JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER

7 päivänä maaliskuuta 2000 *

1. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Yhdistynyt kuningaskunta) [1] on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen, joka koskee luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY [2] (jäljempänä luontodirektiivi) [3] 2 artiklan 3 kohdan ja 4 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2. Kyseisellä direktiivillä pyritään luomaan yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suotuisan suojelun tason säilyttämiseksi tai ennalleen saattamiseksi jäsenvaltioiden alueilla. [4] Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi on direktiivin mukaan muun muassa osoitettava erityisten suojelutoimien alueita [5] noudattamalla menettelyä, joka luontodirektiivin 4 artiklan mukaan jakautuu kolmeen vaiheeseen.

3. High Court pyytää yhteisöjen tuomioistuinta täsmentämään, mikä on jäsenvaltioiden toimivallan laajuus luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa *erityisten suojelutoimien alueiden osoittamismenettelyn ensimmäisessä vaiheessa*, ja tarkemmin sanoen toteamaan, onko jäsenvaltiolla yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi soveltuvien alueiden luetteloa laatiessaan velvollisuus vaiko ainoastaan oikeus ottaa huomioon ne vaatimukset ja erityisesti taloudelliset vaatimukset, joista säädetään kyseisen direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa.

I Asiaa koskevat yhteisön oikeussäännöt

4. Luontodirektiivin — joka on hyväksytty EY:n perustamissopimuksen 130 r ja 130 s artiklan (joista on muutettuina tullut EY 174 ja EY 175 artikla) nojalla — tarkoitus on ilmaistu seuraavasti:

"Luontotyypit huononevat jatkuvasti jäsenvaltioiden Euroopassa olevilla alueilla ja yhä useampi luonnonvarainen laji on vakavasti uhanalainen; uhanalaiset elinympäristöt ja lajit ovat osa yhteisön luonnon perintöä ja niihin kohdistuvat uhat ovat usein maiden rajat ylittäviä, joten

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — Jäljempänä High Court.

2 — EYVL L 206, s. 7.

3 — Tästä direktiivistä käytetään yleisesti myös nimeä "Natura 2000".

4 — Johdanto-osan ensimmäinen, kolmas, neljäs, viides ja kuudes perustelukappale.

5 — Johdanto-osan kuudes ja seitsemäs perustelukappale.

elinympäristöjen ja lajien suojelemiseksi on tarpeen toteuttaa toimenpiteitä yhteisön tasolla." [6]

5. Luontodirektiivin ensisijaisena tavoitteena on "edistää luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä, ottaen huomioon taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset ja alueelliset vaatimukset — — " [7] siten, että määritellyn aikataulun mukaisesti luodaan yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto. [8] Yhteisön lainsäätäjä muistuttaa näin muotoilemallaan toteamuksella, että sen tarkoituksena on menetellä EY:n perustamissopimuksen 2 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 2 artikla) ilmaistun "kestävän kehityksen" tavoitteen ja EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdan lopussa määrätyn "läpäisyperiaatteen" (principe d'intégration) edellyttämällä tavalla. [9] Läpäisyperiaate ilmaistaan nykyään EY 6 artiklassa (entinen EY:n perustamissopimuksen 3 c artikla). [10] Tässä artiklassa määrätään nimenomaisesti, että läpäisyperiaatteella on voitava vaikuttaa "kestävän kehityksen edistämiseksi".

6. Luontodirektiivin 1 artiklassa määritellään tärkeimmät käsitteet, joita kyseisessä direktiivissä käytetään.

7. Luontodirektiivin 2 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdyttävä luontodirektiivillä tavoiteltuihin päämääriin pääsemiseksi. Näissä kohdissa säädetään seuraavaa:

"2. Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen.

3. Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet."

8. Luontodirektiivin 4 ja 6 artiklassa säännellään tarkemmin kyseisen direktiivin 2 artiklassa määritellyt toimenpiteet.

9. Ensinnäkin luontodirektiivin 4 artiklan mukaan osoitetaan erityisten suojelutoimien alueet; toiseksi luontodirektiivin 6 artiklan mukaan hyväksytään järjestelmä, jota sovelletaan kyseisiin erityisten suojelutoimien alueisiin.

10. Erityisten suojelutoimien alueiden osoittamismenettely jakautuu kolmeen vaiheeseen.

6 — Johdanto-osan neljäs perustelukappale.

7 — Johdanto-osan kolmas perustelukappale.

8 — Johdanto-osan kuudes perustelukappale.

9 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 54—57 kohta.

10 — Lisätty Amsterdamin sopimuksen 2 artiklan 4 kohdalla, josta on uudelleennumeroinnin jälkeen tullut EY 6 artikla (EYVL 1997, C 340, s. 25).

11. Ensimmäisestä vaiheesta säädetään luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa.

12. Luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että tässä ensimmäisessä vaiheessa, joka kuuluu jäsenvaltioiden tehtäviin, on *laadittava* liitteessä III (1 vaihe) määriteltyjä perusteita noudattaen *luettelo* alueista, joilla on liitteessä I määriteltyjä luontotyyppejä, ja alueista, joilla on liitteessä II mainittuja luontaisia lajeja. Tässä säännöksessä täsmennetään, että "laajoilla alueilla elävien eläinlajien osalta nämä alueet vastaavat näiden lajien luontaisella levinneisyysalueella paikkoja, joissa on niiden elämälle ja lisääntymiselle välttämättömät fyysiset tai biologiset tekijät". Lisäksi "laajoilla alueilla elävien vesieläinlajien osalta näitä alueita koskeva luettelo laaditaan ainoastaan, jos voidaan selvästi määrittää alue, jossa on niiden elämälle ja lisääntymiselle välttämättömät fyysiset ja biologiset tekijät".

13. Luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ilmenee, että luettelossa, jonka jäsenvaltiot laativat, "osoitetaan ne alueet, joilla on — — ensisijaisesti suojeltavat luontotyypit ja ensisijaisesti suojeltavat lajit". [11] "Ensisijaisesti" suojeltavilla lajeilla ja luontotyypeillä tarkoitetaan sellaisia lajeja ja luontotyyppejä, jotka ovat uhanalaisia ja joiden suojelusta yhteisö on erityisvastuussa. [12] Luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa täsmennetään lisäksi, että luettelo on "toimitettava komissiolle — — yhdessä — — [eri] tietojen kanssa — — lomakkeella, jonka komissio on valmistellut — — ". Kyseinen ilmoituslomake hyväksyttiin 18.12.1996. [13]

14. Toisesta vaiheesta säädetään luontodirektiivin 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa.

15. Sen mukainen menettely jakautuu kahteen jaksoon. Ensimmäisen jakson aikana komission on voitava "laati[a] yhteisymmärryksessä kunkin jäsenvaltion kanssa ja niiden esittämien luetteloiden pohjalta liitteessä III (2 vaihe) vahvistettujen perusteiden mukaan — — *luonno[s] yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloksi*, josta ilmenevät alueet, joilla on yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä tai yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia lajeja". [14]

16. Tämän ensimmäisen jakson jälkeen "*komissio hyväksyy — — luettelon* valituista *yhteisön tärkeinä pitämistä alueista*,

11 — Liite III, 1 vaihe, D kohta.

12 — Luontodirektiivin 1 artiklan d ja h alakohta. Ensisijaisesti suojeltavat luontotyypit ja lajit on merkitty liitteissä I ja II tähdellä.

13 — Ehdotettujen Natura 2000 -alueiden ilmoituslomakkeesta 18 päivänä joulukuuta 1996 tehty komission päätös 97/266/EY (EYVL 1997, L 107, s. 1 ja erityisesti s. 20; jäljempänä ilmoituslomake).

14 — Luontodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta; kursivointi tässä.

joilla on yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä ja yksi taikka useampia ensisijaisesti suojeltavia lajeja", [15] noudattaen menettelyä, jossa sitä avustaa erityisesti tätä tarkoitusta varten perustettu komitea, [16] joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka puheenjohtajana toimii komission edustaja. [17]

17. Kolmannesta vaiheesta säädetään luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa. Tämä vaihe päättää erityisten suojelutoimien alueiden osoittamismenettelyn, ja se kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Kyseisessä säännöksessä säädetään, että kun alue on valittu yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi ja kun se on otettu komission toisen vaiheen lopussa hyväksymään luetteloon, "kyseisen jäsenvaltion on muodostettava tämä alue *erityisten suojelutoimien alueeksi* — — ". [18]

18. Luontodirektiivin liitteessä III täsmennetään ne perusteet, joita noudattaen jäsenvaltiot arvioivat alueet, jotka on otettava luetteloon, joka laaditaan ensimmäisen vaiheen lopussa, [19] sekä ne perusteet, jotka jäsenvaltioiden ja komission on otettava huomioon, kun ne toisessa vaiheessa valitsevat yhteisön tärkeinä pitämiä alueita. [20]

19. Luontodirektiivin 6 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava järjestelmä, jolla varmistetaan erityisten suojelutoimien alueiden käyttö ja suojelu. Tässä tarkoituksessa hyväksyttyihin toimenpiteisiin ryhdytään lähtökohtaisesti kolmannen vaiheen päättymisen jälkeen. Luontodirektiivissä kuitenkin täsmennetään, että toimenpiteet, joilla on tarkoitus ehkäistä yhteisön tärkeinä pitämien alueiden [21] heikkeneminen, on toteutettava heti toisen vaiheen päätyttyä. [22]

II Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

20. First Corporate Shipping Ltd (jäljempänä FCS), joka on Severnin suistoalueella sijaitsevan Bristolin sataman (Yhdistynyt kuningaskunta) lakisääteinen satamanpitäjä, omistaa kyseisen sataman ympäristössä useita maa-alueita. FCS on maa-alueet hankittuaan sijoittanut yhdessä yhteistyökumppaniensa kanssa satamalaitteistojen kehittämiseen pääomia lähes 220 miljoonaa Englannin puntaa. FCS työllistää 495 vakinaisessa palve-

15 — Luontodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta; kursivointi tässä.

16 — Luontodirektiivin 21 artikla.

17 — Luontodirektiivin 20 artikla.

18 — Luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohta; kursivointi tässä.

19 — Sovellettavia valintaperusteita ovat mm. "luontotyypin edustavuus kyseisellä alueella" (liite III, 1 vaihe, A kohdan a alakohta), "kyseisen luontotyypin rakenteen ja toimintojen suojeluaste ja mahdollisuudet palauttaa alkuperäinen tila" (liite III, 1 vaihe, A kohdan c alakohta) ja "alueen merkitys" (liite III, 1 vaihe, A kohdan d alakohta).

20 — Sovellettavia valintaperusteita ovat mm. "alueen maantieteellinen sijainti liitteessä II mainittujen lajien muuttoreitteihin nähden sekä se, kuuluuko alue molemmin puolin yhteisömaiden yhtä tai useampaa yhteistä rajaa sijaitsevaan yhtenäiseen ekosysteemiin" (liite III, 2 vaihe, 2 kohdan b alakohta) ja alueen "ekologinen merkitys" (liite III, 2 vaihe, 2 kohdan e alakohta).

21 — Esimerkiksi tietyt suunnitelmat ja hankkeet, jotka saattavat vaikuttaa merkittävästi yhteisön tärkeänä pitämään alueeseen, on arvioitava sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueeseen (luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta).

22 — Luontodirektiivin 4 artiklan 5 kohta.

lussuhteessa olevaa kokoaikaista työntekijää. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin täsmentää lisäksi, että satamassa työskentelee FCS:n omat työntekijät mukaan lukien arviolta 3 000—5 000 henkilöä.

21. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions (ympäristö-, liikenne- ja alueministeri; jäljempänä ministeri) ilmoitti aikovansa esittää Euroopan yhteisöjen komissiolle Severnin suistoaluetta luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi alueeksi, vaikka "suurin osa vuoroveden vaihteluiden alaisesta suistoalueesta oli jo luokiteltu erityissuojelualueeksi — — "[23] luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY[24] perusteella.

22. FCS, joka katsoi, että ministerin päätöksellä loukattiin sen oikeuksia alueiden omistajana, saattoi High Courtin käsiteltäväksi hakemuksen, jolla se pyysi lupaa tätä päätöstä koskevan judicial review -menettelyn vireillesaattamiseen.

23. FCS väitti ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa, että luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohdan mukaan ministerin on otettava huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset, kun hän valitsee komissiolle esitettävät alueet kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

24. Ministeri vastasi, että kun otetaan huomioon yhteisöjen tuomioistuimen päättely asiassa C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, 11.7.1996 annetussa tuomiossa,[25] jäsenvaltio ei voi ottaa huomioon edellä mainitun kaltaisia vaatimuksia luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohtaa sovellettaessa.

25. Koska High Courtilla oli epäilyjä esitettyjen väitteiden paikkansapitävyydestä ja koska se katsoi riidan ratkaisun riippuvan luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohdan ja 4 artiklan 1 kohdan tulkinnasta, se on 15.9.1998 tehdyllä päätöksellä päättänyt lykätä asian käsittelyä, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on vastannut seuraavaan ennakkoratkaisukysymykseen:

"Onko jäsenvaltio oikeutettu tai velvollinen ottamaan huomioon luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7) 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut näkökohdat eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet, kun se päättää, mitä alueita tämän direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti esitetään komissiolle ja/tai miten nämä alueet rajataan?"

23 — Vapaa käännös seuraavasta toteamuksesta: "The majority of the intertidal part of this area have already been classified as a special protection area" (ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen 8 kohta).

24 — EYVL L 103, s. 1 (jäljempänä lintudirektiivi).

25 — Asia C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3805; jäljempänä Lappel Bank -tapaus).

III Ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tällä kysymyksellään saada selvennystä siihen, mitkä ovat jäsenvaltioiden toimivaltuudet erityisten suojelutoimien alueiden osoittamis- ja rajaamismenettelyn ensimmäisessä vaiheessa. Se haluaa tarkemmin sanoen tietää, onko jäsenvaltiolla luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohdan nojalla oikeus tai velvollisuus kieltäytyä sisällyttämästä luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa määritellyn ensimmäisen vaiheen aikana komissiolle esitettävään alueluetteloon aluetta, joka tosin vastaa liitteissä I ja II lueteltuja perusteita, mutta johon liittyviä taloudellisia ja sosiaalisia intressejä pidetään kyseiselle valtiolle tai alueelle tärkeinä tai jopa elintärkeinä.

27. FCS katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava tähän kysymykseen tulkitsemalla luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohtaa ja 4 artiklan 1 kohtaa siten, että jäsenvaltiot ovat velvollisia ottamaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja alueelliset intressit, kun jäsenvaltio päättää, mitä alueita komissiolle esitetään alueina, jotka voidaan osoittaa erityisten suojelutoimien alueiksi. FCS väittää näin ollen, että jäsenvaltion on erityisten suojelutoimien alueiden osoittamismenettelyn ensimmäisen vaiheen aikana jätettävä erityisten suojelutoimien alueiksi soveltuvien alueiden luettelosta pois alue, jolla on Bristolin satamalaitosten kaltaisia laitoksia.

28. Komissio, World Wide Fund for Nature UK (WWF), Avon Wildlife Trust, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja Suomen hallitus kiistävät tämän väitteen. Suurin osa FCS:n väitteen kiistäneistä osapuolista [26] vetoaa kantansa tueksi edellä mainitussa Lappel Bank -tapauksessa annettuun tuomioon.

29. Kyseisessä Lappel Bank -tapauksessa katsottiin, että lintudirektiivin säännöksiä on tulkittava siten, että jäsenvaltiolla on oikeus ottaa huomioon tiettyjä taloudellisia vaatimuksia erityissuojelualueiden suojelua ja käyttöä tarkoittavien toimenpiteiden hyväksymisvaiheessa mutta ei siinä vaiheessa, kun se osoittaa erityissuojelualueita ja määrittää niiden rajoja. [27]

30. Mielestäni sitä ratkaisua, johon yhteisöjen tuomioistuin päätyi edellä mainitussa Lappel Bank -tapauksessa, ei voida soveltaa luontodirektiivin yhteydessä. Katson, ettei ole suljettu pois sitä mahdollisuutta, [28] että jo erityisten suojelutoimien alueiden osoittamisvaiheessa voidaan ottaa huomioon taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä näkökohtia tai alueellisia ja paikallisia erityispiirteitä ja että näiden seikkojen perusteella alue, jolla on jokin liitteen I luontotyypeistä tai liitteen II luonnonvaraisista lajeista, voidaan olla muodostamatta erityisten suojelutoimien alueeksi. Seuraavassa esityksessäni selitän tarkemmin tätä kantaani. [29]

26 — Kaikki muut paitsi Suomen hallitus.

27 — Tuomion 31 ja 41 kohta.

28 — Paitsi jos alueella on ensisijaisesti suojeltavia lajeja tai luontotyyppejä (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 47 kohta).

29 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 52—58 kohta.

31. Katson kuitenkin, etteivät edellä mainitut näkökohdat oikeuta erityisten suojelutoimien alueiden osoittamismenettelyn ensimmäisessä vaiheessa jättämään jäsenvaltioiden valitsemien alueiden luettelosta pois aluetta, jolla on liitteen I luontotyyppejä ja liitteen II luontaisia lajeja. Tämän vuoksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymykseen kieltävästi.

32. Mielestäni *jäsenvaltioiden tehtävänä* ei luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa esitetyn *ensimmäisen vaiheen aikana* ole laatia erityisten suojelutoimien alueiden luetteloa lopullisesti, vaan niiden tehtäviin kuuluu ainoastaan

— *laatia tyhjentävä luettelo* kunkin jäsenvaltion kansallisella alueella sijaitsevista *alueista*, joilla on liitteen I luontotyyppejä ja liitteen II luontaisia lajeja ja

— *toimittaa* komissiolle kaikki tarpeelliset tieteelliset, ekologiset, taloudelliset ja sivistykselliset *tiedot* näin luetteloiduista alueista.

33. *Ensinnäkin* luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan sanamuodosta seuraa selvästi, että direktiiviä on tulkittava ehdottamallani tavalla.

34. Luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa todetaan nimenomaisesti, että "jokaisen jäsenvaltion on laadittava — — luettelo alueista, josta ilmenee, mitä liitteen I luontotyyppejä ja liitteen II luontaisia lajeja sen kansallisella alueella olevilla alueilla on" ja määritettävä ne alueet, joilla on ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä ja lajeja. [30]

35. Lisäksi luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa täsmennetään, että "luettelo on toimitettava — — yhdessä — — tietojen kanssa — — [joihin] kuuluu alueen kartta, nimi, sijainti ja laajuus sekä — — tiedot, ja ne on toimitettava lomakkeella, jonka komissio on valmistellut — — ".

36. Edellä mainitun ilmoituslomakkeen [31] täyttöohjeiden mukaan jäsenvaltioiden on liitettävä kyseiseen luetteloon tieteellisten, ekologisten [32] ja maantieteellisten [33] tietojen ohella myös taloudellisia ja sosiaalisia tietoja.

30 — Liite III, 1 vaihe, D kohta.

31 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 13 kohta.

32 — Kuten eläinkantojen luokittelu lintudirektiivin liitteessä I tarkoitettujen ornitologisten perusteiden mukaisesti ja myös muita kuin liitteessä I tarkoitettuja, alueella säännöllisesti esiintyviä muuttolintuja koskevat tiedot, luontodirektiivin liitteessä II tarkoitettujen nisäkkäiden, sammakkoeläinten ja matelijoiden, kalojen, selkärangattomien sekä kasvien luokittelu ja muut tärkeät eläin- ja kasvilajit, joita ei tarkoiteta kyseisessä liitteessä II.

33 — Kuten alueen sijainti ja kartta alueesta.

37. Jäsenvaltioita kehotetaan siten toimittamaan tiedot siitä, mitkä ovat "ympäristötekijäin *vaikutukset ja toiminnot* alueella ja sen ympäristössä"; [34] näillä tarkoitetaan " — — kaikkea ihmistoimintaa ja luonnon tapahtumia, joilla voi olla vaikutus, myönteinen tai kielteinen, alueen suojeluun tai hoitoon (lueteltu lisäyksessä E)". [35] Jäsenvaltioita pyydetään toimittamaan tätä varten tiedot toiminnoista, jotka liittyvät maa- ja metsätalouteen; kalastukseen, metsästykseen ja keräilytalouteen; kaivostoimintaan ja ainesten louhintaan; kaupunkilaistumiseen, teollistumiseen ja vastaavanlaisiin toimintoihin; kuljetuksiin ja liikenteeseen (muun muassa tiedot, jotka koskevat satama-alueita [36] ja merenkulkua [37]).

38. Katson, että ehdottamani tulkinta saa tukea myös liitteestä III (1 vaihe). Niihin arviointiperusteisiin, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon, kuuluu kiistämättä tieteellisiä, ekologisia ja maantieteellisiä seikkoja. [38] Jäsenvaltioita pyydetään kuitenkin myös laatimaan yleisarviointi "alueen merkityksestä" [39] eikä ainoastaan, kuten liitteessä III (2 vaihe) täsmennetään, [40] yleisarviointia alueen "ekologisesta merkityksestä".

39. Koska on jätetty täsmentämättä, että arvioinnin tulee koskea vain alueen ekologista merkitystä, on mielestäni kohtuullista olettaa, että erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevassa ensimmäisessä vaiheessa komissiolle on toimitettava muun muassa ihmisten toimintoja koskevat mahdollisimman täydelliset tiedot, jotka epäilemättä sisältävät taloudellisia tietoja.

40. Luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan sanamuodosta seuraa myös, että tämän ensimmäisen vaiheen aikana jäsenvaltioiden *harkintavalta* niiden valitessa komissiolle ehdotettavia alueita on hyvin rajallinen.

41. Jäsenvaltio on nimittäin luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohdan mukaan oikeutettu jättämään komissiolle ilmoitettavien alueiden luettelosta pois ainoastaan alueet, joilla ei ole yhtään liitteen I luontotyypeistä tai liitteen II luontaisista lajeista, taikka alueet, joilla ei voida selvästi määrittää niitä alueita, joilla on suojeltujen eläin- tai kasvilajien elämälle ja lisääntymiselle välttämättömät fyysiset ja biologiset tekijät.

42. *Lisäksi* tätä tulkintaa puoltaa se tarkoitus, joka jäsenvaltioille annetulla tehtävällä tässä ensimmäisessä vaiheessa on.

34 — Ks. em. ilmoituslomake, s. 37, 6.1 kohta (kursivointi tässä).

35 — Em. ilmoituslomake, 6.1 kohdan ensimmäinen kappale.

36 — Em. ilmoituslomake, lisäys E, koodi 504.

37 — Em. ilmoituslomake, koodi 520.

38 — Liite III, 1 vaihe, A kohdan a alakohta ja B kohdan a alakohta.

39 — Liite III, 1 vaihe, A kohdan d alakohta ja B kohdan d alakohta.

40 — Liite III, 2 vaihe, 2 kohdan e alakohta.

43. Luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan tarkoitus ilmaistaan kyseisen 4 artiklan 2 kohdassa ja edellä mainitun ilmoituslomakkeen "Johdanto"-osassa.

44. Luontodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että "komissio laatii yhteisymmärryksessä kunkin jäsenvaltion kanssa ja niiden esittämien luetteloiden *pohjalta* — — *luonnoksen* yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloksi — — ".[41] Luontodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa täsmennetään lisäksi, että komissio hyväksyy luettelon yhteisön tärkeinä pitämistä alueista lopullisesti vasta toisen vaiheen jälkeen komission ja jäsenvaltioiden välistä yhteistoimintamenettelyä noudattaen.

45. Vastaavasti edellä mainitussa ilmoituslomakkeessa todetaan nimenomaisesti, että sitä "käytetään jatkossa — — kokoamaan tarvittavat tiedot yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi *ehdotettavilta* kohteilta — — ".[42]

46. Tällä perusteella on pääteltävä, että luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetty menettely on erityisten suojelutoimien alueiden määrittämistä ja rajaamista koskevaa lopullista päätöksentekoa edeltävä valmisteleva vaihe, jolla on tarkoitus antaa alueesta täydellinen yleiskuva.

47. Totean kuitenkin, että jäsenvaltioiden ensimmäisessä vaiheessa ensisijaisesti suojeltaviksi alueiksi yksilöimät alueet katsotaan toisessa vaiheessa *automaattisesti* yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi ja ne muodostetaan näin ollen menettelyn kolmannessa vaiheessa erityisten suojelutoimien alueiksi.[43] Tiedossani ei ole, kuuluvatko riidanalaiset alueet, joista on kysymys nyt käsiteltävänä olevaa tapausta koskevassa pääasiassa, tähän ryhmään. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävänä on joka tapauksessa selvittää tämä seikka. Mikäli asianlaita on näin, jäsenvaltio ei voi kyseisten joko luontotyyppiin tai lajeihin perustuvan suojeltavien alueiden ensisijaisuuden vuoksi ottaa huomioon luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohdassa mainittuja vaatimuksia jättääkseen erityisten suojelutoimien alueiden luettelosta pois alueen, jolla on kyseinen luontotyyppi tai kyseisiä lajeja.[44]

48. Edellä esitetystä seuraa, että luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdalla on tarkoitus mahdollistaa se, että komissio ja jäsenvaltiot voivat erityisten suojelutoimien alueiden osoittamismenettelyn toisessa vaiheessa valita yhteisön tärkeinä pitämät alueet[45] ja tämän jälkeen, kolmannen vaiheen lopussa[46] hyväksyä luettelon niistä erityisten suojelutoimien alueista, jotka

41 — Kursivointi tässä.

42 — Johdannon kolmas kappale, s. 21 (kursivointi tässä).

43 — Ks. liite III, 2 vaihe, 1 kohta, jossa säädetään seuraavaa: "Kaikki jäsenvaltioiden 1 vaiheessa yksilöimät alueet, joilla on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, katsotaan yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi."

44 — Koska alueet, jotka on ensimmäisessä vaiheessa luetteloitu alueiksi, joilla on ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä ja luontaisia lajeja, katsotaan automaattisesti yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi (ks. liite III, 2 vaihe, 1 kohta) ja koska tarkastelullani pyritään osoittamaan, että ensimmäisen vaiheen aikana ei voida ottaa huomioon taloudellisia näkökohtia sellaisen alueen jättämiseksi pois komissiolle toimitettavasta luettelosta, jolla on liitteissä I ja II määriteltyjä muita kuin ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä ja luontaisia lajeja, tämä päätelmä on voimassa sitä suuremmalla syyllä, jos näillä alueilla on ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä ja luontaisia lajeja.

45 — Luontodirektiivin 4 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti.

46 — Luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

jäsenvaltioiden on muodostettava, ilman että minkäänlaiset taloudelliset tai sosiaaliset näkökohdat voivat vaikuttaa siihen, voiko alue kuulua tähän luetteloon.

49. Totean *lopuksi*, että jotta jäsenvaltiot ja komissio voisivat toisen vaiheen aikana arvioida mahdollisimman tarkoin kyseeseen tulevat intressit, on välttämätöntä, etteivät jäsenvaltiot "karsi" alueita ensimmäisessä vaiheessa, vaan että ne luetteloivat mahdollisimman täydellisesti, puolueettomasti ja kuvailevasti kaikki ne alueet, jotka vastaavat liitteen III mukaisia valintaperusteita ja joilla on liitteissä I ja II määriteltyjä lajeja ja elinympäristöjä.

50. Edellä esitetyn perusteella katson, että luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio ensimmäisen vaiheen aikana päättää olla luetteloimatta alueiksi, jotka voidaan osoittaa yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi toisessa vaiheessa, alueita, jotka vastaavat edellä mainittuja valintaperusteita, mutta joihin, kuten Severnin suistosta muodostuvaan alueeseen, liittyy tärkeitä taloudellisia ja sosiaalisia intressejä.

51. Sitä vastoin — käsitelläkseni asiaa kattavasti — katson, ettei ole suljettu pois sitä mahdollisuutta, että taloudelliset ja sosiaaliset vaatimukset voivat toisen vaiheen aikana, eli jäsenvaltioiden ja komission yhteisön tärkeinä pitämien alueiden valintaa koskevan yhteistoiminnan aikana, oikeuttaa siihen, ettei jotain aluetta, jolla on jokin liitteen I luontotyyppi tai liitteen II luontainen laji, valita yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi eikä sitä näin ollen muodosteta erityisten suojelutoimien alueeksi.[47]

52. Kuten FCS huomauttaa, luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohta on laadittu yleistä sanamuotoa käyttämällä eikä sillä suljeta pois mahdollisuutta ottaa huomioon taloudellisia, sosiaalisia ja alueellisia vaatimuksia erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista ja rajoittamista koskevia toimenpiteitä hyväksyttäessä.[48]

53. Lisäksi luontodirektiivin johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan nimenomaisesti, että kyseisen direktiivin tavoitteena on "edistää luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä, ottaen huomioon taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset ja alueelliset vaatimukset, ja direktiivi edistää yleistä *kestävän kehityksen* tavoitetta — — ".[49]

54. "Kestävän kehityksen" käsite ei merkitse sitä, että ympäristöintresseille olisi välttämättä ja järjestelmällisesti annettava etusija niihin intresseihin verrattuna, joita

47 — Poikkeuksena, kuten edellä on esitetty, alue, jonka jäsenvaltio on yksilöinyt alueeksi, jolla on ensisijaisesti suojeltavia lajeja tai luontotyyppejä.

48 — Toisin kuin lintudirektiivin sanamuodolla (ks. tältä osin em. Lappel Bank -tapauksessa annetun tuomion 23—25 kohta).

49 — Kursivointi tässä. Tästä samasta tavoitteesta muistutetaan em. ilmoituslomakkeen johdannon toisessa kappaleessa, jossa todetaan, että yksi sen "päätavoitte[ista on] — — tuottaa informaatiota, joka auttaa komissiota sen muussa päätöksenteossa varmistamaan, että Natura 2000 -verkosto tulee yksityiskohtaisesti huomioiduksi muilla komission toiminta-alueilla, kuten erityisesti alue-, maatalous-, energia-, liikenne- ja matkailupolitiikassa".

suojataan yhteisön EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 3 artikla) mukaisesti noudattamien muiden poliitikkojen yhteydessä. Sillä korostetaan päin vastoin välttämätöntä tasapainoa sellaisten eri intressien välillä, jotka ovat toisinaan keskenään ristiriitaisia, mutta jotka on sovitettava yhteen.

55. Tätä käsitettä käytettiin alun perin komission 24.3.1972 neuvostolle antamassa tiedonannossa,[50] joka koski Euroopan yhteisöjen ympäristöohjelmaa ja jossa komissio korosti, että yhteisön tämän alan politiikkaa koskevat 22.7.1971 tehdyt ehdotukset[51] tuli vastedes panna täytäntöön "läpäisyperiaatteen" mukaisesti; komissio totesi seuraavaa: "Näiden ehdotusten täytäntöönpanosta ei saa muodostua uutta yhteistä politiikkaa, joka on muiden alojen politiikoista erillinen. Sen sijaan ympäristönsuojelu on vastedes otettava huomioon kaikissa yhteisön toiminnoissa, joilla pyritään edistämään taloudellisten toimintojen sopusointuista kehitystä koko yhteisössä, yhä nopeampaa elintason nousua ja jäsenvaltioiden läheisempiä suhteita ETY:n perustamissopimuksen 2 artiklan mukaisesti." [52]

56. Ilmaisua "kestävä kehitys", joka on perustavanlaatuinen käsite ympäristöoikeudessa, käytettiin uudelleen vuoden 1987 Brundtlandin raportissa,[53] jossa tämä käsite myös määriteltiin. Kyseisen raportin mukaan "kestävällä kehityksellä tarkoitetaan kehitystä, joka vastaa tämän päivän tarpeita ilman, että tulevat sukupolvet joutuvat tinkimään mahdollisuuksistaan tyydyttää omansa".[54] Siinä täsmennetään, että tällä käsitteellä tarkoitetaan sitä, että eri politiikkoja toteutettaessa "ehdottomana vähimmäisvaatimuksena on — — ettei vaaranneta niitä luonnon järjestelmiä, joiden ansiosta elämme, ilmakehää, vettä, maata eikä eläviä olentoja".[55] Raportissa korostetaan, että on välttämätöntä, ettei kehitystä ja ympäristöä aseteta toistensa kanssa vastakkain, vaan että niitä päinvastoin kehitetään rinnakkain.

57. Lopuksi totean, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 130 r artiklan 2 kohdan loppuun otettiin "*läpäisyperiaatetta*" koskeva määräys näiden eri intressien sovittamiseksi yhteen "kestävään kehitykseen" pyrittäessä. Tämä periaate velvoittaa yhteisön lainsäätäjää ottamaan huomioon ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset yhteisön muiden politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa. Ympäristöulottuvuuden sisällyttäminen muihin politiikkoihin on näin ollen perustana kestävän kehityksen strategialle, joka on vahvistettu sekä Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa että viidennessä ympäristöohjelmassa, jonka nimenä on "Kohti kestävää kehitystä".[56] Viidennessä ympäristöohjelmassa todetaan lisäksi nimenomaisesti, että tämän hank-

50 — EYVL C 52, s. 1.

51 — Asiakirja SEC(71) 2616 lopullinen.

52 — Em. tiedonannon johdanto-osan kahdeksas kappale.

53 — Nimetty Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 38. istunnossa perustetun maailman ympäristö- ja kehityskomission puheenjohtajan nimen mukaan; komission tehtävänä oli erityisesti "ympäristöä ja kehitystä koskevien perustavanlaatuisten kysymysten uudelleentarkastelu".

54 — S. 51.

55 — S. 53.

56 — EYVL 1993, C 138, s. 5.

keen onnistuminen edellyttää, että talouselämän viisi avainaluetta — teollisuus, energia, kuljetus, maatalous ja matkailu — myötävaikuttavat siihen täysimääräisesti. Tällä tavalla toivotaan voitavan muuttaa vahingollisia suuntauksia ja menettelytapoja näillä aloilla.

58. Näin ollen on ilmeistä, että komission ja jäsenvaltioiden tulee erityisten suojelutoimien alueiden osoittamismenettelyn toisessa vaiheessa arvioida kyseeseen tulevat intressit ottamalla huomioon "kestävän kehityksen" tavoite ja "läpäisyperiaate", ja selvittää, voidaanko ihmisten toiminnot kyseisellä alueella sovittaa yhteen suojelutavoitteen tai luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston ennalleen saattamista koskevan tavoitteen kanssa sekä tehdä johtopäätökset siitä, onko tarpeen muodostaa erityinen suojelutoimien alue.

Ratkaisuehdotus

59. Ehdotan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin antaa seuraavan vastauksen ennakkoratkaisukysymykseen:

Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun direktiivin 92/43/ETY 2 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio ottaa huomioon taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä näkökohtia tai alueellisia ja paikallisia erityispiirteitä, kun se päättää, mitä alueita kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti esitetään komissiolle tai miten nämä alueet rajataan.