JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
9 päivänä lokakuuta 1997 *

Sisällys

I Johdanto ..... I - 3034

II Asiaa koskevat yhteisön säännökset ..... I - 3034

III Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ..... I - 3036

IV Tutkittavaksi ottaminen ..... I - 3037

a) Alankomaiden perusteltuun lausuntoon antaman vastauksen huomioon ottamatta jättäminen ..... I - 3037

b) Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisen velvoitteen luonne ..... I - 3038

c) Uudet oikeudelliset väitteet ..... I - 3038

d) Perustellun lausunnon antamisen jälkeen tehtyyn lintutieteelliseen tutkimukseen nojautuminen ..... I - 3039

V Kanteen asiakysymys ..... I - 3040

a) Asianosaisten esittämät väitteet ..... I - 3040

i) Erityissuojelualueiden lukumäärä ja kokonaispinta-ala ..... I - 3040

ii) Lintukantojen lukumäärän lasku ..... I - 3042

b) Tapauksen arviointi ..... I - 3042

i) Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan tulkinta ..... I - 3042

ii) Jäsenvaltioiden harkintavalta ..... I - 3045

iii) Tärkeiden lintualueiden luettelointien todistusarvo ..... I - 3048

iv) Kysymys 4 artiklan 1 kohdan rikkomisesta ..... I - 3052

VI Ratkaisuehdotus ..... I - 3053

* Alkuperäinen kieli: englanti.

I Johdanto

1. Tässä EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komissio pyytää toteamaan, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole riittävästi noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY [1] artiklan 1 kohdan mukaan sille kuuluvaa velvoitetta osoittaa erityissuojelualueita uhanalaisille luonnonvaraisille lintulajeille. Alankomaiden mukaan kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi ja komission vaatimukset ovat perusteettomia.

II Asiaa koskevat yhteisön säännökset

2. Direktiivin yleinen rakenne ja tavoitteet ovat tarkoin yhteisöjen tuomioistuimen tiedossa, [2] ja tyydyn tuonnempana toistamaan vain ne säännökset, jotka ovat esillä olevan asian kannalta välittömästi merkityksellisiä.

3. Direktiivin hyväksymisen taustan ja sen yleisen soveltamisalan kuvailun jälkeen johdanto-osassa todetaan, että "elinympäristöjen riittävän moninaisuuden ja laajuuden säilyttäminen, ylläpitäminen tai ennalleen saattaminen on olennaisen tärkeää kaikkien lintulajien suojelussa — — [että] tiettyjen lintujen elinympäristöä on suojeltava erityistoimenpitein lintujen eloonjäämisen ja lisääntymisen varmistamiseksi niiden levinneisyysalueilla — — [ja että] toimenpiteet on yhteensovitettava yhtenäisen kokonaisuuden luomiseksi" (yhdeksäs perustelukappale).

4. Direktiivin 1 artiklaa täydentää 2 artikla, jossa sanotaan seuraavasti:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien kantojen ylläpitämiseksi sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset taikka näiden kantojen mukauttamiseksi tähän tasoon."

5. Käsiteltävänä olevan asian kannalta tärkeimmät aineelliset säännökset ovat 3 ja 4 artikla. Jäsenvaltioiden on 3 artiklan 1 kohdan mukaan "toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet kaikkien 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien elinympäristöjen riittävän moninaisuuden ja laajuuden säilyttämiseksi, ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi ennalleen"; tämä velvoite on pantava täytäntöön "[o]ttaen huomioon 2 artiklassa mainitut vaatimukset". Edellä mainitun 3 artiklan 1 kohdan tavoitteiden saavuttamiseksi

1 — EYVL 1979, L 103, s. 1 (jäljempänä direktiivi).

2 — Yksityiskohtaisempi selostus löytyy asiassa C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3805, jäljempänä RSPB-tapaus), esittämäni ratkaisuehdotuksen 11— 23 kohdasta.

3 artiklan 2 kohdassa eritellään ensisijaiset keinot, joihin kuuluvat muun muassa "suojelualueiden muodostaminen" ja "suojelualueiden sisä- ja ulkopuolella sijaitsevien elinympäristöjen ylläpitäminen ja hoito ekologisten tarpeiden mukaisesti".

6. Esillä olevan asian kannalta keskeisin säännös eli 4 artikla on syytä toistaa kokonaisuudessaan:

"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. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kaikki asiaan vaikuttavat tiedot, jotta komissio voi tehdä sellaista yhteensovitta-

mista koskevia asianmukaisia aloitteita sellaiseksi yhteensovittamiseksi, joka on tarpeen sen varmistamiseksi, että toisaalta 1 kohdassa ja toisaalta 2 kohdassa tarkoitetut alueet muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, joka vastaa kyseisten lajien suojelutarpeita sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon tätä direktiiviä sovelletaan.

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."

7. Direktiivin 4 artiklan 4 kohtaa on muutettu luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY [3] 7 artiklalla, joskaan tässä asiassa ei ole suoranaisesti kyse tästä muutoksesta.

8. Jäsenvaltiot velvoitettiin 18 artiklassa saattamaan "tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksiantamisesta". Alankomaiden osalta tämä määräaika päättyi 6.4.1981. [4]

III Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

9. Komissio lähetti 25.9.1989 Alankomaille virallisen huomautuksen, jossa Alankomaiden esitettiin rikkoneen kolmella tavalla perustamissopimusta ja direktiiviä. Esillä olevassa asiassa näistä väitteistä on pidetty voimassa vain ensimmäinen, joka koskee Alankomaiden laiminlyöntiä osoittaa riittävästi erityissuojelualueita. Alankomaat kiisti väitetyt rikkomiset 29.12.1989 päivätyssä vastauksessaan.

10. Alankomaille lähetettiin 14.6.1993 perusteltu lausunto, jossa toistettiin väite, jonka mukaan se ei ollut osoittanut riittävästi erityissuojelualueita direktiivin liitteessä I luetelluille uhanalaisille lajeille. Siinä asetettiin direktiivin noudattamiselle kahden kuukauden määräaika lausunnon tiedoksisaannista lukien. Alankomaat väittää vastanneensa perusteltuun lausuntoon (1.12.1993 päivätty kirje, vastineen liite 1); komissio väittää, ettei se ole koskaan saanut mitään vastausta perusteltuun lausuntoon. Esillä olevan asian käsittely alkoi 5.1.1996 yhteisöjen tuomiois-

3 — EYVL 1992, L 206, s. 7 (jäljempänä luontotyyppidirektiivi).

4 — Asia 236/85, komissio v. Alankomaat, tuomio 13.10.1987 (Kok. 1987, s. 3989, 2 kohta).

tuimeen saapuneeksi kirjatun kanteen johdosta.

IV Tutkittavaksi ottaminen

11. Alankomaiden mukaan kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi neljästä eri syystä.

a) *Alankomaiden perusteltuun lausuntoon antaman vastauksen huomioon ottamatta jättäminen*

12. Alankomaat väittää, että jättämällä sen perusteltuun lausuntoon antaman vastauksen huomioon ottamatta komissio ei ole kunnioittanut puolustautumisoikeuksia ja että kannetta ei tämän takia voida miltään osin ottaa tutkittavaksi. Komissio väittää, että ainoa uusi seikka Alankomaiden 1.12.1993 päivätyssä kirjeessä on maininta, että kolme uutta erityissuojelualuetta on osoitettu — mukaan lukien Deurnese Peel, joka oli nimenomaisesti mainittu perustellussa lausunnossa —, ja että se oli ottanut uuden tosiasiallisen tilanteen huomioon kanteessaan. Lisäksi komissio väittää, että perustellussa lausunnossa asetetun määräajan tarkoitus on pikemminkin antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle vielä yksi mahdollisuus noudattaa yhteisön säännöksiä kuin antaa sille uudelleen tilaisuus ilmaista näkemyksiään. Alankomaat vastaa tähän huomauttamalla, että kirjeessä esitettiin myös oikeudellisia argumentteja, joita komissio ei ole ottanut huomioon, erityisesti tiettyjen yksittäisten kohteiden erityissuojelualueiksi osoittamatta jättämisen perustelemiseksi, ja että komission olisi ainakin pitänyt tiedustella Alankomaiden hallitukselta syitä siihen, miksei se ollut vastannut perusteltuun lausuntoon, sillä tämä oli pyytänyt kaksi kertaa määräajan pidennystä vastatakseen siihen.

13. Jotta Alankomaat voisi menestyä väitteissään tältä osin, sen pitäisi osoittaa, että 169 artiklaa olisi tulkittava niin, että se edellyttäisi komission ottavan huomioon kaikki mahdolliset jäsenvaltion perusteltuun lausuntoon antamat vastaukset. Mielestäni tämän määräyksen ei voi tulkita edellyttävän tällaista. Vain silloin, kun asianomainen jäsenvaltio *noudattaa* lausuntoa komission asettamassa määräajassa, viimeksi mainitulla ei ole mahdollisuutta saattaa asiaa vireille yhteisöjen tuomioistuimessa. [5] Vaikka onkin totta, että yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut komission olevan velvollinen ottamaan perustellussa lausunnossaan huomioon puolustautuvan jäsenvaltion huomautukset viralisen huomautuksen johdosta [6], tällainen velvollisuus perustuu läheisesti 169 artiklan sanamuotoon eikä auta Alankomaita esillä olevassa asiassa. Yhtä lailla pitää paikkansa että, vaikka Alankomaat on oikein hahmottanut oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena olevan "antaa kyseiselle jäsenvaltiolle mahdollisuus toisaalta ryhtyä noudattamaan sille yhteisön oikeuden mukaan kuuluvia velvoitteita ja toisaalta puolustautua kaikin käytettävissään olevin keinoin komission esittämiä väitteitä vastaan" [7], tämä ei

5 — Ks. esim. asia C-362/90, komissio v. Italia, tuomio 31.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2353).

6 — Asia C-266/94, komissio v. Espanja, tuomio 11.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1975).

7 — Asia C-473/93, komissio v. Luxemburg, tuomio 2.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3207, 19 kohta).

millään tavoin vaikuta siihen, voidaanko esillä oleva kanne ottaa tutkittavaksi. Mikäli Alankomaiden näkemys olisi oikea, jäsenvaltio voisi pelkällä kieltäytymisellä vastaamasta perusteltuun lausuntoon itse asiassa estää komissiota saamasta asiaa vireille yhteisöjen tuomioistuimessa. Siksi katson, että tämä tutkittavaksi ottamista tässä suhteessa koskeva Alankomaiden väite tulisi hylätä.

b) *Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisen velvoitteen luonne*

14. Alankomaiden toinen esillä olevan asian tutkittavaksi ottamista koskeva väite on se, että väitetty rikkominen ei käsitä yksittäistä tekoa tai laiminlyöntiä, vaan pikemminkin yksittäisten osoittamispäätösten tekemättä jättämisten sarjan. Alankomaat väittää, ettei se ole voinut vastata komission syytöksiin vastatessaan viralliseen huomautukseen tai perusteltuun lausuntoon, koska komissio ei ole yksilöinyt yksittäisiä direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaista osoittamisvelvoitteen rikkomisia ja perustellut käsitystään. Tämän oikeudenkäyntiväitteen osalta esiin nousevat kysymykset koskevat mielestäni direktiivin 4 artiklan 1 kohdan oikeaa tulkintaa. Koska nämä väitteet suuntautuvat suoraan komission kanteen ytimeen, ne tulisi tutkia yhdessä esillä olevan asian asiakysymyksen kanssa.

c) *Uudet oikeudelliset väitteet*

15. Kolmanneksi vastaaja väittää, että komission erityissuojelualueiden kokonaispinta-alan ja laadun riittämättömyyttä koskeva väite sekä Ijsselmeerin friisinmaalaista rannikkoa ja Länsi-Scheldessä olevaa Hooge Platenia koskevat erityiset väitteet esitettiin ensimmäistä kertaa kanteessa ja että se ei tämän takia kyennyt vastaamaan niihin oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä.

16. Komissio viittasi virallisessa huomautuksessaan nimenomaisesti Alankomaiden velvoitteeseen varmistaa, että jäsenvaltioissa olevien erityissuojelualueiksi osoitettujen alueiden lukumäärä ja laajuus ovat 4 artiklan mukaisia, ja mainitsi kaksi esimerkkiä alueista (Markermeergebied ja Deurnese Peel), joiden sen mielestä pitäisi olla näiksi alueiksi osoitettuja. Kaikki nämä näkökohdat toistettiin perustellussa lausunnossa. Mielestäni kanne voidaan ottaa tutkittavaksi siltä osin, kuin siinä väitetään Alankomaiden rikkoneen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan sen tähden, ettei se ole osoittanut erityissuojelualueiksi riittävän suurta kokonaispinta-alaa. Ottaen huomioon kanteen yleisen luonteen, jota sen muotoilu ilmentää, kun siinä pyydetään yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan direktiivin ja EY:n perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklan rikkominen sillä yksinomaisella perusteella, että Alankomaat ei ole osoittanut riittävästi erityissuojelualueita, olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että viittaukset Ijsselmeerin friisinmaalaista rannikkoa ja Hooge Plateniin ovat vain esimerkkejä, joita käytetään kuvaamaan väitettyä rikkomista, ja ettei yhteisöjen

tuomioistuinta pyydetä erityisesti toteamaan mitään kummankaan alueen suhteen.

17. Kuitenkin siltä osin kuin komission kanne koskee Alankomaiden näiden kahden alueen osalta saamaa rahoitusta ympäristöä koskevista yhteisön toimista 28 päivänä kesäkuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1872/84 [8] nojalla, se on mielestäni jätettävä tutkittavaksi ottamatta, koska kumpaakaan näistä alueista ei mainita virallisessa huomautuksessa eikä perustellussa lausunnossa. [9]

d) *Perustellun lausunnon antamisen jälkeen tehtyyn lintutieteelliseen tutkimukseen nojautuminen*

18. Viimeinen tutkittavaksi ottamista koskeva vastaajan esille tuoma kysymys liittyy siihen, että komissioon nojautunut lintujen kannalta tärkeät alueet Alankomaissa luettelevaan tutkimukseen, joka julkaistiin joulukuussa 1994 (jäljempänä IBA 94) eli noin 18 kuukautta sen jälkeen, kun perusteltu lausunto oli lähetetty vastaajana olevalle jäsenvaltiolle. Koska vastaaja ei kyennyt oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä lausumaan näkemystään tuosta luettelosta, se väittää, että IBA 94 tulisi jättää ottamatta huomioon, mikäli komissio nojautuu siihen osoittaakseen direktiivin rikkomisen.

19. Komissio väittää, että sen väitteet perustuvat IBA 89:ään ja että sen nojautuminen IBA 94:ään oli tarpeetonta. Sen mielestä on yllättävää, jos Alankomaat vastustaa sitä, että komissio käyttää kaikkea saatavissa olevaa tieteellistä todistusaineistoa ja erityisesti uusinta lähdettä, jonka tieteellistä luotettavuutta ei ole tässä menettelyssä asetettu kyseenalaiseksi.

20. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt jäsenyysvelvoitteitaan noudattamatta, otetaan —— huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia." [10] Tuo määräaika päättyi 14.8.1993, kaksi kuukautta sen jälkeen kun perusteltu lausunto oli annettu tiedoksi Alankomaille. IBA 94:ää voidaan mielestäni käyttää direktiivin väitetyn rikkomisen tapahtumien todisteena, siltä osin kuin se koskee tuota päivää edeltänyttä tilannetta Alankomaissa. Komissio ei kuitenkaan ole väittänytkään, että IBA 94 tai jokin sen osa koskisi tuota aikaisempaa aikaa. Siksi katson, että komissio ei voi väitetyn rikkomisen

8 — EYVL 1984, L 176, s. 1.

9 — Joka tapauksessa komission väite näyttäisi koskevan, pikemminkin kuin direktiivin rikkomista miltään osin, komission 27.5.1987 tekemän päätöksen noudattamatta jättämistä.

10 — Ks. esim. asia C-302/95, komissio v. Italia, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6765, 13 kohta).

todistaakseen nojautua IBA 94:ään, koska se käsittelee Alankomaissa vallitsevaa tilannetta perustellun lausunnon noudattamiseksi lausunnossa asetetun määräajan jälkeen.

21. Komissio on myös väittänyt, etteivät Alankomaiden osoittamat erityissuojelualueet ole direktiivissä asetettujen laadullisten kriteerien mukaisia. Se väittää erityisesti, ettei tällaisiin alueisiin ole sisällytetty riittävästi makean veden järviä ja suoalueita ja nummia. Ainoa komission tämän vaatimuksiinsa sisältyvän yksityiskohdan tueksi esittämä todiste on peräisin IBA 94:stä ja siten mielestäni jätettävä tutkimatta.

V Kanteen asiakysymys

a) Asianosaisten esittämät väitteet

22. Komission kanne on yleisluonteinen eli että Alankomaat ei ole riittävästi noudattanut sille direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan kuuluvaa velvoitetta. Komission mielestä tässä säännöksessä edellytetään jäsenvaltioiden osoittavan riittävästi erityissuojelualueita kaikkien liitteessä I lueteltujen lajien suojelemiseksi riittävästi. Se tosiasia, että näistä tiettyjen lajien kanta tietyssä jäsenvaltiossa on vähentynyt, antaa aiheen olettaa, ettei tätä velvoitetta ole kunnolla täytetty. Komissio nojaa kantaansa puolustaessaan varsinaisesti kahteen tekijään, joista kummankin vastaaja Saksan liittotasavallan tukemana kiistää.

i) Erityissuojelualueiden lukumäärä ja kokonaispinta-ala

23. International Council of Bird Preservationin vuonna 1989 valmistunut tutkimus (jäljempänä IBA 89) kartoitti Alankomaista 70 kohdetta, pinta-alaltaan 797 920 hehtaaria, jotka kelpaavat luokiteltavaksi lintutieteellisin perustein. IBA 94:ssä, joka on muutamien alankomaalaisten järjestöjen laatima, joulukuussa 1994 julkaistu IBA 89:n ajantasaistettu versio, kartoitettiin 87 kohdetta, pinta-alaltaan 1 089 357 hehtaaria, jotka ovat sopivia osoitettaviksi erityissuojelualueiksi. Alankomaiden maatalous- ja kalastusministeriön vuonna 1991 laatimassa luettelossa, jonka luotettavuuden komissio kiistää, kartoitettiin 53 sopivaa kohdetta, joiden pinta-ala oli 398 180 hehtaaria.

24. Komission mukaan Alankomaat on osoittanut 23 erityissuojelualuetta, jotka ovat yhteisalaltaan 327 607 hehtaaria. Sen mielestä tämä on selkeästi alle 4 artiklan 1 kohdassa edellytetyn määrän. Osoitetut 23 erityissuojelualuetta kattavat 33 IBA 89:ssä luetteloiduista kohteista eli alle puolet kartoitetuista 70 kohteesta osoitetun pinta-alan ollessa myös alle puolet IBA 89:n edellyttämästä koosta. Koska lisäksi yksi erityissuojelualue, Waddenzee, on yksinään kooltaan noin 250 000 hehtaaria, jäljelle jäävät erityissuojelualueet ovat pinta-alaltaan vain 77 602 hehtaaria, mikä on riittämätöntä

monen liitteessä I luetellun lajin riittävän suojelun varmistamiseksi. IBA 94:n valossa Alankomaiden laiminlyöntien merkitys tässä suhteessa näyttää vielä silmiinpistävämmältä; ainoastaan 35 erityissuojelualueiksi osoitettaviksi sopivista 87 kohteesta ja alle kolmannes kokonaispinta-alasta on erityissuojelualueiksi osoitettu.

25. Alankomaiden puolustuksen pääajatus on, ettei direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa edellytetä maan osoittavan erityissuojelualueiksi tiettyä lukumäärää tai kokonaispinta-ala alueita. Sen mielestä erityissuojelualueiden osoittaminen on vain yksi niistä toimenpiteistä, joihin jäsenvaltio voi ryhtyä noudattaakseen 4 artiklan 1 kohtaa; tämän säännöksen rikkominen voi olla kyseessä vain, jos jäsenvaltio ei ole toteuttanut mitään erityisiä suojelutoimia. Siksi tietyn kohteen osalta päätettyjen toimenpiteiden muodostamalla kokonaisuudella on ratkaiseva merkitys. Vastaaja on esittänyt luettelon muista tässä suhteessa merkityksellisistä suojelutoimista, kuten vuoden 1967 *Wet houdende voorziening in het belang van de natuurbescherming* (luonnonsuojelulaki), [11] luonnonsuojelujärjestöjen ostamat kohteet, maatalousjärjestöjen kanssa tehdyt luonnon hoitamista koskevat sopimukset, kosteikkojen osoittaminen Vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita koskevan yleissopimuksen (Ramsarin sopimus) [12] mukaisesti ja Alankomaiden lintujensuojelusuunnitelmat.

11 — Stb. 572, 1967.

12 — Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, United Nations Treaty Series Volume 996, s. 245; ks. myös lintujen ja niiden elinympäristön suojelusta jäsenvaltioille 20 päivänä joulukuuta 1974 annettu komission suositus 75/66/ETY (EYVL 1975, L 21, s. 24).

26. Lopuksi Alankomaat toteaa, että 40 prosenttia IBA 94:ssä lueteltujen alueiden kokonaispinta-alasta ja 40 siinä luetelluista 87 paikasta (46 prosenttia) on luonnonsuojelullisten toimenpiteiden kohteena. Lisäksi osoittaessaan vain kaksi yksittäistä kohdetta, jotka olisi pitänyt osoittaa suojelualueiksi, komissio ei ole näyttänyt, että Alankomaat olisi ylittänyt sille direktiivissä "sopivimpien alueiden" valitsemiseksi annetun harkintavallan rajat; yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut jäsenvaltioiden kykenevän komissiota paremmin määrittämään, mitä liitteessä I tarkoitettuja lajeja niiden alueella elää. Komissio ei liioin ole asettanut kyseenalaiseksi niiden arviointiperusteiden pätevyyttä, joiden pohjalta Alankomaat valitsee erityissuojelualueet; se, että jokainen mainituista kolmesta luettelosta on erilainen, osoittaa tällaisten arviointiperusteiden soveltamisen voivan antaa erilaisia tuloksia ja eri tuloksia eri aikoina. Tältä osin Saksan tukemana vastaaja väittää, että sääntö, johon komissio nojautui, eli se, että jäsenvaltioiden on osoitettava erityissuojelualueiksi ainakin puolet alueellaan olevista sopivista kohteista, ei ilmene direktiivistä.

27. Komissio vastaa tähän väitteeseen, että 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan erityinen velvoite osoittaa erityissuojelualueita eikä tämä velvoite tule täytetyksi sillä, että päätetään muista toimenpiteistä. Se väittää myös, ettei Alankomaat ole osoittanut niiden toimenpiteiden, joihin se vetoaa, tarjoavan asianomaisille lajeille riittävän korkeaa suojelun tasoa.

ii) Lintukantojen lukumäärän lasku

28. Todisteena Alankomaiden järjestämän suojelutason riittämättömyydestä komissio mainitsee yhdeksän uhanalaista lintulajia, joiden lukumäärät ovat laskeneet 50 prosentilla vuosien 1981 ja 1990 välisenä aikana ja joita tavallisesti löytyy niiltä IBA 94:ssä luetelluilta alueilta, joita ei ole suojeltu erityissuojelualueina. Vaikka komissio nimenomaisesti myöntää, ettei lintukannan lukumäärän lasku sinänsä varsinkaan muualla talvehtivien lajien osalta oikeuta tekemään sellaista johtopäätöstä, että jäsenvaltio on laiminlyönyt 4 artiklan 1 kohdan mukaan sille kuuluvia velvoitteita, on tällainen päätelmä perusteltu teerin (Tetrao tetrix) ja kaulushaikaran (Botauris stellaris) kaltaisten paikkalintujen osalta. Komissio katsoo Santoñan vuorovesialue -tapauksen vahvistavan, että velvoite suojella uhanalaisia lajeja on olemassa jo ennen niiden edustajien lukumäärän laskua. [13]

29. Vastaaja väittää lintukantojen olevan luonnostaan alttiita vaihteluille ja mainitsee kahdeksan lajia, jotka ovat lukumäärältään huomattavasti kasvaneet, ja yhden lajin eli jalohaikaran (Egretta alba), joka on ensi kertaa havaittu Alankomaissa. Se väittää lisäksi komission mainitsemien lajien osalta, että neljä niistä talvehtii Afrikassa Sahelin suoalueella ja että niiden lukumäärän lasku saattaa johtua tilanteesta siellä; kaikkien mainittujen lajien kannat pienenivät melkein kaikissa Euroopan maissa, eikä ole oikeudenmukaista poimia Alankomaita erilleen joukosta pitäen sitä syyllisenä. Joka tapauksessa on niin, ettei erityissuojelualueiden osoittaminen mitenkään takaa, etteikö kanta lukumääräisesti voisi laskea, kuten kaulushaikaran tapaus osoittaa; vaikka yli 10 prosenttia sen kannasta Alankomaissa löytyy jo erityissuojelualueilta, lajin kokonaislukumäärä laski huomattavasti tarkastellun ajanjakson aikana. Viime vuosina viiden mainitun lajin, mukaan lukien teerin, kanta on vakiintunut.

b) *Tapauksen arviointi*

i) Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan tulkinta

30. Ensiksi on ratkaistava direktiivin 4 artiklan 1 kohdan oikea tulkinta. Alankomaiden mukaan erityissuojelualueiden osoittaminen on tärkeä suojelutoimi, mutta sitä ei ole tällä säännöksellä tehty pakolliseksi; jäsenvaltion voitaisiin katsoa rikkoneen 4 artiklan 1 kohtaa vain siinä tapauksessa, ettei se olisi toteuttanut mitään erityisiä suojelutoimia. Tästä näkemyksestä seuraa, että pelkkä sen seikan toteaminen, että jäsenvaltio on osoittanut erityissuojelualueiksi lukumääräisesti ja pinta-alaltaan alle puolet alueista, ei riittäisi todistamaan jäsenvaltion rikkoneen sille

13 — Asia C-355/90, komissio v. Espanja, tuomio 2.8.1993 (Santoñan vuorovesialue, Kok. 1993, s. I-4221, 15 kohta).

direktiivin mukaan kuuluvia velvoitteita. Alankomaat esittää lukuisia muita suojelutoimenpiteitä, joihin se on ryhtynyt, ja väittää niiden olevan sellaisia, että direktiiviä on katsottava noudatetun.

31. Komission tulkinta 4 artiklan 1 kohdasta on jyrkästi erilainen; sen mielestä tällä säännöksellä asetetaan erityinen velvoite perustaa riittävä määrä erityissuojelualueita, joilla on myös riittävä kokonaispinta-ala, liitteessä I mainittujen lajien eloonjäämisen ja lisääntymisen varmistamiseksi niiden levinneisyysalueella. Komissio katsoo, että paras tapa noudattaa tuota velvoitetta olisi, että kaikki jäsenvaltiot osoittaisivat kaikki IBA 89:ssä ja IBA 94:ssä yksilöidyt alueet erityissuojelualueiksi, mutta hyväksyy ajatuksen, että direktiivissä asetetut velvoitteet eivät ole näin pitkälle meneviä ja että jäsenvaltioilla on tältä osin tietty harkintavalta. Komission mielestä kuitenkin se, että ei osoiteta lukumääräisesti ja pinta-alaltaan edes puolta tärkeiden lintualueiden luettelossa mainituista alueista, on selkeästi 4 artiklan 1 kohdan rikkomista.

32. En näe Alankomaiden esittämän melko äärimmäisen käsityksen olevan perusteltu direktiivin sanamuodon tai päämäärienkään valossa eikä sitä tue yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntökään tällä alalla. "Biotooppien ja elinympäristöjen säilyttäminen, ylläpitäminen ja ennalleen saattaminen", mukaan lukien suojelualueiden muodostaminen, on velvoite, jota sovelletaan *kaikkien* direktiivissä tarkoitettujen luonnonvaraisten lintulajien osalta 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on "osoitettava erityisiksi erityissuojelualueiksi näiden [liitteessä I mainittujen] lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet". Mielestäni ilmaisu "erityisiksi" osoittaa, että tämän sanonnan olisi tulkittava tarkoittavan, että niiden toimenpiteiden joukosta, joihin jäsenvaltioiden on näiden uhanalaisten lajien eloonjäämisen ja lisääntymisen varmistamiseksi ryhdyttävä, jäsenvaltioiden on vähintäänkin osoitettava sopivimmat alueet erityissuojelualueiksi. Noudattaakseen täysin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa asetettua yleisempää velvoitetta ne saattavat olla velvollisia osoittamaan muita alueita erityissuojelualueiksi ja/tai toteuttamaan erityisiä suojelutoimia. Tämän tapauksen kannalta keskeistä on se, että jäsenvaltioilla on erityinen velvoite osoittaa *sopivimmat alueet* erityissuojelualueiksi.

33. Mikäli Alankomaiden tulkinta sille 4 artiklan 1 kohdan mukaan kuuluvista velvoitteista vietäisiin johdonmukaisesti loppuun saakka, jäsenvaltio voisi välttää velvoitteen osoittaa erityissuojelualueita, jos se katsoisi muiden erityisten suojelutoimien olevan riittäviä varmistamaan uhanalaisten lajien eloonjäännin ja lisääntymisen. Jäsenvaltiot voisivat siten välttää niille 4 artiklan 4 kohdassa asetetut velvoitteet toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet elinympäristöjen pilaantumisen tai huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien häiriöiden estämiseksi suojelualueilla. Tällainen tulkinta myös tekisi 4 artiklan 3 kohdan tarpeettomaksi, koska ei olisi mitään erityissuojelualueita, jotka voisivat muodostaa "yhtenäisen kokonaisuuden".

34. Alankomaiden tulkinta näyttää mielestäni olevan lisäksi ristiriidassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Santoñan vuorovesialue -tapauksessa Espanja yritti väittää, että asianomaisen alueen (osan) osoittaminen luonnonsuojelualueeksi oli riittävää sen 4 artiklan 1 kohdan mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi ja että se joka tapauksessa oli alueellaan osoittanut suuren määrän muita erityissuojelualueita, joiden pinta-ala oli suurempi kuin yhdessäkään toisessa jäsenvaltiossa. [14] Katsoessaan Santoñan vuorovesialue -tapauksessa, että "[erityissuojelualueiden] osoittaminen on — — tehtävä tiettyjen direktiivien määrittelemien lintutieteellisten kriteerien mukaan, kuten liitteessä I lueteltujen lintujen esiintyminen ja toisaalta elinympäristön osoittaminen vesiperäiseksi maa-alueeksi", [15] yhteisöjen tuomioistuin mielestäni selvästi tulkitsi 4 artiklan 1 kohdan asettavan itsenäisen velvoitteen perustaa erityissuojelualueita ja osoitti samalla ne ehdot, joiden täyttyessä velvoite on olemassa. Samassa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi yleisemmin, että "direktiivin 3 ja 4 artikla edellyttävät jäsenvaltioiden säilyttävän, pitävän yllä ja saattavan ennalleen elinympäristöjä sellaisenaan niiden ekologisen arvon vuoksi", [16] valaisten näin elinympäristöjen suojelun keskeistä merkitystä direktiivin järjestelmässä.

35. Alankomaiden ehdottama 4 artiklan 1 kohdan tulkinta ei myöskään ota huomioon liitteessä I lueteltujen lajien suojelualueiden osoittamisvelvoitteen erityisyyttä, ja sen mukaan niihin olisi tältä osin sovellettava samaa järjestelmää kuin muihin luonnonvaraisiin lintulajeihin (paitsi muuttuviin lajeihin) 3 artiklan nojalla. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi nimenomaisesti tämän väitteen RSPB-tapauksessa, jossa se katsoi, että "— — 4 artiklassa säädetään suojelujärjestelmästä, joka on tarkoitettu ja toteutettu erityisesti sekä liitteessä I mainittujen lajien että muuttavien lajien suojelemiseksi; perustelu tälle on se, että liitteessä mainitut lajit ovat uhanalaisimpia ja muuttavat lajit ovat yhteisön yhteistä perintöä". [17]

36. Edellä esitetyn perusteella katson, että 4 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa jäsenvaltioille asetetaan itsenäinen velvoite osoittaa sopivimmat alueet erityissuojelualueiksi ottaen huomioon liitteessä I lueteltujen lajien suojelun edellyttämät vaatimukset direktiivin soveltamisalaan kuuluvalla alueella. Tämä velvoite ulottuu nähdäkseni *kaikkiin* "sopivimpiin alueisiin", joskaan ei välttämättä kaikkiin niihin kohteisiin, jotka tarjoavat sopivat elinolot liitteessä I luetelluille lajeille; neuvosto ei sen paremmin jättänyt jäsenvaltioille harkintavaltaa olla osoittamatta *mitään* sopivimmiksi tarkoitettuja paikkoja kuin määrännyt erityissuojelualueiksi osoitettavien kohteiden vähimmäislukumäärääkään, vaikka luontotyyppidirektiiviehdotuksessa oli tätä esitetty. [18] Tämä näyttää olevan sopusoinnussa edellä mainitun, liitteessä I lueteltuja lajeja koskevan järjestelmän erityisyyden kanssa; kuten johdanto-osan yhdeksännestä perustelukappaleesta ilmenee,

14 — Mainittu edellä alaviitteessä 13, julkisasiamies van Gervenin ratkaisuehdotuksen 14 kohta (s. I-4249).

15 — Ibidem, tuomion 26 kohta.

16 — Tuomion 15 kohta.

17 — Mainittu edellä alaviitteessä 2, tuomion 23 kohta.

18 — Asia C-57/89, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (jäljempänä Leybuchtin penkereet -tapaus), julkisasiamies Van Gervenin ratkaisuehdotus, 26 kohta, alaviite 24 (Kok. 1991, s. I-883, sivulla I-914).

kyseessä ovat lajit, jotka ovat todella uhanalaisia. Kuten myöhemmin havaitsemme, lukumäärältään ja kooltaan sopivimpien alueiden määrittäminen lintutieteellisten kriteerien perusteella on jäsenvaltioiden tehtävä.

37. Alankomaat on myös väittänyt, että 4 artiklan 1 kohdassa, pikemminkin kuin luodaan yleisluonteinen velvoite, edellytetään sitä tekemään kohteiden osoittamiseksi erityissuojelualueiksi joukko yksittäisiä päätöksiä. Se katsoo kanteen olevan perusteeton, koska komissio ei ole pystynyt näyttämään toteen osoittamisvelvoitteen rikkomista minkään yksittäisen kohteen suhteen.

38. Mielestäni 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan sekä yleisluonteisia velvoitteita että erityisiä velvoitteita yksittäisten kohteiden suhteen. Etenkin sitä vaatimusta, jonka mukaan "lukumäärältään" sopivimmat alueet on osoitettava suojelualueiksi, voidaan arvioida vain ottamalla huomioon se yleinen taso, jolla jäsenvaltio on noudattanut 4 artiklan 1 kohdan neljättä alakohtaa; yksittäisen kohteen osalta lukumääräisellä sopivuudella ei ole merkitystä. Englanninkielinen toisinto kriteeristä "kooltaan sopivimmat" ("most suitable — — in size") on hieman epäselvä eikä näytä olevan yhdenmukainen johdantoosan yhdeksännen perustelukappaleen ja joidenkin muiden kielitoisintojen kanssa. Esimerkiksi ranskankielisessä toisinnossa lukee "les plus appropriés — — en superficie", jota vastaa ilmaisu "most suitable — — in *area*", kun taas hollanninkielisessä toisinnossa, jossa lukee "naar oppervlakte — — meest geschikte", on samanlainen vivahde. [19] Alueeseen viittaavaksi tulkittuna tätä kriteeriä voidaan soveltaa arvioitaessa 4 artiklan 1 kohdan yleistä ja erityistä noudattamista. Vastaavasti vaatimus, jonka mukaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon kantojen kehityssuunnat ja muutokset, sekä liitteessä I lueteltujen lajien suojelutasot direktiivin koko soveltamisalueella, tukevat niin ikään näkemystä, jonka mukaan komissio voi ajaa kannetta jäsenvaltiota vastaan niin yleisen kuin erityisenkin suojelualueiden osoittamisvelvoitteen rikkomisen perusteella; kantojen kehityssuunnat tai suojelutasot Euroopassa ovat molempien velvoitetyyppien kannalta merkityksellisiä.

ii) Jäsenvaltioiden harkintavalta

39. Jäsenvaltioiden harkintavallan laajuudesta erityissuojelualueita valittaessa on kiistelty paljon. Alankomaat väittää 4 artiklan 1 kohdan soveltamisen perustuvan konkreettiselle arvioinnille siitä, kuuluuko tietty kohde sopivimpien alueiden joukkoon, ja huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen aiemmin käsittelemissä tapauksissa oli kaikissa kyse siitä, olisiko jäsenvaltion pitänyt

19 — Tanskankielinen ("til — — udstrækning er bedst egnede"), saksankielinen ("die — — flächenmäßig geeignetsten"), italiankielinen ("i — — più idonei — — in superficie"), kreikankielinen ("τα πιο κατάλληλα, σε — — επιφάνεια"), espanjankielinen ("los — — más adecuados — — en superficie"), portugalinkielinen ("os — — mais apropriados — — em extensão"), suomenkielinen ("kooltaan sopivimmat") ja ruotsinkielinen ("storlek är mest lämpade") toisinto viittaavat kaikki joko sanaan "area" tai käyttävät termiä, joka voi merkitä sanaa "area" tai "size".

osoittaa tietty kohde erityissuojelualueeksi. Alankomaiden mielestä tämän säännöksen rikkomista ei voida näyttää toteen, ellei jäsenvaltio ole ylittänyt harkintavaltansa rajoja esimerkiksi jättämällä lintutieteellisesti erityisen tärkeän kohteen erityissuojelualueeksi osoittamatta.

40. Saksa vetoaa väliintulokirjelmässään harkintavaltaan väittäessään, että erityissuojelualueiden valitseminen on 4 artiklan 1 kohdassa jätetty jäsenvaltioille ja että ainoa ratkaiseva tekijä on, että alueiden on oltava lukumäärältään ja kooltaan sopivia kyseisten lajien suojeluun ja yhtenäisen suojelualueiden verkoston muodostamiseksi muiden jäsenvaltioiden osoittamien alueiden kanssa. Saksan mielestä säännöksessä ei edellytetä osoitettavaksi tiettyä määrää erityissuojelualueita, vaan ennemminkin velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että osoitetut alueet soveltuvat uhanalaisten lintulajien suojeluun.

41. Vaikka harkintavallasta ei mainita 4 artiklan 1 kohdassa, yhteisöjen tuomioistuin totesi Leybuchtin penkereet -tapauksessa, että "jäsenvaltioilla todella on tietty harkintavalta erityissuojelualueiksi osoitettaviksi sopivimpien alueiden valinnassa". [20] Asiassa komissio vastaan Italia yhteisöjen tuomioistuin oli todennut, että "yhteisen perinnön vaaliminen uskotaan jäsenvaltioille" ja lausui seuraavaa:

"[Direktiivissä määrätyn] vastuunjaon vuoksi on selvää, että juuri jäsenvaltion on yksilöitävä ne lajit, joiden tulee olla direktiivin 4 artiklan 1 kohdan edellyttämien erityisten suojelutoimenpiteiden kohteena. Jäsenvaltiot kykenevät sitä paitsi komissiota paremmin selvittämään, mitä direktiivin liitteessä I lueteltuja lajeja niiden alueella esiintyy." [21]

42. Esillä olevassa asiassa Alankomaiden alueella suojelun tarpeessa olevien luonnonvaraisten lintulajien yksilöinnin osalta ei syntynyt kiistaa. Kuten Saksan hallitus perusteli Leybuchtin penkereet -tapauksessa, erityissuojelualueen valinta edellyttää äärimmäisen monimutkaista mitä erilaisimpien tosiseikkojen arviointia ja vaatii huomattavan määrän tieteellistä työtä. [22] Tässä tapauksessa komissio on myöntänyt, ettei jäsenvaltioilla ole velvollisuutta osoittaa erillistä erityissuojelualuetta jokaista liitteessä I mainittua lajia varten. Jotkin lajit tarvitsevat suojelua enemmän kuin toiset, ja tietyn kohteen osoittaminen erityissuojelualueeksi voi tarjota suojaa samanaikaisesti eri uhanalaisille lajeille. Minusta näyttää siltä, että jäsenvaltioiden harkintavaltaa on käytettävä mahdollisten

20 — Mainittu edellä alaviitteessä 18, tuomion 20 kohta.

21 — Asia C-334/89, komissio v. Italia, tuomio 17.1.1991 (Kok. 1991, s. I-93, 8 ja 9 kohta).

22 — Mainittu edellä alaviitteessä 18 mainittu asia C-57/89, komissio v. Saksa, suullista käsittelyä varten laadittu kertomus, s. I-896 ja I-897.

erityissuojelualueiden sopivuuden arvioinnissa objektiivisten lintutieteellisten kriteerien mukaan; kun jonkin kohteen on kertaalleen katsottu kuuluvan kyseisen lajin suojeluun sopivimpiin, sen osoittaminen erityissuojelualueeksi on pakollista. Tämä käy parhaiten ilmi RSPB-tapauksesta, jossa Lappel Bankin kiistämätön kuuluminen "sopivimpiin alueihin" johti yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuun, jonka mukaan Yhdistynyt kuningaskunta oli velvollinen osoittamaan sen suojelualueeksi. [23]

43. Mikä tahansa jäsenvaltion harkintavallan laajuus sitten onkin yksittäisen kohteen suojelualueeksi osoittamisen suhteen, en käsitä, miten se voi auttaa vastaajaa esillä olevassa asiassa. Komissio pyrkii todistamaan, ettei Alankomaat ole osoittanut lukumääräisesti ja pinta-alaltaan riittävästi erityissuojelualueita, jotta maan voisi katsoa toimineen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan sille kuuluvien yleisten velvoitteiden mukaisesti; Alankomaat ei väitä, että sillä olisi yleinen oikeus olla toimimatta näiden velvoitteiden mukaisesti.

44. Alankomaiden vetoaminen harkintavaltaansa esillä olevassa asiassa on sitä paitsi epäjohdonmukaista. Toisaalta se väittää jäsenvaltion kykenevän komissiota paremmin tunnistamaan suojelun arvoiset kohteet; toisaalta taas se väittää direktiivin täytäntöönpanon olevan mahdollista vain, jos komissio yksilöi tiettyjä, suojelualueiksi osoitettavia kohteita ja käynnistää sitten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn jäsenvaltioita vastaan erikseen kunkin tällaisen kohteen osalta. Kuten komissio on huomauttanut, paitsi että Alankomaiden esittämä lähestymistapa aiheuttaisi huomattavia käytännön vaikeuksia, se antaisi jäsenvaltioille vähemmän harkintavaltaa kuin sen itsensä esillä olevassa asiassa omaksuma lähestymistapa.

45. Alankomaat lisää, että erityisiä suojelutoimia toteuttaessaan jäsenvaltiot ovat velvollisia ottamaan huomioon direktiivin 2 artiklassa mainitut taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset. Se muotoili vastaajan vastauksessaan tätä väitettä hieman uudelleen yhteisöjen tuomioistuimen RSPB-tapauksessa [24] antaman tuomion seurauksena esittääkseen, että 4 artiklan 1 kohdan mukaisten velvoitteiden laajuutta pitäisi tulkita direktiivin 1 ja 2 artiklan valossa. Tällainen väite on mielestäni ilmeisessä ristiriidassa kyseisen tuomion tuomiolauselman ensimmäisen kohdan kanssa, jossa lausutaan, että "[direktiivin] 4 artiklan 1 tai 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei jäsenvaltio valitessaan erityissuojelualueita ja määrittäessään niiden rajoja saa ottaa huomioon direktiivin 2 artiklassa mainittuja taloudellisia vaatimuksia". [25]

23 — Mainittu edellä alaviitteessä 2, tuomion 26 kohta. Ks. myös asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5403, tuomion 44, 49 ja 50 kohta) jossa, yhteisöjen tuomioistuin suhtautui samalla tavoin jäsenvaltioiden tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY 4 artiklan 2 kohdan mukaiseen harkintavaltaan; ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, Alankomaiden Raad van State, oli esittänyt näiden kahden harkintavallan tyypin välistä analogiaa.

24 — Mainittu edellä alaviitteessä 2.

25 — Ibidem (s. I-3856 ja I-3857).

iii) Tärkeiden lintualueiden luettelointien todistusarvo

46. Direktiivissä ei ole jäsenvaltioiden sopivimpien, erityissuojelualueiksi osoitettavien alueiden luetteloa eikä yksityiskohtaisia arviointiperusteita näiden paikkojen valitsemiseksi. Silti 4 artiklan 1 kohta sisältää joukon suuntaviivoja, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon päättäessään, mitkä mahdollisista paikoista ovat sopivimpia. [26] Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi RSPB-tapauksessa, "kyseessä ovat lintutieteelliset perusteet, vaikka direktiivin 4 artiklan 1 kohdan viimeisen alakohdan eri kieliversioissa onkin eroja". [27] Mielestäni tästä seuraa, että lintutieteellisiä arviointiperusteita on käytettävä myös arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio riittävässä määrin noudattanut sen yleistä velvoitetta osoittaa erityissuojelualueita.

47. Pyrkiessään osoittamaan Alankomaiden tältä osin laiminlyöneen sille kuuluvien velvoitteiden riittävän noudattamisen komissio nojautuu ensisijaisesti IBA 89:ään, vaikkakin se viittaa myös muutettuun ja ajantasaistettuun IBA 94-luetteloon. IBA 89 itse on ajantasaistettu versio Pariisissa sijaitsevan Muséum national d'histoire naturellen vuonna 1987 komission pyynnöstä laatimasta luettelosta. IBA 89:ssä "ensimmäistä kertaa jokaisen Euroopan maan yksittäisiä kohteita arvioitiin standardoidusti ja yksilöitiin mantereenlaajuinen kohteiden verkosto, joka suojeltuna turvaisi merkittävän osan monen lajin Euroopassa esiintyvästä kannasta". [28] Alankomaita varten laaditussa luettelossa olevissa huomautuksissa, jotka on mainittu komission kanteen liitteessä 7, yksilöidään seuraavat kolme arviointiperusteiden ryhmää, joiden perusteella kohteet sisällytettiin IBA 89: ään: lukumääräiset kriteerit, vaarantuneen lajin tai alalajin osalta sisältyminen sadan tärkeimmän kohteen joukkoon yhteisössä tai vaarantuneen lajin tai alalajin osalta sisältyminen viiden tärkeimmän kohteen joukkoon tietyllä yhteisön alueella. Viisi muuta kohdetta sisällytettiin luetteloon muista syistä, esimerkiksi Het Zwin sen tähden, että se on Belgiassa sijaitsevan tärkeän lintualueen vieressä, ja Krammer ja Volkerak, koska tästä kohteesta "voitaisiin kunnolla hoitamalla kehittää tärkeä makean veden ekosysteemi". Seitsemän erillistä lukumääräisten kriteerien ryhmää pesimäpaikoille ja viisi ryhmää muita kuin pesimäalueita varten mainitaan kanteen liitteessä 7 olevassa taulukossa; ensiksi mainittu sisältää kohteita, jotka elättävät yhtä prosenttia tai sitä suurempaa osaa lajin tai alalajin eliömaantieteellisen kannan pesivistä pareista [29], mikä arviointiperusteena perustuu lajien levinneisyyttä ja elinympäristöä koskevien mieltymysten erityispiirteisiin, ja käsittävät harvinaisten tai uhanalaisten lajien taikka erillisten pienten ja uhanalaisten eliömaantieteellisten kantojen (enintään 2 500 paria) kaikki vakituiset pesi-

26 — Ks. edellä 6 kohta.

27 — Mainittu edellä alaviitteessä 2, tuomion 26 kohta.

28 — Tucker ym., "Birds in Europe: Their conservation status" (mainittu komission kanteen liitteessä 7), *BirdLife International*, Cambridge, 1994, s. 20.

29 — Komission asiantuntija selitti suullisessa käsittelyssä, että tällä ilmaisulla tarkoitetaan erillisiä muuttolintulajien kantoja, jotka liikkuvat lisääntymisalueiltaan levähdys- ja talvehtimisalueilleen, joihin voi kuulua direktiivin soveltamisalueen ulkopuolisia alueita. Yhden tällaisen kannan suojelua suosivat toimenpiteet eivät oletettavasti vaikuta muihin tällaisiin kantoihin.

mäpaikat sekä sellaiset paikat, joita merkittävä määrä kolmen tai useamman liitteessä I luetellun lajin edustajia käyttää vakituisena pesimäpaikkanaan.

48. Saksa on väittänyt voimakkaasti IBA 89:n ja IBA 94:n sisältävän vain luetteloita paikoista, jotka tieteellisten kriteerien mukaan voisivat *mahdollisesti* osaltaan auttaa uhanalaisten lajien suojelua; nämä luettelot eivät ole sen paremmin direktiivin osia kuin oikeudellisesti sitoviakaan. Myöskään arviointiperusteista, joihin luettelot perustuvat, eikä niiden soveltamisen perusteella valmistuneista luetteloista ole sovittu yhteisön tasolla. Saksa lisää, että alarajan asettaminen 50 prosenttiin osoitetuista kohteista on mielivaltaista eikä sitä voida tieteellisesti osoittaa oikeaksi.

49. Tämä väite näyttää sekoittavan keskenään oikeudellisen velvoitteen ja velvoitteiden noudattamatta jättämisen toteen näyttämiseksi vaadittavan todistusaineiston. On tietenkin totta, ettei IBA 89 sinänsä sido jäsenvaltioita; jos sitoisi, esillä oleva asia olisi voitu ratkaista paljon lyhytsanaisemmin. Vaikka IBA 89 onkin Eurogroup for the Conservation of Birds and Habitatsin yhdessä International Council of Bird Preservationin (nykyisin Birdlife) kanssa laatima sen sijaan, että se olisi laadittu yksinomaan jossakin yhteisön menettelyssä, sitä valmisteltiin asianomaista komission pääosastoa varten ja yhteistyössä komission ja kansallisten asiantuntijoiden kanssa; luetteloinnilla oli ainakin osittain tarkoitus auttaa jäsenvaltioita niiden pannessa direktiiviä täytäntöön. Esimerkiksi yksilöitäessä huomioon otettavat vaarantuneet lajit ja alalajit IBA 89:ssä nimenomaisesti viitataan direktiivin liitteeseen I, sellaisena kuin direktiivi on muutettuna direktiivillä 85/411/ETY, lisäten siihen ne lajit ja alalajit, jotka "todennäköisesti lisätään liitteeseen I Espanjan ja Portugalin Euroopan yhteisöön liittymisen johdosta".

50. Tästä nähdäkseni seuraa, että IBA 89 ei ainoastaan toimi tieteellisenä todisteena, jonka tarpeellisuuden Saksa näyttää periaatteessa myöntävän, vaan se oli nimenomaisesti tarkoitettukin käytettäväksi direktiivin soveltamisen yhteydessä. Se ei itsessään ole ratkaiseva taikka synnytä oikeudellista velvoitetta, mutta siihen voidaan nojautua arvioitaessa sitä, kuinka hyvin jäsenvaltio on noudattanut direktiiviä sekä yleisen velvoitteen että erityisten kohteiden osalta. [30] Yksittäisen kohteen osalta jäsenvaltio voi vapaasti esittää parempaa tieteellistä näyttöä siitä, että kohde ei kuulu "sopivimpiin" liitteessä I lueteltujen lajien suojelemiseksi. Vastaavasti jäsenvaltio voi vapaasti esittää vastanäyttöä todistaakseen IBA 89:ssä tai muussa sellaisessa luettelossa, johon komissio vetoaa, olevat erityissuojelualueiden luvut yhteensä lukumäärän ja pinta-alan osalta virheellisiksi.

30 — Komissio ilmoitti suullisessa käsittelyssä nojautuneensa IBA 89:ään Santoñan vuorovesialue -tapauksessa, vaikka tämä ei ilmenekään tapausselostuksesta.

51. Esillä olevassa asiassa Alankomaat ei suoranaisesti kiistä IBA 89:n tieteellistä pätevyyttä muutoin kuin erityissuojelualueen elinkelpoisen vähimmäisalan määrittelyn osalta. Kirjelmässään se toteaa IBA 94:n antavan osviittaa biotoopin määrittelemiseksi, mikä aiemmasta luettelosta puuttui. Se väittää maatalous- ja kalastusministeriönsä vuonna 1991 laatiman luettelon perustuneen niihin samoihin kolmeen kriteeriin, joihin IBA 89 ja IBA 94 pohjautuivat. Alankomaat kuitenkin väittää, ettei näiden kriteerien soveltaminen anna yksiselitteisiä tuloksia, mainiten toisaalta IBA 89:n ja IBA 94:n väliset erot ja toisaalta IBA-luetteloiden ja maatalousministeriön vuoden 1991 luettelon väliset erot. Se esittää IBA-kartoitusten mukaan erityissuojelualueiksi osoitettavaksi kelpaavien kohteiden ja tosiasiallisesti osoitettujen kohteiden luetteloiden välisen eron selittyvän lintutieteellisen tiedon luonteen perusteella. Samoin se esittää erityissuojelualueiden lukumäärässä olevan eron olevan seurausta kohteiden määrittämisessä ja uudelleenryhmittelyssä olevasta erosta, kun taas pinta-alaero johtuu riittävien perusteiden puuttumisesta erityissuojelualueiksi osoitettavien kohteiden rajojen määrittämiseksi.

52. Ensinnäkään Alankomaat ei ole osoittanut vakuuttavasti, miksi kansallista erityissuojelualueiksi osoitettavien paikkojen luetteloa, joka laadittiin sen jälkeen, kun esillä olevan asian oikeudenkäyntiä edeltävä menettely oli alkanut, tulisi pitää luotettavampana kuin eri jäsenvaltioista, Alankomaat mukaan lukien, olevien lintutieteellisten asiantuntijoiden ennen oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä laatimaa luetteloa. Erityisesti kolmesta kriteeristä ensimmäisen sanamuoto, sellaisena kuin se oli Alankomaiden vastineessa ja jossa puhutaan yksinomaan siitä, että kohdetta käyttää säännöllisesti vähintään yksi prosentti vesilintulajin eliömaantieteellisestä kannasta, ei vaikuta minusta läheskään niin perusteelliselta ja yksityiskohtaiselta kuin se lukumääräisten kriteerienryhmien luettelo, johon IBA 89 perustuu (komission kanteen liitteen 7 taulukko 1). Olipa tämän lukumääräisen kriteerin rajoittaminen vesilintuihin Alankomaiden kirjelmässä kirjoitusvirheen seurausta tai ei, vaikuttaa todennäköiseltä, että IBA 89:ssä ja Alankomaiden vuoden 1991 luettelossa sovellettujen lukumääräisten kriteerien väliset merkittävät erot riittäisivät itsessään selittämään niiden pohjalta laadittujen luetteloiden väliset erot.

53. Kun Alankomaat ei ole pystynyt osoittamaan oman kansallisen luettelonsa objektiivista paremmuutta, komissio on asettanut kyseenalaiseksi Alankomaiden luettelon tieteellisen perustan. Kantajan vastauksensa liitteessä komissio on esitellyt taulukon, jossa verrataan niiden kolmen kriteerin soveltamisen (teoreettisia) tuloksia, joihin Alankomaiden luettelo perustuu, erityissuojelualueiksi 26:ta Alankomaissa esiintyvää, liitteessä I mainittua lajia varten tosiasiallisesti osoitettuihin alueisiin; Alankomaiden saama tulos ei tosiasiassa missään tapauksessa vastaa lukua, joka Alankomaiden noudattamien kriteerien mukaan olisi pitänyt saada tulokseksi, ja useimmissa tapauksissa ero on hyvin merkittävä. [31] Alankomaat ei ole selittänyt näiden kaksien lukujen välillä vallitsevaa eroa.

31 — Komissio ei yksilöi kantoja koskevien lukujen lähdettä; taulukkoon ei kuitenkaan nojauduta erityisesti Alankomaiden 4 artiklan 1 kohdan rikkomisen osoittamiseksi, vaan Alankomaiden omaan, vuoden 1991 luetteloonsa vetoamisen kyseenalaistamiseksi.

54. Alankomaiden vuoden 1991 luettelo sisältää suunnilleen 53 paikkaa, jotka komission mukaan [32] vastaavat kokonaan tai osaksi 57:ää IBA 89:ssä yksilöidyistä 70 kohteesta, vaikkakin ne kattavat vain noin puolet IBA 89:ssä sopivimpina luetteloitujen kohteiden kokonaisalasta. Vaikka tämän kansallisen luettelon osoitettaisiin sisältävän sopivimmat alueet, vastaaja ei ole pyrkinyt näyttämään osoittaneensa ne erityissuojelualueiksi, luultavasti paljolti siksi, että se kiistää olevansa velvollinen osoittamaan ne erityissuojelualueiksi.

55. Alankomaat on pyrkinyt myös vetoamaan IBA 89:n ja IBA 94:n välisiin eroihin osoittaakseen, että lintutieteellisten kriteerien soveltaminen antaa epävarmoja tuloksia. Komissio on jyrkästi kiistänyt tämän väitteen. Seitsemän kahdestatoista myöhemmän listan kohteesta, jotka puuttuivat IBA 89:stä, sisällytettiin siihen, jotta otettaisiin huomioon direktiivin liitteeseen I lisätyt uudet lajit, kun taas loput viisi ovat seurausta useista eri objektiivista tekijöistä, kuten paikkojen erilainen jako tai uudelleenryhmittely, tiedon lisääntyminen tai Alankomaiden lintukantojen kehitys. Komission selitykset vaikuttavat tässä kohdin vakuuttavilta; sitä paitsi Alankomaat on itse huomauttanut lintulajien tilanteen jatkuvasti kehittyvän.

56. Komission vastauksesta erään Euroopan parlamentin jäsenen esittämään kysymykseen käy ilmi, että "komissio on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa kehittänyt menetelmän, joka tarjoaa objektiivisen välineen eri lintulajien uhanalaisuuden arvioimiseen koko yhteisön alueella ja kustakin lintukannasta sen osuuden määrittämiseen, jonka pitäisi kuulua erityissuojelualueen piiriin kullakin alueella". [33] Vastauksessaan suullisessa käsittelyssä esitettyyn kysymykseen komission asiamies selitti, että koska vaarantuneisuuden este oli yksi huomioon otettava tekijä arvioitaessa kunkin lajin osalta vaadittavaa suojelun tasoa, siitä ei ollut apua yksilöitäessä erityissuojelualueiksi osoitettavia paikkoja. Lisäksi 4 artiklan 1 kohdan mukaiset velvoitteet kattavat kaikki liitteessä I luetellut linnut, mukaan lukien lajit, jotka eivät ole niin vaarantuneita.

57. Komission parlamentin jäsenen kysymykseen antaman vastauksen jälkimmäisessä osassa nostetaan esille kysymys onko mahdollista määrittää niiden lajien osuus, joiden tulisi kuulua erityissuojelualueiden piiriin tietyn jäsenvaltion alueella. Kirjallisessa käsittelyssä antamansa edellä mainitun kantajan vastauksen liitteessä olevassa komission taulukossa on kaikkien liitteessä I lueteltujen, Alankomaiden viiden sopivimman kohteen alueella esiintyvien lajien prosenttiosuus sekä näistä lajeista erityissuojelualueiksi osoitetuilta alueilta tavattavien lajien prosenttiosuus. Luvut ovat paljonpuhuvia; esimerkiksi kuutta lajia, joiden viidestä parhaasta kohteesta tavattavan kannan prosenttiosuus

32 — Kanteen liitteen 9 yhteenveto.

33 — Florus Wijsenbeekin kirjallinen kysymys nro 131/93 (EYVL 1993, C 258, s. 7).

vaihtelee 19 prosentista 100 prosenttiin koko kannasta, ei esiinny lainkaan (0 prosenttia) erityissuojelualueilla. Vaikka jäsenvaltion laiminlyönti sisällyttää liitteessä I luetelluista lajeista riittävä osuus erityissuojelualueille alueellaan saattaisi tarjota vaivatta määrällisesti ilmaistavissa olevan osoittimen sen arvioimiseksi, onko jäsenvaltio toiminut yhdessä mielessä 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti, olen kuitenkin valmis hyväksymään, kun mikään ei näytä vastakkaista kantaa tukevan, että se ei itsessään toimi minään täydellisenä ohjenuorana arvioitaessa, onko velvoitetta osoittaa erityissuojelualueita tämän säännöksen mukaisesti noudatettu.

iv) Kysymys 4 artiklan 1 kohdan rikkomisesta

58. Esillä olevan komission kanteen nostamisen aikaan Alankomaat oli osoittanut 23 erityissuojelualuetta, joiden pinta-ala oli yhteensä 327 602 hehtaaria. Koska vastaavat IBA 89:n mukaiset luvut ovat 70 aluetta ja 797 920 hehtaaria, komission käsityksen mukaan on ilmeistä, että Alankomaat on jättänyt noudattamatta 4 artiklan 1 kohdan mukaisen suojelualueiden osoittamisvelvoitteen.

59. Pyrkiessään osoittamaan tämän asiaintilan merkitsevän Alankomaiden direktiivin mukaisten velvoitteiden ilmeistä rikkomista komissio on toistuvasti maininnut luvun puolet paikkojen lukumäärästä ja kokonaisalasta. Alankomaat ja Saksa ovat kumpikin huomauttaneet, ettei direktiivissä ole tällaista lukua ja että se on mielivaltainen ja epätieteellinen. Näin sanottaessa ei kuitenkaan ole havaittu asian ydintä. Kuten olen todennut, komissio tarjoaa IBA:n raportteja tieteelliseksi todisteeksi siitä, mitkä ovat "sopivimmat alueet" osoitettaviksi erityissuojelualueiksi Alankomaissa. Alankomaat ei ole sen kummemmin kiistänyt niiden todistusarvoa. Sen laiminlyönti osoittaa suojelualueiksi vaikka vain 50 prosenttia ehdotetuista alueista auttaa tekemään sellaisen johtopäätöksen, että Alankomaat on laiminlyönyt yleisen velvoitteensa osoittaen erityissuojelualueita, kun taas komission nojautuminen tuollaiseen lukuun liittyy pikemminkin asian esittämistapaan kuin direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa asetetun velvoitteen määrittelyyn.

60. Kuten olen jo lausunut, jäsenvaltioita 4 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan nojalla koskeva velvoite on osoittaa erityissuojelualueiksi *kaikki* sopivimmat alueet, jotka on määritetty luotettavia objektiivisia tieteellisiä arviointiperusteita käyttäen. Komission velvollisuus tämänkaltaisessa menettelyssä on selvittää niiden erityissuojelualueiden kokonaislukumäärä ja -ala, jotka jäsenvaltion tulisi näiden perusteiden nojalla osoittaa, verrattuna niiden erityissuojelualueiden lukumäärään ja pinta-alaan, jotka se tosiasiassa on osoittanut. Kyseinen jäsenvaltio voi tietenkin kiistää näiden kaksien lukujen välisen mahdollisen eron; mikäli ero näytetään toteen asiaa yhteisöjen tuomioistuimessa käsiteltäessä, se riittää osoittamaan, että vastaaja on rikkonut sille direktiivin mukaan kuuluvia velvoitteita. Komission esillä olevassa asiassa todistusaineiston pohjalta tekemä päätelmä, jonka mukaan Alankomaat on laiminlyönyt osoittaa lukumääräisesti ja pinta-alaltaan riittävästi erityissuojelualueita on syntynyt tavanomaisen oikeudellisen harkinnan seurauksena eikä perustu olettamuksiin.

61. Alankomaat väitti suullisessa käsittelyssä komission tehneen hyvin vaikeaksi yksilöidä tarkasti, mitä Alankomaiden pitäisi tehdä noudattaakseen direktiivin 4 artiklan 1 kohtaa, kun taas Saksa kummasteli, miten yhteisöjen tuomioistuin käsittelisi toista, hypoteettista kannetta, joka Alankomaita vastaan nostettaisiin perustamissopimuksen 171 artiklan nojalla. Edellä olevaa asiaa koskevien säännösten analysoinnin perusteella on mielestäni selvää, että Alankomaiden direktiivin noudattamista koskevat vaikeudet johtuvat ensisijaisesti sen virheellisestä 4 artiklan 1 kohdan mukaisten velvoitteidensa tulkinnasta ja että Alankomaiden saatavilla on riittävästi ja riittävän luotettavaa lintutieteellistä tietoa, jotta se kykenee päättelemään, miten sen on toimittava noudattaakseen asianmukaisesti tätä säännöstä. En pidä sen paremmin tarpeellisena kuin tarkoituksenmukaisenakaan käsitellä yksityiskohtaisesti väitteitä, jotka perustuvat hypoteettisiin, tuleviin menettelyihin. Koska toteamus, jota komissio kanteellaan hakee, on yleisluonteinen, ei siihen, mikäli se tehdään, näkemykseni mukaan voitaisi vedota sen osoittamiseksi, että Alankomaat oli rikkonut velvoitettaan osoittaa jokin tietty kohde suojelualueeksi; yksin tähän toteamiseen ei siksi voitaisi vedota niin, että sen katsottaisiin oikeuttavan 171 artiklan mukaiseen menettelyyn tällaisen kohteen osalta. Joka tapauksessa Saksan huomautus oli ensisijaisesti suunnattu kyseenalaistamaan 50 prosentin osoittamista erityissuojelualueiksi koskeva kriteeri, jota olen edellä jo käsitellyt.

62. Katson, että tämän vuoksi komission vaatimukseen olisi suostuttava. Komissio on vaatinut, että Alankomaat velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut esillä olevassa asiassa. Koska ne kohdat, joiden osalta ehdotan yhteisöjen tuomioistuimen hyväksyvän Alankomaiden kannan, ovat luonteeltaan vähäisempiä eivätkä vaikuta tapauksen aineelliseen puoleen, katson, että myös komission oikeudenkäyntikuluja koskeva vaatimus olisi hyväksyttävä.

VI Ratkaisuehdotus

Näillä perusteilla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut lukumääräisesti ja pinta-alaltaan riittävästi luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityissuojelualueita;

2) velvoittaa Alankomaiden kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.