JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
12 päivänä syyskuuta 2002 [1]

1. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii tällä kanteella yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY [2] mukaisia velvoitteitaan.

2. Komissio moittii Belgian viranomaisia siitä, että nämä eivät ole toteuttaneet säädetyssä määräajassa direktiivin tiettyjen säännösten täydellisen ja asianmukaisen täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä. Kanteen kohteena olevat säännökset (jäljempänä riidanalaiset säännökset) ovat seuraavat:

— 1 artikla, jossa määritellään direktiivissä käytettävät keskeiset käsitteet

— 4 artiklan 5 kohta, jossa määritellään yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon merkittyihin ensisijaisiin alueisiin sovellettava järjestelmä

— 5 artiklan 4 kohta, jossa määritellään kyseisiin alueisiin neuvottelumenettelyn aikana sovellettava järjestelmä

— 6 ja 7 artikla, jotka koskevat tarvittavia toimenpiteitä erityisten suojelutoimien alueiden suojelemiseksi

— 12 ja 13 artikla, jotka koskevat eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteitä

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EYVL L 206, s. 7 (jäljempänä direktiivi).

— 14 artikla, joka koskee eläin- ja kasvilajien yksilöiden ottamista luonnosta

— 15 artikla, joka koskee valikoimattomien keinojen käytön kieltoa tiettyjä lajeja pyydystettäessä tai tapettaessa

— 16 artiklan 1 kohta, joka koskee edellytyksiä, joiden täyttyessä jäsenvaltiot voivat poiketa direktiivin tietyistä säännöksistä

— 22 artiklan b kohta, joka koskee epäluontaisten lajien istuttamisen kieltoa

— 22 artiklan c kohta, jossa säädetään, että jäsenvaltioiden on edistettävä koulutusta ja valistusta koskien tarvetta suojella lajeja ja elinympäristöjä, ja

— 23 artiklan 2 kohta, jossa edellytetään, että jäsenvaltioiden toteuttamissa täytäntöönpanotoimenpiteissä viitataan direktiiviin.

3. Belgian kuningaskunnan liittovaltiorakenteen huomioon ottaen asianosaiset esittivät väitteensä erittelemällä kutakin asianomaista hallintoaluetta koskevat seikat. Asiakirja-aineistosta ilmenee,[3] että valtiollisen toimielinjärjestelmän uudistamisesta 8.8.1980 annetun erityislain[4] mukaisesti hallintoalueet ovat yksiköitä, joilla on toimivalta antaa säännöksiä direktiiviin kuuluvilla aloilla. Asianosaiset esittävät seuraavat väitteet.

4. Vallonian hallintoalueen osalta komissio katsoo, että toimivaltaiset viranomaiset eivät ole toteuttaneet riidanalaisten säännösten täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä direktiivin 23 artiklan 2 kohtaa lukuun ottamatta. Belgian hallitus ei kiistä tätä väitettä. Se toteaa, että perustellun lausunnon antamisen jälkeen Vallonian hallintoalue antoi asetuksen, jolla varmistetaan edellä mainittujen säännösten täytäntöönpano.[5] Ottaen huomioon tämän asetuksen komissio luopui vastauksessaan[6] Vallonian hallintoaluetta vastaan esitetyistä väitteistään.

5. Flanderin hallintoalueen osalta komissio katsoo, että alueviranomaiset eivät ole toteuttaneet riidanalaisten säännösten täy-

3 — Vastine (s. 2).

4 — Moniteur belge 15.8.1980 (ks. kyseisen lain 6 §:n 1 momentti).

5 — Natura 2000 -alueiden sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 6.12.2001 annettu asetus (vastineen liitteenä 1).

6 — 11—13 kohta.

täntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä direktiivin 22 artiklan c kohtaa lukuun ottamatta. [7] Belgian kuningaskunta ei kiistä tätä väitettä. Se myöntää, että tällä hetkellä voimassa olevilla toimenpiteillä varmistetaan ainoastaan direktiivin "osittainen täytäntöönpano". [8]

6. Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen osalta komissio toteaa lopuksi, että toimivaltaiset viranomaiset eivät ole toteuttaneet direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen, 7 artiklan ja 22 artiklan c kohdan täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä. Belgian kuningaskunta kiistää nämä väitteet. [9]

7. Edellä esitetyn perusteella ainoa kiistanalainen kysymys asianosaisten välillä koskee komission Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoaluetta vastaan esittämiä väitteitä. Tarkastelen näin ollen tässä ratkaisuehdotuksessani yksinomaan näitä väitteitä, vaikka ehdotankin yhteisöjen tuomioistuimelle, että se hyväksyy kanteen muilta osin sellaisena kuin komissio on sen rajannut.

7 — Komissio luopui nimenomaisesti vastauksessaan (15 kohta) väitteestä, jonka mukaan Flanderin viranomaiset eivät ole panneet täytäntöön direktiivin 22 artiklan c kohtaa.

8 — Vastine (s. 5).

9 — Ibidem (s. 2 ja 3).

Direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskeva väite

8. Direktiivin 6 artiklassa määritellään erityisten suojelutoimien alueisiin sekä yhteisön tärkeinä pitämiin alueisiin sovellettava järjestelmä. Siinä säädetään seuraavaa:

"1 Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueella tarvittavat suojelutoimenpiteet — — .

2 Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen — — estämiseksi — — .

3 Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta saattavat vaikuttaa tähän alueeseen merkittävästi — — on arvioitava asianmukaisesti — — .

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."

9. Komissio toteaa, että Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue ei ole pannut täytäntöön direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan toista virkettä. Komission mukaan missään luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 26.10.2000 annetun Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen asetuksen [10] säännöksessä ei velvoiteta toimivaltaisia viranomaisia ilmoittamaan komissiolle 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti toteutettavista korvaavista toimenpiteistä.

10. Belgian kuningaskunta myöntää, että edellä mainitussa asetuksessa ei ole tiedonantovelvollisuutta koskevia säännöksiä. Se väittää kuitenkin, että jäsenvaltioiden ei ollut saatettava tätä velvollisuutta osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Sen mukaan direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan toinen virke ei ole millään tavoin normatiivinen, koska sillä ei "luoda — — oikeuksia eikä velvollisuuksia kansalaisille yleisesti". [11]

11. Mielestäni tätä väitettä ei voida hyväksyä.

12. Belgian kuningaskunta sekoittaa kaksi oikeudellisesti erillistä käsitettä: säännöksen velvoittavuuden ja sen välittömän oikeusvaikutuksen. Vaikka direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan toiselle virkkeelle ei voida antaa oikeuskäytännössä tarkoitettua välitöntä oikeusvaikutusta, se on kuitenkin EY:n perustamissopimuksen nojalla velvoittava. Tämä säännöksen sanamuoto on ehdoton, ja siinä asetetaan selvä velvoite jäsenvaltioille. Se on näin ollen EY 249 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitetulla tavalla velvoittava.

13. On lisäksi muistettava, että direktiivin tavoitteena on luoda yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto, "Natura 2000", joka koostuu alueista, joilla on liitteessä I lueteltuja luontotyyppejä ja liit-

10 — *Moniteur belge* 28.11.2000.

11 — Vastine (s. 2).

teessä II lueteltujen lajien elinympäristöjä. [12] Tämän verkoston avulla on varmistettava kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella. [13]

14. On myös muistettava, että komissiolla on näitä tavoitteita koskeva keskeinen tehtävä. Komissio on ainoa toimielin, joka voi yhteensovittaa Natura 2000 -verkoston ja varmistaa sen yhtenäisyyden. [14] Näin ollen ainoastaan se voi esimerkiksi arvioida luontotyypin tai lajin suojelun tason jäsenvaltioiden Euroopassa olevan alueen kokonaisuuden kannalta. [15]

15. Nämä seikat huomioon ottaen tiedonantovelvollisuus komissiota kohtaan on olennainen tekijä direktiivillä luodussa järjestelmässä. Jos tätä velvollisuutta ei olisi, komissio ei kykenisi enää täyttämään tehokkaasti sille direktiivin mukaisesti kuuluvaa tehtävää. Belgian kuningaskunnan väite, jonka mukaan jäsenvaltioiden ei ole pantava täytäntöön direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädettyä tiedonantovelvollisuutta, on näin ollen hylättävä.

