiin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeneessa menettelyssä lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtaan perustuvien velvoitteiden laiminlyömisestä. Sen 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamatta jättämistä koskeneen laajemman moitteen osalta Espanjan hallitus esitti puolustuksekseen, että sitä ei voitu samanaikaisesti syyttää erityissuojelualueiden luokittelun laiminlyönnistä ja näiden alueiden osalta edellytettyjen toimenpiteiden toteuttamatta jättämisestä. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi Espanjan hallituksen puolustukseksen esittämän väitteen ja totesi — kuten edellä on todettu — että lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohtaa on sovellettava ja että siinä säädetyt toimenpiteet on toteutettava.

99. Kyseisen oikeuskäytännön voidaan ajatella pohjautuvan siihen, että yhteisön oikeuden kannalta on täysin selvää, että jäsenvaltio ei voi hyötyä siitä, että se on jättänyt noudattamatta yhteisön oikeuteen perustuvia velvoitteitaan. [40] Jos yhteisöjen tuomioistuin olisi seurannut Espanjan hallituksen puolustuksekseen asiassa C-355/90 esittämiä perusteluja, tämä olisi merkinnyt sitä, että jäsenvaltioita olisi voitu erityissuojelualueiden luokittelemisen laiminlyöntitilanteessa moittia ainoastaan tästä laiminlyönnistä. Tätä laiminlyöntiä lukuun ottamatta ne olisivat olleet oikeudellisesti lähes sääntelemättömässä tilanteessa,

39 — Edellä alaviitteessä 34 mainittu asia C-355/90, edellä alaviitteessä 13 mainittu asia C-166/97 ja edellä alaviitteessä 16 mainittu asia C-96/98.

40 — Koko direktiivien suoraa soveltamista koskeva doktriini perustuu tähän.

minkä vuoksi niitä ei olisi voitu syyttää suojelua edellyttävien lintulajien elinympäristöjen pilaamisesta tai huonontumisesta.

100. Jäsenvaltioilla olisi varmasti houkutus kiertää erityissuojelualueiden luokitteluvelvoitetttaan, mikäli yhteisöjen tuomioistuin ei olisi katsonut, että 4 artiklan 4 kohtaa sovelletaan myös silloin kun erityissuojelualueiden luokittelu on laiminlyöty. Toisessa yhteydessä [41] yhteisöjen tuomioistuin suhtautui huomattavasti ankarammin erityissuojelualueiden huonontumista koskeviin arviointiperusteisiin. Se ei hyväksynyt minkäänlaisia taloudellisia eikä virkistykseen liittyviä vaatimuksia ympäristöön haitallisesti vaikuttavien toimenpiteiden perusteluksi, [42] vaikka väliintulijana ollut Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetosi nimenomaisesti direktiivin 2 artiklaan, [43] vaan hyväksyi ainoastaan yleisen edun mukaiset pakottavat syyt, kuten tulvavaaran torjumiseen ja rannikkoalueiden suojeluun liittyvät seikat, jotka ovat ensisijaisia direktiivillä turvattuihin ympäristönsuojeluintresseihin verrattuna. [44]

101. Juuri tästä on kyse, kun komissio puhuu lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohtaan perustuvasta vaativammasta suojajärjestelmästä verrattuna elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohtaan perustuviin velvoitteisiin, joiden osalta taloudelliset tai yhteiskunnalliset syyt voidaan ottaa huomioon "erittäin tärkeän yleisen edun mukaisina syinä".

102. Erityissuojelualueiksi luokiteltuihin alueisiin ja toisaalta alueisiin, jotka olisi pitänyt luokitella sellaiseksi, sovellettavien järjestelmien kaksitahoisuuden, johon komissio on viitannut, voisi olettaa olevan ongelmatonta. Tällainen kaksitahoisuushan saa jäsenvaltiot tekemään suojeluluokitukset, koska ne tällä tavoin saavat mahdollisuuden poiketa lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan — sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut — ankarista määräyksistä. [45]

103. Kyse ei ole missään tapauksessa siitä, että alueen ominaisuuksista riippumatta kaikkia alueita arvioitaisiin lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan sisältämien ankarampien vaatimusten mukaisesti yksinomaan siitä syystä, että niitä *ei* ole luokiteltu erityissuojelualueiksi. Kyseisten alueiden on pikemminkin oltava sellaisia alueita, jotka olisi *pitänyt* luokitella erityissuojelualueiksi. Tällaisilla alueilla on oltava ominaisuuksia, joiden vuoksi niillä on erityistä lintutieteellistä merkitystä. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan mukaan kyse on oltava lajien

41 — Ks. asia C-57/89, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-883).

42 — Ks. myös asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3029) ja asia 262/85, komissio v. Italia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3073).

43 — Ks. alaviitteessä 41 mainittu asia C-57/89, tuomion 15 kohta.

44 — Ks. edellä alaviitteessä 41 mainittu asia C-57/89, tuomion 22 ja 23 kohta.

45 — Ks. alaviitteessä 41 mainittu asia C-57/89; alaviitteessä 42 mainittu asia 247/85 ja alaviitteessä 42 mainittu asia 262/85.

suojelemiseen "lukumäärältään ja kooltaan sopivimmista alueista". Alueen määrittelyyn alueeksi, joka olisi pitänyt luokitella erityissuojelualueeksi, liittyy myös tietty kielteinen arvio lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtaan perustuvien jäsennyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen osalta. Kaikkia muita alueita koskee joka tapauksessa 4 artiklan 4 kohdan toisessa virkkeessä säädetty velvoite, jonka mukaan "jäsenvaltioiden on myös näiden suojelualueiden ulkopuolella pyrittävä estämään elinympäristöjen pilaantuminen ja huonontuminen".

104. Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ja elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan välisen suhteen osalta on siis todettava, että elinympäristödirektiivin 7 artikla ei merkitse sitä, että kyseisen direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohtaa sovellettaisiin alueisiin, joita ei ole virallisesti luokiteltu tai tunnustettu erityissuojelualueiksi. Esillä olevassa asiassa sovelletaan näin ollen lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohtaa.

105. Toista kanneperustetta tutkittaessa on selvitettävä, ovatko Ranskan viranomaiset jättäneet noudattamatta yhteisön oikeuden mukaisia lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohtaan perustuvia velvoitteitaan myöntäessään luvan kalkkilouhoksen laajentamiseen Vingraun ja Tautavelin kuntien alueella. Koska on kiistatonta, että aluetta ei luokiteltu erityissuojelualueeksi marraskuussa 1994, kyse on näin ollen alueesta, joka olisi pitänyt luokitella erityissuojelualueeksi.

106. Vingraun ja Tautavelin kuntien alue sijaitsee biotooppipäätöksillä suojelluilla alueilla. Juuri tämä alue luokiteltiin tammikuussa 1999 myös erityissuojelualueeksi. Tätä taustaa vasten tarkasteltuna ei ole epäilystäkään siitä, etteikö alue, jota lupa koskee, sijaitsisi erityissuojelualueeksi luokiteltavalla alueella. Näin ollen kyseinen jäsenvaltio oli ja on velvollinen toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet "elinympäristöjen pilaantumisen tai huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien häiriöiden estämiseksi, jos häiriöt vaikuttavat *merkittävästi* tämän artiklan tavoitteisiin".[46]

107. Komissio väittää tietenkin, että kalkkilouhoksesta välttämättä aiheutuvat ympäristömuutokset johtavat tällaiseen elinympäristöjen merkittävään huonontumiseen sekä lintuihin vaikuttaviin häiriöihin. Ranskan hallitus puolestaan väittää, että muutokset eivät ole tässä artiklassa tarkoitetulla tavalla "merkittäviä".

46 — Kursivointi tässä.

108. On totta, että säännöksessä ei kielletä kaikkia ympäristöön kohdistuvia toimenpiteitä, vaan ainoastaan sellaiset, jotka vaikuttavat merkittävästi 4 artiklan tavoitteisiin. Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että lintumaailma saattaa reagoida erittäin herkästi ihmisen ympäristöön kohdistamiin toimenpiteisiin.

109. Lähtökohtana sen arvioimiselle, onko jokin toimenpide "merkittävä" säännöksessä tarkoitetulla tavalla, ovat lintudirektiivin 4 artiklan tavoitteet. Säännöksessä säädetään, että lintudirektiivin liitteessä I suojeltaviksi määriteltyjen lintulajien elinympäristöistä on pidettävä erityistä huolta. On kiistatonta, että jotkut näistä lajeista, erityisesti vuorikotka, esiintyvät kyseisellä alueella.

110. Monissa eri yhteyksissä mainitun vuorikotkan osalta on vielä kertaalleen todettava, että kalkkikiveä on louhittu Tautavelissä jo vuodesta 1968 alkaen. Kaikkien näiden vuosien aikana vuorikotkat ovat jatkaneet pesimistään Vingraun kalliokielekkeillä. Vuorikotkapariskunnan häviäminen alueelta vuonna 1997/98 ei voi olla yhteydessä kalkkilouhoksen *laajentamiseen*, koska kyseisiä toimenpiteitä ei oltu tuona ajankohtana vielä aloitettu.

111. Louhoksen laitteistojen toiminnassa tarvittavat sähköjohdot on Ranskan hallituksen mukaan vedetty maan alle, jottei niistäkään aiheutuisi välitöntä vaaraa linnuille, eikä tätä asiaa ole kiistetty.

112. Laajennetun kalkkilouhoksen toiminnan käynnistyttyä täysimääräisesti voidaan olettaa, että kyseiseen toimintaan tarvitaan 30 hehtaarin suuruinen alue, mikä merkitsee 7,7 prosenttia päätöksellä nro 774/91 suojellusta biotoopista tai nykyisestä 231 hehtaarin suuruisesta erityissuojelualueesta. Laajennukseen tarvittava alueen koko suhteellistuu vielä huomattavasti, kun kyseistä 30 hehtaarin hyötypinta-alaa verrataan 47 400 hehtaarin suuruiseen ZICO LR07:ään.

113. On kuitenkin mahdollista, että kalkkilouhoksen toiminnasta aiheutuu meluhaittoja ja petolintujen pyyntialue huonontuu.

114. Tässä yhteydessä Ranskan hallitus on tuonut esiin sen, että erityisen maisemasuojan rakentamiselle on myönnetty lupa nimenomaan louhoksen vaikutusten rajoittamiseksi ja petolintujen riistan lisäämiseksi on toteutettu toimenpiteitä.

115. On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko tällaiset korvaavat toimenpiteet

ottaa huomioon, kun arvioidaan tilannetta lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan kannalta ja miltä osin näin voidaan tehdä.

116. Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdasta poiketen, elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa säädetään korvaavista toimenpiteistä, jotka jäsenvaltion on toteutettava sellaisen tilanteen varalta, jossa jokin hanke ympäristövaikutusten arvioinnista saaduista kielteisistä tuloksista huolimatta toteutetaan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisten syiden vuoksi.

117. Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa ei varsinaisesti säädetä poikkeuksista. Oikeuskäytännössä hyväksytyn, ihmisten terveyden suojelemiseen tähtäävillä toimenpiteillä toteutettavan yleisen edun ensisijaisuuden periaatteen [47] ohella ei sallita minkäänlaisia poikkeuksia. Antamassaan ankarassa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin otti kuitenkin huomioon sen, että kyseessä oleva hanke "vaikutti konkreettisella tavalla myönteisesti lintujen elinympäristöön". [48]

