YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

26 päivänä marraskuuta 2002 *

Asiassa C-202/01,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään G. Valero Jordana ja J. Adda, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ranskan tasavalta, asiamiehinään G. de Bergues ja D. Colas, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 29.7.1997 annetulla komission direktiivillä 97/49/EY (EYVL L 223, s. 9), ja EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut erityissuojelualueiksi riittävästi tämän direktiivin liitteessä I tarkoitettujen luonnonvaraisten lintulajien sekä muuttavien lajien suojelemiseen sopivimpia alueita, ja erityisesti koska se ei ole osoittanut riittävän suurta aluetta Mauresin tasangosta (Ranska) erityissuojelualueeksi,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet sekä tuomarit C. Gulmann (esittelevä tuomari), F. Macken, N. Colneric ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.6.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 16.5.2001 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 29.7.1997 annetulla komission direktiivillä 97/49/EY (EYVL L 223, s. 9; jäljempänä direktiivi), ja EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut erityissuojelualueiksi riittävästi tämän direktiivin liitteessä I tarkoitettujen luonnonvaraisten lintulajien sekä muuttavien lajien suojelemiseen sopivimpia alueita, ja erityisesti koska se ei ole osoittanut riittävän suurta aluetta Mauresin tasangosta (Ranska) erityissuojelualueeksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Direktiivin 4 artiklan 1, 2 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"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.

— —

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."

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

Menettely, joka koski erityissuojelualueiksi osoitettujen alueiden väitettyä riittämättömyyttä

3 Komissio esitti Ranskan hallitukselle 23.4.1998 osoitetulla virallisella huomautuksella väitteen direktiivin 4 artiklan virheellisestä soveltamisesta. Tässä huomautuksessa komissio totesi, että Ranskan viranomaiset eivät olleet osoittaneet lukumäärältään ja kooltaan riittävästi alueita erityissuojelualueiksi ja että osoitetut alueet eivät olleet riittävän monimuotoisia ja edustavia kaikkien direktiivin liitteessä I lueteltujen luonnonvaraisten lintulajien ja sellaisten muuttavien lajien suojelemiseen, joita ei mainita kyseisessä liitteessä. Komissio väitti tässä huo-

mautuksessa myös, että erityissuojelualueiksi osoitettujen alueiden suojelua ei ollut varmistettu monissa tapauksissa.

4 Ranskan hallitus toimitti 13.11.1998 päivätyllä kirjeellä vastauksensa viralliseen huomautukseen. Ranskan hallitus ilmoitti komissiolle useilla vuoden 1998 marraskuun ja 25.2.2000 välisenä aikana osoitetuilla kirjeillä kahdeksan uuden erityissuojelualueen osoittamisesta. Se toimitti myös departementtien prefekteille osoitetun 29.7.1999 päivätyn aluesuunnittelu- ja ympäristöministerin yleiskirjeen, jossa tämä ilmoitti näille, että Ranskan tasavalta oli sitoutunut osoittamaan uusia erityissuojelualueita.

5 Komissio toimitti 4.4.2000 päivätyllä kirjeellä perustellun lausunnon, jossa se totesi, että Ranskan tasavalta ei ollut noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut osoittanut erityissuojelualueiksi riittävästi tämän direktiivin liitteessä I tarkoitettujen luonnonvaraisten lintulajien sekä muuttavien lajien suojelemiseen sopivimpia alueita. Komissio kehotti kyseistä jäsenvaltiota toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet tämän perustellun lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta ja ilmoittamaan ne komissiolle.

6 Ranskan hallitus vastasi 23.6.2000 perusteltuun lausuntoon.

Menettely, joka koski Mauresin tasangon erityissuojelualueeksi osoittamisen väitettyä laiminlyöntiä

7 Komissio osoitti Ranskan hallitukselle 22.6.1994 virallisen huomautuksen Ranskan tasavallalle direktiivin 3 ja 4 artiklan mukaisesti kuuluvien velvoitteiden

noudattamatta jättämisen vuoksi. Komissio totesi tässä huomautuksessa, että Mauresin tasanko, josta 7 500 hehtaaria kuuluu lintujensuojelun kannalta tärkeiden alueiden kansalliseen luetteloon (jäljempänä ZICO), jonka Ranskan ympäristöministeriö ja Ligue pour la protection des oiseaux (lintujensuojeluyhdistys) julkaisivat vuonna 1994, olisi pitänyt osoittaa erityissuojelualueeksi sen huomattava lintutieteellinen merkitys huomioon ottaen. Komissio totesi myös, että osa tästä alueesta oli pilaantumassa ja huonontumassa useiden kehityshankkeiden, muun muassa Bois de Bouis'n vapaa-ajanviettokeskuksen, toteuttamisen vuoksi.

8 Ranskan viranomaiset ilmoittivat komissiolle 9.4.1996 päivätyllä kirjeellä muun muassa, että suunnittelualueeksi osoitetulla Bois de Bouis'lla toteutettuja laittomia raivaus- ja rakennustöitä koskeva oikeudenkäyntimenettely oli aloitettu, että yleisen edun mukaista hanketta koskevaan menettelyyn Mauresin tasangon pysyväksi suojelemiseksi lyhyellä ja pitkällä aikavälillä toteutettavilta julkisilta ja yksityisiltä toimenpiteiltä oli ryhdytty ja että asetus, jossa säädetään tällaisesta hankkeesta, annettaisiin vuonna 1996.

9 Komissio antoi 19.12.1997 päivätyllä kirjeellä perustellun lausunnon, jossa se totesi, että Ranskan tasavalta ei ollut noudattanut direktiivin 3 ja 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut osoittanut Mauresin tasankoa erityissuojelualueeksi, toteuttanut erityissuojelutoimenpiteitä kyseisten lintujen elinympäristöjen osalta eikä toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä lintujen elinympäristöjen riittävän moninaisuuden ja laajuuden säilyttämiseksi, ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi ennalleen sekä näiden elinympäristöjen pilaantumisen ja huonontumisen estämiseksi Bois de Bouis'n vapaa-ajanviettokeskusta koskevan hankkeen toteuttamisen vuoksi. Komissio kehotti kyseistä jäsenvaltiota toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet tämän perustellun lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta.

10 Ranskan viranomaiset totesivat 5.11.1998 päivätyllä kirjeellä, että ne olivat osoittaneet 879 hehtaaria Mauresin tasangosta erityissuojelualueeksi. Ranskan viranomaiset ilmoittivat 29.11.1999 päivätyssä kirjeessään tämän erityissuojelualueen merkittävästä laajentamisesta.

11 Ranskan viranomaiset ilmoittivat 23.6.2000 päivätyllä kirjeellä aikomuksestaan laajentaa myöhemmin Mauresin tasangon erityissuojelualuetta yli 4 700 hehtaariin.

12 Koska komissio katsoi, ettei se voinut Ranskan viranomaisten esittämien vastausten perusteella päätellä, että Ranskan tasavalta oli toteuttanut 4.4.2000 ja 19.12.1997 annetuissa perustelluissa lausunnoissa vahvistettujen määräaikojen kuluessa tarvittavat toimenpiteet niiden jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisten korjaamiseksi, joista sitä moititaan, se päätti nostaa tämän kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa.

Kanne

Erityissuojelualueiksi osoitettujen alueiden riittämättömyyttä koskeva väite

13 Komissio väittää, että direktiivin 4 artiklan mukaan erityissuojelualueiksi on osoitettava sekä määrällisesti että laadullisesti riittävästi alueita niiden tieteellisesti todetut ominaispiirteet huomioon ottaen. Oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana Ranskan hallitus ei kiistänyt väitettä, jonka mukaan Ranskassa osoitetuilla erityissuojelualueilla ei voida täyttää tätä velvoitetta. Kanne on näin ollen komission mukaan joka tapauksessa hyväksyttävä.

14 Komissio lisää, että paras keino direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi on sellaisten alueiden osoittaminen erityissuojelu-

alueiksi, jotka on luetteloitu tieteellisesti niiden objektiivisen lintutieteellisen merkityksen vuoksi tämän direktiivin liitteessä I tarkoitettujen luonnonvaraisten lintujen tai muuttavien lintujen elinympäristöiksi.

15 Komissio väittää näin ollen käytettävissä oleviin tieteellisiin tietoihin ja erityisesti ZICO-luetteloon viitaten, että Ranskan hallitus ei ole noudattanut velvoitettaan osoittaa erityissuojelualueiksi riittävästi direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja sopivimpia alueita. Tämä luettelo, joka on sitä paitsi yhteensopiva yhteisön tasolla komissiota varten laaditun "Important Bird Areas" -luettelon (jäljempänä IBA-luettelo), sellaisena kuin se on vuoden 2000 maaliskuussa julkaistuna, kanssa ja jossa yksilöidään 285 ZICOa Ranskan alueella, on paras käytettävissä oleva tieteellinen todiste niiden osoitusten kattavaan arvioimiseen, jotka Ranskan tasavalta on tehnyt alueellaan. Koska Ranskan hallitus ei ole esittänyt luetteloita, joissa kumottaisiin ZICO-luettelon päätelmät, sen olisi komission mukaan pitänyt osoittaa erityissuojelualueiksi kaikki tässä luettelossa ZICOiksi katsotut alueet.

16 Ranskan hallitus toteaa, että 17.7.2001 sen alueella oli 117 erityissuojelualuetta, joiden pinta-ala oli lähes 900 000 hehtaaria, mikä oli 41 prosenttia ZICOjen lukumäärästä ja 19 prosenttia niiden pinta-alasta. Se myöntää kuitenkin, että sen on osoitettava lisää erityissuojelualueita direktiivin 4 artiklassa säädetyn velvoitteen täyttämiseksi.

17 Ranskan hallitus katsoo kuitenkin, että sitä ei direktiivissä velvoiteta osoittamaan erityissuojelualueeksi koko ZICO- tai IBA 2000 -luettelossa tarkoitettua aluetta. Ranskan hallituksen mukaan kaikki näissä luetteloissa määritellyt alueet eivät ole sellaisia, että ne olisivat yksilöitävissä direktiivin 4 artiklassa tarkoitetuiksi erityissuojelualueiden osoittamiseen "sopivimmiksi alueiksi". Vuonna 1994 julkaistussa ZICO-luettelossa ja IBA 2000 -luettelossa omaksuttu kanta on laajempi ja kokonaisvaltaisempi kuin se, jonka perusteella IBA 1989 -luettelo laadittiin.

Viimeksi mainittu on Ranskan hallituksen mukaan ainoa, jossa keskitytään "sopivimpiin alueisiin", kun taas muut luettelot kattavat paljon suuremman alueen.

18 Ranskan hallitus myöntää myös, että direktiivin liitteessä I tarkoitetuista Ranskan alueella esiintyvistä 116 luonnonvaraisesta lintulajista kuutta ei suojella vähintään yhdellä Ranskan erityissuojelualueella.

19 On muistutettava, että Ranskan hallitus ei kiistä sitä, että se ei ole osoittanut erityissuojelualueiksi riittävästi direktiivin liitteessä I tarkoitettujen luonnonvaraisten lintulajien sekä muuttavien lajien suojelemiseen sopivimpia alueita.

20 On myös kiistatonta, että pikkukiljukotkaa, rantakurvia, liitohaukkaa, pikkusieppoa, pikkuliitäjää ja kivikkokiurua, jotka kuuluvat direktiivin liitteessä I lueteltuihin lajeihin, ei joka tapauksessa ole suojeltu osoittamalla ensimmäistäkään erityissuojelualuetta Ranskan alueella perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä.

21 Tarvitsematta käsitellä kysymystä siitä, onko kaikki ZICOiksi luetteloidut alueet osoitettava erityissuojelualueiksi, on siis todettava, että Ranskan tasavalta ei ole säädetyssä määräajassa osoittanut direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuiksi erityissuojelualueiksi riittävästi direktiivin liitteessä I tarkoitettujen luonnonvaraisten lintulajien sekä muuttavien lajien suojelemiseen sopivimpia alueita. Komission kanne on näin ollen hyväksyttävä tältä osin.

Mauresin tasangon erityissuojelualueeksi osoittamisen riittämättömyyttä koskeva väite

22 Komissio väittää, että Ranskan tasavalta ei myöskään ole noudattanut direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtaan perustuvaa velvoitettaan osoittaa erityissuojelualueiksi lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet, koska se on osoittanut ainoastaan 879 hehtaaria Mauresin tasangosta erityissuojelualueeksi, vaikka ZICO kattaa 7 500 hehtaaria tästä alueesta. Koska Ranskan hallitus on sitoutunut laajentamaan Mauresin tasangon erityissuojelualuetta 879 hehtaarista 4 700 hehtaariin, se on samalla myöntänyt, että tämän alueen erityissuojelualueeksi osoitettu pinta-ala on riittämätön. Koska 7 500 hehtaaria Mauresin tasangosta on kaiken lisäksi luetteloitu ZICO-luettelossa, Ranskan viranomaisten on komission mukaan osoitettava tämä alue kokonaisuudessaan erityissuojelualueeksi, ellei se pystyy osoittamaan, ettei koko kyseisen alueen osoittaminen erityissuojelualueeksi ole tarpeen direktiivi huomioon ottaen.

23 Ranskan hallitus väittää, että kanteessa ei ole minkäänlaisia erityisiä oikeudellisia perusteluja, jotka koskevat sitä, ettei riittävän laajaa aluetta Mauresin tasangosta ole osoitettu erityissuojelualueeksi. Ranskan hallituksen mukaan komissio ei esitä kanteessaan edes yhteenvedonomaisesti niitä oikeudellisia seikkoja, joiden perusteella se voisi päätellä, että jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu erityisesti Mauresin tasangon osalta. Ranskan hallituksen mukaan tämä väite on näin ollen jätettävä tutkimatta.

24 Asiakysymyksen osalta Ranskan hallitus myöntää, että perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä voimassa ollut 879 hehtaarin erityissuojelualueeksi osoitettu alue Mauresin tasangosta oli riittämätön direktiivin 4 artiklaan perustuvien velvoitteiden täyttämiseksi tämän alueen osalta. Ranskan hallituksen mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen kuitenkin päättyi, kun Mauresin tasangon erityissuojelualuetta laajennettiin 17.5.2001 tehdyn ilmoituksen mukaisesti 4 537 hehtaariin.

25 Oikeudenkäyntiväitteen osalta on muistutettava siitä, että EY:n tuomioistuimen perussäännön 19 artiklan ja työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kanteessa on oltava muun muassa yhteenveto seikoista, joihin kanne perustuu. Komission on näin ollen kaikissa EY 226 artiklan nojalla nostamissaan kanteissa ilmoitettava ne täsmälliset väitteet, joista yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään lausumaan, sekä vähintään yhteenvedonomaisesti muun muassa ne oikeudelliset seikat, joihin väitteet perustuvat (ks. asia C-347/88, komissio v. Kreikka, tuomio 13.12.1990, Kok. 1990, s. I-4747, 28 kohta).

26 Komissio totesi kanteessaan oikeudellisesti riittävällä tavalla sen väitteen oikeudellisen perustan, joka koskee Mauresin tasangon erityissuojelualueeksi osoittamisen riittämättömyyttä. Ranskan hallitus myönsi itse vastauksessaan, että ne oikeudelliset seikat, joille kyseinen väite perustuu, olivat pääteltävissä ensimmäistä väitettä koskevista komission perusteluista.

27 Oikeudenkäyntiväite on näin ollen hylättävä.

28 Asiakysymyksen osalta on todettava, että Ranskan hallitus myöntää avoimesti, että direktiiviin perustuvat velvoitteet huomioon ottaen se ei ollut osoittanut riittävän suurta aluetta Mauresin tasangosta erityissuojelualueeksi perustellussa lausunnossa vahvistetun määräajan päättyessä.

29 On lisäksi kiistatonta, että Mauresin tasangolla esiintyy 23 direktiivin liitteessä I tarkoitettua luonnonvaraista lintulajia ja myös monia tähän liitteeseen kuulumattomia muuttavia lajeja, joista tietyt, erityisesti peltosirkku, pikkuhaikara,

sininärhi, kehrääjä ja pikkulepinkäinen, tekevät tästä alueesta lintutieteellisesti erittäin merkittävän.

30 Tarvitsematta käsitellä Mauresin tasangon osalta kysymystä siitä, onko kaikki ZICOiksi luetteloidut alueet osoitettava erityissuojelualueiksi, on näin ollen todettava, että Ranskan tasavalta ei ole osoittanut säädetyssä määräajassa riittävän suurta aluetta Mauresin tasangosta direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuksi erityissuojelualueeksi. Komission kanne on näin ollen hyväksyttävä tältä osin.

31 Edellä esitetyn perusteella on siis todettava, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut erityissuojelualueiksi riittävästi tämän direktiivin liitteessä I tarkoitettujen luonnonvaraisten lintulajien sekä muuttavien lajien suojelemiseen sopivimpia alueita, ja erityisesti koska se ei ole osoittanut riittävän suurta aluetta Mauresin tasangosta erityissuojelualueeksi.

Oikeudenkäyntikulut

32 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Ranskan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Ranskan tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Ranskan tasavalta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 29.7.1997 annetulla komission direktiivillä 97/49/EY, 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut erityissuojelualueiksi riittävästi tämän direktiivin liitteessä I tarkoitettujen luonnonvaraisten lintulajien sekä muuttavien lajien suojelemiseen sopivimpia alueita, ja erityisesti koska se ei ole osoittanut riittävän suurta aluetta Mauresin tasangosta (Ranska) erityissuojelualueeksi.**

2) **Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Puissochet Gulmann Macken

Colneric Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 26 päivänä marraskuuta 2002.

R. Grass — kirjaaja

J.-P. Puissochet — kuudennen jaoston puheenjohtaja