Direktiivin 7 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskeva väite

16. Komissio toteaa, että Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue ei ole toteuttanut direktiivin 7 artiklan täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä.

17. Belgian kuningaskunta ei kiistä tätä tosiseikkaa. Se väittää ainoastaan, että " — — 7 artiklan täytäntöönpanon laiminlyönti johtuu yksinomaan siitä, että Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue katsoo, että [direktiivin] 6 artiklaa ei ole pantava täytäntöön". [16]

18. Tämä väite on hylättävä, koska on jo todettu, että Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen on pantava direktiivin 6 artiklan säännökset kokonaisuudessaan täytäntöön.

12 — Direktiivin 3 artiklan 1 kohta.

13 — Idem.

14 — Ks. tämä osalta asia C-371/98, First Corporate Shipping, tuomio 7.11.2000 (Kok. 2000, s. I-9235, 19—25 kohta).

15 — Ibidem (23 kohta).

16 — Vastine (s. 3).

Direktiivin 22 artiklan c kohdan täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskeva väite

19. Direktiivin 22 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on tämän direktiivin säännösten soveltamiseksi:

— —

c) edistettävä koulutusta ja yleistä valistusta koskien tarvetta suojella luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa ja säilyttää niiden elinympäristöjä sekä erilaisia luontotyyppejä."

20. Komissio toteaa, että se ei ole saanut mitään tietoja, joiden perusteella se voisi päätellä, että Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue olisi toteuttanut direktiivin 22 artiklan c kohdasta aiheutuvien velvoitteiden täyttämisen edellyttämät toimenpiteet.

21. Belgian kuningaskunta kiistää tämän tosiseikan. Se väittää, että Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue on jo vuosia täyttänyt 22 artiklan c kohdasta aiheutuvat velvoitteet huolehtimalla erilaisin sopimuksin luontoa koskevien koulutusohjelmien rahoittamisesta.

22. Tässä tilanteessa tätä väitettä ei voida mielestäni hyväksyä. On kiistatonta, että Belgian hallitus ei ole toimittanut komissiolle mitään tietoja, joiden perusteella tämä voisi päätellä, että Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue olisi täyttänyt asianmukaisesti direktiivin 22 artiklan c kohdassa säädetyt velvoitteet. Belgian viranomaiset eivät myöskään ole ilmoittaneet yhteisöjen tuomioistuimelle koulutusohjelmia, joiden rahoittamisesta ne huolehtivat, eivätkä sopimuksia, jotka asianmukaisten elinten kanssa on tehty.

23. Näin ollen komissio ja tuomioistuin eivät kykene arvioimaan, voidaanko riidanalaisilla ohjelmilla varmistaa direktiivin 22 artiklan c kohdan asianmukainen täytäntöönpano. Asiakirja-aineiston perusteella on näin ollen todettava, että komission kolmas väite on myös perusteltu.

Ratkaisuehdotus

24. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että

1) Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska:

— Flanderin hallintoalue ei ole antanut säädetyssä määräajassa kyseisen direktiivin 1 artiklan, 4 artiklan 5 kohdan, 5 artiklan 4 kohdan, 6, 7 ja 12—15 artiklan, 16 artiklan 1 kohdan, 22 artiklan b kohdan ja 23 artiklan 2 kohdan täydellisen ja asianmukaisen täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, ja

— Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue ei ole antanut säädetyssä määräajassa kyseisen direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen, 7 artiklan ja 22 artiklan c kohdan täydellisen ja asianmukaisen täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2) Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.