118. Näin ollen tietyt korvaavat toimenpiteet tulisi voida ottaa huomioon ympäristövaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa. Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohtaan perustuvassa järjestelmässä ei kielletä ehdottomasti kaikkia muutoksia, vaan kunkin hankkeen vaikutusten merkittävyyttä on arvioitava kokonaisuutena. Ranskan viranomaisten määräämät tai ehdottamat korvaavat toimenpiteet on siis otettava huomioon kokonaisarvioinnissa. Kun lisäksi otetaan huomioon maisemasuojan rakentaminen ja maisemoittaminen, niittyjen hoitaminen, vesialueiden perustaminen, pienriistan istuttaminen ja sen lisääntymistä tukevat toimenpiteet sekä maiseman alkuperäiseen luonnontilaan palauttamista koskeva velvoite, voidaan hyvinkin olettaa, että alueella elävien lintujen elinympäristöihin kohdistuvat vaikutukset eivät ole "merkittäviä". Näin ollen ehdotan toisen kanneperusteen hylkäämistä.

119. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin ei pidä edellä hahmoteltua ratkaisumallia mahdollisena, vaan katsoo, että 7 artiklaan perustuvasta ajallisiin ja sisällöllisiin seikkoihin liittyvästä epäilevästä suhtautumisesta huolimatta esillä olevaan asiaan on sovellettava elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohtaa, esitetään seuraavassa vielä toissijaisia näkökohtia.

120. Voidaan siis olettaa, että kalkkilouhoksen laajentamista koskeva hanke vastaa elinympäristödirektiivissä säädettyjä ehtoja. Sen 6 artiklan 2 kohdassa muotoiltujen, tämän säännöksen soveltamista koskevien määräysten osalta on ensinnäkin todettava, että vaikka lintudirektiivin

47 — Ks. alaviitteessä 41 mainittu asia C-57/89.

48 — Ks. alaviitteessä 41 mainittu asia C-57/89, tuomion 25 kohta.

4 artiklan 4 kohdan ja elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2 kohdan muotoilut pitkälti vastaavatkin toisiaan, ne eivät kuitenkaan ole samansisältöiset. Näin ollen esimerkiksi "merkittävällä vaikutuksella" lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa vahvistettuihin tavoitteisiin ei tarkoiteta samaa kuin "merkittävällä vaikutuksella" elinympäristödirektiivin tavoitteisiin. Lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa on nimenomaisesti kyse tiettyjen lintulajien suojelusta, kun taas elinympäristödirektiivin tavoite on toinen ja ehkä laajempikin.[49] Elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa mainitaan lisäksi häiriöt, jotka "saattaisivat vaikuttaa merkittävästi" sekä hankkeista, jotka "saattavat vaikuttaa [tähän alueeseen] merkittävästi". On itsestään selvää, että jo pelkästä vaikutusten mahdollisuudesta on seurauksena mittavampia velvoitteita kyseisten vaikutusten välttämiseksi kuin sellaisista tapauksista, joissa tällaiset vaikutukset tosiasiallisesti toteutuvat. Konjunktiivin käyttö ("auswirken könnten") elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa on osoituksena laajemmasta velvoitteesta, kuin indikatiivi käyttö ("auswirken") lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa. Edellä esitettyjen vaikutusten merkittävyyteen liittyvien perusteluiden ei näin ollen voida välttämättä katsoa koskevan elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa.

121. Tältä osin on täysin mahdollista, tai jopa todennäköistä, että kalkkilouhoksen laajentamishankkeessa on kyse elinympäristödirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesta "hankkeesta". Tällaisen hankkeen olemassaolo edellyttää 6 artiklan 3 kohdassa säädetyn ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä. Jotta hanke ja siihen liittyvät korvaavat toimenpiteet voitaisiin kielteisestä arviointituloksesta huolimatta toteuttaa, ensin on tutkittava 6 artiklan 4 kohdassa säädetyt poikkeusperusteet. Tässä yhteydessä voidaan myös taloudelliset ja yhteiskunnalliset syyt ottaa huomioon. Komissiolle on ilmoitettava niistä.

122. Ranskan viranomaiset ovat tosiasiallisesti teettäneet joukon esitutkimuksia ja tulleet siihen tulokseen, että hanke on esitettyjen ympäristötavoitteiden mukainen. Vaikka viranomaiset olisivatkin tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa päätyneet kielteiseen tulokseen, heidän olisi jatkotoimenpiteiden osalta täytynyt menetellä elinympäristödirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

123. Jos oletetaan, että Ranskan viranomaiset olisivat elinympäristödirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisissa tutkimuksissaan päätyneet kielteiseen tulokseen,[50] he olisivat 6 artiklan 4 kohdan mukaan voineet toteuttaa kyseisen suunnitelman tai hankkeen "erittäin tärkeän yleisen edun mukaisten syiden vuoksi, yhteiskunnalliset ja taloudelliset syyt mukaan lukien", mikäli vaihtoehtoinen ratkaisu ei olisi ollut mahdollinen. Vaihtoehtoisen ratkaisun osalta Ranskan hallitus

49 — Ks. elinympäristödirektiivin 2 artikla.

50 — Ranskan hallitus on jo oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana esittänyt näkemyksenään, että luvat on myönnetty 6 artiklan *3 kohdassa* esitettyjä vaatimuksia vastaavin edellytyksin.

on esittänyt, että tällainen mahdollisuus tutkittiin kyllä perusteellisesti, mutta että lopputulos oli kielteinen. Esille tuotu vaihtoehto kalkkikiviesiintymän louhimisesta Salses-Opoulissa olisi voinut olla mahdollinen mineraalien laadun, mutta ei määrän osalta.

124. Menettelyn osalta Ranskan viranomaisten oli näin ollen mahdollista vedota yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin syihin. Tältä osin 200 työpaikan säilyttämisellä tai luomisella on merkitystä, kun otetaan huomioon alueen korkeat työttömyysluvut. Yksittäisten perusteiden arviointi vastaa luonteeltaan tapauskohtaista harkinnanvaraista menettelyä, joka voi olla ainoastaan sen laillisuusvalvonnan eikä sisällön asianmukaisuuden valvonnan kohteena. Ranskan viranomaiset ovat selvästikin tehneet tällaisen arvioinnin ja päätyneet myönteiseen lopputulokseen merkittävämpiin menettelyvirheisiin syyllistymättä. Elinympäristödirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti toimiva jäsenvaltio on kuitenkin velvollinen toteuttamaan korvaavia toimenpiteitä. Kyseisiä korvaavia toimenpiteitä koskeva päätös mainittiin jo lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohtaa käsiteltäessä.

125. Komissio väittää, että se ei ole ollut tietoinen 6 artiklan 4 kohdassa edellytettyyn menettelyyn ryhtymisestä. Ranskan hallituksen vastaväitettä voidaan pitää vakuuttavana siinä mielessä, että kaikki tutkimukset on suoritettu ennen 10.6.1994 eli ennen elinympäristödirektiivin voimaantuloa. Tosiseikkojen tapahtumahetki huomioon ottaen on mahdotonta edellyttää, että tällä direktiivillä asetettuja muodollisia edellytyksiä olisi pitänyt noudattaa. Ratkaisevaa ja riittävää on tältä osin se, että elinympäristödirektiivin säännösten sisältöä on noudatettu. [51]

126. Näin ollen voidaan todeta, että vaikka elinympäristödirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan soveltamista koskevaan kysymykseen vastattaisiinkin myöntävästi, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä ei voida todeta toisen kanneperusteen nojalla.

## VI Oikeudenkäyntikulut

127. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään kuitenkin, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan. Koska komissio tämän ratkaisuehdotuksen mukaisesti voittaa asian vain osittain, ehdotan, että asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

51 — Ks. alaviitteessa 31 mainittu asia C-431/92, tuomion 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

## VII Ratkaisuehdotus

128. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ennakkoratkaisupyyntöön vastataan seuraavasti:

1. Ranskan hallitus ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole kyseisen direktiivin mukaisesti luokitellut erityissuojelualueita Basses Corbièresin alueella.

2. Kanne hylätään muilta osin.

3. Asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.