UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

14 päivänä huhtikuuta 2011 *

Asiassa C-522/09,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 15.12.2009,

Euroopan komissio, asiamiehinään D. Recchia ja L. Bouyon, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Romania, asiamiehinään aluksi A. Popescu, L.-E. Batagoi, M.-L. Colonescu, A.-R. Arşinel ja J. S. Smaranda, sittemmin nämä neljä jälkimmäistä,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: romania.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot sekä tuomarit K. Schiemann, L. Bay Larsen (esittelevä tuomari), C. Toader ja A. Prechal,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.1.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Romania ei ole noudattanut luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1; jäljempänä lintudirektiivi) 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut erityissuojelualueiksi kaikkien kyseisen direktiivin liitteessä I lueteltujen lintulajien sekä niiden muuttavien

lajien, joita ei luetella tässä liitteessä, asianmukaisen suojelun varmistamiseksi lukumäärältään ja kooltaan riittäviä alueita.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

2 Lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän direktiivin liitteessä I mainittujen lajien elinympäristöjä on suojeltava erityistoimin, jotta varmistetaan lajien eloon jääminen 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.

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 Sopimus Bulgarian tasavallan ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin (EUVL 2005, L 157, s. 11) tuli voimaan 1.1.2007. Bulgarian tasavallan ja Romanian Euroopan unioniin liittymisen ehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EUVL 2005, L 157, s. 203) 53 artiklan 1 kohdan mukaan Romania toteuttaa toimenpiteet, jotka ovat tarpeen, jotta se voi noudattaa liittymispäivästä alkaen EY 249 artiklassa tarkoitettujen direktiivien säännöksiä,

jollei tässä asiakirjassa ole annettu muuta määräaikaa. Kyseisessä artiklassa määrätään myös, että Romania ilmoittaa kyseisistä toimenpiteistä komissiolle viimeistään liittymispäivänä tai tarvittaessa kyseisessä asiakirjassa annettuun määräaikaan mennessä.

4 Samassa asiakirjassa ei määrätä siirtymäajasta lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisten erityissuojelualueiden osoittamisessa eikä erityisestä määräajasta tämän direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteiden ilmoittamisessa, joten Romanian piti olla antanut ja ilmoittanut viimeistään liittymispäivänä kyseisen direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteet ja erityisesti tähän säännökseen liittyvät toimenpiteet.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

5 Koska Romania ei ollut ilmoittanut lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan perusteella edellytettyä erityissuojelualueiden kansallista luetteloa, komissio katsoi, ettei tämä jäsenvaltio ollut noudattanut näissä säännöksissä säädettyä velvoitetta, koska se ei ollut osoittanut sopivia erityissuojelualueita, ja se lähetti tälle näin ollen 23.10.2007 virallisen huomautuksen.

6 Virallisessa huomautuksessa täsmennettiin tähän liittyen seuraavaa:

”Romanian hallitus ei ole kuitenkaan tähän mennessä ilmoittanut komissiolle erityissuojelualueiden kansallista luetteloa. Tämän perusteella voidaan päätellä, että Romania ei ole noudattanut velvoitettaan toteuttaa lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyt toimenpiteet, koska se ei ole osoittanut asianmukaisia erityissuojelualueita.

– – komissio katsoo näin ollen, että Romania ei ole noudattanut – – [lintu]direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut lukumäärältään ja kooltaan sopivimpia alueita erityissuojelualueiksi kyseisen direktiivin liitteessä I luokiteltujen lajien sekä sen alueella säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien suojelemiseksi."

7 Romania totesi 21.12.2007 päivätyssä vastauksessaan, että hallitus oli tehnyt päätöksen erityissuojelualueiden osoittamisesta ja tämä päätös oli julkaistu liitteineen, joissa on luettelo erityissuojelualueista, Monitorul Oficial al României -lehdessä 31.10.2007.

8 Koska komission mukaan erityissuojelualueiksi osoitetut alueet eivät olleet lukumäärältään ja kooltaan riittäviä, kun otetaan huomioon lintudirektiivin liitteessä I lueteltujen lintulajien sekä muuttavien lajien suojelutavoitteet, se antoi 23.9.2008 perustellun lausunnon, jolla se kehotti Romaniaa toteuttamaan direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet.

9 Romanian viranomaiset vastasivat 25.11.2008 komission perusteltuun lausuntoon ja väittivät muun muassa, että komissio oli muuttanut oikeudenkäynnin kohdetta, koska virallinen huomautus perustui siihen, että erityissuojelualueiden luetteloa ei ollut toimitettu, kun taas perusteltu lausunto koski sitä, että erityissuojelualueita ei ollut osoitettu lukumäärältään ja kooltaan riittävästi. Ne esittivät myös asiakirjoihin tukeutuen perusteet, jotka oikeuttavat tiettyjen alueiden osoittamatta jättämisen kokonaan tai osittain tapauksen mukaan.

10 Koska komissio katsoi, että Romania ei edelleenkään noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, se nosti 15.12.2009 tämän kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

11 Romania esittää oikeudenkäyntiväitteen, koska se väittää komission muuttaneen kanteen kohdetta. Virallisessa huomautuksessaan komissio nimittäin moitti Romanian mukaan tätä jäsenvaltiota siitä, ettei tämä ollut toimittanut erityissuojelualueiden luetteloa, kun taas perustellussa lausunnossa se vetosi Romanian mukaan lukumäärältään ja kooltaan riittämättömään erityissuojelualueiden osoittamiseen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustellun lausunnon on kuitenkin perustuttava samoihin väitteisiin, joihin vedottiin virallisessa huomautuksessa.

12 Romanian mukaan komissio vetosi perustellussa lausunnossa ensimmäistä kertaa siihen, että osoitetut erityissuojelualueet olivat lukumäärältään ja kooltaan riittämättömät, joten Romanian viranomaisilla ei ollut mitään syytä eikä keinoa osoittaa kyseisten alueiden osoittamisen riittävyyttä vastauksessaan viralliseen huomautukseen. Vastaajana oleva jäsenvaltio väittää lisäksi, että viralliseen huomautukseen annetun vastauksen ja perustellun lausunnon välisenä aikana Romanialla ei ollut varmuutta suoritetun osoittamisen riittämättömästä luonteesta, joten se ei voinut valmistella asianmukaista puolustusta oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn alusta saakka.

13 Komissio vastaa, että se väitti virallisessa huomautuksessaan, että Romania ei ollut ilmoittanut sille lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan perusteella edellytettyä erityissuojelualueiden kansallista luetteloa ja että se ei ollut noudattanut näissä säännöksissä säädettyä velvoitetta, koska se ei ollut osoittanut asianmukaisia erityissuojelualueita. Perustellussa lausunnossa komissio väittää kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet arvioituaan täsmentäneensä, että erityissuojelualueiksi luokitellut alueet eivät olleet lukumäärältään ja kooltaan riittäviä asianomaisten säännösten valossa. Se muistuttaa tässä yhteydessä, että oikeuskäytännön ja erityisesti asiassa C-32/05, komissio

vastaan Luxemburg, 30.11.2006 annetun tuomion (Kok., s. I-11323, 56 kohta) mukaan väite, joka koskee puutteellista täytäntöönpanoa, sisältyy väistämättä väitteeseen, joka koskee koko täytäntöönpanon puuttumista, ja se on toissijainen tällaiseen väitteeseen nähden.

14 Komissio toteaa myös, että vaikka virallisen huomautuksen ja perustellun lausunnon on perustuttava samoihin väitteisiin, tämä menettelyllinen vaatimus ei voi mennä niin pitkälle, että kaikissa tapauksissa edellytetään täydellistä yhteneväisyyttä, kun oikeudenkäynnin kohdetta ei ole laajennettu eikä muutettu vaan päinvastoin supistettu. Romanian puolustautumisoikeuksia ei näin ollen ole komission mukaan loukattu.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

15 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle yhtäältä tilaisuus täyttää unionin oikeuden mukaiset velvoitteensa ja toisaalta tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan (ks. mm. asia C-147/03, komissio v. Itävalta, tuomio 7.7.2005, Kok., s. I-5969, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 Se, että asianomaisella jäsenvaltiolla on mahdollisuus esittää huomautuksensa, muodostaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyllä sopimuksella tavoitellun olennaisen takeen, vaikka jäsenvaltio päättäisikin olla käyttämättä tätä mahdollisuutta, ja tämän takeen noudattaminen on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevan menettelyn sääntöjenmukaisuutta koskeva olennainen menettelymääräys (ks. mm. asia 211/81, komissio v. Tanska, tuomio 15.12.1982, Kok., s. 4547, 9 kohta).

17 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että virallisella huomautuksellaan komissio moitti Romaniaa lähinnä siitä, ettei tämä ollut ilmoittanut komissiolle erityissuojelualueiden kansallista luetteloa, ja se vetoaa tähän väitteeseen päätelläkseen erittäin yleisin sanamuodoin, että kyseinen jäsenvaltio ei ole noudattanut velvoitettaan osoittaa sopivia erityissuojelualueita lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

18 Lisäksi Romania toimitti komissiolle alle kaksi kuukautta sen jälkeen, kun se oli saanut virallisen huomautuksen, eli 21.12.2007 erityissuojelualueiden kansallisen luettelon tällä välin osoittamistaan alueista, ja luettelosta ilmenee, että kyseinen jäsenvaltio oli osoittanut huomattavan määrän erityissuojelualueita lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti. Perustellussa lausunnossa, joka annettiin 23.9.2008, komissio kuitenkin moitti mainittua jäsenvaltiota yksityiskohtaisiin argumentteihin tukeutuen siitä, ettei tämä ollut osoittanut lukumäärältään ja kooltaan riittävästi erityissuojelualueita lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan valossa, antamatta ennalta tälle jäsenvaltiolle mahdollisuutta esittää tätä koskevat huomautuksensa.

19 Tällainen tilanne poikkeaa näin ollen selvästi siitä, johon komissio vetoaa ja joka johti asiassa komissio vastaan Luxemburg annettuun edellä mainittuun tuomioon. Tässä jälkimmäisessä tapauksessa Luxemburgin suurherttuakunta ei ollut vedonnut oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä mihinkään asianomaisen direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteeseen vaan se oli tyytynyt antamaan ymmärtää, että täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä oltiin toteuttamassa. Kyseinen jäsenvaltio väitti sen jälkeen, kun komissio oli saattanut asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, vasta vastineessaan, että oli annettu laki, jolla varmistettiin asianomaisen direktiivin asianmukainen täytäntöönpano. Tässä tilanteessa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jos oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely on saavuttanut tavoitteensa, joka on asianomaisen jäsenvaltion oikeuksien suojaaminen, tämä jälkimmäinen ei voi moittia komissiota siitä, että tämä on laajentanut tai muuttanut kyseisessä oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä määriteltyä kanteen kohdetta, sillä perusteella, että komissio on moitittuaan jäsenvaltiota siitä, ettei tämä ole pannut direktiiviä täytäntöön, täsmentänyt vastauskirjelmässään, että täytäntöönpano, johon asianomainen

jäsenvaltio on vedonnut ensimmäisen kerran vastineessaan, on virheellinen tai puutteellinen kyseisen direktiivin tiettyjen säännösten osalta (em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 54–56 kohta).

20 Edellä esitetyn valossa on näin ollen todettava, että virallisessa huomautuksessa ei yksilöity riittävästi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, josta Romaniaa sitten moititaan perustellussa lausunnossa, ja että oikeudenkäyntiä edeltäneellä menettelyllä ei saavutettu sen tavoitetta, joka on sen varmistaminen, että asianomaisella jäsenvaltiolla on oikeus esittää huomautuksensa komission esittämistä väitteistä, joten kanne on jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

21 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Romania on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne jätetään tutkimatta.

2) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset