Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
TAMARA ĆAPETA
20 päivänä huhtikuuta 2023[1]

Asia C-116/22

Euroopan komissio
vastaan

Saksan liittotasavalta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Direktiivi 92/43/ETY – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu – 4 artiklan 4 kohta – Erityisten suojelutoimien alueet – Velvoite asettaa suojelutavoitteita

I Johdanto

1. ”Vuosien 2020 ja 2030 välinen aika –– on ratkaiseva vuosikymmen ihmiskunnan tulevaisuudelle maapallolla. Kohtalomme ei ole vielä vääjäämätön, vaan tulevaisuus on omissa käsissämme.”[2]

2. Euroopan unioni ohjaa tulevaisuuttamme muun muassa luontodirektiivin[3] avulla.

3. Käsiteltävä asia on yksi useista asioista, joiden avulla Euroopan komissio valvoo kyseisen säädöksen noudattamista. Komissio on aloittanut SEUT 258 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn Saksan liittotasavaltaa vastaan, koska Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

4. Itse asiassa tämä kanne on neljäs tähän alaan liittyvä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne, joka seuraa 5.9.2019 annettua tuomiota komissio v. Portugali (Erityisten suojelutoimien alueiden osoittaminen ja suojelu)[4] ja 17.12.2020 annettua tuomiota komissio v. Kreikka[5] sekä vireillä olevaa asiaa C-444/21, komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu),[6] jossa olen

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Clay, J. (ohj.), *Breaking Boundaries: The Science of Our Planet*, Netflix Original -dokumentti (kertojina D. Attenborough ja J. Rockström), 2021.

3 Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU (EUVL 2013, L 158, s. 193) (jäljempänä luontodirektiivi).

4 C-290/18, ei julkaistu, EU:C:2019:669.

5 C-849/19, ei julkaistu, EU:C:2020:1047.

6 C-444/21, EU:C:2023:90.

äskettäin esittänyt ratkaisuehdotukseni. Lisäksi unionin tuomioistuimessa on vireillä toinen samantyyppinen kanne,[7] ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia menettelyjä on käynnistetty useita muita jäsenvaltioita vastaan.[8]

5. Kuvailen ensin lyhyesti Saksaa vastaan aloitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kulkua (II), minkä jälkeen käsittelen luontodirektiiviä ja sen 4 artiklan 4 kohtaa ja 6 artiklan 1 kohtaa (III). Sen jälkeen tarkastelen – unionin tuomioistuimen pyynnöstä – komission käsiteltävässä asiassa esittämää toista kanneperustetta, joka koskee luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan rikkomista suojelutavoitteita koskevien vaatimusten osalta (IV).

II Asian käsittelyn vaiheet: oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja menettely unionin tuomioistuimessa

6. Käsiteltävä asia koskee sitä, miten Saksa on noudattanut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan alppi- ja mannervyöhykkeiden ja Atlantin vyöhykkeen luonnonmaantieteellisillä alueilla.[9]

7. Komissio hyväksyi kunkin luonnonmaantieteellisen alueen osalta vuosina 2003 ja 2004 tehdyillä päätöksillä[10] luettelon Saksan alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista. Komissio on sittemmin saattanut luetteloita ajan tasalle, etenkin vuosina 2007 ja 2008 tehdyillä päätöksillä.[11] Käsiteltävä asia koskee näissä komission päätöksissä mainittuja yhteensä 4 606:ta aluetta.

8. EU Pilot -menettelyssä tekemiensä tiedustelujen jälkeen komissio lähetti 27.2.2015 Saksalle SEUT 258 artiklan mukaisesti virallisen huomautuksen, jossa se esitti näkemyksensä, jonka mukaan kyseinen jäsenvaltio ei ole noudattanut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut useita yhteisön tärkeinä pitämiä alueita erityisten suojelutoimien alueiksi eikä määrittänyt tarvittavia suojelutoimenpiteitä.

7 Ks. vireillä oleva asia C-85/22, komissio v. Bulgaria.

8 Komissio esitti nyt käsiteltävää asiaa koskevassa kanteessaan, että samantyyppisiä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia menettelyjä on aloitettu Belgiaa, Espanjaa, Italiaa, Kyprosta, Latviaa, Liettuaa, Puolaa, Romaniaa ja Slovakiaa vastaan.

9 Mainitut alueet kuuluvat Natura 2000 -verkostoon. Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 21–23 kohta.

10 Luettelosta alppivyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeänä pitämistä alueista 22.12.2003 tehty komission päätös 2004/69/EY (EUVL 2004, L 14, s. 21); [luontodirektiivin] mukaisesta luettelosta Atlantin luonnonmaantieteellisellä vyöhykkeellä olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista 7.12.2004 tehty komission päätös 2004/813/EY (EUVL 2004, L 387, s. 1) ja [luontodirektiivin] mukaisesta luettelosta mannervyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeänä pitämistä alueista 7.12.2004 tehty komission päätös 2004/798/EY (EUVL 2004, L 382, s. 1). Kuuden vuoden määräaika, jonka kuluessa nämä alueet oli nimettävä erityisten suojelutoimien alueiksi luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti, päättyi alppivyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella 22.12.2009 ja Atlantin vyöhykkeen ja mannervyöhykkeen luonnonmaantieteellisillä alueilla 7.12.2010.

11 [Luontodirektiivin] mukaisen, alpiinisen vyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon ensimmäisestä päivityksestä 25.1.2008 tehty komission päätös 2008/218/EY (EUVL 2008, L 77, s. 106); [luontodirektiivin] mukaisen, Atlantin luonnonmaantieteellisellä vyöhykkeellä olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon ensimmäisestä päivityksestä 12.11.007 tehty komission päätös 2008/23/EY (EUVL 2008, L 12, s. 1) ja [luontodirektiivin] mukaisen, mannervyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon ensimmäisestä päivityksestä 13.11.2007 tehty komission päätös 2008/25/EY (EUVL 2008, L 12, s. 383). Luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukainen kuuden vuoden määräaika kyseisten täydentävien alueiden osalta päättyi alppivyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella 25.1.2014, Atlantin vyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella 12.11.2013 ja mannervyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella 13.11.2013. Ensimmäisen päätöksen perusteella luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukainen kuuden vuoden määräaika muilla alueilla päättyi näin ollen viimeistään 25.1.2014.

9. Saksa vastasi viralliseen huomautukseen 24.6.2015 ja kuvasi edistymistään erityisten suojelutoimien alueiden osoittamisessa ja suojelutoimenpiteiden hyväksymisessä. Tämän lisäksi Saksa lähetti 14.1.2016, 7.4.2016, 25.7.2016, 23.12.2016, 27.7.2017, 22.12.2017 ja 3.8.2018 komissiolle seitsemän päivitystä erityisten suojelutoimien alueiden osoittamisesta ja suojelutoimenpiteiden hyväksymisestä.

10. Tämän ratkaisuehdotuksen kannalta on olennaista, että 26.1.2019 komissio lähetti Saksalle täydentävän virallisen huomautuksen, jossa se katsoi, että kyseinen jäsenvaltio ei noudattanut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut yleisellä ja pysyvällä tavalla vahvistanut suojelutavoitteita ja suojelutoimenpiteitä, jotka olivat riittävän yksityiskohtaisia ja koskivat nimenomaan kyseisiä alueita.

11. Saksa vastasi täydentävään viralliseen huomautukseen 26.4.2019 ja 11.6.2019 ja kuvasi edistymistään erityisten suojelutoimien alueiden osoittamisessa ja suojelutoimenpiteiden hyväksymisessä. Se kiisti komission näkemyksen luontodirektiivin velvoitteista, jotka liittyvät suojelutavoitteisiin ja -toimenpiteisiin.

12. Komissio osoitti 13.2.2020 Saksalle perustellun lausunnon, jossa se katsoi, että luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan väitetyt rikkomiset jatkuivat edelleen. Kyseisen jäsenvaltion pyynnöstä komissio jatkoi 12.3.2020 päivätyllä kirjeellä määräaikaa, jonka kuluessa perusteltuun lausuntoon oli vastattava, niin että uudeksi määräajaksi asetettiin 13.6.2020.

13. Saksa vastasi perusteltuun lausuntoon 12.6.2020. Saksa kuvasi etenkin, miten se oli edistynyt erityisten suojelutoimien alueiden osoittamisen ja suojelutoimenpiteiden hyväksymisen saattamisessa päätökseen. Saksa kiisti edelleen komission näkemyksen luontodirektiivin mukaisista vaatimuksista, jotka liittyvät suojelutavoitteisiin ja -toimenpiteisiin.

14. Katsottuaan, ettei Saksa ollut edelleenkään noudattanut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan 13.6.2020 mennessä, komissio nosti 18.2.2022 jättämällään kannekirjelmällä nyt käsiteltävän kanteen unionin tuomioistuimessa SEUT 258 artiklan nojalla.

15. Ensimmäisellä kanneperusteellaan komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että Saksa on rikkonut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohtaa, koska se ei ole osoittanut useita alueellaan olevia alueita erityisten suojelutoimien alueiksi (88:aa aluetta 4 606:sta yhteisön tärkeänä pitämästä alueesta).

16. Toisella kanneperusteellaan komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että Saksa on rikkonut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohtaa ensinnäkin siksi, että se ei ole asettanut suojelutavoitteita 88 alueelle yhteensä 4 606:sta yhteisön tärkeänä pitämästä alueesta, ja toiseksi siksi, että se on yleisesti ja jatkuvasti asettanut osoitetuille erityisten suojelutoimien alueille suojelutavoitteita, jotka eivät ole riittävän täsmällisiä.

17. Kolmannella kanneperusteellaan komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että Saksa on rikkonut luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohtaa ensinnäkin siksi, että se ei ole vahvistanut mitään suojelutoimenpiteitä 737 alueella yhteensä 4 606:sta yhteisön tärkeänä pitämästä alueesta, ja toiseksi siksi, että se on yleisesti ja jatkuvasti vahvistanut suojelutoimenpiteitä, jotka eivät täytä kyseisen säännöksen vaatimuksia.

18. Saksa vaatii 23.5.2022 jättämässään vastineessa unionin tuomioistuinta hylkäämään nyt käsiteltävän kanteen kokonaisuudessaan perusteettomana.

19. Komissio jätti vastauskirjelmänsä 4.7.2022 ja Saksa 16.8.2022.

20. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan 2 kohdan nojalla asiassa ei pidetty istuntoa.

III Luontodirektiivi ja sen 4 artiklan 4 kohta ja 6 artiklan 1 kohta

A Natura 2000 ja kyseessä olevat kolme luonnonmaantieteellistä aluetta

21. Kertaukseksi[12] todettakoon, että luontodirektiivin[13] nojalla määritetyt erityisten suojelutoimien alueet yhdessä lintudirektiivin[14] nojalla määritettyjen erityisten suojelualueiden kanssa muodostavat Natura 2000 -verkoston[15] eli yhtenäisen eurooppalaisen ekologisen verkoston, jolla pyritään varmistamaan Euroopan unionin arvokkaimpien ja uhanalaisimpien luontotyyppien ja lajien eloonjääminen pitkällä aikavälillä.

22. Käsiteltävässä asiassa merkitykselliset alppi- ja mannervyöhykkeet sekä Atlantin vyöhyke kuuluvat Natura 2000 -verkostoon, joka on jaettu viiteen luonnonmaantieteelliseen merialueeseen ja yhdeksään luonnonmaantieteelliseen maa-alueeseen.[16]

23. Alppivyöhykkeen luonnonmaantieteellinen alue, jota kutsutaan Euroopan katoksi, käsittää viisi kaikkein pisimmistä ja korkeimmista vuorijonoista, ja alue on biologisesti erittäin monimuotoista: lähes kaksi kolmasosaa Euroopan mantereen kasveista kasvaa kyseisellä alueella.[17] Atlantin vyöhykkeen luonnonmaantieteellinen alue, joka tunnetaan Euroopan länsilaitamana, käsittää kaksi maailman tuottoisimmista meristä (Pohjanmeri ja Atlantin valtameri) ja yli puolet Euroopan unionin rannikosta, ja alue on myös luontotyyppien ja lajien kannalta rikasta.[18] Mannervyöhykkeen luonnonmaantieteellinen alue, jota kutsutaan Euroopan sydänmaaksi, kattaa yli neljänneksen Euroopan unionista. Tämä biologisesti hyvin monimuotoinen alue tunnetaan erityisesti siitä, että siellä esiintyy monia harvinaisia eläin- ja kasvilajeja.[19]

12 Ks. ratkaisuehdotukseni komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu) (C-444/21, EU:C:2023:90, 25–28 kohta).

13 Ks. luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohta sekä johdanto-osan kuudes ja seitsemäs perustelukappale.

14 Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY (EUVL 2010, L 20, s. 7), jolla kumottiin luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annettu neuvoston direktiivi 79/409/ETY (EYVL 1979, L 103, s. 1) (jäljempänä lintudirektiivi).

15 Kuriositeettina mainittakoon, että Euroopan parlamentti esitti päätöksenteon yhteydessä tarkistusta, jolla nimeksi ehdotettiin ”Natura Semper”, mutta tarkistusta ei hyväksytty. Ks. tältä osin ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi luontotyyppien ja luonnontilaisten elinympäristöjen sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta ensimmäisessä käsittelyssä annetun Euroopan parlamentin lausunnon tarkistus 13 (EYVL 1990, C 324, s. 26).

16 Ks. esim. komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ”Luonnon tila Euroopan unionissa. Kertomus lintu- ja luontotyyppidirektiivin kattamien lajien ja luontotyyppien suojelutasosta ja kehityssuunnista vuosina 2013–2018”, COM(2020) 635 final, Bryssel, 15.10.2020 , s. 1 (jäljempänä komission kertomus).

17 Ks. esim. komissio, ”Natura 2000 in the Alpine Region”, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg, 2005; Euroopan ympäristökeskus, ”Biogeographical regions in Europe: The Alpine region – mountains of Europe”, 2008, saatavilla osoitteessa: https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe.

18 Ks. esim. komissio, ”Natura 2000 in the Atlantic Region”, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2009, saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/.

19 Ks. esim. komissio, ”Natura 2000 in the Continental Region”, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg, 2005.

B Kertausta luontodirektiivin järjestelmästä

24. Kuten selitin yksityiskohtaisemmin ratkaisuehdotuksessani komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu),[20] jäsenvaltiot edistävät Natura 2000:n aikaansaamista siinä suhteessa kuin niiden alueilla esiintyy luontodirektiivin liitteissä lueteltuja luontotyyppejä ja lajeja, ja jäsenvaltiot muodostavat alueet erityisten suojelutoimien alueiksi.

25. Lyhyesti kuvattuna luontodirektiivissä säädetään, että erityisten suojelutoimien alueet määritetään vaiheittain niin, että jäsenvaltiot antavat aluksi tietoja, joiden perusteella komissio laatii sitovalla toimella luettelon yhteisön tärkeinä pitämistä alueista. Sitovan toimen tultua voimaan jäsenvaltioilla on kuusi vuotta aikaa osoittaa kyseiset yhteisön tärkeinä pitämät alueet virallisesti erityisten suojelutoimien alueiksi ja toteuttaa tarvittavat suojelutoimenpiteet.

26. Luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on muodostettava erityisten suojelutoimien alueet. Kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kun yhteisön tärkeänä pitämä alue on hyväksytty 2 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen, kyseisen jäsenvaltion on muodostettava tämä alue erityisten suojelutoimien alueeksi mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa määrittäen toteamisjärjestyksen sen perusteella, miten merkittäviä alueet ovat liitteessä I olevan luontotyypin tai liitteessä II olevan lajin suotuisan suojelun tason säilyttämisen tai ennalleen saattamisen ja Natura 2000:n yhtenäisyyden kannalta sekä alueita uhkaavan huononemisen tai häviämisen perusteella.”

27. Erityisten suojelutoimien alueen muodostamisen yhteydessä jäsenvaltion on myös toteutettava tarvittavat suojelutoimenpiteet. Tästä säädetään luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa, joka kuuluu seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarvittavat suojelutoimenpiteet ja laadittava tarvittaessa tarkoituksenmukaisia käyttösuunnitelmia, jotka koskevat erityisesti näitä alueita tai jotka sisältyvät muihin kehittämissuunnitelmiin, sekä tarpeellisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sopimusoikeudellisia toimenpiteitä, jotka vastaavat liitteen I luontotyyppien ja liitteessä II esitettyjen lajien ekologisia vaatimuksia alueilla.”

28. Vaikka luontodirektiivissä säädetään jäsenvaltioiden velvoitteista kahdessa erillisessä säännöksessä, erityisten suojelutoimien alueiden osoittaminen ja tarvittavien suojelutoimenpiteiden toteuttaminen muodostavat erottamattoman kokonaisuuden, jos Natura 2000 -tavoitteet halutaan saavuttaa. Muistutuksena todetaan, että luontodirektiivin tavoitteena on saada aikaan todellisia tuloksia määritetyissä luonnonympäristöissä.[21]

29. Tässä asiassa merkityksellisten Saksan alueella sijaitsevien alueiden osalta määräaika luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisten velvoitteiden täyttämiselle päättyi viimeistään vuonna 2014 (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 11).

[20] Ks. C-444/21, EU:C:2023:90, 29–53 kohta.

[21] Ks. ratkaisuehdotukseni komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu) (C-444/21, EU:C:2023:90, 9 kohta).

30. Luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa tai 6 artiklan 1 kohdassa ei nimenomaisesti mainita suojelutavoitteiden asettamista. Unionin tuomioistuin kuitenkin katsoi, että vaatimus suojelutavoitteiden asettamisesta on pakollinen ja välttämätön vaihe luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa edellytetyn erityisten suojelutoimien alueiden muodostamisen ja 6 artiklan 1 kohdassa edellytetyn suojelutoimenpiteiden toteuttamisen välillä. [22]

31. Todellisuudessa suojelutavoitteet, joiden perusteella tiettyä aluetta päätettiin suojella erityisten suojelutoimien alueena, olivat olemassa jo ennen alueen virallista muodostamista, ainakin jossain määrin. Tämä näyttää olevan tunnustettu luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa koskevassa oikeuskäytännössä. [23] Kyseinen säännös on ainoa, jossa nimenomaisesti mainitaan suojelutavoitteet, [24] ja säännöksellä pyritään varmistamaan, että tulevan erityisten suojelutoimien alueen tavoitteet ovat saavutettavissa siitä lähtien, kun alue sisällytetään yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon; tätä varten vaaditaan ennakkolupaa kaikilta hankkeilta, jotka saattavat vaarantaa nämä tavoitteet. Kuten julkisasiamies Kokott on huomauttanut, ”hetkellä, jona alue sisällytetään yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon, ei vielä nimenomaisesti vahvisteta tiettyjä suojelutavoitteita, mutta ne seuraavat luontotyyppien ja lajien kokonaisuudesta, jota varten alue – – suojeltiin”. [25]

32. Koska suojelutavoitteet kuvastavat syitä, joiden takia kyseinen alue ylipäätään nimetään erityisten suojelutoimien alueeksi, tuomioistuimen oikeuskäytännössä on ainoastaan loogisesti edellytetty, että nämä suojelutavoitteet ilmaistaan siinä vaiheessa, kun erityisten suojelutoimien alue muodostetaan virallisesti. Suojelutavoitteiden ilmaisu on siis osa erityisten suojelutoimien alueen virallista muodostamista. Suojelutavoitteet on näin ollen vahvistettava luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa säädetyn kuuden vuoden määräajan kuluessa. [26]

33. Näiden seikkojen valossa tarkastelen seuraavaksi komission nyt käsiteltävässä asiassa esittämää toista kanneperustetta.

IV Toinen kanneperuste, joka koskee luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan rikkomista

34. Toisessa kanneperusteessaan komissio katsoo, että Saksa on rikkonut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohtaa, koska se ei ole asettanut suojelutavoitteita useille kyseisistä 4 606 alueesta.

35. Komissio esittää tässä yhteydessä lähinnä kahdentyyppisiä väitteitä. Ensinnäkin joillakin alueilla (88 alueella 4 606 alueesta) ei ole lainkaan suojelutavoitteita. Monilla alueilla suojelutavoitteet eivät myöskään ole määrällisesti ilmaistuja ja mitattavissa, niissä ei tehdä eroa alueella olevien suojeltujen etujen säilyttämisen ja ennalleen saattamisen välillä, eivätkä ne ole sitovia suhteessa kolmansiin osapuoliin. Lisäksi komissio katsoo, että toisena mainittu rikkominen on luonteeltaan yleistä ja jatkuvaa.

36. Käsittelen kutakin näistä väitteistä erikseen jäljempänä.

22 Ks. tuomio 17.12.2020, komissio v. Kreikka (C-849/19, ei julkaistu, EU:C:2020:1047, 52 kohta).

23 Ks. tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 54 kohta).

24 Suojelutavoitteet mainitaan myös luontodirektiivin johdanto-osan kahdeksannessa ja kymmenennessä perustelukappaleessa.

25 Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus CFE ja Terre wallonne (C-43/18 ja C-321/18, EU:C:2019:56, 76 kohta).

26 Ks. tuomio 17.12.2020, komissio v. Kreikka (C-849/19, ei julkaistu, EU:C:2020:1047, 53 kohta).

A Väite, jonka mukaan Saksa ei ole asettanut suojelutavoitteita tietyille alueille

37. Komissio väittää, että oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä Saksan toimittamien tietojen perusteella on 88 aluetta, joille ei ole asetettu lainkaan suojelutavoitteita. Komissio vetoaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kullekin erityisten suojelutoimien alueelle on asetettava suojelutavoitteet.

38. Vastauksena tähän väitteeseen Saksa toteaa, että perustellun lausunnon toimittamisen ja 31.3.2022 välisenä aikana se asetti näille alueille erityisiä suojelutavoitteita, lukuun ottamatta muutamia alueita, jotka on tarkoitus poistaa alueiden luettelosta seuraavan ajan tasalle saattamisen yhteydessä.

39. Kuten edellä mainittiin (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 30 ja 32 kohta), suojelutavoitteiden asettaminen on pakollista luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan nojalla. Jos alue on määritetty erityisten suojelutoimien alueeksi, jäsenvaltion on asetettava tavoitteet kyseisessä artiklassa säädetyn kuuden vuoden kuluessa.

40. Kuten komissio on todennut, Saksa ei kiistä, että suojelutavoitteita ei asetettu ainakaan osalle kyseisistä alueista perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymiseen eli 13.6.2020 mennessä (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 12 kohta). [27]

41. Tämän perusteella katson, että komission väite, jonka mukaan useille alueille ei ole asetettu suojelutavoitteita, on hyväksyttävä.

B Väite, jonka mukaan Saksan asettamat suojelutavoitteet eivät ole riittävän täsmällisiä ja kyseinen jäsenvaltio on syyllistynyt yleiseen ja jatkuvaan rikkomiseen

42. Komissio väittää, että Saksan oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä antamien tietojen perusteella kyseinen jäsenvaltio on syyllistynyt luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisten velvoitteidensa yleiseen ja jatkuvaan rikkomiseen asettamalla järjestelmällisesti suojelutavoitteita, jotka eivät täytä kyseisen säännöksen vaatimuksia. Ensinnäkään tavoitteet eivät ole määrällisesti ilmaistuja ja mitattavissa. Toiseksi niissä ei tehdä eroa alueella olevien suojeltujen etujen säilyttämisen ja ennalleen saattamisen välillä. Kolmanneksi ne eivät sido kolmansia osapuolia.

43. Lisäksi komissio paitsi väittää, että jotkin suojelutavoitteet eivät ole riittävän täsmällisiä, myös katsoo, että suojelutavoitteet edustavat käytäntöä, jonka seurauksena Saksa on syyllistynyt yleiseen ja jatkuvaan rikkomiseen.

44. Saksa väittää, että se ei ole syyllistynyt luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan yleiseen ja jatkuvaan rikkomiseen. Se ei kiistä, että jäsenvaltioilla on velvollisuus asettaa aluekohtaisia suojelutavoitteita. Saksan näkemyksen mukaan luontodirektiivissä ei kuitenkaan edellytetä, että suojelutavoitteet ovat aina määrällisesti ilmaistavissa ja että niissä on tehtävä ero suojeltujen etujen säilyttämisen ja ennalleen saattamisen välillä. Lisäksi Saksa katsoo, että sen lainsäädännössä asetetut suojelutavoitteet ovat sitovia. Saksan mukaan komission näkemys ei perustu luontodirektiivin säännöksiin eikä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, eikä komission näkemys siksi vastaa kyseisen direktiivin tavoitteita.

[27] Arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia. Ks. esim. tuomio 11.9.2001, komissio v. Saksa (C-71/99, EU:C:2001:433, 29 kohta) ja tuomio 17.12.2020, komissio v. Kreikka (C-849/19, ei julkaistu, EU:C:2020:1047, 56 kohta).

45. Asianosaisten välisessä riidassa, joka koskee tämän otsikon mukaista väitettä, on näin ollen kyse lainsäädännöstä eikä tosiseikoista. Saksa ei kiistä komission esittämiä tosiseikkoja. Sen sijaan Saksa katsoo, että kyseiset tosiseikat eivät osoita, että velvollisuutta asettaa riittävän täsmälliset suojelutavoitteet olisi rikottu. Toisin sanoen Saksa vastustaa komission näkemystä siitä, mitä vaaditaan, jotta suojelutavoite olisi riittävän täsmällinen.

46. Mielestäni komission näkemys siitä, että jäsenvaltioiden on aina esitettävä määrällisesti ilmaistut suojelutavoitteet, joissa tehdään ero säilyttämistä ja ennalleen saattamista koskevien tavoitteiden välillä, ei perustu luontodirektiiviin. Lisäksi komission näkemys sitovista vaikutuksista, joita erityisten suojelutoimien alueen muodostamisella sen mukaan on, ei ole kestävä. Jos unionin tuomioistuin hyväksyy ehdottamani tulkinnan, sen olisi hylättävä komission väite, jonka mukaan Saksa on yleisesti ja jatkuvasti jättänyt asettamatta riittävän täsmällisiä suojelutavoitteita, jotka täyttävät luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan vaatimukset.

1. Väite, jonka mukaan suojelutavoitteet on ilmaistava määrällisesti

47. Komissio väittää, että lukuisille alueille ei ole määritetty määrällisiä ja mitattavissa olevia osatekijöitä.[28] Komissio katsoo, että luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan nojalla suojelutavoitteisiin on sisällyttävä osatekijöitä, joista käy lukumääräisesti ilmi, miten kyseisellä suojelualueella on edistettävä luontotyypin tai lajin suotuisan suojelun tason saavuttamista kansallisesti (esimerkiksi tiettyjen lajien populaation kasvattaminen tietyllä määrällä uusia yksilöitä).

48. Komission käsityksen mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa vaaditaan riittävän täsmällisiä suojelutavoitteita, tarkoittaa, että tavoitteet on ilmaistava määrällisesti (a). Komissio myös vetoaa luontodirektiivin tavoitteisiin (b) ja sanamuotoon (c) ja antaa esimerkkejä muista jäsenvaltioista, joissa on otettu käyttöön määrällisiä suojelutavoitteita (d).

49. Saksa kiistää komission väitteet. Kyseinen jäsenvaltio etenkin katsoo, että erityisten suojelutavoitteiden – olivatpa ne määrällisiä tai eivät – on oltava todennettavissa. Vaikka puhtaasti määrällinen lähestymistapa on mahdollinen tiettyjen luontotyyppien ja lajien osalta, sitä ei voida käyttää yleisenä arviointiperusteena. Ensinnäkään etukäteen asetetun luvun saavuttaminen tai saavuttamatta jääminen ei kuvasta suojelualueen tilaa. Toiseksi tämä lähestymistapa ei myöskään sovellu moninaisille tai dynaamisille suojelualueille. Kolmanneksi siinä ei oteta huomioon Natura 2000 -verkoston yhtenäistä luonnetta eikä kyseisen verkoston sisäisiä ekologisia yhteyksiä (e).

50. Komission esittämistä väitteistä poiketen en ole vakuuttunut, että suojelutavoitteet eivät olisi luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisia pelkästään siksi, että niitä ei ilmaista määrällisesti. Seuraavaksi tarkastelen komission ja Saksan väitteitä.

[28] Unionin tuomioistuimelle esittämissään kirjallisissa huomautuksissa komissio viittaa kahteen esimerkkiin: 1) Baijerin osavaltio on asettanut seuraavan suojelutavoitteen alueilla, joilla esiintyy luontotyyppiä (6510) ”Alavat niitetyt niityt (*Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis*)”: ”Suotuisan suojelun tason takaaminen säilyttämällä tai tarvittaessa saattamalla ennalleen tämän luontotyypin kannalta suotuisa ravinnetasapaino ja hoitaminen olemassa olevan ympäristön mukaisesti” ja 2) Baden-Württembergin osavaltio on asettanut vuollejokisimpukalle (*Unio crassus*) tietyllä alueella seuraavan suojelutavoitteen: ”Sellaisten rakenteeltaan rikkaiden purojen ja ojien säilyttäminen, joissa on pysyvä, kohtalaisesta voimakkaaseen vaihteleva virtaus ja joissa on hapekas, hiekkaisesta soraiseen vaihteleva pohja – Vesien erittäin hyvän tilan tai kemiallisen ja ekologisen tilan säilyttäminen ilman hienojakoisten sedimenttien tai ravinteiden aiheuttamaa haitallista pilaantumista – Jatkuvien virtausten ja riittävän suurten isäntäkalakantojen säilyttäminen – Lajien ylläpito myös vesistöjen asianmukaista hoitamista varten”.

a) Komission väitteet, jotka perustuvat unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön

51. Oikeuskäytännössä, johon komissio vetoaa, eli tuomiossa komissio v. Kreikka [29] unionin tuomioistuin on katsonut, että suojelutavoitteet olivat riittämättömiä, koska ne olivat liian yleisiä ja epätarkkoja eivätkä liittyneet alueella esiintyviin tärkeimpiin luontotyyppeihin ja lajeihin. Kyseisestä tuomiosta ei voida päätellä, että riittävän konkreettinen tarkoittaisi määrällisesti ilmaistua.

52. Näin ollen oikeuskäytännössä ei ole vielä annettu vastausta siihen, tarkoittaako vaatimus riittävän täsmällisistä suojelutavoitteista, että tavoitteet on aina ilmaistava määrällisesti. Esitän, että unionin tuomioistuin tulkitsee säännöksiä niin, että suojelutavoitteet voivat olla riittävän täsmällisiä, vaikka niitä ei aina ilmaistaisi määrällisesti.

53. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että suojelutavoitteet eivät voi olla epätarkkoja. Niiden avulla on voitava varmistaa, voidaanko kyseisiin tavoitteisiin perustuvilla toimenpiteillä saavuttaa alueen haluttu suojelun taso. Saksan tavoin kuitenkin katson, että yleisesti ei voida määrittää, edellyttääkö riittävä täsmällisyys tavoitteiden ilmaisemista määrällisesti, vaan että riittävä täsmällisyys riippuu pikemminkin yksittäisen alueen olosuhteista. Joskus suojelutavoite on ilmaistava lukuina, mutta tämä voidaan määrittää vain tapauskohtaisesti. [30]

54. Komission onkin osoitettava kyseisessä yksittäistapauksessa, että luontotyyppien ja lajien suojelu kyseisellä alueella edellyttää määrällisesti ilmaistujen suojelutavoitteiden asettamista.

55. Ehdotettu kanta, jonka mukaan suojelutavoitteita ei välttämättä tarvitse ilmaista määrällisesti, saa kannatusta myös tieteellisissä julkaisuissa. Kuten on tuotu esille, yksi suojelutavoitteiden tärkeimmistä osatekijöistä on alueiden ekologinen merkitys, jota arvioidaan luontodirektiivin liitteen III mukaisten, niin laadullisten kuin määrällisten arviointiperusteiden mukaisesti. [31]

b) Komission väitteet, jotka perustuvat luontodirektiivin tavoitteisiin

56. Komissio puolustaa kantaansa, jonka mukaan suojelutavoitteet on ilmaistava määrällisesti, vetoamalla luontodirektiivin 1 artiklaan, jossa määritetään tavoiteltava luontotyyppien ja lajien ”suotuisa suojelun taso”.

57. Väite ei kuitenkaan ole vakuuttava, kun otetaan huomioon, että osatekijät, joiden perusteella arvioidaan, mikä on suotuisa suojelun taso, ovat sekä laadullisia että määrällisiä. [32]

[29] Ks. tuomio 17.12.2020 (C-849/19, ei julkaistu, EU:C:2020:1047, erityisesti 57–59 kohta).

[30] Vuonna 2012 annetussa suojelutavoitteiden asettamista Natura 2000 -alueille koskevassa muistiossa (saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_EN.pdf, s. 6) komissio toteaa seuraavaa: ”Natura 2000 -alueiden suojelutavoitteiden on oltava mahdollisimman selkeitä ja suoraviivaisia ja mahdollistettava käytännön suojelutoimien toteuttaminen. Niiden on oltava konkreettisia ja [englanninkielisessä versiossa ilmaus ”*if possible*” eli ”jos mahdollista”, jota ei ole suomenkielisessä versiossa] kvantifioitavissa määrän ja/tai koon mukaan.” (kursivointi tässä). Vaikuttaa, että komissio ei itsekään katso, että suojelutavoitteet on aina ilmaistava määrinä.

[31] Ks. vastaavasti Stahl, L., ”The concept of ’conservation objectives’ in the Habitats Directive: a need for a better definition?”, teoksessa Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. ja Van Hoorick, G. (toim.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature’s Best Hope*?, Routledge, Lontoo, 2015, s. 56, ks. s. 63.

[32] Ks. luontodirektiivin 1 artiklan e ja i kohta.

58. Lisäksi komissio toteaa, että jäsenvaltiot sopivat luontodirektiivin 20 artiklassa tarkoitetun komitean puitteissa määrällisistä viitearvoista, jotka kuvaavat raja-arvoja, joista alkaen luontotyypin tai lajin suojelun taso on suotuisa, jotta ne voisivat täyttää kyseisen direktiivin 17 artiklan mukaiset raportointivelvoitteensa. Tämän perusteella komissio päättelee, että suojelutavoitteet on ilmaistava määrällisesti myös luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan nojalla.

59. Lisäksi komissio viittaa luontodirektiivin 17 artiklan mukaisessa, vuosia 2013–2018 koskevassa Saksan kertomuksessa esitettyyn empiiriseen näyttöön, joka osoittaa, että kaikista Saksassa suojelluista luontotyypeistä ja lajeista noin 80 prosentin osalta suojelun taso on edelleen epäsuotuisa. Komission mukaan Saksa ei saavuttanut suotuisaa suojelun tasoa, koska määrällisesti ilmaistut suojelutavoitteet puuttuivat.

60. Saksa ensinnäkin kiistää komission näkemyksen siitä, että viitearvot olisivat yhteydessä vaatimuksiin, jotka suojelutavoitteiden on täytettävä luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Viitearvot ovat ainoastaan keino täyttää direktiivin 17 artiklassa säädetyt raportointivelvoitteet, eivätkä ne koske erityisten suojelutoimien alueiden erilaisia yksilöllisiä olosuhteita vaan kyseisen jäsenvaltion koko aluetta. Jos yhdessä kertomuksessa todetaan, että tiettyjen luontotyyppien tai lajien suotuisaa suojelun tasoa ei ole vielä saavutettu, tästä ei voida päätellä, että tietyille erityisten suojelutoimien alueille asetetut suojelutavoitteet eivät ole riittäviä. Ainoa asia, joka voidaan todeta, on se, että kyseisiä suojelutavoitteita ei ole saavutettu kokonaisuudessaan. Saksa kiistää, että raportoidut kehityssuuntaukset – vaikka ne ovatkin epäsuotuisia – johtuisivat määrällisesti ilmaistujen suojelutavoitteiden puuttumisesta.

61. Olen Saksan kanssa samaa mieltä. En näe yhteyttä täyttämättä jääneiden raportointia varten sovittujen määrällisten raja-arvojen ja sen väitteen välillä, että suojelutavoitteet on ilmaistava määrällisesti.

c) Komission väitteet, jotka perustuvat luontodirektiivin sanamuotoon

62. Komissio vetoaa myös luontodirektiivin 6 artiklaan.

63. Luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohtaan perustuvien väitteiden osalta määrällisten suojelutavoitteiden puuttuminen ei nähdäkseni ole ristiriidassa niiden vaatimusten kanssa, jotka koskevat tarvittavien suojelutoimenpiteiden toteuttamista. Kuten totesin ratkaisuehdotuksessani komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu),[33] suojelutoimenpiteiden on vastattava suojelutavoitteita. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kyseiset tavoitteet on aina ilmaistava määrällisesti.

64. Komissio perustaa väitteensä myös luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaan ja väittää, että ainoastaan määrällisesti ilmaistut suojelutavoitteet voivat olla perusteena arvioitaessa suunnitelman tai hankkeen vaikutuksia alueeseen. Suojelutavoitteisiin kohdistuvat kielteiset vaikutukset voidaan sulkea varmuudella pois vain, jos tavoitteet on eritelty riittävän tarkasti ja määrällisin osatekijöin. Komissio esittää perusteluna esimerkin. Esimerkin mukaan vaikutuksia, joita ehdotetulla vesivoimalalla saattaa olla suojelualueella suojeltavaan kalalajiin, voidaan arvioida luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa vaaditulla varmuudella vain, jos alueen suojelutavoitteissa esitetään lukuina kyseisen kalalajin yksilöiden määrä ja ikärakenne, jotka vaaditaan, jotta suojelun tasoa voitaisiin pitää suotuisana.

[33] Ks. C-444/21, EU:C:2023:90, 87 kohta.

65. Toisessa tämän skenaarion kaltaisessa asiassa unionin tuomioistuin teki kuitenkin päätöksensä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan noudattamisesta ilman tämäntyyppisiä määrällisiä suojelutavoitteita.

66. Tarkoitan tällä asiaa komissio v. Saksa.[34] Kyseisessä asiassa komissio aloitti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn Saksaa vastaan muun muassa sillä perusteella, että Saksa oli arvioinut virheellisesti tiettyjä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisia toimenpiteitä. Toimenpiteet liittyivät Moorburgin voimalan läheisyyteen sijoitettavaan kalatiehen, jonka tarkoituksena oli tasapainottaa yksilöiden menetykset voimalan toiminnan aikana, jolloin voimalaan otettiin huomattavia vesimääriä läheisestä joesta. Kyseinen joki oli vaellusreittinä monille kalalajeille, joita esiintyi joen yläjuoksulla sijaitsevilla Natura 2000 -alueilla, joiden suojelutavoitteet käsittivät myös kyseiset lajit.

67. Unionin tuomioistuin katsoi tuomiossaan, että kalatien tarkoituksena oli vaelluskalojen kantojen vahvistaminen, koska sen avulla kyseiset lajit kykenevät saavuttamaan nopeammin lisääntymisalueensa, minkä oletettiin kompensoivan Moorburgin voimalan läheisyydessä tapahtuvat menetykset niin, että kyseisestä voimalasta nähden jokea ylöspäin sijaitsevien Natura 2000 -suojelualueiden tavoitteisiin ei vaikutettaisi merkittävästi. Unionin tuomioistuin teki arvionsa tukeutumatta mihinkään määrällisiin suojelutavoitteisiin.[35]

68. Oikeuskäytännössä on myös muita esimerkkejä siitä, että unionin tuomioistuin on voinut arvioida luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisten velvoitteiden noudattamista, vaikka suojelutavoitteita ei ole ilmaistu määrällisesti.[36]

69. Näin ollen katson, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaan perustuva komission näkemys ei tue väitettä, jonka mukaan suojelutavoitteet on aina ilmaistava määrällisesti.

[34] Ks. tuomio 26.4.2017 (C-142/16, EU:C:2017:301, erityisesti 6–9 kohta ja 14 kohta).

[35] Unionin tuomioistuin kuitenkin totesi, että Saksan viranomaisten suorittama vaikutusten arviointi ei sisältänyt lopullisia toteamuksia kalatien tehokkuudesta, vaan siinä tyydyttiin täsmentämään, että tehokkuudelle saadaan vahvistus vasta usean vuoden seurannan jälkeen. Tämän perusteella kalatie ei luvan myöntämishetkellä ollut omiaan varmistamaan – yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa –, ettei ollut minkäänlaista perusteltua epäilyä siitä, että kyseinen voimala ei vaikuta kielteisesti alueen koskemattomuuteen. Tämän perusteella Saksa ei ollut noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se oli antanut luvan kyseisen voimalan rakentamiselle. Ks. tuomio 26.4.2017, komissio v. Saksa (C-142/16, EU:C:2017:301, erityisesti 36–38 kohta ja 45 kohta).

[36] Ks. muun muassa tuomio 11.4.2013, Sweetman ym. (C-258/11, EU:C:2013:220, 45 kohta), jossa unionin tuomioistuin totesi, että ”suojelutavoite merkitsee näin ollen kyseisen alueen perustavanlaatuisten ominaispiirteiden eli paljaiden kalkkikivikallioiden suotuisan suojelun tason säilyttämistä”. Ks. esim. tuomio 13.12.2007, komissio v. Irlanti (C-418/04, EU:C:2007:780, 259 kohta); tuomio 24.11.2011, komissio v. Espanja (C-404/09, EU:C:2011:768, 101 kohta); tuomio 15.5.2014, Briels ym. (C-521/12, EU:C:2014:330, 22 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 157 kohta).

d) Komission väitteet, jotka perustuvat muiden jäsenvaltioiden esimerkkeihin

70. Komissio katsoo, että sen vaatimus määrällisestä ilmaisemisesta ei ole kohtuuton, koska muissakin jäsenvaltioissa on asetettu määrällisiä suojelutavoitteita, ja komissio mainitsee esimerkkeinä Belgian, Bulgarian, Liettuan ja Romanian.[37]

71. Saksa vastaa tähän väitteeseen toteamalla, että valitut esimerkit ovat anekdoottisia eivätkä edusta suojelutavoitteiden asettamisessa noudatettavaa yleistä lähestymistapaa. Lisäksi se huomauttaa, että kyseiset jäsenvaltiot kuuluvat niihin, joita vastaan komissio on käynnistänyt jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia menettelyjä luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan väitetyn rikkomisen perusteella.

72. Katson, että jäsenvaltioiden käytäntöjen perusteella ei voida tehdä päätelmiä luontodirektiivillä asetetuista vaatimuksista. Näin ollen komission väite ei ole relevantti.

e) Saksan väitteet siitä, miksi määrällistä lähestymistapaa ei voida soveltaa yleisesti

73. Saksan mukaan tiettyjen luontotyyppien ja lajien suojelutavoitteita voidaan kyllä ilmaista määrällisesti, mutta tämä lähestymistapa ei ole tarkoituksenmukainen yleisenä arviointiperusteena. Jäsenvaltio esittää tähän kolme syytä.

74. Ensinnäkin puhtaasti määrällinen lähestymistapa, joka perustuu luontotyyppien pinta-alaan, ei kuvaa näiden alueiden tilaa. Saksa viittaa esimerkkiin, jonka mukaan komission mainitsema luontotyypin (6510) ”Alankojen niitetyt niityt” pinta-alan lisääminen 10 prosentilla saattaa antaa vaikutelman siitä, että suojelun tila olisi parantunut, mutta itse asiassa tila nykyisellä pinta-alalla saattaa olla heikkenemässä. Näin ollen määrällisesti ilmaistu suojelutavoite ei sinänsä osoittaisi, saavutetaanko alueella suotuisa taso.

75. Määrällinen lähestymistapa ei myöskään sovellu monimuotoisille luontotyypeille tai luonteeltaan dynaamisille suojelualueille (joissa monimuotoisten luontotyyppien tai suojelualueen erilaisten elinympäristöjen tietyt osatekijät muuttuvat luonnossa jatkuvasti ja ovat vuorovaikutuksessa keskenään). Määrällisillä suojelutavoitteilla ei voida riittävästi kuvata tätä toivottua kehitystä, eikä niillä voida arvioida alueiden suojelun tilaa kokonaisuudessaan, koska kehityssuuntauksia ja niiden vaikutusta suojelun tilaan ei voida laskea määrällisesti, vaan sitä on tarkasteltava laadullisesti.

76. Lisäksi yksittäisiin erityisten suojelutoimien alueisiin liittyvät määrälliset suojelutavoitteet eivät välttämättä ole Natura 2000 -verkoston yhtenäisen luonteen mukaisia, eikä niissä välttämättä oteta huomioon verkoston sisäisiä ekologisia yhteyksiä.

[37] Unionin tuomioistuimelle esitetyissä kirjallisissa huomautuksissaan komissio viittaa seuraaviin esimerkkeihin: 1) Belgiassa Flanderin alue on asettanut suotuisan suojelun tason saavuttamisen raja-arvoksi 2 150 lisähehtaaria luontotyypille (1130) ”Jokisuistot”, mikä tulkitaan määrällisesti ilmaistuiksi suojelutavoitteiksi, ja toisella alueella luontotyypin (9120) ”Atlanttiset happamat pyökkimetsät, joissa *Ilex* ja joskus myös *Taxus* pensaskerroksessa (*Quercion robori-petraeae tai Ilici-Fagenion*)” osalta täsmennetään, että tämän luontotyypin nykyisten neljän hehtaarin lisäksi tarvitaan 13 hehtaaria, 2) Bulgaria määrää yhden alueen osalta, että (ensisijaista) luontotyyppiä (1530) ”Pannonian suola-arot ja marskimaat” on esiinnyttävä alueella pysyvästi vähintään 29,51 hehtaarin alueella, 3) Liettua on asettanut yhdelle alueelle määrällisen suojelutavoitteen, jonka mukaan suotuisa suojelun tason on saavutettava uudelleen luontotyypin (6450) ”Pohjoiset, boreaaliset tulvaniityt” osalta vähintään 17,1 hehtaarin alueella, ja (ensisijaisen) lajin erakkokuoriaisen (*Osmoderma eremita*) osalta suojelutavoitteeksi on asetettu se, että lajille taataan alueella vähintään 0,9 hehtaarin suotuisa elinympäristö ja 4) Romania on asettanut yhdellä alueella luontotyypille (3220) ”Alpiiniset joet ja niiden penkereiden ruohokasvillisuus” suojelutavoitteeksi vähintään 10 hehtaaria nykyisten 1–2 hehtaarin sijaan, ja kuoriaislajille *Morimus Funereus* on asetettu tavoitetasoksi 10 000–50 000 yksilöä nykyisten 5 000–10 000 yksilön perusteella, ja Romanian arvion mukaan elinympäristön täytyy olla pinta-alaltaan 68 800 hehtaaria (nykyisiin 13 765 hehtaariin verrattuna), jotta tämä populaatio saavutettaisiin.

77. Saksa antaa tästä esimerkin. Kasvilaji *Oenanthe conioides* on Elben jokisuualueella – eli erittäin dynaamisessa ja monimuotoisessa elinympäristössä – endeemisesti kasvava pioneerilaji, joka levittäytyy paljaille alueille vuorovesien mukana. Tämän seurauksena populaatioiden koko voi luonnostaan vaihdella merkittävästikin ilman, että lajin suojelun tila heikkenisi, eikä alueen viitearvojen saavuttamatta jääminen siksi välttämättä merkitse, että lajin hyväksi olisi ryhdyttävä toimiin. Lajin levinneisyysalue käsittää myös useita erityisten suojelutoimien alueita, jotka ovat yhteydessä toisiinsa ja joiden populaatiot ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Laji kehittyy dynaamisesti paitsi tietyllä erityisten suojelutoimien alueella myös sellaisten erityisten suojelutoimien alueiden välillä, joilla kyseinen laji on huomionarvoinen. Yksittäisen erityisten suojelutoimien alueen määrällinen kokonaismerkitys lajin suojelussa vaihtelee myös huomattavasti ilman, että tämä vaikuttaa suojelun tilaan yleisesti. Näin ollen tietyn erityisten suojelutoimien alueen merkitys lajin suojelussa voidaan määrittää pitkällä aikavälillä vain laadullisesti.

78. Pidän Saksan väitteitä vakuuttavina. Luontodirektiivillä suojeltujen luontotyyppien ja lajien väliset erot edellyttävät joustavaa lähestymistapaa ja sitä, että suojelutavoitteet valitaan tapauskohtaisesti kunkin alueen tarpeiden mukaan. Suojelutavoitteet on toisinaan ilmaistava määrällisesti, mutta välillä ne voivat olla vain laadullisia. Tämän perusteella ehdotan unionin tuomioistuimelle, että se hylkää komission kannan, jonka mukaan kaikkien luontotyyppien ja lajien suojelutavoitteet on ilmaistava määrällisesti.

79. Yhteenvetona esitän, että komission väite siitä, että Saksa on rikkonut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohtaa asettamalla suojelutavoitteita, joita ei ole ilmaistu määrällisesti, on perusteeton, koska luontodirektiivissä ei edellytetä, että suojelutavoitteet on aina ilmaistava määrällisesti.

2. Väite, jonka mukaan suojelutavoitteissa on tehtävä ero suojeltujen etujen säilyttämisen ja ennalleen saattamisen välillä

80. Komissio väittää, että monien alueiden suojelutavoitteissa ei tehdä eroa alueella esiintyvien suojeltujen etujen säilyttämisen ja ennalleen saattamisen välillä. [38]

81. Komissio katsoo, että luontodirektiivin noudattamiseksi suojelutavoitteissa on erotettava toisistaan se, pyritäänkö niillä säilyttämään vai saattamaan ennalleen suotuisa suojelun taso luontotyypeille ja lajeille, joita esiintyy erityisten suojelutoimien alueella.

82. Komissio vetoaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan suojelutavoitteiden on oltava riittävän täsmällisiä, ja päättelee, että täsmällisyys edellyttää säilyttämisen ja ennalleen saattamisen erottamista toisistaan. Lisäksi komissio viittaa luontodirektiivin sanamuotoon. Tältä osin komissio korostaa, että tällainen erottelu toistuu läpi luontodirektiivin ja että se on ratkaisevan tärkeä, jotta voidaan määrittää tarvittavat suojelutoimenpiteet, jotka on toteutettava tavoitteiden perusteella luontodirektiivin

[38] Unionin tuomioistuimelle esittämissään kirjallisissa huomautuksissa komissio antaa seuraavat kolme esimerkkiä: 1) luontotyypille (6210) ”Puoliluontaiset, kuivat niityt kalkkipitoisilla alustoilla (*Festuco-Brometalia*)” Baijerin viranomaiset asettivat suojelutavoitteen ”luonnontilaisen kaltaisten ja suurelta osin puuvartisista kasveista vapaiden kuivien kalkkikivipitoisten niittyjen säilyttäminen ja tarvittaessa ennalleen saattaminen”, 2) Brandenburgissa luontotyypin (6240) ”Subpannonian aroniityt” suojelutavoitteeksi eräällä alueella asetettiin ”rakenteeltaan ja lajistoltaan rikkaiden puolikuivien niittyjen ja aroniittyjen säilyttäminen ja ennalleen saattaminen” ja 3) Ala-Saksin osavaltiossa yhdellä alueella luontotyypin (91D0) ”Puustoiset suot” suojelutavoitteena on ”suotuisan suojelun tason säilyttäminen ja ennalleen saattaminen”.

6 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja jotta voidaan arvioida, onko suunnitelma tai hanke omiaan vaikuttamaan merkittävästi johonkin alueeseen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Lopuksi komissio esittää esimerkin toisesta jäsenvaltiosta.[39]

83. Komissio katsoo, että suojelutavoitteissa on tehtävä selvä ero säilyttämisen ja ennalleen saattamisen välillä, minkä perusteella komissio päättelee, että suojelutavoitteet, joissa ei tehdä tällaista eroa, mikä on Saksassa järjestelmällisesti tapana, eivät ole luontodirektiivin mukaisia.

84. Saksa kiistää komission näkemykset. Kyseinen jäsenvaltio on samaa mieltä siitä, että kullekin erityisten suojelutoimien alueelle olisi asetettava selkeät ja yksiselitteiset suojelutavoitteet, mutta samalla se kuitenkin katsoo, että se, voidaanko nämä tavoitteet saavuttaa säilyttämällä suojellut edut vai saattamalla suojellut edut ennalleen, riippuu erityisten suojelutoimien alueen todellisesta tilasta. Säilyttämiseksi tai ennalleen saattamiseksi on toteutettava toimenpiteitä sen mukaan, miten luontotyypin tai lajin todellinen tila kulloinkin kehittyy.

85. Saksa katsoo, että suojelutavoitteita ilmaistessa ei ole syytä tehdä eroa säilyttämisen ja ennalleen saattamisen välillä, vaan pikemminkin olisi määritettävä laadullisia tai määrällisiä tavoitteita niin, että yksittäisellä suojelutavoitteella pyritään tavoitetason saavuttamiseen asti ennalleen saattamiseen ja kyseisen tavoitetason saavuttamisen jälkeen säilyttämiseen.

86. Lisäksi Saksa toteaa, että jos komission näkemyksen mukaan suojelutavoitteiden välillä on tehtävä ero sen mukaan, onko ne tarkoitus saavuttaa säilyttämällä suojeltuja etuja vai saattamalla suojeltuja etuja ennalleen, erityisten suojelutoimien alueen suojelutason kaikkien muutosten yhteydessä olisi tällöin muutettava kunkin luontotyypin ja lajin vastaavaa suojelutavoitetta. Erityisesti dynaamisissa elinympäristöissä, kuten Elben jokisuualueella, jolla esiintyy komission mainitsemaa kasvilajia *Oenanthe conioides*, suojelutavoitteita olisi kenties toistuvasti mukautettava muuttuvien ympäristöolojen mukaan. Tämä voisi johtaa tilanteeseen, jossa asetetuilla suojelutavoitteilla ei tilapäisesti pyrittäisi lainkaan säilyttämiseen vaan ainoastaan ennalleen saattamiseen tai päinvastoin. Komission omaksuma kanta voisi näin ollen johtaa puutteisiin suojelun tasossa.

87. Saksa myös kiistää komission väitteet, jotka perustuvat luontodirektiivin sanamuotoon. Ottaen huomioon etenkin, että direktiivin koko tekstissä tehdään selvä ero säilyttämistä koskevan tavoitteen ja ennalleen saattamista koskevan tavoitteen välillä, Saksan käytäntöä ei voida pitää vaatimustenvastaisena, koska pakollinen tavoitetaso on aina joko säilytettävä tai saatettava ennalleen. Ei myöskään vaikuta siltä, että säilyttäminen ja ennalleen saattaminen olisi erotettava toisistaan; tulkittaessa luontodirektiivin johdanto-osan kahdeksatta perustelukappaletta yhdessä 3 artiklan 1 kohdan kanssa voidaan todeta, että ainoastaan yksi peruste vaihtelee: tavoitteena on yleisesti suotuisa suojelun taso, ja säilyttämistä tai ennalleen saattamista koskevat toimenpiteet perustuvat kunkin yksittäistapauksen dynaamisesti vaihteleviin olosuhteisiin.

88. Luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan osalta Saksa on samaa mieltä siitä, että suojelutoimenpiteet, joilla pyritään säilyttämään suojellun edun tila, ovat erilaisia kuin toimenpiteet, joilla pyritään palauttamaan se ennalleen. Tästä ei kuitenkaan voida vetää johtopäätöksiä siitä, mitä vaatimuksia suojelutavoitteiden on täytettävä. Mitä tulee

[39] Unionin tuomioistuimelle esittämissään kirjallisissa huomautuksissa komissio viittaa esimerkkinä Belgian Vallonian alueeseen, joka on asettanut luontotyypin (5110) ”Kalkkikivirinteiden vakiintuneet, kserotermofiiliset *Buxus sempervirens* -kasvustot (*Berberidion* p.p.)” suojelutavoitteeksi, että luontotyyppi olisi ainoastaan ”säilytettävä”, koska sen kattavuutta tai laadukasta ympäristöä ei pitäisi lisätä, kun taas luontotyypin (6210) ”Puoliluontaiset, kuivat niityt kalkkipitoisilla alustoilla (*Festuco-Brometalia*)” osalta tavoitteena on 150 hehtaarin ja ekologisen laadun ”ennalleen saattaminen”.

luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaan perustuviin väitteisiin, kysymys siitä, onko ehdotetulla suunnitelma tai hanke omiaan vaikuttamaan merkittävästi alueeseen, riippuu alueen konkreettisista olosuhteista arviointihetkellä eikä aiemmin tehdystä muodollisesta valinnasta, jossa alueen suojelutavoitteiden tarkoitukseksi on määritetty joko säilyttäminen tai ennalleen saattaminen. Tässä yhteydessä Saksa myös katsoo, että unionin tuomioistuin ei ole pitänyt ongelmallisena suojelutavoitetta, joka on muotoiltu ilman tällaista erottelua.[40]

89. Edellytetäänkö luontodirektiivissä, että jäsenvaltiot tekevät eron säilyttämistä koskevien tarpeiden ja ennalleen saattamista koskevien tarpeiden välillä, kun ne ilmaisevat erityisten suojelutoimien alueen suojelutavoitteita?

90. Kuten olen todennut sen osalta, onko suojelutavoitteet ilmaistava määrällisesti (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 51 ja 52 kohta), unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, jonka mukaan suojelutavoitteiden on oltava riittävän täsmällisiä, ei ole tarkasteltu, tarkoittaako tämä, että kyseisissä tavoitteissa on erotettava toisistaan säilyttäminen ja ennalleen saattaminen. Komissio ei siksi voi vedota tähän oikeuskäytäntöön perusteluna sille, miksi se katsoo erottelun olevan tarpeen. Lisäksi yhden jäsenvaltion käytäntöön perustuvat väitteet ovat – kuten tämän ratkaisuehdotuksen 72 kohdassa jo todettiin – merkityksettömiä.

91. Tästä huolimatta haluan huomauttaa, että luontodirektiivin yleisenä tavoitteena on biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen, kuten direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa todetaan. Tämä käy ilmi myös direktiivin johdanto-osasta:

”tämän direktiivin ensisijaisena tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden *säilyttämistä*, ottaen huomioon taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset ja alueelliset vaatimukset, ja direktiivi edistää yleistä kestävän kehityksen tavoitetta; luonnon monimuotoisuuden *säilyttäminen saattaa tietyissä tapauksissa vaatia* ihmisen toimenpiteiden *ylläpitämistä* ja jopa niiden *kannustamista*.”[41]

92. Biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen edellyttää siis erilaisia toimia sen mukaan, onko tiettyjen luontotyyppien tai lajien suojelun taso suotuisa vai ei. Lyhyesti sanottuna luontotyypin tai lajin taso on suotuisa, kun sen selviytyminen ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa ei edellytä ihmisten toimia.[42] Kun jäsenvaltiot muodostavat erityisten suojelutoimien alueita, jäsenvaltioiden on selvästi ilmoitettava alueiden merkitys biologisen monimuotoisuuden yleisen suojelun kannalta, ja lisäksi jäsenvaltioiden on ilmoitettava niiden luontotyyppien ja lajien (suotuisa tai epäsuotuisa) suojelun taso, joiden perusteella kyseinen alue valittiin Natura 2000 -verkostoon. Näin ollen voin Saksan tavoin katsoa, että erityisten suojelutoimien alueen suojelutavoitteissa on ilmaistava (laadulliset tai määrälliset) tavoitteet, jotka kuvaavat alueen kattamien luontotyyppien ja lajien suotuisan suojelun tasoa.

93. Jos suojelun taso on suotuisa, kyseisten tavoitteiden saavuttaminen ei useinkaan edellytä ihmisen toimia (paitsi seurantaa sen varmistamiseksi, että myönteinen kehityssuuntaus jatkuu). Vaikuttaa kuitenkin siltä, että monilla erityisten suojelutoimien alueilla ei saavuteta niiden

[40] Saksa viittaa tältä osin 25.7.2018 annettuun tuomioon Grace ja Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:593, 36 kohta), jossa unionin tuomioistuin katsoi, että ”erityisen suojelualueen suojelutavoitteena on sinisuohaukalle suotuisien suojeluolosuhteiden säilyttäminen tai palauttaminen. Erityisen suojelualueen avulla voidaan saavuttaa tämä tavoite erityisesti tarjoamalla suojellulle lajille elinympäristö, joka sisältää ravinnonhankinta-alueen”. Loppupäätelmänä unionin tuomioistuin totesi, että asiassa käsitelty ehdotettu hanke ei täyttänyt luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan vaatimuksia (ks. tuomion 42–57 kohta).

[41] Kursivointi tässä.

[42] Tältä osin luontodirektiivin 1 artiklan e alakohdassa selitetään, mitä luontotyypin suotuisalla suojelun tasolla tarkoitetaan, ja direktiivin 1 artiklan i alakohdassa määritellään, milloin lajin suojelun taso voidaan katsoa suotuisaksi.

kattamien luontotyyppien ja lajien suotuisaa suojelun tasoa.[43] Suotuisa suojelun taso voi kuitenkin muuttua sellaisen (luonnollisen tai ihmisten aiheuttaman) tapahtuman vuoksi, jonka seurauksena suojelun taso heikkenee (esimerkiksi pitkään jatkuva vakava kuivuus tai öljyvahinko joessa). Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää tällöin ihmisten aktiivista toimintaa. Näin ollen tietyn tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavilla suojelutoimenpiteillä voidaan toisinaan pyrkiä säilyttämiseen ja toisinaan ennalleen saattamiseen. Kun asetetaan tavoitteita, joiden saavuttaminen on osoituksena suotuisasta suojelun tasosta, voidaan myös määrittää toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

94. Tavoitteet pysyvät samoina (tai niitä on kenties muokattava hieman ajan myötä), mutta toimenpiteitä on sen sijaan muutettava jatkuvasti, ja niiden tavoitteena on oltava joko säilyttäminen tai ennalleen saattaminen. Mielestäni ”suojelutavoitteilla” tarkoitetaan tavoitteita, jotka on saavutettava tietyllä erityisten suojelutoimien alueella. Suojelutavoitteita ei näin ollen tarvitse määrittää nimenomaan säilyttämistä tai ennalleen saattamista ajatellen.

95. Erityisten suojelutoimien alueen hallinnasta vastaavien viranomaisten on oltava jatkuvasti tietoisia siitä, edellyttääkö suojelutavoitteiden saavuttaminen säilyttämistä vai aktiivisempia ennalleen saattamiseen pyrkiviä toimenpiteitä, ja niiden on mukautettava suojelutoimenpiteitä tämän mukaisesti. Katson, että säilyttämisen ja ennalleen saattamisen välillä on syytä tehdä ero suojelutoimenpiteiden tasolla, ei suojelutavoitteiden tasolla. Tämän ansiosta suojelutavoitteet voidaan käsitteellisesti erottaa suojelutoimenpiteistä. Suojelutavoitteet ovat tällöin vakaita tavoitteita, jotka on asetettu luontotyypeille ja lajeille tietyllä erityisten suojelutoimien alueella, ja suojelutoimenpiteet muodostavat dynaamisen kokonaisuuden, jota on jatkuvasti mukautettava erityisten suojelutoimien alueen todellisen suojelun tason mukaan. Muussa tapauksessa suojelutavoitteet ja suojelutoimenpiteet eroavat toisistaan ainoastaan laajuudeltaan, jolloin kahden erillisen käsitteen käyttö on tarpeetonta.

96. Saksan käytäntö, jossa luontotyypille tai lajille asetetaan tavoitetaso, joka viranomaisten on saavutettava tapauskohtaisesti toteuttamalla säilyttämiseen tai ennalleen saattamiseen pyrkiviä toimenpiteitä, täyttää luontodirektiivin vaatimukset ja erityisesti sen 2 artiklan 2 kohdassa asetetun tavoitteen, jonka mukaan on varmistettava, että luontotyyppien ja lajien suotuisa suojelun taso säilytetään tai se saatetaan ennalleen.

97. Yhteenvetona katson, että komission väite, jonka mukaan Saksa on rikkonut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohtaa asettamalla suojelutavoitteita, joissa ei tehdä eroa alueella esiintyvien suojeltujen etujen säilyttämisen ja ennalleen saattamisen välillä, on perusteeton, koska luontodirektiivissä ei edellytetä, että jäsenvaltioiden on tehtävä tällaista eroa suojelutavoitteiden tasolla.

[43] Ks. esim. komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)”, SWD(2016) 472 final, Bryssel, 16.12.2016, erityisesti 5.5, 6.1.1 ja 7 kohta sekä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 16 viitattu komission kertomus, erityisesti 2, 3 ja 6 kohta.

3. Väite, jonka mukaan suojelutavoitteiden on oltava sitovia suhteessa kolmansiin osapuoliin

98. Komissio väittää, että on alueita, joilla hoitosuunnitelmien tasolla määritetyt suojelutavoitteet eivät ole sitovia suhteessa kolmansiin osapuoliin. [44]

99. Komission mukaan luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että suojelutavoitteet on vahvistettava toimissa, jotka ovat sitovia paitsi sisäisesti kansallisten toimivaltaisten viranomaisten suhteen myös kolmansien osapuolten suhteen.

100. Saksa kiistää tämän kannan. Saksa katsoo, että koska suojelutavoitteet ovat luonteeltaan nimenomaan tavoitteita, niitä ei ole tarkoitus soveltaa kolmansiin osapuoliin, vaan vastuu täytäntöönpanosta on toimivaltaisilla viranomaisilla.

101. Saksa kuitenkin mainitsee, että ensinnäkin aluekohtaiset suojelutavoitteet vahvistetaan laeissa tai asetuksissa, joilla erityisten suojelutoimien alueet osoitetaan, ja siksi ne kiistatta sitovat myös kolmansia osapuolia. Seuraavaksi suojelutoimenpiteet ja tarvittaessa tarkemmat suojelutavoitteet määritetään yksityiskohtaisemmin hoito- ja kehittämissuunnitelmissa, jotka myös ovat välillisesti sitovia kolmansien osapuolten suhteen.

102. Komissio ei kiistä Saksan väitteitä siitä, että aluekohtaiset suojelutavoitteet vahvistetaan säädöksissä, jotka ovat yleisesti kolmansia osapuolia sitovia. Komissio kuitenkin katsoo, että hoitosuunnitelmissa asetetut yksityiskohtaisemmat suojelutavoitteet eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta niiden pitäisi olla.

103. Saksan mukaan on mahdollista, että kolmansien osapuolten on toteutettava luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti kehitettyjä säilyttämiseen tai ennalleen saattamiseen tähtääviä toimenpiteitä, jotka ovat välttämättömiä suojelutavoitteiden saavuttamiseksi. Tässä tapauksessa hoito- ja kehittämissuunnitelmat eivät itsessään sisällä tarvittavia järjestelyjä, vaan toteuttaminen edellyttää muita välineitä, kuten esimerkiksi sopimusten tekemistä tai täydentäviä säädöksiä. Ainoastaan näillä sopimuksilla tai lisäsäännöksillä kolmannet sopimuspuolet voidaan velvoittaa toteuttamaan kyseiset toimenpiteet.

104. Kuten Saksa toteaa, hoito- ja kehittämissuunnitelmissa tarkemmin määritetyt suojelutavoitteet sitovat kuitenkin välillisesti kolmansia osapuolia, koska nämä osapuolet eivät voi toteuttaa suunnitelmia, hankkeita tai muita toimia, jotka saattavat heikentää suojelutavoitteita, [45] ja koska maanomistajien, jotka omistavat maata erityisten suojelutoimien alueelta, on siedettävä säilyttämiseen ja ennalleen saattamiseen liittyviä toimenpiteitä. [46]

105. Katson, että koska suojelutavoitteet ovat luonteeltaan nimenomaan tavoitteita, varsinaisesta toteuttamisesta on tarkoitus sopia tarkemmin, mistä huolehtivat toimivaltaiset viranomaiset. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan alueiden osoittamisen on oltava

[44] Unionin tuomioistuimelle esittämissään kirjallisissa huomautuksissa komissio antaa seuraavat kolme esimerkkiä: 1) Baijerin Natura 2000 -asetuksen 4 §:n 2 momentissa säädetään, että hoitosuunnitelmat eivät luo velvoitteita maanomistajille ja yksityisille laiduntamisluvan haltijoille, ja Elben jokisuualueen integroidussa hoitosuunnitelmassa todetaan, että siinä ei aseteta suoria velvoitteita yksityishenkilöille, 2) asiaa koskevalla Saksin osavaltion verkkosivustolla todetaan, että hoitosuunnitelmien määräykset eivät sido yksityishenkilöitä vaan ainoastaan luonnonsuojeluviranomaisia ja että muiden viranomaisten on ainoastaan tutustuttava määräyksiin tai otettava ne huomioon ja 3) alueiden hoidon suunnittelua koskevan Brandenburgin osavaltion käsikirjan mukaan hoitosuunnitelmat sitovat luonnonsuojeluviranomaisia.

[45] Tämä taataan luonnonsuojelusta ja maisemanhoidosta 29.7.2009 annetun lain (liittovaltion luonnonsuojelulaki) (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz); BGBl. 2009 I, s. 2542), sellaisena kuin sitä sovelletaan tässä menettelyssä (jäljempänä BNatSchG), 34 §:llä, jolla luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä.

[46] Tämä taataan BNatSchG:n 65 §:llä.

sitovaa,[47] ei voida tulkita siten, että osoittamisella on asetettava kolmansille osapuolille konkreettisia aktiivisia velvoitteita. Kuten Saksa on todennut, suojelutavoitteilla kuitenkin rajoitetaan kolmansien osapuolten vapautta toteuttaa yksityisiä toimia, jotka ovat kyseisten tavoitteiden vastaisia, ja suojelutavoitteiden takia kolmansien osapuolten on siedettävä aktiivisia toimenpiteitä, joita tavoitteiden saavuttamiseksi toteutetaan. Kun suojelutavoitteet on pantu täytäntöön toimenpiteillä, näillä toimenpiteillä saatetaan luoda kolmansille osapuolille konkreettisia velvoitteita (esimerkiksi kielletään pääsy tiettyihin metsän osiin), jos se on tarpeen suotuisaa suojelun tasoa edustavan tavoitteen saavuttamiseksi.

106. Yhteenvetona esitän, että komissio ei ole osoittanut, että Saksa olisi rikkonut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohtaa, koska se ei ole asettanut suojelutavoitteita kolmansia osapuolia sitovissa toimissa.

107. Edellä esitetyistä syistä komission toista kanneperustetta, jonka mukaan Saksa on rikkonut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohtaa yleisesti ja jatkuvasti asettamalla suojelutavoitteita, jotka eivät täytä kyseisen säännöksen oikeudellisia vaatimuksia, ei voida hyväksyä.[48]

V Ratkaisuehdotus

108. Edellä esitetyn perusteella ja ottamatta kantaa muiden tässä asiassa esitettyjen kanneperusteiden tarkasteluun ehdotan, että unionin tuomioistuin

– toteaa, että Saksa ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 4 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole asettanut suojelutavoitteita 88 alueelle kyseisistä 4 606 alueesta

– hylkää muilta osin komission esittämän toisen kanneperusteen.

[47] Ks. tältä osin tuomio 27.2.2003, komissio v. Belgia (C-415/01, EU:C:2003:118, 22 kohta) ja tuomio 14.10.2010, komissio v. Itävalta (C-535/07, EU:C:2010:602, 64 ja 65 kohta).

[48] Ei ole tarpeen analysoida, onko rikkominen luonteeltaan yleistä ja jatkuvaa, koska käsiteltävässä asiassa ei vahvistettu yksittäisiä rikkomuksia. Ks. yleisen ja jatkuvan rikkomisen osalta ratkaisuehdotukseni komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu) (C-444/21, EU:C:2023:90, 103–107 kohta).