YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

5 päivänä joulukuuta 2002 *

Asiassa C-324/01,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään R. B. Wainwright ja J. Adda, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Belgian kuningaskunta, asiamiehenään C. Pochet,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7) sekä EY:n perustamissopimuksen 249 artiklan kolmannen kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tämän direktiivin 1 artiklan, 4 artiklan 5 kohdan, 5 artiklan 4 kohdan, 6, 7, 12—15 artiklan, 16 artiklan 1 kohdan, 22 artiklan b ja c kohdan ja 23 artiklan 2 kohdan, yhdessä sen liitteen II, IV, V ja VI kanssa, täydellisen ja asianmukaisen täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet sekä tuomarit C. Gulmann (esittelevä tuomari), F. Macken, N. Colneric ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.9.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 28.8.2001 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7; jäljempänä direktiivi) sekä EY:n perustamissopimuksen 249 artiklan kolmannen kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tämän direktiivin 1 artiklan, 4 artiklan 5 kohdan, 5 artiklan 4 kohdan, 6, 7, 12—15 artiklan, 16 artiklan 1 kohdan, 22 artiklan b ja c kohdan ja 23 artiklan 2 kohdan, yhdessä sen liitteen II, IV, V ja VI kanssa, täydellisen ja asianmukaisen täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä.

Direktiivi

2 Direktiivin 1 artiklassa määritellään direktiivissä käytettävät keskeiset käsitteet. Direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa vahvistetaan yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon merkittyihin ensisijaisiin alueisiin sovellettava järjestelmä. Direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa määritellään kyseisiin alueisiin neuvottelumenettelyn aikana sovellettava järjestelmä. Direktiivin 6 ja 7 artikla koskevat erityisten suojelutoimien alueiden ja erityissuojelualueiden suojelemisen edellyttämiä toimenpiteitä. Direktiivin 12 ja 13 artikla koskevat eläin- ja kasvilajien suojelutoimenpiteitä. Direktiivin 14 artikla koskee luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien yksilöiden ottamista luonnosta. Direktiivin 15 artiklassa kielletään tiettyjen luonnonvaraisten eläinlajien valikoimattomat pyydystämis- tai tappa-

miskeinot. Direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa määritellään edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltiot voivat määritellyissä tarkoituksissa poiketa direktiivin tietyistä säännöksistä. Direktiivin 22 artiklan b kohta koskee epäluontaisten lajien istuttamisen kieltoa. Direktiivin 22 artiklan c kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden edistävän koulutusta ja valistusta koskien tarvetta suojella luonnonvaraisia eläin- ja kasvilajeja sekä niiden elinympäristöjä, ja direktiivin 23 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltioiden toteuttamissa täytäntöönpanotoimenpiteissä viitataan direktiiviin tai että niihin liitetään tällainen viittaus, kun ne julkaistaan virallisesti.

3 Direktiivin 23 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksiantamisesta. Koska kyseinen direktiivi annettiin tiedoksi Belgian kuningaskunnalle vuoden 1992 kesäkuussa, sille direktiivin täytäntöönpanemiseksi myönnetty määräaika päättyi vuoden 1994 kesäkuussa.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

4 Koska komissio katsoi, että eri toimenpiteet, jotka sille oli ilmoitettu saatettaessa direktiiviä osaksi Belgian oikeutta, olivat riittämättömiä erityisesti direktiivin 1 artiklan, 4 artiklan 5 kohdan, 5 artiklan 4 kohdan, 6, 7, 12—15 artiklan, 16 artiklan 1 kohdan, 22 artiklan b ja c kohdan sekä 23 artiklan 2 kohdan noudattamiseksi, se toimitti 1.7.1999 Belgian kuningaskunnalle virallisen huomautuksen kehottaen tätä esittämään tähän liittyvät huomautuksensa.

5 Belgian kuningaskunta ilmoitti komissiolle 27.9.1999 ja 16.2.2000 päivätyillä kirjeillä Flanderin hallintoalueen ja Vallonian hallituksen pääministerin kannan.

Ensimmäisessä kirjeessä ilmoitettiin direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteiden asteittaisesta toteuttamisesta, kun taas toisessa kirjeessä ilmoitettiin tietyistä asetuksista, joilla Vallonian viranomaisten mukaan varmistetaan direktiivin täytäntöönpano.

6 Koska komissio katsoi, että Belgian kuningaskunnan sille vastauksena viralliseen huomautukseen esittämät huomautukset eivät olleet tyydyttäviä, se toimitti 10.2.2000 perustellun lausunnon, jossa se totesi, että kyseinen jäsenvaltio ei ollut noudattanut tämän direktiivin sekä EY:n perustamissopimuksen 249 artiklan kolmannen kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut toteuttanut direktiivin 1 artiklan, 4 artiklan 5 kohdan, 5 artiklan 4 kohdan, 6, 7, 12—15 artiklan, 16 artiklan 1 kohdan, 22 artiklan b ja c kohdan ja 23 artiklan 2 kohdan, yhdessä sen liitteen II, IV, V ja VI kanssa, täydellisen ja asianmukaisen täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä.

7 Perustellun lausunnon antamisen jälkeen Belgian viranomaiset lähettivät useita kirjeitä, joissa ne selostivat, miten direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä edistyi.

8 Koska komissio katsoi, että Belgian kuningaskunta ei ollut toteuttanut direktiivin noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä perustellussa lausunnossa vahvistetussa määräajassa, se nosti tämän kanteen.

Kanne

9 Flanderin hallintoalueen osalta komissio väittää ensiksi, että alueviranomaiset eivät ole toteuttaneet kanteessa tarkoitettujen säännösten täytäntöönpanon

edellyttämiä toimenpiteitä direktiivin 22 artiklan c kohtaa lukuun ottamatta. Belgian kuningaskunta ei kiistä komission väitteitä tältä osin. Se myöntää, että tällä hetkellä voimassa olevilla toimenpiteillä varmistetaan ainoastaan direktiivin osittainen täytäntöönpano.

10 Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen osalta komissio toteaa seuraavaksi, että toimivaltaiset viranomaiset eivät ole toteuttaneet direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen, 7 artiklan ja 22 artiklan c kohdan täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä. Belgian kuningaskunta kiistää nämä väitteet.

11 Vastauksessaan komissio luopui Vallonian hallintoaluetta koskevista väitteistään.

12 Näin ollen Belgian kuningaskunta kiistää ainoastaan väitteet, jotka koskevat direktiivin tiettyjen säännösten täytäntöönpanon laiminlyöntiä Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueella.

13 Yhteisöjen tuomioistuimen on näin ollen tarkasteltava ainoastaan näiden väitteiden perusteltavuutta.

14 Koska Flanderin hallintoalueen osalta on kiistatonta, että perustellussa lausunnossa vahvistetun määräajan päättyessä voimassa olleilla toimenpiteillä ei varmistettu tämän tuomion 1 kohdassa mainittujen direktiivin säännösten, sen 22 artiklan c kohtaa lukuun ottamatta, täydellistä täytäntöönpanoa, komission kanne on katsottava perustelluksi näissä rajoissa.

Direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskeva väite

15 Direktiivin 6 artiklassa määritellään erityisten suojelutoimien alueisiin sekä yhteisön tärkeinä pitämiin alueisiin sovellettava järjestelmä. Siinä säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueella tarvittavat suojelutoimenpiteet — — .

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen — — estämiseksi — — .

3. Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta saattavat vaikuttaa tähän alueeseen merkittävästi — — on arvioitava asianmukaisesti — — .

4. Jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä,

mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet.

— — »

16 Komission mukaan mitään sellaista säännöstä ei ole annettu, jossa velvoitettaisiin toimivaltaiset viranomaiset ilmoittamaan komissiolle Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueella direktiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti toteutetut korvaavat toimenpiteet.

17 Belgian hallitus, joka ei kiistä komission väitettä, väittää kuitenkin, että direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen täytäntöönpanoa ei voida toteuttaa normatiivisella toimenpiteellä. Kyseinen säännös ei Belgian hallituksen mukaan ole millään tavoin normatiivinen, koska sillä ei luoda oikeuksia eikä velvollisuuksia kansalaisille yleisesti.

18 Tämän osalta on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jokaisella jäsenvaltiolla, jolle direktiivi on osoitettu, on velvollisuus toteuttaa osana kansallista oikeusjärjestystä ja direktiivissä asetettujen tavoitteiden mukaisesti kaikki direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet (ks. mm. asia C-336/97, komissio v. Italia, tuomio 17.6.1999, Kok. 1999, s. I-3771, 19 kohta; asia C-97/00, komissio v. Ranska, tuomio 8.3.2001, Kok. 2001, s. I-2053, 9 kohta ja asia C-478/99, komissio v. Ruotsi, tuomio 7.5.2002, Kok. 2002, s. I-4147, 15 kohta).

19 Tässä asiassa direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa virkkeessä velvoitetaan jäsenvaltiot ilmoittamaan komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet.

20 Tämän tiedonantovelvollisuuden tarkoituksena on, että komissio voi tutkia, ovatko toteutetut korvaavat toimenpiteet sellaisia, että niillä voidaan taata, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä, ja tehdä tästä tarvittaessa asianmukaiset päätelmät.

21 Kun kansallisessa lainsäädännössä ei ole säännöstä, jossa säädetään Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen toteuttamien korvaavien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisesta ilmoittamistavasta, direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen täyden vaikutuksen ja sen tavoitteen toteuttamista ei voida varmistaa. Kansallisella tasolla vallitseva epävarmuus siitä, mitä menettelyä kyseisen tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi on noudatettava, on luonteeltaan sellainen, että se estää tämän velvoitteen noudattamisen ja näin ollen sen, että sen tämän tuomion 20 kohdassa mainittu tavoite saavutetaan.

22 Direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskeva väite on näin ollen perusteltu.

Direktiivin 7 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskeva väite

23 Direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tämän direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet korvaavat direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä lauseesta aiheutuvat velvoitteet, kun on kyse 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti suojeltavaksi luokitel-

luista alueista tai vastaavasti kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti tunnustetuista alueista tämän direktiivin voimaantulopäivästä alkaen tai jäsenvaltion direktiivin 79/409/ETY mukaisesti tekemän suojeluluokittelun tai tunnustamisen päivämäärästä alkaen, jos viimeksi mainittu päivämäärä on myöhempi."

24 Komissio väittää, että Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue ei ole toteuttanut direktiivin 7 artiklan täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä.

25 Belgian hallitus ei kiistä tätä tosiseikkaa. Se väittää kuitenkin, että 7 artiklaa ei ole saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kyseinen täytäntöönpanon laiminlyönti johtuu yksinomaan siitä, että Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue katsoo, että direktiivin 6 artiklaa ei tarvitse saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä.

26 On muistutettava, että direktiivin 7 artiklassa säädetään, että direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa määritelty erityisten suojelutoimien alueiden suojelujärjestelmä korvaa luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1) 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä lauseesta aiheutuvan suojelujärjestelmän tämän jälkimmäisen direktiivin mukaisesti osoitettujen erityissuojelualueiden osalta.

27 Koska ei ole olemassa minkäänlaista kansallista toimenpidettä, jonka mukaan direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa määriteltyjen erityisten suojelutoimien alueiden suojelujärjestelmää sovelletaan direktiivin 79/409/ETY mukaisesti osoitettuihin erityissuojelualueisiin, edellisen direktiivin 7 artiklassa vahvistetun tavoitteen toteutumista ei voida varmistaa tyydyttävällä tavalla. Tämän sään-

nöksen täysimääräisen oikeudellisen eikä pelkästään tosiasiallisen noudattamisen takaamiseksi ja oikeusvarmuuden vaatimuksen täyttämiseksi jäsenvaltioiden on vahvistettava täsmälliset oikeussäännöt kyseessä olevalla alalla (ks. tämän osalta asia C-360/87, komissio v. Italia, tuomio 28.2.1991, Kok. 1991, s. I-791, 11 ja 13 kohta).

28 Direktiivin 7 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskeva väite on näin ollen perusteltu.

Direktiivin 22 artiklan c kohdan täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskeva väite

29 Direktiivin 22 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on tämän direktiivin säännösten soveltamiseksi:

— —

c) edistettävä koulutusta ja yleistä valistusta koskien tarvetta suojella luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa ja säilyttää niiden elinympäristöjä sekä erilaisia luontotyyppejä."

30 Komissio toteaa, että Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue ei ole ilmoittanut sille ensimmäistäkään lakia, asetusta tai hallinnollista määräystä, jolla direktiivin 22 artiklan c kohta olisi pantu täytäntöön.

31 Belgian hallitus toteaa, että Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue on täyttänyt direktiivin 22 artiklan c kohdasta aiheutuvat velvoitteet huolehtimalla erilaisin sopimuksin luontoa koskevien koulutusohjelmien rahoittamisesta.

32 Tämän osalta on todettava, että direktiivin 22 artiklan c kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan edistämään koulutusta ja yleistä valistusta koskien tarvetta suojella luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa ja säilyttää niiden elinympäristöjä sekä erilaisia luontotyyppejä.

33 Vaikka Belgian viranomaiset väittävät, että ne huolehtivat luontoa koskevien koulutusohjelmien rahoittamisesta ja että asianmukaisten elinten kanssa on tehty tätä koskevia sopimuksia, komissiolle ei ole ilmoitettu mitään sellaista toimenpidettä, jolla varmistettaisiin direktiivin 22 artiklan c kohdan täytäntöönpano Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueella.

34 Direktiivin 22 artiklan c kohdan täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskeva väite on näin ollen katsottava perustelluksi.

35 Näin ollen on todettava, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut tämän direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut direktiivin 1 artiklan, 4 artiklan 5 kohdan, 5 artiklan 4 kohdan, 6, 7, 12—15 artiklan, 16 artiklan 1 kohdan, 22 artiklan b ja c kohdan ja 23 artiklan 2 kohdan, yhdessä sen liitteen II, IV, V ja VI kanssa, täydellisen ja asianmukaisen täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

Oikeudenkäyntikulut

36 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Belgian kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska tämä on pääosin hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992**

annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut tämän direktiivin 1 artiklan, 4 artiklan 5 kohdan, 5 artiklan 4 kohdan, 6, 7, 12—15 artiklan, 16 artiklan 1 kohdan, 22 artiklan b ja c kohdan ja 23 artiklan 2 kohdan, yhdessä sen liitteen II, IV, V ja VI kanssa, täydellisen ja asianmukaisen täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2) **Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Puissochet Gulmann Macken

Colneric Cunha Rodriques

Julistettiin Luxemburgissa 5 päivänä joulukuuta 2002.

R. Grass J.-P. Puissochet

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja