JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
26 päivänä huhtikuuta 2007 [1]

I Johdanto

1. Nyt esillä oleva asia koskee luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY [2] (jäljempänä lintudirektiivi) 4 artiklan soveltamista suunnitelmiin kastella aluetta, jolle tähän asti ovat olleet ominaisia aromaiset luontotyypit ja niihin erikoistuneet harvinaiset lintulajit. Koska tätä aluetta ei asiassa kyseessä olevana ajankohtana vielä ollut osoitettu arolintujen erityissuojelualueeksi, on sovellettava luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY [3] (jäljempänä luontodirektiivi) antamisen jälkeen ensimmäistä kertaa niin sanotuille tosiasiallisille lintujensuojelualueille tarkoitettua suojelujärjestelmää. [4] Tosiasiallisia lintujensuojelualueita ovat alueet, jotka on osoitettava lintudirektiivin 4 artiklassa tarkoitetuiksi erityissuojelualueiksi mutta joita ei vielä tällaisiksi ole osoitettu. Tiettyjen tosiasioita koskevien kysymysten lisäksi on ennen kaikkea selvitettävä, voidaanko tällaisen suojelujärjestelmän puitteissa suojelualueeseen puuttumiset oikeuttaa korvaavilla toimenpiteillä, ja missä määrin näin voidaan tehdä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Lintudirektiivi koskee sen 1 artiklan mukaan kaikkien Euroopassa luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelua. Sen 2 artiklassa vahvistetaan tältä osin jäsenvaltioille seuraavat perustavanlaatuiset velvoitteet:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien kantojen ylläpitämiseksi sellai-

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – EYVL L 103, s. 1.

3 – EYVL L 206, s. 7.

4 – Vrt. asia C-374/98, komissio v. Ranska (Basses Corbières), tuomio 7.12.2000 (Kok. 2000, s. I-10799, 47 ja 57 kohta).

sella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, taikka näiden kantojen mukauttamiseksi tähän tasoon."

3. Direktiivin 3 artiklassa mainitaan toimenpiteet, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava tätä tarkoitusta varten, erityisesti suojelualueiden muodostaminen ja elinympäristöjen hoito.

4. Direktiivin 4 artiklassa on säännöksiä siitä, mitkä alueet jäsenvaltioiden on osoitettava tiettyjen erityisen suojelun tarpeessa olevien lintujen erityissuojelualueiksi. Sen 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädettiin myös aluksi näiden alueiden suojelusta 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 suojelualueiksi näiden lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet 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. – –"

III Tosiseikat, oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja asianosaisten vaatimukset

6. Katalonian maakunnassa sijaitsevassa Lleidassa on laajoja aromaisia luontotyyppejä, jotka tarjoavat hyvät elinolosuhteet siellä eläville lintulajeille. Näitä ovat nyt esillä olevassa asiassa erityisesti vuorikotka (*Hieraaetus fasciatus*), pikkutrappi (*Tetrax tetrax*), arokiuru (*Melanocorypha calandra*), kaitanokkakiuru (*Chersophilus duponti*), sininärhi (*Coracias garrulus*) ja lyhytvarvaskiuru (*Calandrella brachydactyla*).

5. Luontodirektiivin 7 artiklan mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet korvaavat lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä virkkeestä aiheutuvat velvoitteet direktiivin täytäntöönpanopäivästä – siis kesäkuusta 1994[5] – alkaen tai siitä päivämäärästä alkaen, jolloin jäsenvaltio lintudirektiivin mukaisesti osoitti kyseisen alueen erityissuojelualueeksi tai tunnusti sen sellaiseksi.

7. Tämän vuoksi Espanjan lintutieteellisesti tärkeitä alueita koskevassa selvityksessä, jonka Espanjan lintutieteellinen yhdistys (Sociedad Española de Ornitología) julkaisi vuonna 1998,[6] mainitaan kaksi näiden lintulajien suojelulle erityisen sopivaa aluetta: pinta-alaltaan 62 500 hehtaarin suuruinen Secanos de Lérida -niminen IBA-alue nro 142 ja pinta-alaltaan 18 000 hehtaarin suuruinen Cogul-Alfes-niminen IBA-alue nro 144 (IBA on lyhenne sanoista Important Bird Area (tärkeä lintualue) tai Important Bird Areas (tärkeät lintualueet)).

5 – Myös asiassa C-166/97, komissio v. Ranska (Seinen suistoalue), 18.3.1999 annetussa tuomiossa (Kok. 1999, s. I-1719, 5 kohta) puhutaan vain kesäkuusta 1994. On nimittäin vaikea määritellä täsmällisesti, milloin luontodirektiivin täytäntöönpanolle asetettu määräaika päättyi. Se riippuu tuolloin voimassa olleen ETY:n perustamissopimuksen 191 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 254 artikla) 2 kohdan mukaan päivästä, jona direktiivi on annettu jäsenvaltioille tiedoksi. Eur-Lexissä mainitaan määräajan päättymispäiväksi 10.6.1994, kun taas yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-329/96, komissio v. Kreikka (täytäntöönpanon laiminlyönti), 26.6.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, s. I-3749, 2 kohta) ja asiassa C-83/97, komissio v. Saksa (täytäntöönpanon laiminlyönti), 11.12.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, s. I-7191, 2 kohta) ottanut lähtökohdaksi päivämäärän 5.6.1994.

6 – Carlota Viada (toim.), *Áreas importantes para las aves en España*, Madrid, 1998. Teos sisältyy vireillä olevan asian C-235/04, komissio v. Espanja, kannekirjelmän liitteisiin.

8. Vuonna 1988 Espanja osoitti IBA:n nro 144 alueelta lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun erityissuojelualueen, pinta-alaltaan 1 462 hehtaarin (laajennuksen jälkeen sittemmin 6 418 hehtaaria) suuruisen Mas de Melons -nimisen erityissuojelualueen. Muuten kummankaan IBA:n alueella ei ollut aluksi erityissuojelualueita.

9. Komissio sai vuonna 2001 kantelun perusteella tietoonsa hankkeen, jonka avulla tällä alueella olisi tarkoitus varmistaa pinta-alaltaan noin 110 000 hehtaarin suuruisen maanviljelysalueen kastelu. Sen avulla on tarkoitus mahdollistaa 1 500:n, 3 500:n tai 6 500:n kuutiometrin lisäkastelu hehtaaria kohden. Tätä varten ovat yksittäiset eri rakennustoimenpiteet välttämättömiä. Espanja julisti hankkeen 30.9.1994 annetun lain 42/1994[7] nojalla yleisen (valtion) edun mukaiseksi hankkeeksi.

10. Alueen toimivaltaiset viranomaiset hyväksyivät 26.9.2002 tätä hanketta koskevan ekologista kestävyyttä koskevan lausunnon. Samana vuonna aloitettiin ensimmäiset työt. Kaikkien välttämättömien toimenpiteiden toteuttamisen odotetaan kestävän noin 10 vuotta. Itse kastelu ei vielä ole alkanut.

11. Koska komissio oli Espanjan ja kantelijan toimittamien lisätietojen perusteella sitä mieltä, että hankkeella rikotaan lintudirektiiviä, se kehotti EY 226 artiklan nojalla 1.4.2004 Espanjaa esittämään huomautuksensa. Espanjan vastauksesta huolimatta se pysytti kantansa ja antoi 14.12.2004 perustellun lausunnon, joka saapui 22.12.2004 Espanjan pysyvään edustustoon Brysselissä. Komissio asetti siinä kahden kuukauden viimeisen määräajan, joka siis päättyi 22.2.2005, lintudirektiivin mukaisten velvoitteiden noudattamiseksi.

12. Komissioon 7.3.2005 saapuneen Espanjan vastauksen mukaan jo vuonna 2003 oli kyseessä olevalla alueella osoitettu erityissuojelualueeksi lisäksi pinta-alaltaan 20 475 hehtaarin suuruinen alue. Kyseessä ovat todennäköisesti Anglesola-Vilagrassan (857 hehtaaria), Bellmunt-Almenaran (3 466 hehtaaria), Plans de Sión (laajennuksen jälkeen nykyisin 5 298 hehtaaria), Granyenan (6 646 hehtaaria), Valls del Sió-Llobregósin (27 791 hehtaaria, jotka tosin vain osittain sijaitsevat hankealueella) ja Secans de la Nogueran (tosin hankealueen ulkopuolella) alueet IBA:lla nro 142 sekä Secans del Segrià i Utxesan alue, joka mahdollisesti osittain menee päällekkäin IBA:n nro 144 pinta-alojen kanssa.

7 – BOE 31.12.1994.

13. Espanjan vastauksesta huolimatta komissio nosti 11.4.2006 nyt esillä olevan kanteen, jossa se vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY 2 ja 3 artiklan sekä 4 artiklan 1 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan Segarra-Garriguesin kanaalin kastelualuetta koskevan kasteluhankkeen yhteydessä

– velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Espanjan kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– hylkää kanteen ja

– velvoittaa kantajana olevan toimielimen korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Katalonia on oikeudenkäyntimenettelyn aikana osoittanut 5.9.2006 sekä IBA:n nro 142 että IBA:n nro 144 sisällä olevia muita alueita erityissuojelualueiksi. Olemassa olevien erityissuojelualueiden laajentamisen lisäksi on mainittava IBA:an nro 142 kuuluva Secans de Belianes-Preixana -niminen erityissuojelualue (1925 hehtaaria). Hankealueella on osoitettu yhteensä 38 150 hehtaaria erityissuojelualueiksi.

IV Asian arviointi

A *Kanteen tutkittavaksi ottaminen*

16. Espanja väittää aluksi, että komissio on laajentanut perustellussa lausunnossa ja kannekirjelmässä oikeudenkäynnin kohdetta, koska Espanjaa kehotettiin virallisessa huomautuksessa esittämään huomautuksensa vain lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 4 kohdan rikkomisesta, muttei sen 2 ja 3 artiklan rikkomisesta. Komissio ei kommentoi nimenomaisesti tätä väitettä.

17. Espanjan moite osuu kohdalleen. EY 226 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde rajataan tässä määräyksessä tarkoitetussa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. [8] Tämä tehtävä on erityisesti virallisella huo-

8 – Asia C-350/02, komissio v. Alankomaat, tuomio 24.6.2004 (Kok. 2004, s. I-6213, 20 kohta).

mautuksella, jonka tarkoituksena on lisäksi antaa jäsenvaltiolle tarvittavat tiedot puolustuksensa valmistelemiseksi [9] sekä antaa sille mahdollisuus selvittää asia ennen kuin asia saatetaan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. [10] Tämän vuoksi perustellun lausunnon ja komission kanteen on nojauduttava oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aloittavassa virallisessa huomautuksessa esiin tuotuihin perusteisiin. [11] Komission moitteet on näin ollen esitettävä virallisessa huomautuksessa jo yleisluonteisesti. [12]

18. Kuten Espanja toteaa, virallisessa huomautuksessa mainitaan rikottuina säännöksinä vain lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 4 kohta. Komissio ei lausu mitään 2 artiklasta. Tosin se mainitsee ohimennen 3 artiklan, [13] mutta se ei anna mitään viitettä siitä, miltä osin tätä säännöstä olisi rikottu. Tämän vuoksi lintudirektiivin 2 ja 3 artiklan rikkomista koskevia moitteita ei ole esitetty edes yleisluonteisesti virallisessa huomautuksessa. Tältä osin oikeudenkäynnin kohdetta on laajennettu kielletyllä tavalla perustellussa lausunnossa ja kanteessa.

19. Näin ollen kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin komissio esittää siinä lintudirektiivin 2 ja 3 artiklan rikkomista koskevan moitteen.

B *Asiakysymys*

1. Kanteen oikeudellinen perusta

20. Siltä osin kuin kanne on tutkittava, komissio moittii Espanjaa siitä, että se on Segarra-Garriguesin kanaalin kastelualuetta koskevan kasteluhankkeen yhteydessä rikkonut lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 4 kohtaa.

21. Lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan liitteessä I mainittujen lajien elinympäristöjä on suojeltava erityistoimin, jotta varmistetaan lajien eloonjääminen ja lisääntyminen niiden levinneisyysalueella. Sen 4 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on osoitettava erityisiksi erityissuojelu-

9 – Asia C-289/94, komissio v. Italia, tuomio 17.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4405, 15 kohta) ja asia C-230/99, komissio v. Ranska, tuomio 15.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1169, 31 kohta).

10 – Asia C-365/97, komissio v. Italia, tuomio 9.11.1999 (Kok. 1999, s. I-7773, 23 ja 24 kohta).

11 – Asia C-191/95, komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5449, 55 kohta) ja edellä alaviitteessä 10 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 23 kohta.

12 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 54 kohta ja edellä alaviitteessä 10 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 26 kohta.

13 – Virallista huomautusta koskevan luonnoksen väliaikaisessa käännöksessä mainitaan tässä kohdin myös 2 artikla, mutta tämä viittaus puuttuu lopullisesta espanjankielisestä versiosta.

alueiksi näiden lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet. Tämä erityinen näkökohta on ollut oikeuskäytännön kannalta 4 artiklan 1 kohdan tähän mennessä tärkein soveltamisala.

22. Asianosaiset ovat tosin samaa mieltä siitä, että nyt esillä olevan asian kohteena ei ole tiettyjen erityissuojelualueiden osoittaminen, [14] vaan sellaisten alueiden huonontuminen, jotka olisi pitänyt osoittaa erityissuojelualueiksi. Siten kysymys on siitä, onko Espanja osoittamisesta riippumatta toteuttanut lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja riittäviä erityistoimia.

23. Erityissuojelualueet ovat lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen tyypillinen soveltamisala, ja tämä virke konkretisoi 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan. Ensin mainitun säännöksen mukaan 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. Lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan konkretisointi 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisellä virkkeellä ei tosin sulje pois sitä, että molempia säännöksiä rikotaan samanaikaisesti. [15] Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen rikkomisesta voidaan päinvastoin päätellä, että samanaikaisesti on rikottu lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa.

24. Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäinen virke koski alun perin erityissuojelualueiksi osoitettuja alueita. Santoñan soista annetulla tuomiolla sen soveltamista laajennettiin tosiasiallisiin lintujensuojelualueisiin. [16] Luontodirektiivin 7 artiklan mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet korvaavat lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä virkkeestä aiheutuvat velvoitteet. Tämä pätee direktiivin täytäntöönpanopäivästä – eli kesäkuusta 1994 – lähtien tai sen jälkeen siitä päivästä, jona jäsenvaltio on nimennyt kyseessä olevan alueen erityissuojelualueeksi tai tunnustanut sen sellaiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut

14 – Tältä osin vireillä on menettely, joka koskee sitä, että Espanja on osoittanut kaiken kaikkiaan riittämättömästi erityissuojelualueita. Ks. tältä osin asiassa C-235/04, komissio v. Espanja, 14.9.2006 esittämäni ratkaisuehdotus (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.)

15 – Ks. asiassa C-304/05, komissio v. Italia (Santa Catarina), 19.4.2007 esittämäni ratkaisuehdotus (74 kohta ja sitä seuraavat kohdat, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

16 – Asia C-355/90, komissio v. Espanja (Santoñan suot), tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4221, 22 kohta).

tästä asiassa Basses Corbières antamassaan tuomiossa, että tosiasialliset lintujensuojelualueet kuuluvat siis edelleen lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen soveltamisalaan. [17]

25. Koska erityissuojelualueiksi osoitettuihin alueisiin on sittemmin sovellettava luontodirektiivin 6 artiklan 2–4 kohtaa, komission väittämä rikkominen koskee yksinomaan tosiasiallisia lintujensuojelualueita. Komission on näytettävä toteen, että kasteluhankkeet huonontavat tällaisia alueita suojeltujen lintujen elinympäristönä.

2. Moitittu toiminta

26. Komissio ei tuo esiin jo tapahtuneita vahinkoja vaan näkee rikkomisen tapahtuneen siinä, että Espanja on suunnitellut ja toteuttanut hankkeen hyväksymiseen johtaneet muodollisuudet. Tältä osin komissio mainitsee kaksi toimenpidettä, nimittäin yleisen edun toteamisen lain 42/1994 nojalla ja vuonna 2002 annetun ympäristövaikutuksia koskevan lausunnon. Näin ollen on aluksi selvitettävä, voidaanko tällaisilla toimenpiteillä ylipäätään rikkoa lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäistä virkettä ja 4 artiklan 1 kohtaa.

17 – Mainittu edellä alaviitteessä 4, tuomion 47 ja 57 kohta.

27. Julkisasiamies van Gerven piti selvänä, että hankkeilla, joita ei ole toteutettu, ei voida rikkoa lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäistä virkettä, mutta toteutetuilla hankkeilla voidaan. [18] Tästä voitaisiin päätellä, että vasta tosiasiallinen vahingoittaminen voi olla rikkomisen perusteena. Tätä puoltaa se, että ennen hankkeen toteuttamista alue ei vielä ole huonontunut. Siten julkisasiamies painotti tässä yhteydessä, että joistakin moitteen kohteena olevista suunnitelmista oli sittemmin luovuttu.

28. Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäistä virkettä koskevissa tapauksessa kyseessä olivat todellakin aina hankkeet, jotka oli toteutettu ainakin suurimmalta osaltaan taikka täysin ja joilla siksi oli jo vaikutuksia kyseessä oleviin alueisiin. [19]

29. Tosin lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäinen virke ei käytännössä soveltuisi alueiden tehokkaaseen suojelemiseen, jos rikkominen olisi todettavissa vasta tosiasiallisten vahinkojen yhteydessä muttei niiden

18 – Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia komissio v. Espanja (Santoñan suot), 9.6.1993 esitetty ratkaisuehdotus, 50 kohta.

19 – Vrt. edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Santoñan suot, tuomion 33 kohta ja sitä seuraavat kohdat; edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Seinen suistoalue, tuomion 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä yhteisöjen tuomioistuimen presidentin asiassa C-57/89 R, komissio v. Saksa (Leybucht), 16.8.1989 antama määräys (Kok. 1989, s. 2849, 16 kohta).

valtion toimenpiteiden yhteydessä, jotka ovat oikeudellisena edellytyksenä vahingoille taikka joilla niiden syntymistä jopa edistetään.

30. Siten vahinkojen tapahtuminen ei koskaan ole ollut edellytys sille, että yhteisöjen tuomioistuin on tutkinut asian. [20] Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hylkäsi sitä vastoin välitoimihakemuksen saksalaista Leybuchtin aluetta koskevan patohankkeen osalta, koska komissio esitti hakemuksen vasta kaksi vuotta luvan myöntämisen jälkeen ja hanke oli suurimmaksi osaksi jo toteutettu. [21] Tästä seuraa vastakohtaispäätelmänä, että tehokkaan oikeussuojan turvaamiseksi jo hallintopäätökset voivat olla ristiriidassa lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen kanssa ja ne voivat olla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohteena, välitoimimenettely mukaan lukien.

31. Nyt esillä olevassa asiassa sekä laki 42/1994 että ympäristövaikutuksia koskeva lausunto ovat periaatteessa omiaan edistämään kyseessä olevien alueiden huonontumista, koska niillä edesautetaan riidan kohteena olevan hankkeen toteuttamista.

20 – Vrt. erityisesti edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Santoñan suot, tuomion 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat siitä kanneperusteesta, josta julkisasiamies van Gerven esitti tämän ratkaisuehdotuksen 27 kohdassa mainitun toteamuksensa.

21 – Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Leybucht, määräyksen 16 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

32. Tosin laista 42/1994 tiedetään vain, että siinä ilmaistaan kastelun olevan yleisen edun mukaista. Sitä vastoin asiakirja-aineistosta ei ilmene, todetaanko siinä samanaikaisesti tämän edun ensisijaisuus lintujensuojelun tavoitteeseen nähden. Tämän vuoksi tämän lain olemassaolosta ei vielä voida päätellä, etteivät kyseisiä alueita koskevat suojelutoimenpiteet täytä lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisia vaatimuksia.

33. Sitä vastoin ympäristövaikutuksia koskeva lausunto perustuu merkityksellisten ekologisten tavoitteiden ja erityisesti suojeltavien lintulajien etujen huomioon ottamiseen. Tämän lausunnon mukaan lintujensuojelu ei estä hankkeen toteuttamista sellaisena kuin tämä hanke on ympäristövaikutuksia koskevan lausunnon mukaan.

34. Tätä lausuntoa on tämän vuoksi tarkasteltava siinä valossa, noudatetaanko siinä lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäistä virkettä. Kyseessä on kyseisen säännöksen rikkominen, jos lausunto ilman riittäviä oikeuttamisperusteita johtaa tosiasiallisten lintujensuojelualueiden huonontumiseen.

3. Tosiasiallisten lintujensuojelualueiden olemassaolo

35. Asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että ympäristövaikutuksia koskevan lausunnon antamisen aikaan hankealueella ei ollut osoitettu riittävän suuria pinta-aloja erityissuojelualueiksi. Tämä ilmaistaan selvästi ympäristövaikutuksia koskevassa lausunnossa, koska toimivaltaiset viranomaiset valtuutetaan siinä yksilöimään ja osoittamaan lisäalueita. [22]

36. On kiistatonta, että tämä pätee ainakin 36 688 hehtaariin, joka on tällä välin hankealueella osoitetun 38 150 hehtaarin ja alun perin osoitetun 1 462 hehtaarin välinen ero.

37. Komission väite voitaisiin tosin ymmärtää niin, että se katsoo, että vielä laajempia pinta-aloja on osoitettava erityissuojelualueiksi. Se viittaa nimittäin kumpaakin kyseessä olevaa IBA:ta koskeviin pinta-alatietoihin, jotka yhteensä sisältävät yli 80 000 hehtaaria.

38. IBA-luettelon huomioon ottaminen ei kuitenkaan riitä sen toteamiseksi, että hankealueella olisi osoitettava laajempia pinta-aloja erityissuojelualueiksi. Yhteisöjen tuomioistuin on jo siihen verrattavissa olevan ranskalaisen luettelon osalta ollut sitä mieltä, ettei pelkästään se seikka, että kyseinen alue on sisällytetty lintujensuojelun kannalta tärkeät alueet sisältävään luetteloon, osoita sitä, että alue olisi pitänyt luokitella erityissuojelualueeksi. [23] IBA-luettelossa olevat tiedot ovat vain kumottavissa oleva olettama siitä, että kyse on alueista, jotka on osoitettava erityissuojelualueiksi.

39. Nyt esillä olevassa asiassa komission itsensä esittämät tärkeimpien lintulajien levinneisyyskartat puhuvat sitä vastaan, että IBA:t olisi pitänyt osoittaa kokonaisuudessaan erityissuojelualueiksi. Ne eivät osoita näiden lajien käyttävän kummankin IBA:n kaikkia alueita. Komissio ei ole todennut, missä määrin näiden levinneisyyskarttojen mukaan hankealueelta olisi osoitettava vielä laajempia pinta-aloja.

40. Tämän lisäksi kummankin IBA:n esittelytavasta voidaan päätellä, että ne eivät sijaitse kokonaan hankealueella vaan ne sisältävät myös sen ulkopuolelle jääviä pinta-aloja. Komissio ei kuitenkaan myöskään totea, mitä nämä alat ovat.

22 – Vastaajan vastauksen liitteiden sivu 54.

23 – Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Seinen suistoalue, tuomion 42 kohta.

41. Näin ollen nyt esillä olevassa asiassa on lähdettävä siitä, että ympäristövaikutuksia koskevan lausunnon antamisen aikaan hankealueella oli olemassa pinta-alaltaan 36 688 hehtaarin suuruiset tosiasialliset lintujensuojelualueet.

4. Huonontuminen

42. Seuraavassa vaiheessa on tarkasteltava, onko Espanja näiden tosiasiallisten lintujensuojelualueiden osalta ympäristövaikutuksia koskevan lausunnon yhteydessä taannut lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisen alueiden suojelun. Tämän säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet elinympäristöjen pilaantumisen ja huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien häiriöiden estämiseksi, jos häiriöt vaikuttaisivat merkittävästi tämän artiklan tavoitteisiin.

43. Aroluontotyyppien kastelu ja siihen liittyvä maatalouden voimaperäistäminen muuttavat näiden luontotyyppien ominaisuuksia. Voidaan olettaa, että kastellut alueet ovat vähemmän sopivia aroluontotyyppeihin erikoistuneille lajeille. Kastelu huonontaisi näin ollen tosiasiallisia lintujensuojelualueita.

44. Espanja huomauttaa tosin, että tämä olettama on puhtaasti hypoteettinen, ja se korostaa lisäksi, että se korvaa vahinkojen vähentämis- ja kompensaatiotoimenpiteillä mahdollisia huonontumisia. Tämä väite on kuitenkin ristiriidassa ympäristövaikutuksia koskevan lausunnon kanssa. Kuten Espanjan hallitus nimenomaisesti myöntää,[24] toimivaltaiset viranomaiset tulevat siinä siihen tulokseen, että aiotuista estävistä, korjaavista ja korvaavista toimenpiteistä *huolimatta* vaikutukset ovat vakavia ("carácter severo").[25]

45. Tämän lisäksi vahinkojen pienentämiseksi toteutettavat toimenpiteet voivat tosin rajoittaa huonontumista tai jopa estää sen, mutta näin ole kuitenkaan ole korvaavien toimenpiteiden osalta jo sen määritelmänkään mukaisesti. Ne edellyttävät nimittäin vahinkoa, joka on muilla toimenpiteillä jälleen tarkoitus hyvittää.

46. Nyt esillä olevassa asiassa vahingon pienentämistoimenpiteenä kyseeseen tulee periaatteessa vain erityissuojelualueiksi osoitettavien alueiden jättäminen lisäkastelun ulkopuolelle. Ympäristövaikutuksia koskevan lausunnon mukaan tosin kyseessä on pinta-alaltaan vain noin 18 000 hehtaarin suuruinen alue.[26] Tähän pinta-alaan näyttää

24 – Vastaajan vastauksen 40 ja 42 kohta.

25 – Vastaajan vastauksen liitteiden sivu 52. Huomattaviin huonontumisiin näyttävät viittaavan myös komission kannekirjelmän liitteessä 5 esittämät ympäristöviranomaisten kirjeet ympäristövaikutuksista.

26 – Vastaajan vastauksen liitteiden sivu 55.

sisältyvän kokonaan tuolloin erityissuojelualueeksi osoitettu Mas de Melons. Näin ollen on tarkoitus lisäksi kastella tosiasiallisista lintujensuojelualueista ainakin 20 000 hehtaaria eli enemmän kuin puolet.

47. Kun otetaan huomioon tämä pinta-alan laajuus, on lähdettävä siitä, että tämä huonontuminen vaikuttaa merkittävästi tämän artiklan tavoitteisiin. Tämän toteamuksen kanssa ei myöskään ole ristiriidassa se, että ympäristövaikutuksia koskevan lausunnon mukaan – korvaavat toimenpiteet huomioon ottaen – mikään relevanteista lajeista ei häviä. Jo kannan pienentyminen on nimittäin huomattava.

48. Näin ollen on todettava, että toimivaltaiset viranomaiset hyväksyivät ympäristövaikutuksia koskevassa lausunnossa tosiasiallisten lintujensuojelualueiden huonontumisen. Siten ei toteutettu välttämättömiä toimenpiteitä elinympäristöjen pilaantumisen tai huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien häiriöiden estämiseksi.

5. Oikeuttaminen

49. Espanjan hallitus vetoaa kuitenkin eri näkökohtiin huonontumisten oikeuttamiseksi.

50. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan poikkeus lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä virkkeestä voidaan oikeuttaa ainoastaan poikkeuksellisilla syillä, jotka johtuvat sellaisesta yleisestä edusta, joka on direktiivissä tarkoitettua ekologista tavoitetta merkittävämpi. [27] Tämä edellyttää erityisesti, että huonontumiselle ei ole vaihtoehtoja eli että sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. [28]

51. Nyt esillä olevassa asiassa kasteluhanke toteutetaan taloudellisista syistä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan taloudellisilla vaatimuksilla ei kuitenkaan voida oikeuttaa tosiasiallisten lintujensuojelualueiden huonontumista. [29] Esille nousee kuitenkin kysymys siitä, onko oikeuttaminen mahdollista Espanjan esittämien korvaavien toimenpiteiden ja ekologisten etujen perusteella.

52. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Leybucht antamassaan tuomiossa todennut, että

27 – Asia C-57/89, komissio v. Saksa (Leybucht), tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-883, 21 ja 22 kohta) ja edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Santoñan suot, tuomion 19 kohta.

28 – Vahvistettu nimenomaisesti luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa ja 16 artiklassa sekä lintudirektiivin 9 artiklassa. Vrt. perusvapauksien rajoittamisen oikeuttamisesta samoin kirjoittamattomilla, yleisen edun mukaisilla päämäärillä asia C-6/01, Anomar ym., tuomio 11.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8621, 86 kohta); asia C-366/04, Schwarz, tuomio 24.11.2005 (Kok. 2005, s. I-10139, 33 kohta); yhdistetyt asiat C-151/04 ja C-152/04, Nadin ja Nadin-Lux, tuomio 15.12.2005 (Kok. 2005, s. I-11203, 39 kohta) ja asia C-441/04, A-Punkt Schmuckhandel, tuomio 23.2.2006 (Kok. 2006, s. I-2093, 26 ja 27 kohta).

29 – Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Leybucht, tuomion 22 kohta ja edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Santoñan suot, tuomion 19 ja 45 kohta.

suojellun alueen huonontuminen taloudellisista syistä voidaan oikeuttaa ekologisilla kompensaatioilla. [30] Tuomio voitaisiin ymmärtää niin, että kompensaatiotoimenpiteillä voitaisiin lähtökohtaisesti oikeuttaa suojeltuihin alueisiin puuttuminen.

53. Alueisiin puuttumisen oikeuttamiseen kompensaatioiden avulla on tosin suhtauduttava pidättyväisesti, koska niiden onnistumista tuskin voidaan ennalta taata. Se riippuu luonnollisista prosesseista, jotka ovat harvoin täysin ymmärrettävissä ja ennakoitavissa. Korvaavilla toimenpiteillä otetaan siten riski, että olemassa oleva eurooppalainen luonnonperintö tosiasiassa pienenee, kun taas uusien arvojen luominen on aluksi pelkkä toive. Kompensaation pitäisi tämän vuoksi olla viimeinen keino silloin, kun alueisiin puuttuminen on pakottavan välttämätöntä. [31]

54. Asiassa Leybucht annetun tuomion tarkempi tarkastelu osoittaa vastaavasti, että kyseessä oli erityinen tilanne, jota ei voida soveltaa rajoituksetta muihin tapauksiin. Siinä oli kyseessä patojen rakentaminen Pohjanmereen. Samalla katosi suolaniittyjä ja vattialueita, jotka ovat eri lintulajien säilymisen kannalta tärkeitä elinympäristöjä. Tämä huonontuminen oli periaatteessa tosin oikeutettua yleisen edun kannalta erittäin tärkeillä syillä, nimittäin tulvavaaran ja rannikonsuojelun vuoksi. [32]

55. Yhteisöjen tuomioistuin mainitsi ohimennen ekologiset kompensaatiot vain, koska hankkeen muotoilussa otettiin huomioon taloudelliset intressit, jotka yksinään ovat soveltumattomia oikeuttamisperusteiksi. [33] Ilman tätä huomioon ottamista hankkeen vaikutukset lintujensuojelun tavoitteisiin olisivat tosin olleet pienemmät, mutta tämä olisi aiheuttanut huomattavia taloudellisia rasituksia. Lintujensuojelualueen huonontumisella ei pitäisi tämän vuoksi avata uusia taloudellisia mahdollisuuksia vaan välttää puuttuminen olemassa oleviin tilanteisiin.

56. Julkisasiamies van Gerven oli tässä yhteydessä sitä mieltä, että taloudelliset tavoitteet voidaan sellaisen hankkeen valmistelussa, johon liittyy ekologisiin tavoitteisiin nähden ensisijaisia tavoitteita, ottaa huomioon sillä edellytyksellä, että taloudellisten tavoitteiden vuoksi aiheutettu laajempi ympäristön huonontuminen ei ole suhteettoman suurta verrattuna näiden tavoitteiden

30 – Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Leybucht, tuomion 26 kohta.

31 – Vrt. asiassa C-239/04, komissio v. Portugali (Castro Verde), 27.4.2006 esittämäni ratkaisuehdotuksen 35 kohta (tuomio 26.10.2006, Kok. 2006, s. I-10183).

32 – Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Leybucht, tuomion 23 kohta.

33 – Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Leybucht, tuomion 24 kohta.

huomattavaan huonontumiseen, jos niitä ei otettaisi huomioon.[34] Toisin sanoen poikkeuksellisten syiden vuoksi oikeutetun kokonaishankkeen puitteissa hankkeen muodostavat tietyt elementit voidaan oikeuttaa taloudellisilla syillä, jos ne ovat ensisijaisia ympäristön huonontumiseen nähden ja huonontuminen korvataan. Mielestäni tämä ajatus on myös asiassa Leybucht annetun tuomion perustana.

57. Tämän vahvistavat myös yhteisöjen tuomioistuimen myöhemmät ratkaisut, joissa se on korostanut, että lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen mukainen suojelujärjestelmä on tiukempi kuin luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetty järjestelmä,[35] koska lintudirektiivin mukaan on olemassa vähemmän mahdollisuuksia oikeuttaa alueiden koskemattomuuteen puuttumiset.[36]

58. Tämä arvio olisi virheellinen, jos puuttumiset tosiasiallisiin lintujensuojelualueisiin voitaisiin aina oikeuttaa ilman lisäedellytyksiä korvaavilla toimenpiteillä. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa vaaditaan nimittäin enemmän kuin pelkkää kompensointia, nimittäin *sen lisäksi* erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavia syitä ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttumista.

59. Tukemani julkisasiamies van Gervenin näkemys on tämän vuoksi täysin yhteisöjen tuomioistuimen omaksuman linjan mukainen. Tässä mielessä myöskään lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen puitteissa kompensaatio ei riitä oikeuttamisperusteeksi. Sitä vastoin tarvitaan *lisäksi* kokonaishankkeen lähtökohtainen oikeuttaminen poikkeuksellisilla syillä. Vain tällöin kompensaatio mahdollistaa lintujensuojelun tavoitteisiin kohdistuvat sellaiset puuttumiset, jotka tulevat välttämättömiksi, jotta voidaan rajoittaa olemassa olevien taloudellisten asemien huonontumista kokonaishankkeen vuoksi. Tällaisen tulkinnan mukaan on helpompaa oikeuttaa hanke luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla kuin lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla.

60. Ei kuitenkaan ole tarpeen, että yhteisöjen tuomioistuin täsmentää yksityiskohtaisesti niitä edellytyksiä, joita sovelletaan tähän erittäin suppeaan poikkeukseen lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisesta aluesuojasta, ja tämän poikkeuksen ulottuvuutta. Nyt käsiteltävänä oleva asia on nimittäin täysin erilainen kuin asiassa Leybucht annettu tuomio. Kastelu-hankkeelle ei ole havaittavissa poikkeukselli-

34 – Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Leybucht, 5.12.1990 annettu ratkaisuehdotus, 39 kohta.

35 – Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Basses Corbières, tuomion 50 kohta

36 – Asia C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank), tuomio 11.6.1996 (Kok. 1996 s. I-3805, 37 kohta).

sia syitä. Tämän vuoksi oikeuttaminen ei ole mahdollista korvaavien toimenpiteiden perusteella.

61. Tämän lisäksi olisi epävarmaa, voidaanko aiotuilla korvaavilla toimenpiteillä ylipäänsä korvata aroelinympäristöjä uhkaava kato. Espanja on erityisesti tuonut esille sen, että pikkutrapit käyttäisivät kasteltuja peltoja, mutta tämä ei kuitenkaan näytä huonontumisten korvaamiseen sopivalta seikalta. Sitä vastoin on palautettava uudelleen mieliin, että tämän hankkeen vaikutukset ovat ympäristövaikutuksia koskevan lausunnon mukaan merkittävät kaikista aiotuista toimenpiteistä huolimatta.

62. Espanja korostaa lisäksi takaavansa kastelun avulla, että maatalouskäyttö jatkuu alueilla. Tämä on sen mukaan välttämätöntä, koska käyttämättöminä ne menettäisivät erityisen sopivuutensa lintujensuojeluun.

63. On todellakin varsin mahdollista, jopa todennäköistä, että alueen tämänhetkistä käyttöä on jatkettava lintujensuojelun kannalta asianmukaisen tilan säilyttämiseksi. Espanja olisi siten lintudirektiivin 4 artiklan nojalla velvollinen takaamaan tämän. [37]

64. Ei kuitenkaan ole selvää, että kastelu-hanke yksinään varmistaisi käytön jatkumisen. Hanke johtaisi päinvastoin jopa käytön muuttumiseen, joka lisäkastelun ja maatalouden voimaperäistämisen kautta vähentäisi kyseessä olevien alueiden soveliaisuutta lintujensuojeluun. Näin ollen tämänhetkisen käytön jatkamiseksi tarvitaan muita toimenpiteitä, mahdollisesti vastaavia tukitoimenpiteitä. [38]

65. Siten oikeuttamisperusteita huonontumiselle ei ole havaittavissa.

6. Rikkomisen poistaminen

66. Espanja ei ole loppujen lopuksi lopettanut lintudirektiivin 4 artiklan rikkomista

37 – Vrt. edellä alaviitteessä 15 mainitussa asiassa Santa Catarina esittämäni ratkaisuehdotuksen 75 kohta ja asiassa C-191/05, komissio v. Portugali (Moura, Mourão, Barrancos), 23.2.2006 esittämäni ratkaisuehdotus (Kok. 2006, s. I-6853, 14 kohta) sekä erityissuojelualueiksi osoitettujen alueiden osalta asia C-6/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (yhteensoveltuvuus), tuomio 20.10.2005 (Kok. 2005, s. I-9017, 33 ja 34 kohta).

38 – Vrt. asia C-344/03, komissio v. Suomi (vesilintujen kevätmetsästys), tuomio 15.12.2005 (Kok. 2005, s. I-11033, 35, 38 ja 40 kohta) ja asiassa C-507/04, komissio v. Itävalta (yhteensoveltuvuus), 11.1.2007 esittämäni ratkaisuehdotuksen 61 kohta.

ratkaisevana ajankohtana eli 22.2.2005 mennessä, joka oli sen määräajan päättymispäivä, jonka komissio oli asettanut perustellussa lausunnossa.

67. Espanja on tosin osoittanut hankealueelta muita alueita erityissuojelualueiksi tähän ajankohtaan mennessä. Täysin riippumatta siitä, että määräajan päättymisen jälkeen osoitettiin laajempia pinta-aloja, erityissuojelualueiksi osoittaminen ei riitä rikkomisen lopettamiseksi. Kuten asianosaiset toistuvasti korostavat, nyt esillä olevassa asiassa kyseessä ei ole alueiden osoittamisvelvollisuus vaan kyse on siitä, huonontuivatko tosiasialliset lintujensuojelualueet ympäristövaikutuksia koskevan lausunnon vuoksi.

68. Rikkomisen lopettaminen olisi tämän vuoksi edellyttänyt hankkeesta luopumista – ainakin tosiasiallisten lintujensuojelualueiden osalta – taikka vaihtoehtoisesti näiden alueiden osoittamista erityissuojelualueiksi ja luontodirektiivin 7 artiklan ja 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisen menettelyn toteuttamista. Kumpaakaan näistä vaihtoehdoista ei nyt esillä olevassa asiassa ole toteutettu. Tämän vuoksi Espanja ei ole ratkaisevana ajankohtana lopettanut rikkomista.

69. Yhteenvetona on näin ollen todettava, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan Segarra-Garriguesin kanaalin kastelualuetta koskevan kasteluhankkeen yhteydessä, kun se on antanut ympäristövaikutuksia koskevan lausunnon.

V Oikeudenkäyntikulut

70. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio voittaa nyt esillä olevan asian, Espanja on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VI Ratkaisuehdotus

71. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisisi asian seuraavasti:

1) Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 1 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan Segarra-Garriguesin kanaalin kastelualuetta koskevan kasteluhankkeen yhteydessä, kun se on antanut ympäristövaikutuksia koskevan lausunnon.

2) Muilta osin kanne hylätään.

3) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.