YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
29 päivänä huhtikuuta 2004 *

Asiassa C-117/02,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään A. Caeiros, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Portugalin tasavalta, asiamiehinään L. Fernandes, M. Telles Romão ja M. João Lois, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40) 2 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt mahdolliseksi luvan antamisen Ponta do Abanon alueella sijaitsevalle matkailukompleksihankkeelle, johon kuuluu asuinrakennuksia, hotelleja ja golfkenttiä, ilman että tämän hankkeen ympäristövaikutuksia on arvioitu,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: A. Rosas (esittelevä tuomari), joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit A. La Pergola ja S. von Bahr,

julkisasiamies: A. Tizzano,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

ottaen huomioon julkisasiamiestä kuultuaan tekemänsä päätöksen, jonka mukaan asia ratkaistaan ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 27.3.2002 ja jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40) 2 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt mahdolliseksi luvan antamisen Ponta do Abanon alueella sijaitsevalle matkailukompleksihankkeelle, johon kuuluu asuinrakennuksia, hotelleja ja golfkenttiä, ilman että tämän hankkeen ympäristövaikutuksia on arvioitu.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

Direktiivi 85/337/ETY

2 Direktiivi 85/337 koskee sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan sellaisten julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

3 Saman artiklan 2 kohdan mukaan hankkeella tarkoitetaan

"— rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista,

— muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen".

4 Direktiivin 85/337 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä arvioidaan niiden hankkeiden vaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Tässä tarkoitetut hankkeet määritellään 4 artiklassa."

5 Direktiivin 85/337 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jollei direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädetystä muuta johdu, liitteessä I mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet arvioidaan 5–10 artiklan mukaisesti.

2. Liitteessä II mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet arvioidaan 5–10 artiklan mukaisesti, jos jäsenvaltiot toteavat niiden laadun sitä vaativan.

Tätä varten jäsenvaltiot voivat erityisesti määritellä, että tietyntyyppiset hankkeet on arvioitava tai niille on vahvistettava arviointiperusteet tai rajat, jotka ovat tarpeen päätettäessä, mitkä liitteessä II mainittuihin luokkiin kuuluvat hankkeet arvioidaan 5–10 artiklan mukaisesti."

6 Direktiivin 85/337 liitteessä II, joka koskee direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja hankkeita, olevan 11 kohdan, jonka otsikko on "muut hankkeet", a alakohdassa mainitaan seuraavat hankkeet:

"Lomakylät, hotellikompleksit"

7 Direktiivin 85/337 5 artiklassa täsmennetään, mitkä vähimmäistiedot hankkeen toteuttajan on toimitettava. Direktiivin 6 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että asianomaisille viranomaisille ja yleisölle, jota hanke koskee, annetaan tieto hankkeesta ja että näillä on mahdollisuus ilmaista kantansa ennen hankkeen aloittamista. Direktiivin 8 artiklassa toimivaltaiset viranomaiset velvoitetaan ottamaan huomioon 5 ja 6 artiklan mukaisesti saadut tiedot. Direktiivin 9 artiklassa toimivaltaiset viranomaiset velvoitetaan tiedottamaan yleisölle tehdystä päätöksestä ja sen mahdollisista ehdoista.

8 Direktiivin 85/337 12 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kolmen vuoden kuluessa sen tiedoksi antamisesta. Direktiivi annettiin jäsenvaltioille tiedoksi 3.7.1985.

9 Direktiiviä 85/337 muutettiin 3.3.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/11/EY (EYVL L 73, s. 5), jonka 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivi on pantava täytäntöön viimeistään 14.3.1999.

Direktiivi 92/43/ETY

10 Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7) 3 artiklan 1 kohdassa säädetään erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäisen eurooppalaisen ekologisen verkoston, "Natura 2000":n perustamisesta. Verkosto koostuu alueista, joilla on tämän direktiivin liitteessä I lueteltuja luontotyyppejä ja liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöjä. Saman direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti kunkin jäsenvaltion on toimitettava komissiolle kolmen vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksi antamisesta luettelo alueista, jotka se osoittaa siinä tarkoitetuiksi erityisten suojelutoimien alueiksi.

11 Direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

"Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta saattavat vaikuttaa tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin."

12 Saman direktiivin 23 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on pantava direktiivi täytäntöön kahden vuoden kuluessa sen tiedoksi antamisesta.

Kansallinen lainsäädäntö

13 Direktiivi 85/337 saatettiin osaksi Portugalin oikeusjärjestystä 6.6.1990 annetulla asetuksella (decreto-lei) nro 186/90 (*Diário da República,* I sarja, nro 130, 6.6.1990, s. 2462).

14 Sintra-Cascaisin luonnonpuisto, jolla Ponta do Abanon alue sijaitsee, perustettiin 11.3.1994 annetulla asetuksella (decreto regulamentar) nro 8/94 (*Diário da República* I sarja-B, nro 59, 11.3.1994, s. 1226).

15 Sintra-Cascaisin luonnonpuiston kunnostussuunnitelmasta säädettiin niin ikään 11.3.1994 annetulla asetuksella (decreto regulamentar) nro 9/94 (*Diário da República* I sarja-B, nro 59, 11.3.1994, s. 1228).

16 Saatuaan 18.4.1996 Sintra-Cascaisin luonnonpuiston johtokomitealta puoltavan lausunnon matkailun pääosasto antoi luvan asuinrakennuksien rakentamishankkeen sijoittamiseksi Ponta do Abanon alueelle.

17 Ministerineuvoston 28.8.1997 tekemällä päätöksellä Cabo Rason ja Ponta do Abanon alueet sisällytettiin Sintra-Cascaisin alueeseen 27.8.1997 annetun asetuksen (decreto-lei) nro 226/97 mukaisesti, jolla direktiivi 92/43 saatettiin osaksi Portugalin oikeusjärjestystä.

18 Kuten perustellusta lausunnosta ilmenee, Cascaisin kunta julkaisi 9.3.1998 hankkeen täytäntöönpanon hyväksymistä koskevan päätöksen.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

19 Komissio kiinnitti 4.1.2000 päivätyssä kirjeessään Portugalin viranomaisten huomion sille toimitettuun kanteluun, joka koski asuinrakennuksien rakentamishanketta yhteisön tärkeänä pitämällä Sintra-Cascaisin alueella ja erityisemmin Cabo Rason ja Ponta do Abanon alueilla. Komissio muistutti, että tiettyjen hankkeiden, jotka saattavat vaikuttaa yhteisön tärkeänä pitämään alueeseen merkittävästi, vaikutukset on arvioitava direktiivin 92/43 mukaisesti. Komissio pyysi Portugalin viranomaisia esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa.

20 Koska komissio ei saanut kirjeeseensä vastausta, se osoitti 4.4.2000 Portugalin viranomaisille EY 226 artiklassa tarkoitetun virallisen huomautuksen, jossa se katsoi, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 92/43 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan ja toissijaisesti direktiivin 85/337 2 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on vuonna 1998 tehnyt mahdolliseksi luvan antamisen kahdelle matkailuhankkeelle, jotka sisältävät asuinrakennuksia, hotelleja ja golfkenttiä ja jotka sijaitsevat alueella, joka on kansallisessa alueiden luettelossa ja jota olisi pitänyt ehdottaa Natura 2000-verkostoon liitettäväksi yhteisön tärkeänä pitämänä alueena, ilman että se olisi riittävällä tavalla arvioinut hankkeiden ympäristövaikutukset.

21 Komissio katsoi erityisesti, että vaikka ympäristövaikutuksia ei arvioitu direktiivin 92/43 nojalla, arviointi olisi pitänyt suorittaa direktiivin 85/337 nojalla. Vaikka kysymyksessä olevat hankkeet mainitaan direktiivin 85/337 liitteessä II, Portugalin viranomaiset ovat ylittäneet harkintavallan, joka annetaan niille tämän direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa mutta jota, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, rajoittaa kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohta (ks. vastaavasti asia

C-392/96, komissio v. Irlanti, tuomio 21.9.1999, Kok. 1999, s. I-5901, 64 kohta). Komission mukaan hankkeilla on epäilyksettä merkittäviä ympäristövaikutuksia, koska kyseiset alueet sisältävät direktiivin 92/43 liitteessä I mainittuja luontotyyppejä ja saman direktiivin liitteessä II mainittuja lajeja.

22 Portugalin hallitusta kehotettiin esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa virallisen huomautuksen vastaanottamisesta.

23 Portugalin viranomaiset lähettivät 30.3.2000 päivätyllä kirjeellään komission 4.1.2000 päivättyyn kirjeeseen antamansa vastauksen, joka vastaanotettiin 7.4.2000.

24 Ne viittasivat kirjeessään asian kannalta merkitykselliseen lainsäädäntöön ja merkityksellisiin hallinnollisiin päätöksiin. Ne täsmensivät, että Cabo Rason alueella ei ollut hyväksytty ainuttakaan hanketta. Ponta do Abanon alueen hankkeen osalta ne korostivat, että sen sijoittamisesta oli päätetty paljon ennen direktiivin 92/43 mukaisen kansallisen alueiden luettelon laatimista.

25 Portugalin viranomaiset myönsivät, että asetus nro 186/90, jolla direktiivi 85/337 saatettiin osaksi kansallista oikeusjärjestystä, oli voimassa annettaessa lupa hankkeelle. Niiden mukaan Ponta do Abanon alueelle suunnitellut matkailukylät eivät kuitenkaan kokonsa puolesta täyttäneet niitä lakisääteisiä edellytyksiä, joiden mukaan vaadittaisiin ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toteuttamista.

26 Ne ilmoittivat lisäksi komissiolle, että ne olivat vain hieman aiemmin päättäneet tarkastella uudelleen ja lykätä välittömästi Sintra-Cascaisin luonnonpuiston kunnostamissuunnitelmaa matkailuun ja vapaa-ajan käyttöön soveltuvilla alueilla ja että ne olivat päättäneet toteuttaa ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä, joilla välittömästi kiellettäisiin uusien kompleksien rakentaminen näille alueille, mukaan lukien Cabo Rason alue.

27 Portugalin viranomaiset vastasivat 14.6.2000 päivätyllä kirjeellä 4.4.2000 päivättyyn viralliseen huomautukseen todeten, että komissio oli lähettänyt tämän huomautuksen perehtymättä 30.3.2000 päivättyyn kirjeeseen, minkä perusteella komissio voisi, tarkasteltuaan sille toimitettuja vastauksia joko lopettaa asian käsittelyn tai aloittaa uuden EY 226 artiklassa tarkoitetun oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn.

28 Portugalin viranomaiset muistuttivat edelliseen kirjeeseensä sisältyvistä seikoista ja korostivat, että ne eivät ymmärtäneet viittauksia direktiiviin 92/43, koska rakennushankkeen sijoittamiselle annettiin lupa Sintra-Cascaisin luonnonpuiston kunnostamissuunnitelman perusteella vuonna 1996, eikä vuonna 1998, kuten komissio virheellisesti väittää, eli ennen kuin direktiivin 92/43 mukainen kansallinen alueiden luettelo hyväksyttiin.

29 Portugalin viranomaiset katsoivat, että koska Natura 2000 -verkostoa koskevat oikeussäännöt eivät olleet sovellettavissa silloin, kun päätös Ponta do Abanon matkailukompleksin sijoittamisesta tehtiin, tämän hankkeen osalta on arvioitava ympäristövaikutukset vain, jos tällainen velvollisuus johtuu asetuksesta nro 186/90, jolla direktiivi 85/337 pantiin täytäntöön. Tilanne ei ole tällainen, kuten 30.3.2000 päivätyssä kirjeessä esitetyistä selityksistä ilmenee.

30 Koska Portugalin hallituksen antamat vastaukset eivät tyydyttäneet komissiota, se osoitti tälle hallitukselle 25.7.2000 perustellun lausunnon, joka koski ensisijaisesti

direktiivin 92/43 noudattamatta jättämistä ja toissijaisesti direktiivin 85/337 noudattamatta jättämistä, ja siinä annettiin Portugalin tasavallalle kahden kuukauden määräaika perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseksi.

31 Komissio toisti, että direktiivin 85/337 4 artiklan 2 kohtaan perustuva harkintavalta on käsiteltävänä olevassa tapauksessa ylitetty. Hankkeilla olisi täysin epäilyksettä ollut merkittäviä ympäristövaikutuksia, koska kysymyksessä olevilla alueilla oli direktiivin 92/43 liitteessä I mainittuja luontotyyppejä ja saman direktiivin liitteessä II mainittuja lajeja.

32 Komissio on riitauttanut Portugalin viranomaisten väitteen siitä, että direktiivi 92/43 ei ollut sovellettavissa, kun päätös hankkeen sijoittamisesta tehtiin. Se on todennut tältä osin, että Portugalin lainsäädännön mukaisesti luvan antaminen kaupunkisuunnitteluhankkeille kuuluu kunnan viranomaisten toimivaltaan. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa Cascaisin kunta julkaisi hankkeen täytäntöönpanon hyväksymistä koskevan päätöksen 9.3.1998 eli sen jälkeen kun Sintra-Cascaisin alue oli sisällytetty direktiivin 92/43 mukaisesti laadittuun kansalliseen alueiden luetteloon.

33 Komissio totesi näin ollen uudelleen, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 92/43 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan ja toissijaisesti direktiivin 85/337 2 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt mahdolliseksi luvan antamisen Ponta do Abanon alueella eli alueella, joka on kansallisessa alueiden luettelossa ja jota olisi pitänyt ehdottaa Natura 2000 -verkostoon liitettäväksi yhteisön tärkeänä pitämänä alueena, sijaitsevalle matkailukompleksia koskevalle hankkeelle, johon kuuluu asuinrakennuksia, hotelleja ja golfkenttiä, ilman että tämän hankkeen ympäristövaikutuksia on arvioitu.

34 Portugalin hallitus pyysi 29.9.2000 päivätyssä kirjeessään kahden kuukauden pidennystä komission perusteltuun lausuntoon vastaamiseksi asettamaan määräaikaan.

35 Se vastasi perusteltuun lausuntoon 20.11.2000 päivätyllä kirjeellä. Se huomautti, että perustellussa lausunnossa ei enää mainittu Cabo Rason matkailukompleksia.

36 Ponta do Abanon alueen hankkeen osalta se vakuutti heti aluksi uudestaan, että direktiiviä 92/43 ei sovelleta hanketta koskevan luvan antamiseen. Se täsmensi tältä osin, että matkailuhankkeita koskee erityislainsäädäntö, jonka mukaan toimivalta antaa lupa sijoittamiseen kuuluu keskushallinnolle ja käsiteltävänä olevassa tapauksessa matkailun pääosastolle. Kunnan viranomaisten toimivalta rajoittuu infrastruktuuriin liittyvien töiden ja sitten rakennustöiden hyväksymiseen, mikä tapahtuu aina keskushallinnon hyväksymän sijoittamisen rajoissa.

37 Portugalin viranomaisten mukaan komissio on tulkinnut virheellisesti asiaa koskevaa Portugalin lainsäädäntöä. Päätös, joka on otettava huomioon arvioitaessa, onko ympäristövaikutuksia tarpeen tutkia, on niiden mukaan hankkeen sijoittamista koskeva lupapäätös, joka tehtiin vuonna 1996 eli ennen kuin Sintra-Cascaisin alue otettiin kansalliseen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon direktiivin 92/43 mukaisesti.

38 Siltä osin kuin kysymys on direktiivin 85/337 noudattamatta jättämisestä, Portugalin viranomaiset ovat katsoneet, että komission kanneperuste nojautuu yhteen väitteeseen eli siihen, että direktiivin 85/337 4 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille annetun harkintavallan rajat on ylitetty, koska ei ole epäilystäkään siitä, että hankkeilla olisi ollut merkittäviä ympäristövaikutuksia, koska kysymyksessä olevilla alueilla oli direktiivin 92/43 liitteessä I mainittuja luontotyyppejä ja saman direktiivin liitteessä I mainittuja lajeja.

39 Portugalin viranomaiset kiistivät tämän tulkinnan kahdella perusteella. Ne väittivät ensiksi, että sen valvonta, miten jäsenvaltiot käyttävät niille direktiivin 85/337 4 artiklan 2 kohdassa annettua harkintavaltaa, voi kohdistua vain direktiivin täytäntöönpanoon. Näin ollen Ponta de Abanon osalta vuonna 1996 tehtyä päätöstä ei voida kyseenalaistaa, koska täytäntöönpanoa ei tältä osin ole riitautettu, sillä muutoin aiheutettaisiin oikeudellisen epävarmuuden tila julkishallinnolle ja kansalaisille, joihin sovelletaan sellaisia epävarmoja oikeussääntöjä, jotka jatkuvasti saattavat joutua yhteisöjen viranomaisten suorittaman jälkikäteisen tapauskohtaisen valvonnan kohteeksi.

40 Portugalin viranomaiset korostivat lisäksi, että direktiivin 85/337 noudattamatta jättämisen toteamisen perusteleminen sillä, että Ponta do Abanon hanke uhkaa direktiivillä 92/43 suojeltavia arvoja, merkitsisi direktiivin 92/43 soveltamista taannehtivasti. Niiden mukaan direktiiviin 92/43 ja myöhemmin laadittuun kansalliseen alueiden luetteloon ei voida vedota sen määrittämiseksi, mitä prosessuaalisia sääntöjä oli sovellettava Ponta do Abanoa koskevaa päätöstä tehtäessä.

41 Portugalin viranomaiset totesivat lopuksi, että matkailukompleksit sisältyvät joka tapauksessa vain direktiivin 85/337 liitteeseen II ja että näin ollen se, että vaikutuksia ei niiden osalta ole arvioitu, ei voi merkitä yhteisön oikeuden rikkomista.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten lausumat

42 Portugalin tasavalta toteaa vastineessaan, että kanne on jätettävä tutkimatta, koska komissio on muuttanut oikeudenkäynnin kohdetta oikeudenkäyntiä edeltävään menettelyyn nähden. Vaikka perustellussa lausunnossa mainittiin

ensisijaisesti direktiivin 92/43 ja toissijaisesti direktiivin 85/337 noudattamatta jättäminen, kannekirjelmässä ei enää mainita direktiivin 85/337 noudattamatta jättämistä. Kysymys on oikeudenkäynnin kohteen muuttamisesta eikä pelkästään sen rajoittamisesta, koska asian ydinkysymystä on muutettu.

43 Portugalin tasavalta katsoo, että komissio olisi voinut täsmentää sen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, josta sitä moititaan, perusteltua lausuntoa antaessaan, koska Portugalin viranomaiset olivat esittäneet väitteet, joiden perusteella direktiivin 92/43 noudattamatta jättämistä koskeva peruste olisi voitu peruuttaa, ennen tämän lausunnon antamista ja erityisesti 30.3. ja 14.6.2000 päivätyissä kirjeissään.

44 Se muistuttaa lisäksi, että komissio on koko ajan esittänyt direktiivin 85/337 noudattamatta jättämistä koskevan kanneperusteen toissijaisesti ja yksinomaan sillä perusteella, että hankkeella olisi ollut merkittäviä ympäristövaikutuksia, koska alueella oli direktiivin 92/43 liitteessä I mainittuja luontotyyppejä ja liitteessä II mainittuja lajeja. Portugalin tasavallan mukaan se on tässä yhteydessä keskittänyt argumentaationsa ensisijaisesti esitetyn kanneperusteen tarkasteluun. Tämän vuoksi komissio on muuttaessaan kanneperustetta kannekirjelmässä muuttanut asian ydinkysymyksen kysymykseksi direktiivin 85/337 täytäntöönpanon laiminlyönnistä, eikä Portugalin viranomaisilla ole ollut mahdollisuutta kehitellä tätä kanneperustetta koskevaa puolustustaan.

45 Portugalin tasavallan mukaan komissio esittää kannekirjelmässään uusia argumentteja, joita ei ole esitetty oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa, perusteeksi direktiivin 85/337 täytäntöönpanon laiminlyönnin toteamiselle. Sen mukaan komissio väittää erityisesti, että Portugalin viranomaiset ovat pitäneet kansallisessa lainsäädännössä vahvistettuja rajoja ehdottomina, ilman että ne olisivat tarkastelleet hankkeen laatuun, kokoon ja sijaintiin liittyvien merkittävien ympäristövaikutusten olemassaolon mahdollisuutta.

46 Tämän viimeisen kohdan osalta Portugalin tasavalta toteaa, että komission olisi pitänyt ottaa huomioon Portugalin viranomaisten esittämät vastaukset tai antaa täydentävä perusteltu lausunto yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti ja näin ollen antaa Portugalin tasavallalle mahdollisuus puolustautua direktiivin 85/337 täytäntöönpanon väitetyn laiminlyönnin osalta.

47 Se katsoo lisäksi, että komissio on loukannut sen puolustautumisoikeuksia, koska komissio ei ole missään oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn vaiheessa asettanut selkeästi ja suoraan kyseenalaiseksi kansallisen lainsäädännön soveltamista käsiteltävänä olevassa tapauksessa. Erityisesti komissio ei ole milloinkaan selittänyt, minkä vuoksi arviointi, jonka Portugalin viranomaiset suorittivat kansallisen lainsäädännön avulla selvittääkseen merkittävien ympäristövaikutusten olemassaolon, ei olisi ollut asianmukainen.

48 Komissio riitauttaa vastauskirjelmässään Portugalin hallituksen esittämän oikeudenkäyntiväitteen.

49 Komissio katsoo ottaneensa huomioon Portugalin viranomaisten 4.1.2000 päivättyyn kirjeeseen ja 4.4.2000 päivättyyn viralliseen huomautukseen antamat vastaukset. Sen mukaan vasta perusteltuun lausuntoon annetun vastauksen yhteydessä tehdyt täsmennykset mahdollistivat sen, että se ei enää pysynyt väitteessään direktiivin 92/43 noudattamatta jättämisestä, koska Portugalin viranomaiset selittivät tässä vastauksessa täsmällisemmin, että töiden hyväksymisestä vuonna 1998 tehty päätöksen ulottuvuus oli suppea hankkeen sijoittamisesta vuonna 1996 tehtyyn päätökseen verrattuna.

50 Se, että direktiivin 85/337 noudattamatta jättäminen esitettiin oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä vain toissijaisesti direktiivin 92/43 noudattamatta jättämiseen nähden, ei estä komissiota pysyttämästä kannekirjelmässä yksinomaan tätä väitettä. Kysymys on oikeudenkäynnin kohteen rajaamisesta eikä sen muuttamisesta.

51 Tältä osin komissio kiistää, että se olisi oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä esittänyt vain yhden, direktiiviin 92/43 perustuvan väitteen. Komission mukaan sekä virallinen huomautus että perusteltu lausunto sisälsivät selkeän argumentaation, jonka nojalla on perusteltua arvioida hankkeen vaikutuksia direktiivin 85/337 asian kannalta merkityksellisten säännösten valossa riippumatta direktiiviin 92/43 liittyvistä seikoista. Portugalin viranomaisten oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä esittämät toteamukset osoittavat, että nämä viranomaiset olivat ymmärtäneet komission argumentaation tältä osin.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

52 On todettava, että oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ei sujunut siten, että komission esittämät perusteet ja Portugalin tasavallan esittämät puolustautumisperusteet olisivat selvinneet nopeasti. Yhtäältä komission 4.1.2000 päivätyssä kirjeessä kanneperusteita ei ollut muotoiltu täsmällisesti ja toisaalta komissio ei voinut Portugalin viranomaisten tähän kirjeeseen myöhässä toimittaman vastauksen perusteella ottaa 4.4.2000 päivätyssä perustellussa lausunnossa huomioon tiettyjä näihin perusteisiin annettuja vastauksia.

53 Nämä seikat eivät kuitenkaan näytä voivan saattaa kyseenalaiseksi kysymystä kanteen tutkittavaksi ottamisesta. On palautettava mieleen, että oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle yhtäältä tilaisuus täyttää yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteensa ja toisaalta tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan (em. asia komissio v. Irlanti, tuomion 51 kohta).

54 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa komissiolla on ollut tilaisuus esittää ne perusteet, joilla se arvostelee Portugalin tasavaltaa, ja tällä puolestaan on ollut mahdollisuus esittää merkityksellisiksi katsomansa huomautukset. Tältä osin oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoitus on toteutunut.

55 Ei voida hyväksyä väitettä, jonka Portugalin tasavalta esitti prosessinedellytysten puuttumisesta sillä perusteella, että direktiiviin 85/337 vedottiin vain toissijaisesti oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä, vaikka tähän direktiivin perustuva peruste on ainoa noudattamatta jättämistä koskeva peruste ja asian ydinkysymys. Riittää kun todetaan, että tämä peruste on tosiasiallisesti osa virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa esitettyjä perusteita ja että se esitettiin lyhyesti, mutta riittävällä tavalla. Sen toissijainen luonne ei millään tavoin estänyt Portugalin tasavaltaa esittämästä sitä koskevia huomioitaan.

56 Väite siitä, että komissio ei ole esittänyt selityksiä sen osalta, että Portugalin viranomaiset olisivat rikkoneet direktiiviä 85/337 antaessaan luvan matkailukompleksihankkeelle Ponta do Abanon alueelle, on tutkittava asiakysymyksen yhteydessä.

Asiakysymys

Asianosaisten lausumat

57 Komissio riitauttaa kannekirjelmässään Portugalin tasavallan oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä esittämän väitteen, jonka mukaan jäsenvaltioille annetun harkintavallan käyttämisen valvonta tulee kysymykseen vain siltä osin kuin kysymys on direktiivin asianmukaisesta täytäntöönpanosta. Komissio viittaa tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996, Kok. 1996, s. I-5403, 49 ja 50 kohta; asia C-435/97, WWF ym., tuomio 16.9.1999, Kok. 1999, s. I-5613, 44 kohta ja em. asia komissio v. Irlanti, tuomion 64 kohta). Se päättelee, että Portugalin tasavalta ei voi pätevästi vedota direktiivin 85/337 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan asianmukaiseen täytäntöönpanoon välttyäkseen kyseisen 2 artiklan 1 kohdan mukaiselta velvollisuudelta arvioida erityinen hanke, jolla, kuten Ponta do Abanon alueella toteutettuihin yrityksiin liittyvällä hankkeella — — vaikkakin se kuuluu tämän direktiivin liitteen II alaan — — saattaa laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.

58 Komissio kiistää, että hankkeen ympäristövaikutusten arviointi voisi aiheuttaa "oikeudellisen epävarmuuden tilan julkishallinnolle ja kansalaisille, joihin sovelletaan sellaisia epävarmoja oikeussääntöjä, jotka jatkuvasti saattavat joutua yhteisöjen viranomaisten suorittaman jälkikäteisen tapauskohtaisen valvonnan kohteeksi". Komissio muistuttaa ensiksi, että jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely mahdollistaa jäsenvaltioille asetettujen velvoitteiden täsmällisen merkityksen määrittelemisen tulkintaeroavuuksien tapauksessa.

59 Komissio korostaa sitten, että kun kysymys on hankkeesta, joka kuuluu direktiivin 85/337 liitteen II alaan mutta joka ei täytä kansallisessa lainsäädännössä asetettuja kriteerejä tai siinä vahvistettuja rajoja, kansallisten viranomaisten on hankkeen laatu, koko ja sijainti huomioon ottaen tutkittava konkreettisesti merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisuus, joka on perusteena direktiivin 85/337 mukaiselle ympäristövaikutusten arvioinnille.

60 Komissio palauttaa lopuksi mieleen, että niin kauan kuin esitettyjen hankkeiden hyväksymisestä ei ole tehty hallinnollista päätöstä, rakennuttaja ei voi vedota saavutettuihin oikeuksiin (julkisasiamies Mischon ratkaisuehdotus asiassa C-150/97, komissio v. Portugali, tuomio 21.1.1999, Kok. 1999, s. I-259, ratkaisuehdotuksen 22 kohta).

61 Ottaen huomioon edellä mainitun oikeuskäytännön komissio katsoo, että ei riitä, että Portugalin viranomaisten tavoin vakuutetaan, että asianomainen hanke ei kokonsa vuoksi täytä ympäristövaikutusten arvioinnin lakisääteisiä edellytyksiä. Se toteaa, että päinvastoin asetuksissa nro 8/94 ja 9/94 kuvataan Sintra-Cascaisin luonnonpuisto, jossa Ponta do Abanon alue sijaitsee, alueena

— jolla on kiistämättömän merkittäviä luonnonarvoja, jotka ovat kansallista tai jopa yleismaailmallista luonnonperintöä

— joka on erittäin haavoittuva.

62 Se päättelee tästä, että vaikka hanke ei olosuhteet huomioon ottaen täyttäisikään kansallisessa lainsäädännössä säädettyä kokovaatimusta, Portugalin viranomaisten olisi pitänyt suorittaa ympäristövaikutusten arviointi ennen hankkeen sijoittamista koskevan lupapäätöksen tekemistä.

63 Portugalin tasavalta katsoo vastineessaan, että hankkeen sijoittamista koskeva lupapäätös ei ollut vastoin direktiivin 85/337 sanamuotoa.

64 Sen mukaan Portugalin viranomaiset ovat tarkastelleet mahdollisia merkittäviä ympäristövaikutuksia direktiivin 85/337 2 artiklan 1 kohdan säännösten mukaisesti. Tarkastelu tapahtui kahdessa osassa siten, että tutkittiin

— hankkeen laatu ja sijainti sen lainsäädännön valossa, jolla direktiivi 85/337 pantiin täytäntöön

— hankkeen laatu, koko ja sijainti tutkimalla, onko se yhdenmukainen Sintra-Cascaisin luonnonpuiston kunnostamissuunnitelman kanssa eli asetuksen nro 9/94 kanssa.

65 Portugalin tasavalta täsmentää, että kansallisessa lainsäädännössä, jolla direktiivi 85/337 pantiin täytäntöön, määriteltiin kaksi kriteeriä matkailukompleksihankkeiden alistamiselle ympäristövaikutusten arvioinnille eli se, että niistä ei ole säädetty alueen kunnostamistoimenpiteiden yhteydessä, ja se, että niillä on tiettyjä ominaisuuksia (laajuus tai käyttöaste). Kun otetaan huomioon, että hanke sijaitsee alueella, joka on Sintra-Cascaisin luonnonpuiston kunnostamissuunnitelmassa määritelty matkailuun soveltuvaksi alueeksi, Portugalin viranomaisilla oli käytössään seikat, joiden nojalla ne saattoivat päätellä, että vaikka hanke sijaitsi ympäristöllisesti hyvin arvokkaalla alueella, se ei todennäköisesti aiheuttaisi merkittäviä ympäristövaikutuksia, jotka olisivat liittyneet sen laatuun ja sijaintiin.

66 Portugalin tasavalta toteaa, että Sintra-Cascaisin luonnonpuiston kunnostamissuunnitelmaa edelsi 1981–1994 voimassa ollut suunnitelma alueen jakamisesta osiin ja että näitä kahta suunnitelmaa edelsivät lukuisa määrä luonnonperintöä koskevia tutkimuksia ja hyvin laajat julkiset keskustelut, joihin osallistuivat paitsi kansalaiset ja kansalaisjärjestöt, myös useat yliopistolliset laitokset ja julkiset elimet.

67 Sintra-Cascaisin luonnonpuiston kunnostamissuunnitelma käsitti luonnonsuojeluun soveltuvat alueet, maaseutuympäristöalueet, kaupunkiympäristöalueet ja matkailuun ja vapaa-ajan käyttöön soveltuvat alueet. Portugalin tasavalta toteaa, että merkittävät luonnonarvot, mukaan lukien ne, joiden Portugalin viranomaiset ovat myöhemmin todenneet koskevan direktiivin 92/43 liitteissä tarkoitettuja lajeja ja luontotyyppejä, on asianmukaisesti suojattu luokittelemalla alueet, joilla näitä lajeja ja luontotyyppejä on, kunnostamissuunnitelmassa määritellyiksi luonnonsuojeluun soveltuviksi alueiksi. Tämä suunnitelma on sen mukaan riittävä väline hallinnoitaessa niitä luonnonarvoja, joihin Sintra-Cascaisin luonnonpuiston perustaminen kohdistuu. Sitä, että Portugalin viranomaiset antoivat hankkeelle luvan, on tarkasteltava näiden luonnonarvojen valossa.

68 Matkailuun ja vapaa-ajan käyttöön soveltuva alue, jonne lomakylät on tarkoitus rakentaa, on sen mukaan asianmukaisesti luonnehdittu luonnonperinnön näkökulmasta. Kysymys on alueesta, jolla on pääosin sekundaarisia, turmeltuneita ja rakenteellisesti yksinkertaistuneita kasviyhteisöjä, jotka muodostuvat välimerellisistä pensaikoista, jotka ovat syntyneet kehittyneempien yhteisöjen luonnollisesta uudistumisesta ja jotka aiempien kausien toisiaan seuranneet tulipalot ovat aiemmin tuhonneet, sekä pienistä jäännösalueista, joilla kasvaa eucalyptusta, rannikkomäntyä, hopeapinjaa ja aleponmäntyä.

69 Portugalin viranomaiset ovat siis tutkineet sen, että hanke on kunnostamissuunnitelman eritelmien vaatimusten mukainen muun muassa ympäristön laatua, maisemaa ja arkkitehtuuria koskevien kriteerien noudattamisen osalta, sekä sen, että se on asetuksen nro 9/94, jolla kunnostamishanke hyväksyttiin, 21 §:ssä määriteltyjen parametrien mukainen kokonsa ja käyttöasteensa puolesta. Hankkeelle annettiin lupa vasta luonnonpuiston johtokomitean annettua puoltavan lausunnon, jossa todettiin, että hanke täytti ympäristöä, maisemaa ja arkkitehtuuria koskevat laatuvaatimukset asetuksen nro 9/94 20 ja 4 §:n mukaisesti.

70 Portugalin tasavalta kiistää näin ollen komission väitteen, jonka mukaan hankkeella olisi väistämättä merkittäviä ympäristövaikutuksia pelkästään sen vuoksi, että se on sijoitettu Sintra-Cascaisin luonnonpuistoon. Se korostaa, että sijoitusalueen haavoittuvuus, samoin kuin hankkeen laatu ja koko, on otettu asianmukaisesti huomioon. Näin ollen Portugalin viranomaiset eivät ole jättäneet noudattamatta niille direktiivissä 85/337 asetettuja velvoitteita, koska ne ovat konkreettisesti tutkineet hankkeen sen mahdollisten merkittävien ympäristövaikutusten kannalta tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

71 Komissio katsoo vastauskirjelmässään, että Portugalin hallituksen vastineessaan esittämät täsmennykset vahvistavat, että viranomaiset eivät ole suorittaneet konkreettista arviointia, vaan ne ovat pelkästään tutkineet, että hanke täytti kansallisessa lainsäädännössä säädetyt edellytykset. Komission mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on osoitettu kannekirjelmässä esitetyin perustein ja se viittaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

72 Komission mukaan Portugalin viranomaisten esittämät täsmennykset vahvistavat komission kantaa. Se, että hanke sijaitsee alueella, joka on kansallisessa lainsäädännössä määritelty "matkailuun soveltuvaksi alueeksi", ei takaa sitä, etteikö konkreettisessa tapauksessa esiintyisi merkittäviä ympäristövaikutuksia. Lisäksi toimitetut tiedot osoittavat, että kysymyksessä oleva hanke sijaitsee erittäin haavoittuvalla alueella, jossa oleva kasvisto ainakin on jo turmeltunut, mikä vahvistaa komission näkemystä siitä, että ympäristövaikutukset on arvioitava.

73 Komissio huomauttaa lopuksi, että väite, jonka mukaan Sintra-Cascaisin luonnonpuiston kunnostamissuunnitelma on riittävä väline hallinnoitaessa Sintra-Cascaisin luonnonpuiston perustamisessa tarkoitettuja säilyttämisnäkökohtia, ei ole yhdenmukainen niiden tietojen kanssa, jotka Portugalin viranomaiset toimittivat 30.3.2000 päivätyssä kirjeessään ja joiden mukaan tätä kunnostamissuunnitelmaa oli päätetty tarkastella uudelleen ja lykätä se välittömästi sekä kieltää uudet rakennushankkeet matkailuun ja vapaa-ajan käyttöön soveltuvilla alueilla.

74 Portugalin tasavalta huomauttaa vastauskirjelmässään, että vaikuttaa siltä, että komissio sekoittaa keskenään Ponta do Abanon alueen, jota koskeville hankkeille on annettu lupa, ja Sintra-Cascaisin luonnonpuiston. Viimeksi mainittu on aina ollut hyvin tiheään asutettu, ja siihen sisältyy kaupunkialueita, maaseutualueita ja vapaa-ajan käyttöön soveltuvia alueita ympäristöllisesti hyvin arvokkaiden alueiden lisäksi.

75 Tässä oikeudenkäynnissä ei ole kysymys siitä, että Portugalin viranomaiset tunnustavat Sintra-Cascaisin luonnonpuiston ympäristölliset arvot. Tämä on Portugalin tasavallan mukaan kuitenkin ainoa väite, johon komissio vetoaa kanteensa perusteeksi.

76 Portugalin tasavalta väittää komission vastauskirjelmässä esitettyjen argumenttien valossa, että komissio ei tulkitse oikein direktiiviä 85/337. Sen mukaan komissio sekoittaa tämän direktiivin 5–10 artiklan mukaisen arviointimenettelyn ja sen arvioimisen, onko olemassa merkittäviä ympäristövaikutuksia, mikä tapahtuu mahdollista muodollista arviointimenettelyä edeltävänä "simple screening" -tyyppisenä menettelynä. Tämä edeltävä tarkastelu on käsiteltävänä olevassa tapauksessa toteutettu siten, että on tutkittu hankkeen laatu, koko ja sijainti tarkasteltaessa sen yhteensopivuutta kunnostamissuunnitelman kanssa, ja sitä vahvistaa se, että Sintra-Cascaisin luonnonpuiston johtokomitea antoi puoltavan lausunnon, mikä oli välttämätön sijoituksen hyväksymiseksi asetuksen nro 9/94 järjestelmän mukaisesti. On siis virheellistä väittää, että "se, että hanke sijaitsee alueella, joka on kansallisessa lainsäädännössä määritelty matkailuun soveltuvaksi alueeksi, ei millään tavoin takaa sitä, ettei konkreettisessa tapauksessa esiintyisi merkittäviä ympäristövaikutuksia".

77 Portugalin tasavallan mukaan kunkin Sintra-Cascaisin luonnonpuiston alueen osasen laatu on määritelty niissä lukuisissa tutkimuksissa, joiden perusteella voitiin määrittää rajat, jotka vahvistettiin kunnostamissuunnitelmassa, ja laatia säännöstö, jossa asetetaan normit, tyyppijärjestelmät ja ne käyttöasteet, jotka ovat sallittuja alueilla, jotka voidaan kaupunkimaistaa, kuten matkailuun ja vapaa-ajan käyttöön soveltuvilla alueilla, joilla kysymyksessä olevalle hankkeelle on annettu lupa.

78 Portugalin tasavalta kiistää, että hankkeen sijoittaminen alueelle, jossa kasvillisuus on turmeltunutta ja yksinkertaistunutta, vahvistaa käsitystä siitä, että ympäristövaikutusten arviointi on tarpeen. Ei voida väittää, että yhteisön

säännöstön ja kansallisen lainsäädännön suojelutavoitteilla pyrittäisiin mahdollisesti siihen, että palautetaan ne luonnonolosuhteet, jotka vallitsivat ennen kuin alueet luokiteltiin luonnonsuojelualueiksi tai ennen kuin ihminen otti nämä alueet haltuunsa. Komissiolla ei sen mukaan ole myöskään valtaa asettaa kyseenalaiseksi suojelualueen ympäristöllisiä arvoja koskevia kansallisen tason hallinnointikriteerejä, jotka on määritelty huomattavasti aikaisemmin kuin jäsenvaltioiden oli pitänyt panna direktiivi 92/43 täytäntöön.

79 Mitä tulee Sintra-Cascaisin luonnonpuiston kunnostamissuunnitelman lykkäämiseen, Portugalin hallitus toteaa, että se halusi tarkistaa suunnitelmaa sen taustalla olevien eri tekijöiden tarkastelun perusteella, — — muun muassa sen seikan perusteella, että direktiivin 92/43 saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestelmää merkitsi Portugalin valtiolle lisääntyneitä velvollisuuksia siltä osin kuin kysymys oli sen myötävaikutuksesta Natura 2000 -verkoston luomiseen. Yhteisön oikeudesta johtuvien velvollisuuksien noudattamisen arviointi on kuitenkin tehtävä niiden säilyttämisarvojen valossa, jotka on suojattu lainsäädännössä, jota sovellettiin luonnonpuiston perustamisajankohtana, eikä direktiivin 92/43 sisältämien arvojen valossa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

80 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 226 artiklan nojalla aloitetussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen väitteensä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Sen tehtävänä on esittää yhteisöjen tuomioistuimelle kaikki tarvittavat seikat, jotta tämä voi todeta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, eikä se tällöin voi nojautua minkäänlaisiin olettamiin (ks. mm. asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982, Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta; asia C-404/00, komissio v. Espanja, tuomio 26.6.2003, Kok. 2003, s. I-6695, 26 kohta ja asia C-434/01, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 6.11.2003, Kok. 2003, s. I-13239, 21 kohta).

81 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa komissio perustaa näkemyksensä direktiiviin 85/337, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut, kun se arvostelee Portugalin tasavaltaa siitä, että ympäristövaikutuksia ei ole tutkittu ennen luvan antamista sellaiselle hankkeelle, jolla, vaikkakaan se ei ylitä jäsenvaltioille direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa asetettuja rajoja, todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia laatunsa ja sijaintinsa vuoksi Sintra-Cascaisin luonnonpuiston Ponta do Abanon alueella.

82 Näyttääkseen toteen, että direktiivin 85/337 2 artiklan 1 kohtaa ei ole noudatettu, komission on osoitettava, että jäsenvaltio ei ole toteuttanut kaikkia tarpeellisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä arvioidaan niiden hankkeiden vaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tämä voidaan tehokkaasti näyttää toteen siten, että osoitetaan, että jäsenvaltio ei ole toteuttanut tarpeellisia toimenpiteitä tutkiakseen, ettei hanke saavuta direktiivin 85/337 4 artiklan 2 kohdassa säädettyjä rajoja ja että sillä todennäköisesti kuitenkin on merkittäviä ympäristövaikutuksia laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi. Komissio voi myös osoittaa, että sellaisen hankkeen, jolla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, vaikutuksia ei ole tutkittu, vaikka näin olisi pitänyt tehdä.

83 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa Portugalin tasavalta on väittänyt, että Sintra-Cascaisin luonnonpuistoa koskevan kunnostamissuunnitelman olemassaolon ja tässä suunnitelmassa määrättyjen lupamenettelyjen vuoksi oli toteutettu kaikki tarpeelliset toimenpiteet, jotta ennen luvan myöntämistä tässä puistossa sijaitsevalle hankkeelle viranomaiset tutkivat, oliko hankkeella todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia ja näin ollen sen, oliko vaikutukset tutkittava.

84 Komissio ei kuitenkaan ole kiistänyt tätä väitettä. Se ei myöskään ole osoittanut, että Portugalin viranomaiset olisivat käsiteltävänä olevassa tapauksessa ylittäneet niillä olevan harkintavallan, kun ne eivät tutkineet ympäristövaikutuksia ennen kuin ne antoivat tälle hankkeelle luvan, vaikka sillä todennäköisesti oli merkittäviä ympäristövaikutuksia.

85 Ei riitä, että osoitetaan, että hanke toteutetaan luonnonpuiston alueella, jotta voitaisiin olettaa, että tällä hankkeella on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Komission on esitettävä ainakin joitakin todisteita niistä ympäristövaikutuksista, joita hankkeella saattaa olla.

86 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa komissio ei ole vastannut Portugalin tasavallan väitteisiin, joiden mukaan

— Sintra-Cascaisin luonnonpuistossa on ympäristöllisesti arvokkaiden alueiden lisäksi myös kaupunki-, maaseutu- ja vapaa-ajan alueita

— matkailuun ja vapaa-ajan käyttöön soveltuvat alueet, joilla hankkeet oli määrä toteuttaa, on nimenomaan valittu kasvillisuuden turmeltumisen asteen perusteella.

87 Tältä osin on riittämätöntä esittää yleinen väite, jonka mukaan se, että hanke sijaitsee alueella, joka on kansallisessa lainsäädännössä määritelty "matkailuun soveltuvaksi alueeksi", ei takaa sitä, ettei konkreettisessa tapauksessa esiintyisi

merkittäviä ympäristövaikutuksia. Komissio ei voi myöskään tyytyä vain toteamaan, että toimitetut tiedot osoittavat, että kysymyksessä oleva hanke sijaitsee erittäin haavoittuvalla alueella ja että alueella oleva kasvisto ainakin on jo turmeltunut, osoittamatta konkreettisilla todisteilla, että Portugalin viranomaiset ovat syyllistyneet ilmeiseen arviointivirheeseen antaessaan luvan hankkeelle alueella, joka on nimenomaisesti tarkoitettu tämän tyyppiselle hankkeelle.

88 On todettava, että komission esittämä asiakirja-aineisto perustuu olettamalle siitä, että luonnonpuistossa sijaitsevalla hankkeella todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tällainen olettama ei riitä direktiivin 85/337 2 artiklan 1 kohdan noudattamatta jättämisen osoittamiseksi. Joka tapauksessa on niin, että komissio ei ole oikeudellisesti riittävällä tavalla osoittanut vääriksi Portugalin tasavallan esittämiä asian kannalta merkityksellisiä selityksiä.

89 Tästä seuraa, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä ei ole näytetty toteen ja että kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

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

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Rosas La Pergola von Bahr

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä huhtikuuta 2004.

R. Grass V. Skouris

kirjaaja presidentti