JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO TIZZANO
29 päivänä tammikuuta 2002 [1]

1. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii EY 226 artiklan nojalla 14.2.2001 nostamassaan kanteessa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole pannut eräitä luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7; jäljempänä direktiivi) säännöksiä täytäntöön täydellisesti ja virheettömästi.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Asiassa merkitykselliset yhteisön oikeuden säännökset*

2. Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) 'suojelulla' toimenpidekokonaisuutta, jota luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvikantojen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai ennalleen saattaminen e ja i kohdan merkityksessä edellyttää;

b) 'luontotyypeillä' maa- ja vesialueita, joita luonnehtivat maantieteelliset, abioottiset ja bioottiset ominaisuudet ja jotka ovat joko luonnontilaisia tai puolittain luonnontilaisia;

c) 'yhteisön tärkeinä pitämillä luontotyypeillä' niitä 2 artiklassa tarkoitetuista alueista:

i) jotka ovat uhanalaisia niiden luontaisella levinneisyysalueella

tai

ii) joiden luontainen levinneisyysalue on pieni niiden taantumisen tai luontaisesti rajoittuneen alueen vuoksi

1 — Alkuperäinen kieli: italia.

tai

iii) joissa on edustavia esimerkkejä yhden tai useamman seuraavan viiden luonnonmaantieteellisen alueen luonteenomaisista ominaisuuksista: alppivyöhyke, Atlantin vyöhyke, mannervyöhyke, Makronesian vyöhyke ja Välimeren vyöhyke.

Nämä luontotyypit luetellaan tai ne voidaan luetella liitteessä I;

d) 'ensisijaisesti suojeltavilla luontotyypeillä' luontotyyppejä, jotka ovat uhanalaisia ja jotka esiintyvät 2 artiklassa tarkoitetulla alueella, ja joiden suojelusta yhteisö on erityisvastuussa, kun otetaan huomioon niiden luontaisen levinneisyysalueen osuus jäsenvaltion 2 artiklassa tarkoitetusta alueesta. Nämä ensisijaisesti suojeltavat luontotyypit on merkitty liitteessä I tähdellä(*);

e) 'luontotyypin suojelun tasolla' eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka koskee luontotyyppiä ja sillä luonteenomaisia lajeja ja joka voi vaikuttaa alueen luontaiseen levinneisyyteen, rakenteeseen ja toimintoihin pitkällä aikavälillä sekä sille luonteenomaisten lajien eloonjäämiseen pitkällä aikavälillä, 2 artiklassa tarkoitetulla alueella.

Luontotyypin 'suojelun taso' katsotaan 'suotuisaksi', jos:

— sen luontainen levinneisyys sekä alueet, joilla sitä esiintyy tällä alueella ovat vakaita tai laajenemassa

ja

— erityinen rakenne ja erityiset toiminnot, jotka ovat tarpeen sen säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä, ovat olemassa ja säilyvät todennäköisesti ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa

ja

— alueelle luonteenomaisten lajien suojelun taso on suotuisa i kohdassa tarkoitetulla tavalla;

f) 'lajin elinympäristöllä' erityisten abioottisten ja bioottisten tekijöiden avulla määriteltyä ympäristöä, jossa laji elää jossakin elinkaarensa vaiheessa;

g) 'yhteisön tärkeinä pitämillä lajeilla' niitä lajeja, jotka ovat 2 artiklassa tarkoitetulla alueella:

i) uhanalaisia, lukuun ottamatta niitä lajeja, joiden luontainen levinneisyys tällä alueella on rajallinen ja jotka eivät ole uhanalaisia tai vaarantuneita läntisellä palearktisella alueella,

tai

ii) vaarassa, eli niiden siirtyminen uhanalaisten lajien ryhmään on todennäköistä lähitulevaisuudessa, jos uhan aiheuttaneet tekijät pysyvät ennallaan,

tai

iii) harvinaisia, eli niiden kannat ovat pieniä ja, vaikka ne eivät olisikaan tällä hetkellä uhanalaisia tai vaarantuneita, ne saattavat tulla sellaisiksi. Näitä lajeja on rajoitetuilla maantieteellisillä alueilla tai ne ovat levinneet hajanaisesti suuremmalle alueelle,

tai

iv) paikallisia ja vaativat erityishuomiota elinympäristönsä erityisluonteen vuoksi ja/tai sellaisten mahdollisten seurausten vuoksi, joita niiden hyödyntämisellä voi olla niiden suojelun tasolle.

Nämä lajit luetellaan tai ne voidaan luetella liitteessä II ja/tai liitteessä IV tai V;

h) 'ensisijaisesti suojeltavilla lajeilla' g alakohdan i alakohdassa tarkoitettuja lajeja, joiden suojelusta yhteisö on erityisvastuussa, kun otetaan huomioon niiden luontaisen levinneisyysalueen sen osuuden merkitys, joka kuuluu 2 artiklassa tarkoitettuun alueeseen. Nämä ensisijaisesti suojeltavat lajit on merkitty liitteessä II tähdellä(*);

i) 'lajin suojelun tasolla' eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka voi vaikuttaa lajin kantojen levinneisyyteen ja lukuisuuteen pitkällä aikavälillä 2 artiklassa tarkoitetulla alueella;

'Suojelun taso' katsotaan 'suotuisaksi' kun:

— kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että tämä laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana,

ja

— lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa,

ja

— lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö;

j) 'alueella' maantieteellisesti määriteltyä aluetta, joka on selvästi rajattu;

k) 'yhteisön tärkeänä pitämällä alueella' aluetta, joka luonnonmaantieteellisellä alueella tai alueilla, joihin se kuuluu, edistää merkittävästi liitteessä I olevan luontotyypin tai liitteessä II olevan lajin suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista ja joka voi myös edistää merkittävästi 3 artiklassa tarkoitetun 'Natura 2000:n' yhtenäisyyttä, ja/tai edistää osaltaan merkittävästi luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä kyseisellä luonnonmaantieteellisellä alueella tai alueilla.

Laajoilla alueilla elävien eläinlajien osalta yhteisön tärkeänä pitämät alueet vastaavat näiden lajien luontaisella levinneisyysalueella paikkoja, joissa on lajien elämälle ja lisääntymiselle välttämättömät fyysiset tai biologiset tekijät;

l) 'erityisten suojelutoimien alueella' jäsenvaltioiden lainsäädännöllisellä, hallinnollisella ja/tai sopimusoikeudellisella toimenpiteellä osoittamaa yhteisön tärkeänä pitämää aluetta, jolla sovelletaan niiden luontotyyppien ja/tai niiden lajien kantojen, joille alue on osoitettu, suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista koskevia tarvittavia suojelutoimenpiteitä;

m) 'yksilöllä' kaikkia liitteessä IV ja liitteessä V lueteltuja eläviä tai kuolleita eläin- ja kasvilajeja, niiden osia tai näistä lajeista valmistettuja tuotteita sekä kaikkia muita tavaroita, jotka mukana seuraavan asiakirjan, pakkauksen, merkin tai nimilapun tai muiden seikkojen perusteella näyttävät olevan näiden eläin- tai kasvilajien osia tai näistä eläin- tai kasvilajeista valmistettuja tuotteita;

n) 'komitealla' 20 artiklan mukaisesti perustettua komiteaa."

3. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin tavoitteena on

"edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa jäsenvaltioiden sillä Euroopassa olevalla alueella, jossa perustamissopimusta sovelletaan".

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa täsmennetään seuraavaa:

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

4. Direktiivin 4 artiklassa säädetään monivaiheisesta menettelystä, jolla valitaan alueet, joilla on direktiivin mukaisesti suojeltavia lajeja ja luontotyyppejä. Jokaisen jäsenvaltion on ensinnäkin esitettävä luettelo tällaisista alueista ja ilmoitettava, mitä liitteen I luontotyyppejä ja liitteen II luontaisia lajeja alueilla on; luettelo on toimitettava komissiolle kolmen vuoden kuluessa direktiivin tiedoksiantamisesta yhdessä kutakin aluetta koskevien tietojen kanssa (4 artiklan 1 kohta). Komissio laatii yhteisymmärryksessä kunkin jäsenvaltion kanssa ja niiden esittämien luetteloiden pohjalta liitteessä III vahvistettujen perusteiden mukaan luonnoksen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloksi ja sen jälkeen vahvistaa lopullisen luettelon 21 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen (4 artiklan 2 kohta); kaiken tämän on tapahduttava kuuden vuoden kuluessa direktiivin tiedoksiantamisesta (4 artiklan 3 kohta). Kun yhteisön tärkeänä pitämä alue on yksilöity edellä kuvaillun menette-

lyn mukaisesti, jäsenvaltion on muodostettava tämä alue erityisten suojelutoimien alueeksi mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa (4 artiklan 4 kohta). Nämä erityisten suojelutoimien alueet muodostavat "Natura 2000" -verkoston eli tällaisten alueiden yhtenäisen eurooppalaisen ekologisen verkoston (ks. direktiivin 3 artiklan 1 kohta). Direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa säädetään vielä, että "kun alue on merkitty 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuun luetteloon, sitä koskevat 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan säännökset".

5. Direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jos komissio toteaa poikkeustapauksessa, että 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta kansallisesta luettelosta puuttuu alue, jolla on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai laji ja joka asian kannalta merkityksellisen ja luotettavan tieteellisen tietämyksen perusteella vaikuttaa välttämättömältä tämän ensisijaisesti suojeltavan luontotyypin säilymiselle tai ensisijaisesti suojeltavan lajin eloonjäämiselle, jäsenvaltio ja komissio aloittavat kahdenvälisen neuvottelumenettelyn käyttämiensä tieteellisten tietojen vertaamiseksi.

2. Jos erimielisyyttä ei ole ratkaistu neuvotteluaikana, joka on enintään kuusi kuukautta, komissio toimittaa neuvostolle ehdotuksen alueen valitsemisesta yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi.

3. Neuvosto päättää asiasta yksimielisesti kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun asia on pantu neuvostossa vireille.

4. Neuvotteluaikana ja neuvoston päätöstä odotettaessa kyseistä aluetta koskevat 6 artiklan 2 kohdan säännökset."

6. Direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elin-

ympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.

3. Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.

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.

Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin."

7. 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 luokitelluista 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."

8. Direktiivin 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot huolehtivat 2 artiklassa tarkoitettujen luontotyyppien ja lajien suojelun tason seurannasta ottaen erityisesti

huomioon ensisijaisesti suojeltavat luontotyypit ja lajit."

2. Jäsenvaltioiden on kiellettävä näiden lajien luonnosta otettujen yksilöiden hallussapito, kuljetus, kaupan pitäminen tai vaihtaminen ja tarjoaminen myytäväksi tai vaihdettavaksi, lukuun ottamatta niitä yksilöitä, jotka on otettu laillisesti ennen tämän direktiivin täytäntöönpanoa.

9. Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa, 2 kohdassa ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

— —

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä:

4. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön liitteessä IV olevassa a alakohdassa lueteltujen eläinlajien tahatonta pyydystämistä ja tappamista koskeva tarkkailujärjestelmä. Jäsenvaltioiden on saatujen tietojen perusteella suoritettava uusia tutkimuksia tai toteutettava tarvittavia suojelutoimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tahattomalla pyydystämisellä tai tappamisella ei ole merkittävää kielteistä vaikutusta kyseisiin lajeihin."

— —

b) näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana;

10. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

c) tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta;

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa b kohdassa olevia kasvilajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi ja kiellettävä:

— —

— —

b) kyseisten lajien luonnosta otettujen yksilöiden hallussapito, kuljetus, kaupan pitäminen tai vaihtaminen ja tarjoaminen myytäväksi tai vaihdettavaksi, lukuun ottamatta niitä yksilöitä, jotka on otettu laillisesti ennen tämän direktiivin täytäntöönpanoa.

— lajien yksilöiden luonnosta ottamista ja tiettyjen kantojen hyödyntämistä koskeva väliaikainen tai paikallinen kieltäminen,

— yksilöiden ottamista koskevien aikojen ja/tai menetelmien sääntely,

2. Edellä 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettuja kieltoja sovelletaan tässä artiklassa tarkoitettujen kasvien kaikkiin elämänvaiheisiin."

— yksilöitä pyydettäessä niiden kantojen suojelun huomioon ottavien metsästys- ja kalastussääntöjen soveltaminen,

11. Direktiivin 14 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta liitteessä V olevien luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien yksilöiden ottaminen luonnosta sekä niiden hyödyntäminen eivät ole ristiriidassa niiden suotuisan suojelun tason säilyttämisen kanssa, jos jäsenvaltiot katsovat sen tarpeelliseksi 11 artiklassa säädetyn seurannan perusteella.

— yksilöiden ottamista koskeva lupajärjestelmä tai kiintiöt,

— yksilöiden myyntitarkoituksessa tapahtuvan ostamisen, myymisen, myyntiin tarjoamisen, hallussapidon tai kuljettamisen sääntely,

2. Jos tällaiset toimenpiteet katsotaan tarpeellisiksi, niihin on kuuluttava 11 artiklassa säädetyn seurannan jatkaminen. Niihin voi lisäksi kuulua erityisesti:

— eläinlajien kasvattaminen vankeudessa sekä kasvilajien keinotekoinen lisääminen tarkoin valvotuissa oloissa yksilöiden luonnosta ottamisen vähentämiseksi,

— määräyksiä, jotka koskevat pääsyä tietyille alueille,

— toteutettujen toimenpiteiden vaikutusten arviointi."

12. Direktiivin 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Liitteessä V olevassa a kohdassa lueteltuja luonnonvaraisia eläinlajeja pyydystettäessä tai tapettaessa sekä sovellettaessa 16 artiklan mukaisesti poikkeuksia liitteessä IV olevassa a kohdassa lueteltujen lajien luonnosta ottamiseen, pyydystämiseen tai tappamiseen, jäsenvaltioiden on kiellettävä kaikkien valikoimattomien keinojen käyttö, jotka saattavat aiheuttaa lajin kantojen paikallisen häviämisen tai merkittävää häiriötä niille ja erityisesti:

a) liitteessä VI olevassa a kohdassa lueteltujen pyydystämis- ja tappamiskeinojen käyttäminen;

b) liitteessä VI olevassa b kohdassa mainituista kuljetusvälineistä tapahtuva pyydystäminen ja tappaminen."

13. Direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, jäsenvaltiot voivat poiketa 12, 13 ja 14 artiklan ja 15 artiklan a ja b alakohdan säännöksistä:

a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi;

b) erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalatalloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta;

c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle;

d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksessa ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimenpiteiden vuoksi, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen;

e) salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa."

14. Direktiivin 22 artiklan b ja c alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on tämän direktiivin säännösten soveltamiseksi:

— —

b) varmistettava, että epäluontaisten lajien tahallinen istuttaminen niiden alueella säännellään siten, että se ei aiheuta haittaa luontotyypeille niiden luontaisella levinneisyysalueella eikä luontaiselle luonnonvaraiselle eläimistölle tai kasvistolle, ja jos se katsotaan tarpeelliseksi, kiellettävä tällainen istuttaminen. Arvioinnin tulokset on annettava komitealle tiedoksi;

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

15. Direktiivin 23 artiklassa säädetään vielä seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksiantamisesta. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

2. Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne virallisesti julkaistaan. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.

3. Jäsenvaltioiden on toimitettava tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa keskeiset kansalliset säädökset kirjallisina komissiolle."

16. Koska direktiivi on annettu tiedoksi Luxemburgin suurherttuakunnalle 5.6.1992, direktiivin täytäntöönpanon määräaika on nyt esillä olevassa asiassa päättynyt 5.6.1994.

B *Asiassa merkitykselliset kansalliset säännökset*

17. Luxemburgin suurherttuakunta on ilmoittanut komissiolle suuren määrän direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarkoitettuja säädöksiä. Vastaajana olevan hallituksen mukaan tärkeimmät näistä säädöksistä ovat seuraavat: 21.5.1999 annettu loi concernant l'aménagement du territoire (aluesuunnittelulaki; jäljempänä 21.5.1999 annettu laki),[2] projet de règlement grand-ducal instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique (esitys luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen tähtäävän tukijärjestelmäkokonaisuuden käyttöönottamisesta annettavaksi suurherttuan asetukseksi; jäljempänä esitys luonnon monimuotoisuutta koskevaksi asetukseksi) ja 11.8.1982 annettu loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (luonnon ja luonnonvarojen suojelusta annettu laki; jäljempänä 11.8.1982 annettu laki).[3] Näitä ja muita nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellisiä toimenpiteitä tarkastellaan laajemmin jäljempänä.

2 — Mémorial (Journal Officiel) A, nro 61, 3.6.1999, s. 1402.
3 — Mém. A, nro 69, 20.8.1982, s. 1486.

II Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut sekä asian oikeudellinen arviointi

A *Johdanto*

18. Komission mukaan Luxemburgin sille tiedoksi antamien kansallisten säännösten muodostama kokonaisuus ei riitä direktiivin virheettömäksi ja täydelliseksi täytäntöönpanoksi. Tästä syystä komissio on jo 29.4.1999 lähettänyt Luxemburgille EY:n perustamissopimuksen 169 artiklassa (josta on tullut EY 226 artikla) tarkoitetun virallisen huomautuksen. Luxemburgin suurherttuakunnan viranomaiset ovat viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa todenneet, että tavoitteet, joihin direktiivillä pyritään, on pääosiltaan täytetty useilla kansallisilla — lain- ja asetuksentasoisilla — säännöksillä, joista osa on annettu sen jälkeen, kun säännökset alun perin ilmoitettiin komissiolle. Vastatessaan perusteltuun lausuntoon, jonka komissio viralliseen huomautukseen annetusta vastauksesta huolimatta lähetti niille 22.2.2000, Luxemburgin viranomaiset kuitenkin myönsivät, että direktiivin täytäntöönpanon varmistamiseksi kansallista lainsäädäntöä olisi pitänyt vielä muuttaa, ja ne itse asiassa vakuuttivat, että tarvittavat lainvalmistelutyöt oli jo aloitettu. Luxemburg on tässä oikeudenkäynnissä esittämässään vastauksessa kuitenkin todennut vain, että hallitus on hyväksynyt 23.2.2001 esityksen laiksi, jolla direktiivi on tarkoitus panna täytäntöön. Vastaajana oleva hallitus on pelkästään tähän perusteeseen tukeutuen ja millään muulla tavalla puolustautumatta ja vetoamatta edes oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä esiin tuomiinsa seikkoihin vaatinut yhtei-

söjen tuomioistuinta hylkäämään kanteen tai toissijaisesti lykkäämään asian käsittelyä, koska asia jää vaille kohdetta ja koska komissio sen mukaan itse peruuttaa kanteensa, kunhan edellä mainittu lakiesitys hyväksytään lopullisesti.

19. Loppujen lopuksi ainoastaan komissio on siis esittänyt väitteitä ja perusteluja asian käsittelyn kuluessa, kun taas Luxemburg on luopunut väitteiden ja perustelujen esittämisestä, vaikkakin niitä seikkoja, joihin se vetoaa puolustukseksseen, koskevaa tietoa voidaan saada komission kanteesta ja asiakirja-aineistosta, jossa on jäljennös Luxemburgin hallituksen oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä esittämistä huomautuksista ja asiakirjoista. On kuitenkin huomautettava, että edellä todetusta huolimatta Luxemburg ei ole vaatinut pelkästään asian käsittelyn lykkäämistä, vaan se on myös — ja ensisijaisesti — vaatinut, että komission kanne on hylättävä. Myös tästä syystä mutta ennen kaikkea EY 226 artiklan mukaisen menettelyn luonteen vuoksi se, ettei vastaajana oleva hallitus ole puolustautunut asiakysymyksen osalta vaan on jopa myöntynyt kantajan vaatimuksiin, ei voi automaattisesti johtaa sille kielteiseen tuomioon.[4] Koska yhteisöjen tuomioistuin on korostanut, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntivaihe "perustuu siihen, että jäsenvaltion on objektiivisesti todettu jättäneen noudattamatta perustamissopimuksen tai johdetun oikeuden säädöksen mukaisia velvoitteitaan",[5] sen on joka tapauksessa tutkittava, pitävätkö komission tällaisessa menettelyssä esittämät väitteet paikkansa. Kun siis otetaan huomioon, ettei komissio ole katsonut, että sen pitäisi peruuttaa kanne, on vastaajana olevan hallituksen edellä kuvaillusta käyttäytymisestä huolimatta tutkittava, ovatko komission väitteet asiallisesti paikkansapitäviä.

B *Väitteet*

20. Kun tämä on todettu, ryhdyn analysoimaan näitä väitteitä.

1. Direktiivin 1 artikla

21. Komissio väittää, ettei millään kansallisella toimenpiteellä pyritä siihen, että direktiivin 1 artiklaan sisältyvät tärkeät käsitteiden määritelmät olisi pantu täytäntöön virheettömästi, täydellisesti ja täsmällisesti, eikä mistään kansallisesta toimenpiteestä seuraa, että määritelmät olisi pantu tällä tavalla täytäntöön. Luxemburgin viranomaiset ovat heinäkuussa 1999 ilmoittaneet, että tähän artiklaan sisältyvät määritelmät on otettu 21.5.1999 annetussa

4 — Vastaavasti ks. julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin yhdistetyissä asioissa C-367/98, C-483/99 ja C-503/99, komissio v. Portugali, Ranska ja Belgia, äskettäin eli 3.7.2001 esittämä ratkaisuehdotus, tuomio 4.6.2002 (Kok. 2002, s. I-4731, s. I-4781, 76 kohta).

5 — Asia C-71/97, komissio v. Espanja, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5991, 14 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö); ks. myös asia C-73/92, komissio v. Espanja, tuomio 17.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5997, 19 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

laissa säädettyyn "alakohtaiseen suunnitelmaan" (jäljempänä alakohtainen suunnitelma). Komissiolla ei kuitenkaan ollut mitään tietoa kyseisen suunnitelman hyväksymisestä silloin, kun se kahden kuukauden määräaika, joka alkoi siitä, kun perusteltu lausunto annettiin tiedoksi Luxemburgin viranomaisille, päättyi eikä vielä silloinkaan, kun nyt esillä olevan asian vireilletuloon johtanut kanne jätettiin, eikä vastaajana oleva hallitus ole todennut tältä osin mitään. Katson näin ollen, että ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä.

2. Direktiivin 4 artiklan 5 kohta

22. Komission mukaan Luxemburgin viranomaisten sille ilmoittamilla toimenpiteillä ei pyritä panemaan täytäntöön direktiivin 4 artiklan 5 kohtaa eikä niistä seuraa, että tämä säännös olisi pantu täytäntöön. Kuten edellä on todettu, tässä kohdassa säädetään, että "kun alue on merkitty [yhteisön tärkeinä pitämien alueiden] luetteloon, sitä koskevat 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan säännökset", joissa — kuten jäljempänä tarkemmin selvitetään (ks. 34—48 kohta) — säädetään joukosta toimenpiteitä, joilla pyritään estämään luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentyminen ja suojeltuja lajeja koskevat häiriöt. Kantaja väittää, että tämän vuoksi ne kansalliset säännökset, joilla 6 artiklan 2—4 kohta oli tarkoitus panna täytäntöön (ja joita ei vielä ollut annettu, ks. jäljempänä), eivät olleet direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan päättyessä automaattisesti sovellettavissa yhteisön tärkeinä pitämiin alueisiin eikä niihin siten voitu vedota kolmansia vastaan.

23. Luxemburgin viranomaiset ovat viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa vedonneet siihen, että 11.8.1982 annettuun lakiin perustuva hallintokäytäntö, jonka mukaan minkäänlaiseen toimintaan, joka johtaa luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymiseen, ei anneta lupaa, on asianmukainen toimenpide 4 artiklan 5 kohdan täytäntöönpanemiseksi. Luxemburgin viranomaiset ovat kuitenkin myöntäneet, että 11.8.1982 annettu laki ei riitä turvaamaan, että suunnitelmien ja hankkeiden vaikutukset erityisten suojelutoimien alueisiin arvioidaan direktiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa edellytetyllä tavalla, ja ne ovat siten tyytyneet toteamaan, että myöhemmin hyväksyttävä alakohtainen suunnitelma korjaa tämän puutteen.

24. Totean komission tavoin, että hallintokäytäntöihin perustuva ratkaisu ei turvaa direktiivin virheetöntä täytäntöönpanoa, koska hallintokäytännöt eivät täytä direktiivin täytäntöönpanolle asetettua oikeusvarmuusvaatimusta, sillä niitä voidaan muuttaa hallinnon tarpeiden mukaan, eivätkä ne ole asianmukaisella tavalla julkisia, kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan todennut. [6] Koska Luxem-

6 — Esimerkkinä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ks. asia C-83/97, komissio v. Saksa, tuomio 11.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7191, 9 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

burgin hallitus on myöntänyt, ettei kyseistä suunnitelmaa ole hyväksytty (ks. 21 kohta), mielestäni on joka tapauksessa selvää, ettei voida väittää, että tarkasteltavana oleva säännös olisi pantu täytäntöön täydellisesti ja oikein.

25. Tämän vuoksi katson, että kanneperuste on hyväksyttävä.

3. Direktiivin 5 artiklan 4 kohta

26. Kuten edellä on todettu (ks. 5 kohta), 5 artiklassa säädetään menettelystä, jota on noudatettava niissä poikkeustapauksissa, joissa komissio toteaa, että sille toimitetusta 4 artiklan 1 kohdan mukaisesta luettelosta puuttuu alue, joka komission käsityksen mukaan vaikuttaa välttämättömältä määrätyn luontotyypin säilymiselle. Menettelyyn kuuluu kyseessä olevan jäsenvaltion kanssa käytävien kahdenvälisten neuvottelujen vaihe, joka voi kestää enintään kuusi kuukautta, ja kysymys voidaan tarpeen vaatiessa saattaa neuvoston käsiteltäväksi; neuvoston on tehtävä asiassa päätös kolmen kuukauden kuluessa. Kuten edellä on todettu, 5 artiklan 4 kohdassa säädetään, että neuvotteluaikana ja neuvoston päätöstä odotettaessa kyseistä aluetta koskevat 6 artiklan 2 kohdan säännökset. Komission tietojen mukaan Luxemburgin suurherttuakunnassa ei ole säännöksiä, joiden tarkoituksena olisi 5 artiklan 4 kohdan täytäntöönpano tai joista seuraisi, että kyseinen säännös olisi pantu täytäntöön, joten tässä säännöksessä tarkoitetussa tilanteessa kansalliset toimenpiteet, joilla 6 artiklan 2 kohta pyritään panemaan täytäntöön, eivät ole automaattisesti sovellettavissa mahdollisesti kyseeseen tulevilla alueilla eikä niihin siten voida vedota kolmansia vastaan tämän siirtymäkauden aikana.

27. Luxemburgin viranomaiset tosin ovat edellä mainittuun viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa väittäneet, että 11.8.1982 annetulla lailla saavutetaan direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa vaadittu tulos samalla tavoin kuin juuri edellä tarkastelun kohteena olleen 4 artiklan 5 kohdan osalta. Tuossa yhteydessä esiin tuoduista syistä katson kuitenkin, ettei väitettä voida hyväksyä.

28. Luxemburgin viranomaiset ovat lisäksi todenneet, että Luxemburgin suurherttuakunta on joka tapauksessa todennäköisesti jo sisällyttänyt komissiolle toimitettuun, 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun luetteloon kaikki alueellaan sijaitsevat alueet, jotka ovat välttämättömiä määrättyjen luontotyyppien säilyttämiseksi, ja ettei näin ollen ole todellakaan tarpeen turvautua direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaiseen menettelyyn. Myöskään tätä väitettä ei voida hyväksyä. Sen lisäksi, että vastaajan mukaan asiassa pitäisi edetä olettamusten perusteella, on — kuten kantaja on todennut — otettava huomioon, ettei voida pitää varmana, mihin tulokseen joh-

taa komissiossa vielä käynnissä oleva työ, jossa selvitetään, mitä yhteisön tärkeinä pitämiä alueita on mannervyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella, johon Luxemburgin alue kuuluu.

29. Tämän vuoksi katson, että direktiivin 5 artiklan 4 kohtaa koskeva kanneperuste on perusteltu.

4. Direktiivin 6 artikla

30. Komissio toteaa, että direktiivin 23 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin 6 artikla olisi pitänyt panna asianmukaisella tavalla täytäntöön viimeistään 5.6.1994. Direktiivin 4 artiklan 4 kohdasta nimittäin ilmenee, että jäsenvaltioiden on muodostettava alueellaan sijaitsevat yhteisölle tärkeät alueet erityisten suojelutoimien alueiksi mahdollisimman nopeasti sen jälkeen, kun ne on todettu yhteisölle tärkeiksi, ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa tästä toteamisesta. Komissio toteaa vielä, että se seikka, että direktiivissä säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden on pystyttävä mahdollisimman nopeasti muodostamaan alueet erityisten suojelutoimien alueiksi, osoittaa, että jäsenvaltioilla on ennen tätä päivämäärää oltava käytössään tähän soveltuvat oikeudelliset välineet ja menettelyt.

31. Väitteet, joita komissio esittää kyseessä olevan säännöksen yksittäisten kohtien osalta, perustuvat tähän — mielestäni oikeaan — lähtökohtaan.

a) Direktiivin 6 artiklan 1 kohta

32. Komission mukaan Luxemburg ei ole säädetyssä määräajassa toteuttanut direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa edellytettyjä kansallisia toimenpiteitä. Sen lisäksi, ettei Luxemburgin oikeuteen todellakaan näytä sisältyvän erityisten suojelutoimien alueen käsitettä sellaisenaan, komissio katsoo, ettei 11.8.1982 annetulla lailla pystytä saavuttamaan tarkasteltavana olevassa säännöksessä asetettua tavoitetta. Luxemburgin viranomaiset ovat viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa todenneet, että komission havaitsemat puutteet on korjattu alakohtaisella suunnitelmalla ja esityksellä luonnon monimuotoisuutta koskevaksi asetukseksi (ks. 21 ja 17 kohta). Suunnitelmaa ei kuitenkaan ole vielä hyväksytty eikä asetusta annettu.

33. Näissä olosuhteissa minun on pakko katsoa, että komission vaatimus on tältä osin perusteltu.

b) Direktiivin 6 artiklan 2 kohta

34. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdalla pyritään estämään luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentyminen sekä niitä lajeja koskevat häiriöt, joita varten erityisten suojelutoimien alueet on osoitettu. Vaikka komissio tunnustaa, että 11.8.1982 annettu laki, jolla kyseinen säännös on Luxemburgin viranomaisten mielestä pantu tarkasti täytäntöön, sisältää joitakin suojelua koskevia säännöksiä, laki ei komission mielestä kuitenkaan riitä turvaamaan direktiivillä tavoiteltujen päämäärien saavuttamista.

35. Luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen *heikentymistä* ehkäisevien toimenpiteiden osalta kantaja väittää, että vaikka 11.8.1982 annetun lain 14 §:ssä kielletään joidenkin biotooppien (kuten lampien ja soiden) supistaminen, tuhoaminen tai muuttaminen, siitä ei kuitenkaan voida todeta varmuudella, kattaako tämä suojelu kaikki biotoopit vai ainoastaan jotkut niistä. Edellä mainitussa laissa ei nimittäin nimenomaisesti viitata erityisten suojelutoimien alueilla sijaitseviin luontotyyppeihin eikä lajien elinympäristöihin direktiivissä tarkoitetussa mielessä (ks. 1 artikla), eikä muistakaan Luxemburgin säännöksistä ilmene, että olisi olemassa sellaisia yleisiä toimenpiteitä, joihin voitaisiin vedota kolmansia vastaan ja joissa kiellettäisiin selvästi ja täsmällisesti näiden luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentäminen. Tämä on ristiriidassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, sillä siitä huolimatta, että siinä on katsottu, että direktiivin täytäntöönpano kansallisessa oikeudessa ei välttämättä edellytä, että sen säännökset otetaan muodollisesti ja sanatarkasti nimenomaiseen ja erilliseen säännökseen, ja että yleinen sääntely saattaa olla tältä osin riittävä edellyttäen, että se todella takaa direktiivin täysimääräisen soveltamisen riittävän selvästi ja täsmällisesti, pitää kuitenkin edelleen paikkansa, että "huolellinen täytäntöönpano on erityisen tärkeää tämän kaltaisessa asiassa, jossa jäsenvaltioiden tehtäväksi on annettu yhteisön perinnön vaaliminen alueellaan".[7]

36. Siltä osin kuin on kysymys erityisten suojelutoimien alueilla esiintyviin lajeihin kohdistuvien *häiriöiden* ehkäisemisestä, komissio väittää, että 11.8.1982 annettu laki koskee vain joitakin häiriötyyppejä (esimerkiksi ajoneuvojen käyttöä metsissä ja urheilua), eikä siis ole mitään takeita siitä, että kaikkia toimintoja, jotka voivat aiheuttaa merkittävää häiriötä suojelluille lajeille, olisi säännelty tai säänneltäisiin asianmukaisesti.

37. Luxemburgin hallitus on viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa kiistänyt komission väitteet todeten, että 11.8.1982 annetulla lailla (ks. 1, 14 ja 36 §) saavutetaan direktiivissä säädetyt tavoitteet ja että laki kattaa kaikki direktiivissä säädetyt tapaukset. Luxemburgin hallitus on vielä todennut, että edellä mainitun lain 21

7 — Ks. asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3029, 9 kohta). Vastaavasti asia 262/85, komissio v. Italia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3073, 9 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö). Molemmissa asioissa oli kysymys luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetusta neuvoston direktiivistä 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1; jäljempänä direktiivi 79/409/ETY) eli direktiivistä, joka monessa suhteessa muistuttaa suuresti direktiiviä 92/43/ETY; mitä tulee nimenomaan nyt kyseessä olevaan direktiiviin, komissio viittaa lisäksi julkisasiamies Fennellyn asiassa C-256/98, komissio v. Ranska esittämään ratkaisuehdotukseen (tuomio 6.4.2000, Kok. 2000, s. I-2487, ratkaisuehdotuksen 20 kohta).

ja 22 §:ssä kielletään sellaisten luonnonvaraisten kasvien ja eläinten, joita ei ole suojeltu, kaikenlainen perusteeton hyödyntäminen, käyttö, turmeleminen ja tuhoaminen, kun taas lain 23 §:ssä, joka on yleisluonteinen säännös, kielletään eläimistön häiritseminen. Luxemburgin viranomaiset ovat myös täsmentäneet, että kyseessä olevan lain ohella on nyttemmin olemassa ministeriön 9.7.1999 antama soveltamisohje,[8] jolla on nimenomaan tarkoitus panna direktiivi täytäntöön ja jonka mukaan on vältettävä kaikkea luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymistä ja kaikkea suojeltuihin lajeihin kohdistuvaa häiriötä soveltamalla edellä mainittua lakia ankarasti. Vastaajana oleva hallitus toteaa toisaalta, että jos katsotaan komission tavoin, että 6 artiklan 2 kohdan täytäntöönpano edellyttää yleisluonteisia lainsäädäntötoimenpiteitä, joihin voidaan vedota kolmansia vastaan, direktiiviä tulkitaan liian ankarasti. Luxemburgin hallituksen mukaan direktiivi voidaan nimittäin panna täytäntöön eri tyyppisillä — yhtä asianmukaisilla — toimenpiteillä, joita ovat lainsäädännöllisten välineiden lisäksi hallinnolliset ja sopimusoikeudelliset välineet.

38. Katson samoista syistä kuin komissio kanteessaan, etteivät Luxemburgin hallituksen väitteet ja perustelut ole vakuuttavia. Totean heti aluksi kantajan tavoin, ettei 11.8.1982 annetun lain säännöksissä ole mitään viittausta erityisten suojelutoimien alueisiin, luontotyypin ja lajin elinympäristön käsitteisiin eikä direktiivin liitteissä tarkoitettuihin yksittäisiin luontotyyppeihin tai lajien elinympäristöihin taikka suojeltaviin lajeihin. Kun otetaan huomioon direktiivin kohteena olevat luontotyypit ja lajien elinympäristöt, tämä seikka riittää jo yksinään osoittamaan, ettei tarkasteltavana olevalla lailla ole voitu panna 6 artiklan 2 kohtaa täytäntöön oikein ja täsmällisesti. Kuten julkisasiamies Fennelly on todennut edellä mainitussa, juuri direktiiviä 92/43/ETY koskeneessa asiassa C-256/98, komissio vastaan Ranska, esittämässään ratkaisuehdotuksessa, "samoin esillä olevan asian kannalta merkityksellinen on mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen [em.] asiassa [247/85,] komissio vastaan Belgia direktiivin [79/409/ETY] osalta esittämä toteamus, jonka mukaan 'huolellinen täytäntöönpano on erityisen tärkeää tämän kaltaisessa asiassa, jossa jäsenvaltioiden tehtäväksi on annettu yhteisön perinnön vaaliminen alueellaan'" (ratkaisuehdotuksen 20 kohta).

39. Kun 11.8.1982 annetun lain säännöksiä, joihin Luxemburgin hallitus vetoaa, tarkastellaan yksityiskohtaisemmin, päädytään samaan tulokseen. On ennen kaikkea todettava, ettei missään Luxemburgin kansallisessa säännöksessä ole pantu täytäntöön luontotyypin ja lajin elinympäristön käsitteitä. Lisäksi on todettava, ettei lain 14 §:ssä oleva luontotyypin käsite ole riittävän täsmällinen. Komissio toteaa lain 21 ja 22 §:stä, että laissa käytetty "perusteettoman" turmelemisen ja tuhoamisen käsite on niin yleisluonteinen, että direktiivin täsmällinen täytäntöönpano on sen vuoksi vieläkin tarpeellisempaa, jotta toimivaltaiset viranomaiset pystyisivät tul-

8 — Instruction ministérielle du 9 juillet 1999 à appliquer par les administrations relevant du ministère de l'environnement: mesures administratives nécessaires pour garantir la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ministeriön 9.7.1999 antama soveltamisohje, jota ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvien viranomaisten on sovellettava: luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY täytäntöönpanon edellyttämät hallinnolliset toimenpiteet).

kitsemaan näitä säännöksiä direktiivin mukaisesti silloin, kun niihin vedotaan kansallisella tasolla direktiivin soveltamisalaan kuuluvassa tapauksessa. Lain 23 §:ssä puolestaan on yleisesti kielletty häiriöiden aiheuttaminen viittaamatta direktiivin tavoitteisiin (esimerkiksi suojelutavoitteisiin; näihin tavoitteisiin viitataan 6 artiklan 2 kohdassa), erityisten suojelutoimien alueisiin tai direktiivin liitteissä mainittuihin lajeihin. Lain 36 §:stä, jossa määritellään tarkemmin, missä tapauksissa toimivaltaisen viranomaisen on hylättävä laissa tarkoitetut lupahakemukset (kun on esimerkiksi kysymys töistä, jotka saattavat aiheuttaa muutoksia vesistöön [5 §], tai metsämaan käyttötarkoituksen muuttamisesta [10 §]), on todettava, ettei sitä voida pitää direktiivin selvänä ja täsmällisenä täytäntöönpanona, koska — myöskään — siinä ei ole mitään sellaista viittausta relevantteihin direktiivin säännöksiin, joka takaisi, että lakia sovelletaan direktiivin mukaisesti.

40. Siitä yleisluonteisemmasta vastaväitteestä, joka koskee komission noudattamaa liian ankaraa tulkintaa ja ministeriön 9.7.1999 antamaa soveltamisohjetta, totean heti aluksi, että Luxemburgin hallitus on itsekin tunnustanut komission korostamien selvyys- ja täsmällisyysvaatimusten aiheellisuuden, koska se on antanut kyseisen soveltamisohjeen ja ilmoittanut uusien säännösten antamisesta. Erityisesti on toistettava, mitä edellä on todettu siitä, ettei hallintokäytäntö täytä direktiivin täytäntöönpanolle asetettua oikeusvarmuusvaatimusta (ks. 24 kohta).

41. Koska on siis todettu, ettei yleinen sääntely riitä takaamaan direktiivin 6 artiklan 2 kohdan täysimääräistä soveltamista riittävän selvästi ja täsmällisesti ja tarvittavalla oikeusvarmuudella, katson, että komission tältä osin esittämät väitteet ovat perusteltuja. [9]

c) Direktiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohta

42. Direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan kaikkien suunnitelmien tai hankkeiden, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mahdolliset vaikutukset alueeseen on arvioitava etukäteen. Direktiivin 6 artiklan 4 kohta koskee tapauksia, joissa suunnitelma tai hanke on tällaisen arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta kuitenkin toteutettava pakottavista syistä.

43. Komissio huomauttaa, että jäsenvaltiot voivat jättää 6 artiklan 3 kohdan täytän-

9 — Julkisasiamies Fennelly on edellä alaviitteessä 7 mainitussa asiassa C-256/98, komissio v. Ranska, esittämässään ratkaisuehdotuksessa esittänyt direktiivin saman säännöksen osalta vastaavia toteamuksia (ratkaisuehdotuksen 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

töönpanematta, jos ne etukäteen luopuvat käyttämästä hyväkseen siinä mainittua mahdollisuutta ja samaan aikaan kieltävät yleisesti ja ehdottomasti kaikkien direktiivissä tarkoitettujen suunnitelmien ja hankkeiden toteuttamisen. Jos jäsenvaltiot eivät ilmoita komissiolle tällaisista yleisistä ja ehdottomista kielloista, niillä on velvollisuus panna kyseinen kohta täytäntöön asianmukaisesti. Koska 6 artiklan 4 kohdassa tehdään poikkeus edellisessä kohdassa säädettyyn, jäsenvaltiot voivat komission mukaan vastaavasti vapautua tätä kohtaa koskevasta täytäntöönpanovelvollisuudesta, jos ne etukäteen luopuvat vetoamasta siihen. Komissio korostaa, että kun otetaan huomioon viimeksi mainitun säännöksen merkittävyys, tällaista luopumista ei luonnollisestikaan voida pitää oletusarvona. Jollei asianomainen jäsenvaltio ole antanut nimenomaista vastakkaista säännöstä, komission on pidettävä lähtökohtana, että jäsenvaltio on edelleen velvollinen panemaan 6 artiklan 4 kohdan täytäntöön.

44. Asiakysymyksen osalta komissio väittää, etteivät Luxemburgin suurherttuakunnan viranomaisten sille ilmoittamat toimenpiteet vastaa 6 artiklan 3 kohtaa, koska niissä ei säädetä, että vaikutusten arviointi on suoritettava etukäteen kaikissa direktiivissä tarkoitetuissa tapauksissa.

45. Komissio korostaa erityisesti, että 11.8.1982 annetun lain 7 §:n 3 momentin ja 8 §:n 2, 3 ja 4 momentin kaltaiset säännökset, joiden mukaan määrättyjen hankkeiden toteuttaminen edellyttää ministeriön lupaa, ovat riittämättömiä, koska lupaa vaaditaan vain joidenkin hankkeiden osalta ja koska ei ole säädetty, että hankkeiden ympäristövaikutukset on arvioitava asianmukaisilla menetelmillä, vaikka direktiivissä edellytetään niin. Lisäksi komissio huomauttaa, että 11.8.1982 annetun lain 9 §, jossa säädetään siinä mainituissa tapauksissa ministeriön aloitteesta tehtävistä vaikutuksia koskevista tutkimuksista, koskee kyseisen lain 2 §:ssä määriteltyä "vihreää aluetta", mutta ei 27 §:n mukaisesti osoitettuja suojelualueita; Luxemburgin viranomaiset voivat käyttää myös viimeksi mainittua säännöstä osoittaessaan erityisten suojelutoimien alueita. Kaiken lisäksi edellä mainitussa 9 §:ssä ei aseteta siinä mainittujen tapausten osalta ministerille velvollisuutta toteuttaa etukäteistä arviointia, vaikka direktiivissä niin edellytetään, vaan siinä ainoastaan annetaan toimivalta tällaisen arvioinnin toteuttamiseen.

46. Komissio toteaa lisäksi, ettei myöskään direktiivin 85/337/ETY [10] täytäntöönpanemiseksi annettua lainsäädäntöä voida pitää direktiivin 6 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanona, koska näiden kahden direktiivin soveltamisalat eivät täsmää. Direktiivistä 97/11/EY, [11] jolla on muutettu direktiiviä 85/337/ETY niin, että sen

10 — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40).

11 — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY muuttamisesta 3 päivänä maaliskuuta 1997 annettu neuvoston direktiivi 97/11/EY (EYVL L 73, s. 5).

soveltamisala on ulotettu koskemaan erityissuojelualueita ja erityisten suojelutoimien alueita, voidaan sanoa samaa, koska kaikilla direktiivissä 92/43/ETY tarkoitetuilla hankkeilla ei ole merkitystä näiden kahden direktiivin kannalta eivätkä nämä direktiivit koske suunnitelmia. Komissio korostaa vielä, että 6 artiklan 3 kohdan epätäydellinen täytäntöönpano lamaannuttaa 6 artiklan 4 kohdan täytäntöönpanon, koska tässä kohdassa asetetut velvoitteet edellyttävät, että suojeltuihin alueisiin kohdistuvien suunnitelmien ja hankkeiden vaikutukset arvioidaan.

47. Luxemburg on välittömästi tunnustanut jo viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa, että voimassa olevat säännökset ovat riittämättömiä, mutta se on huomauttanut, että puute korjataan alakohtaisella suunnitelmalla, ja myös todennut, että tällä välin alaa säännellään ministeriön 9.7.1999 antamalla soveltamisohjeella. Direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuista korvaavista toimenpiteistä on Luxemburgin hallituksen mukaan säädetty jo 11.8.1982 annetun lain 37 §:ssä, jonka perusteella ministeriö voi lupia myöntäessään asettaa niille ehtoja, joilla pystytään estämään, että tehtävät työt vahingoittaisivat ympäristöä.

48. On — jo vastaajana olevan hallituksen omankin ilmoituksen perusteella — selvää, että 6 artiklan 3 ja 4 kohta on pantu täytäntöön puutteellisesti ja että syistä, jotka olen tuonut esiin 6 artiklan 2 kohtaa tarkasteltaessa (ks. 38 ja 40 kohta), edellä mainittu ministeriön soveltamisohje ei riitä Luxemburgilla olevien velvoitteiden täyttämiseen. Kuten edellä on jo todettu, toisaalta ei myöskään ole ilmennyt, että alakohtainen suunnitelma olisi tähän mennessä hyväksytty. Mitä tulee vielä 11.8.1982 annetun lain 37 §:ään, on todettava, että komissio on oikeassa pitäessään sitä riittämättömänä, koska siinä ei vaadita, että ministerin antamaan lupaan olisi liitettävä ehtoja edellä kuvailluilla tavalla, kun direktiivissä mainitut seikat sitä edellyttävät. Tämän perusteella katson, että myös tämä komission väite on perusteltu.

49. Yhteenvetona todettakoon, että neljäs kanneperuste, joka koskee direktiivin 6 artiklaa, on käsitykseni mukaan hyväksyttävä.

5. Direktiivin 7 artikla

50. Direktiivin 7 artiklan mukaan 6 artiklan 2—4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet korvaavat direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä lauseesta aiheutuvat velvoitteet, kun on kyse luonnonvaraisten lintujen erityissuojelualueista, jotka vastaavat erityisten suojelutoimien alueita. Komissio huomauttaa, että 6 artiklan 2—4 kohdan täytäntöönpanon laiminlyönti merkitsee, ettei Luxemburgissa ole erityissuojelualueita koskevaa asianmukaista ja yhteisön oikeuden mukaista oikeudellista järjestelmää. Luxemburgin hallitus on viralliseen huo-

mautukseen antamassaan vastauksessa tyytynyt huomauttamaan, että kun edellä mainittu alakohtainen suunnitelma hyväksytään, Natura 2000 -verkosto, johon sekä erityisten suojelutoimien alueet että erityissuojelualueet sisältyvät, saa täsmälliset oikeudelliset puitteet.

51. Olen jo edellä tarkastellut asianomaisen jäsenvaltion laiminlyöntiä panna 6 artiklan 2—4 kohta täytäntöön; olen myös muistuttanut, ettei ole käynyt ilmi, että alakohtainen suunnitelma olisi hyväksytty. Katson näin ollen, että direktiivin 7 artiklaa koskeva kanneperuste on perusteltu.

6. Direktiivin 12 artikla

a) Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b alakohta

52. Komission mukaan direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b alakohta on pantu täytäntöön epätäydellisesti, koska missään Luxemburgin viranomaisten sille ilmoittamassa säännöksessä [12] ei ole kielletty kyseessä olevien lajien tahallista häiritsemistä *muuttoaikana.*

53. Vastaajana oleva hallitus on viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa todennut ennen kaikkea ja yleisesti, että direktiivin 12 artikla muistuttaa suuresti Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta Bernissä 19.9.1979 tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Bernin yleissopimus) 6 artiklaa; Luxemburg on hyväksynyt tämän yleissopimuksen 26.11.1981 annetulla lailla, [13] ja yleissopimuksen 19 artiklan 3 kappaleen mukaan yleissopimus on tullut voimaan Luxemburgissa 11.7.1982. [14] Erityisesti direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b alakohdan osalta vastaajana oleva hallitus on todennut myös, että direktiivissä edellytetty suojelu on toteutettu 11.8.1982 annetun lain 23 §:llä, jossa kielletään kaiken eläimistön häiritseminen vuoden ympäri. Tässä pykälässä säädetään Bernin yleissopimuksen 6 artiklan c alakohdan [15] tavoin seuraavaa: "Kielletään eläimistön häiritseminen erityisesti lisääntymiskautena sekä poikasten kasvuaikana ja talviunen aikana — — ". [16]

54. On kuitenkin katsottava komission tavoin, ettei edellä mainitussa säännöksessä ja määräyksessä nimenomaisesti ja selvästi kielletä suojeltujen lajien häiritsemistä muuttoaikana. Mielestäni ennen kaikkea ilmaisu "erityisesti", johon vastaajana olevan hallituksen puolustus näyttää tukeutuvan väittäessään, että säännöksessä ja

12 — Ks. erityisesti 11.8.1982 annetun lain 17 ja 23 § ja 8.4.1986 annettu règlement grand-ducal concernant la protection intégrale et partielle de certaines espèces animales de la faune sauvage (tiettyjen luonnonvaraiseen eläimistöön kuuluvien eläinlajien täydellisestä ja osittaisesta suojelusta annettu suurherttuan asetus; Mém. A, nro 31, 23.4.1986, s. 1175; jäljempänä 8.4.1986 annettu suurherttuan asetus).

13 — Mém. A, 1981, s. 2130.

14 — Mém. A, 1982, s. 1099.

15 — Jossa määrätään seuraavaa: " — — [Liitteessä II lueteltujen luonnonvaraisten eläinlajien] kohdalla kielletään erityisesti seuraavat toimenpiteet: — — c) luonnonvaraisen eläimistön tahallinen häiritseminen erityisesti lisääntymiskautena sekä poikasten kasvuaikana ja talviunen aikana — — ".

16 — Epävirallinen käännös, kuten kaikki muutkin tässä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset Luxemburgin lainsäädännöstä.

määräyksessä mainitut tapaukset ovat esimerkinomaisia, merkitsee, ettei direktiivissä tältä osin asetettua täsmällistä velvollisuutta ole täytetty. Tuskin tarvitsee enää muistuttaa, mitä edellä on todettu täsmällisyys- ja oikeusvarmuusvaatimuksesta, joiden täyttymistä vaaditaan erityisesti silloin, kun on — kuten nyt esillä olevassa asiassa — kysymys direktiivistä, jossa "jäsenvaltioiden tehtäväksi on annettu yhteisön perinnön vaaliminen alueellaan". [17]

b) Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan c alakohta

55. Komission mukaan Luxemburgin suurherttuakunta ei ole pannut direktiivin 12 artiklan 1 kohdan c alakohtaa, jossa kielletään "tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta", täytäntöön täydellisesti ja oikein. Vastaajana oleva hallitus on viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa sitä vastoin väittänyt, että kyseinen kielto on asetettu sekä 11.8.1982 annetun lain 17 §:ssä, jonka mukaan "täysin suojeltuja eläimiä ei saa *missään kehitysvaiheessa* häiritä, tappaa, metsästää, ottaa kiinni, pitää hallussa tai kesyttää — — ", [18] että Bernin yleissopimuksen 6 artiklan d alakohdassa, jossa kielletään "munien tahallinen hävittäminen tai kerääminen tai — — hallussapito".

56. Myös tässä tapauksessa minun on yhdyttävä komission kantaan.

57. Kantaja toteaa ensinnäkin, ettei 11.8.1982 annetun lain 17 §:ssä viitata edes implisiittisesti munien keräämiseen luonnosta, koska keräämistoiminnan ulottuvuus poikkeaa pelkästä "hallussapitämisestä", sillä jos munat keräämisen jälkeen hylätään, keräämiseen ei väistämättä liity munien "hallussapitämistä", siten kuin 17 §:ssä tarkoitetaan. Koska viimeksi mainitussa säännöksessä asetetun kiellon rikkominen on säädetty rangaistavaksi (ks. 11.8.1982 annetun lain 44 § ja sitä seuraavat pykälät) ja koska säännöstä ei siten voida tulkita laajentavasti, on komission mukaan syytä epäillä, voivatko tuomioistuimet tulkita kieltoa niin, että se koskee myös pelkkää keräämistä.

58. Bernin yleissopimuksen 6 artiklan d alakohdan osalta komissio toteaa yhtäältä, että 11.8.1982 annetun lain 20 §:n [19] mukaan Luxemburgin hyväksymillä ja Luxemburgissa julkaistuilla kan-

17 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu oikeuskäytäntö.

18 — Kursivointi alkuperäisessä tekstissä.

19 — Tässä pykälässä säädetään seuraavaa: "hyväksytyillä ja julkaistuilla kansainvälisillä sopimuksilla suojeltuja kasveja ja eläimiä saadaan hankkia, tuoda maahan, myydä, viedä maasta ja pitää hallussa vain, jos se on sopusoinnussa tällaisten sopimusten määräysten kanssa".

sainvälisillä sopimuksilla suojeltuja eläimiä voidaan "pitää hallussa" vain tällaisten sopimusten määräysten mukaisesti, ja toisaalta, että tätä 6 artiklaa sovelletaan ainoastaan lajeihin, jotka on mainittu Bernin yleissopimuksen liitteessä II, joka ei kuitenkaan sisällä kaikkia niitä lajeja, jotka on mainittu direktiivin liitteessä IV olevassa a alakohdassa, johon nyt kyseessä olevassa 12 artiklassa viitataan.

59. Lopuksi on todettava, että 11.8.1982 annetun lain edellä mainittu 20 § on joka tapauksessa moniselitteinen. Yhtäältä on todettava, samoin kuin juuri edellä kyseisen lain 17 §:n osalta, että säännöksessä ei ole käytetty "keräämisen" käsitettä, koska siinä on viitattu pelkästään "hallussapitämiseen", ja toisaalta, että 20 §:ssä viitataan vain "eläinten" hallussapitämiseen mainitsematta munia ja edes käyttämättä ilmaisua "missään kehitysvaiheessa".

c) Direktiivin 12 artiklan 2 kohta

60. Seuraavaksi komissio väittää, että direktiivin 12 artiklan 2 kohta on pantu täytäntöön epätäydellisesti, koska Luxemburgin oikeudessa ei ole kielletty myös luonnosta otettujen yksilöiden vaihtamista ja tarjoamista vaihdettavaksi. Komissio väittää lisäksi, että 12 artiklan 2 kohdassa käytetty yksilön käsite, joka on määritelty direktiivin 1 artiklan m alakohdassa, on merkitykseltään laajempi kuin Luxemburgin oikeudessa käytetty eläimen käsite.

61. Vastaajana oleva hallitus on oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana väittänyt, että yksilöiden "vaihtaminen" ja "tarjoaminen vaihdettavaksi" kuuluvat 11.8.1982 annetun lain 17 §:n soveltamisalaan, koska siinä kielletään yksilöiden "hallussapitäminen" ja koska on selvää, ettei yksilöitä voida vaihtaa pitämättä niitä hallussa. Kantajan toisesta väitteestä Luxemburgin viranomaiset ovat todenneet, että 11.8.1982 annetun lain 15 §:ssä säädetään, että "harvinaiset, uhanalaiset tai luonnon tärkeän osan muodostavat luonnonvaraiset kasvit ja eläimet" luetteloidaan suurherttuan asetuksella, eikä tätä ole rajoitettu koskemaan vain luontaisia lajeja (ks. alaviitteessä 12 mainittu 8.6.1986 annettu suurherttuan asetus). Luxemburgin viranomaiset ovat vielä todenneet, että 11.8.1982 annetun lain 20 §:ssä (jota on tarkasteltu jo 58 kohdassa) eläimen käsitteelle on annettu laajempi merkitys kuin muutoin kansallisessa oikeudessa, koska siinä säädetään, että "hyväksytyillä ja julkaistuilla kansainvälisillä sopimuksilla suojeltuja kasveja ja eläimiä saadaan hankkia, tuoda maahan, myydä, viedä maasta ja pitää hallussa vain, jos se on sopusoinnussa tällaisten sopimusten määräysten kanssa".

62. Luxemburgin hallituksen puolustukseen esittämiä väitteitä ei voida hyväksyä seuraavista syistä, jotka komissio on jo tuonut esiin kanteessaan. Ensinnäkin on

muistutettava, että 11.8.1982 annettu laki on luonteeltaan rikosoikeudellinen, joten tuomioistuimet eivät saa tulkita 17 §:ssä säädettyä kieltoa laajentavasti niin, että vaihtaminen ja vaihdettavaksi tarjoaminen sisällytettäisiin hallussapitämisen käsitteeseen. On lisäksi todettava, ettei tämänhetkisessä Luxemburgin lainsäädännössä ole käsitykseni mukaan kielletty toimintaa, jossa henkilö vaihtaa tai tarjoaa vaihdettavaksi suojeltua yksilöä toimien välittäjänä sellaisen henkilön lukuun, jolla on hallussaan tällainen yksilö.

63. Yksilön ja eläimen käsitteiden merkityserosta on ensiksi todettava, että kun Luxemburgin viranomaiset vetoavat 11.8.1982 annetun lain 20 §:ään, ne eivät täsmennä, millä kansainvälisellä sopimuksella on merkitystä nyt esillä olevassa asiassa. Jos kysymys on Bernin yleissopimuksesta, mihin kaikki viittaa, on todettava, että sen 6 artiklan e alakohdassa eli määräyksessä, joka näyttää eniten muistuttavan direktiivin 12 artiklan 2 kohtaa, kielletään liitteessä II mainittujen eläinten hallussapito tai kotimaankaupan harjoittaminen, "milloin tällainen kielto tehostaisi tämän artiklan määräysten vaikutuksia". Vaikuttaa siltä, että määräyksen soveltaminen edellyttää jotakin kansallisten viranomaisten lisätoimenpidettä. Komission tiedossa ei kuitenkaan ole, että Luxemburg olisi toteuttanut tämän määräyksen osalta mitään täytäntöönpanotoimenpiteitä (lukuun ottamatta edellä mainittua 20 §:ää, jossa ei kuitenkaan millään tavalla säännellä nyt esillä olevaa kysymystä), ja vaikka tämä seikka jätettäisiin huomiotta, on joka tapauksessa todettava, että kantajan mukaan kyseessä olevan yleissopimuksen liitteessä II on rauhoitettujen eläinlajien luettelo, joka ei sisällä kaikkia niitä lajeja, jotka on mainittu direktiivin liitteessä IV olevassa a alakohdassa, johon 12 artiklassa viitataan.

64. Komissio on lisäksi oikeassa todetessaan, etteivät Luxemburgin viranomaiset ole pystyneet osoittamaan, että kansallisessa oikeudessa käytetty eläimen käsite tarkoittaisi myös "kaikkia — — [eläinlajien] osia tai näistä lajeista valmistettuja tuotteita sekä kaikkia muita tavaroita, jotka mukana seuraavan asiakirjan, pakkauksen, merkin tai nimilapun tai muiden seikkojen perusteella näyttävät olevan näiden [eläin]lajien osia tai näistä [eläin]lajeista valmistettuja tuotteita", kuten direktiivin 1 artiklan m alakohdassa, jossa määritellään yksilön käsite, säädetään.

65. Siitä, että Luxemburgin viranomaiset ovat viitanneet 11.8.1982 annetun lain 15 §:ään ja siihen liittyvään 8.4.1986 annettuun suurherttua asetukseen, totean lopuksi vain, että direktiivin 1 artiklan m alakohdassa tarkoitetut "kaikki — — [eläinlajien] osat tai näistä lajeista valmistetut tuotteet" eivät käsitykseni mukaan kuulu tämän pykälän ja asetuksen soveltamisalaan ja ettei suurherttuan asetuksessa oleva eläinten luettelo sisällä kaikkia niitä eläinlajeja, jotka on mainittu direktiivin liitteessä IV olevassa a alakohdassa.

d) Direktiivin 12 artiklan 4 kohta

66. Komission tältä osin esittämien väitteiden osalta on todettava, että Luxem-

burgin viranomaiset ovat tunnustaneet, ettei direktiivin 12 artiklan 4 kohtaa, jossa säädetään liitteessä IV olevassa a alakohdassa lueteltujen eläinlajien tahatonta pyydystämistä ja tappamista koskevan tarkkailujärjestelmän käyttöönottamisesta, ole pantu täytäntöön.

67. Yhteenvetona on todettava, että käsitykseni mukaan kaikki komission väitteet, jotka koskevat 12 artiklan epätäydellistä täytäntöönpanoa, ovat perusteltuja.

13. Direktiivin 13 artikla

a) Direktiivin 13 artiklan 1 kohdan b alakohta

68. Komission mukaan 13 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ei ole pantu täytäntöön täydellisesti, koska Luxemburgin oikeudessa ei yhtäältä kielletä direktiivin liitteessä IV olevassa b alakohdassa ja liitteessä II olevassa b alakohdassa mainittujen kasvilajien yksilöiden hallussapitoa, vaihtamista ja tarjoamista myytäväksi tai vaihdettavaksi eikä toisaalta taata, että tässä säännöksessä asetettuja kieltoja sovelletaan näissä liitteissä lueteltuihin epäluontaisiin lajeihin.

69. Luxemburgin viranomaiset ovat viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa väittäneet, että kyseessä oleva säännös on pantu täytäntöön 11.8.1982 annetun lain 16 §:llä, jossa kielletään edellä mainittujen yksilöiden myynti, ja Bernin sopimuksen 5 artiklalla, jossa kielletään niiden hallussapito. Luxemburgin viranomaiset ovat lisäksi väittäneet, että 13 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja toimintoja koskevan kiellon soveltaminen kaikkiin direktiivin liitteessä IV olevassa b alakohdassa ja liitteessä II olevassa b alakohdassa mainittuihin kasvilajeihin on taattu 11.8.1982 annetulla lailla, ennen kaikkea sen 15 §:llä, jonka mukaan ei ole poissuljettua, että 19.8.1989 annetulla suurherttuan asetuksella [20] luokiteltuihin suojeltuihin kasveihin kuuluu myös epäluontaisia lajeja, ja jota siis pitää vain täydentää, sekä edellä mainitulla 20 §:llä, jossa on kansainvälisiin sopimuksiin viittaamalla annettu kasvin käsitteelle laajempi merkitys kuin muutoin kansallisessa oikeudessa.

70. Luxemburgin hallituksen puolustukseksen esittämät väitteet eivät taaskaan ole vakuuttavia, kuten komissio on todennut.

71. Ensinnäkin on todettava, että vaikka 11.8.1982 annetun lain 16 §:ssä kielletään myynti, säännös ei kata hallussapitoa, vaihtamista ja tarjoamista myytäväksi tai vaihdettavaksi. Toisaalta hallussapidon osalta on todettava, ettei Bernin yleissopi-

20 — Kyseessä on 19.8.1989 annettu règlement grand-ducal concernant la protection intégrale et partielle de certaines espèces végétales de la flore sauvage (tiettyjen luonnonvaraiseen kasvistoon kuuluvien kasvilajien täydellisestä ja osittaisesta suojelusta annettu suurherttuan asetus; Mém. A, nro 61, 20.9.1989, s. 1103; jäljempänä 19.8.1989 annettu suurherttuan asetus).

muksen 5 artikla käsitykseni mukaan täysin vastaa direktiiviä, koska sen mukaan hallussapito on kiellettävä "asianmukaisella tavalla", ja kiellon soveltaminen siis edellyttää, että asianomainen sopimuspuoli toteuttaa lisätoimenpiteen,[21] jollaista komission tietojen mukaan ei ole toteutettu nyt esillä olevassa asiassa (ks. 11.8.1982 annetun lain 20 §, johon on viitattu edellä ja joka ei millään tavalla sääntele tätä kysymystä). Komissio on lisäksi huomauttanut, ettei kyseistä 5 artiklaa voida pitää direktiivin 13 artiklan 1 kohdan b alakohdan täytäntöönpanona, koska siinä viitataan Bernin yleissopimuksen liitteeseen I, jossa ei ole mainittu kaikkia niitä kasvilajeja, jotka sisältyvät direktiivin liitteessä IV olevaan b alakohtaan.

72. Siltä osin kuin on kysymys direktiivin liitteessä IV olevassa b alakohdassa ja liitteessä II olevassa b alakohdassa lueteltujen epäluontaisten kasvien suojelemisesta, komissio on toistanut direktiivin 12 artiklan osalta jo esittämänsä huomautuksen, jonka mukaan 11.8.1982 annetun lain 20 §:ssä olevan viittauksen yhteydessä ei ole mainittu, mikä kansainvälinen sopimus on tältä osin merkityksellinen. Määräys, joka näyttää eniten muistuttavan 13 artiklan 1 kohdan b alakohtaa, on jälleen kerran Bernin sopimuksen 5 artikla, mutta se, mitä edellisessä kohdassa on todettu siitä, ettei tällä artiklalla pystytä panemaan suojeltujen kasvilajien hallussapitoa koskevaa kieltoa täytäntöön oikein, pätee myös tässä.

21 — Samalla tavoin kuin edellä on todettu Bernin yleissopimuksen 6 artiklan e alakohdasta (ks. 63 kohta).

73. Totean lopuksi vielä, että väite, jonka mukaan 11.8.1982 annetun lain 15 §:llä ulotetaan direktiivissä edellytetty suojelu koskemaan direktiivin edellä mainittuihin liitteisiin sisältyviä epäluontaisia lajeja, on selvästi perusteeton, etenkin kun vastaajana oleva hallitus on itsekin myöntänyt, että tämän säännöksen täytäntöönpanemiseksi 19.8.1989 annettua suurherttuan asetusta on vielä täydennettävä. Luxemburgin viranomaisten viralliseen huomautukseen antamasta vastauksesta ja nyt esillä olevassa asiassa antamasta vastauksesta ei ilmene, että asetusta olisi jo täydennetty tällä tavalla.

b) Direktiivin 13 artiklan 2 kohta

74. Komission mukaan 13 artiklan 2 kohta on pantu täytäntöön epätäydellisesti, koska kansallisessa oikeudessa käytetty kasvin käsite ei ole merkitykseltään yhtä laaja kuin direktiivin 1 kohdan m alakohdassa käytetty yksilön käsite. Luxemburgin viranomaiset ovat viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa kuitenkin väittäneet, että 13 artiklan 2 kohta on pantu täytäntöön 11.8.1982 annetun lain 16 §:llä, joka koskee nimenomaisesti myös "kasvin osia".

75. Tältä osin pidän perusteltuina epäilyjä, joita komissio on tuonut esiin sen osalta,

voiko ilmaisu "kasvin osat" tarkoittaa myös "kaikkia [kasvilajien] osia tai näistä lajeista valmistettuja tuotteita sekä kaikkia muita tavaroita, jotka mukana seuraavan asiakirjan, pakkauksen, merkin tai nimilapun tai muiden seikkojen perusteella näyttävät olevan näiden — — kasvilajien osia tai näistä — — kasvilajeista valmistettuja tuotteita" (1 artiklan m alakohta).

76. Katson siis, että komission 13 artiklan osalta esittämät väitteet ovat perusteltuja.

8. Direktiivin 14 artikla

77. Direktiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta liitteessä V mainittujen luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien yksilöiden ottaminen luonnosta sekä niiden hyödyntäminen eivät ole ristiriidassa niiden suotuisan suojelun tason säilyttämisen kanssa, jos jäsenvaltiot katsovat sen tarpeelliseksi 11 artiklassa säädetyn seurannan perusteella. Jos tällaiset toimenpiteet katsotaan tarpeellisiksi, niihin voi kuulua myös 11 artiklassa säädetyn seurannan jatkaminen.

78. Komissio toteaa tältä osin, ettei 14 artiklassa anneta mahdollisuutta toimenpiteiden toteuttamiseen vaan siinä asetetaan ehdoton velvollisuus harjoittaa suojeltuihin lajeihin kohdistuvaa seurantaa ja toteuttaa kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen turvaamiseksi, että näiden lajien suotuisa suojelun taso säilyy, jos toimivaltaiset viranomaiset pitävät niitä tarpeellisina. Kuten Luxemburgin suurherttuakunnan viranomaiset ovat itsekin myöntäneet, Luxemburgin oikeudessa ei kuitenkaan ole mitään osoitusta toimenpiteistä, joilla pyrittäisiin varmistamaan tämän velvollisuuden noudattaminen.

79. Komissio ei mielestäni ole nähnyt suurta vaivaa perustellakseen kantaansa, jonka mukaan kyseessä olevassa säännöksessä ei pelkästään anneta mahdollisuutta toimenpiteiden toteuttamiseen, eikä tämä kanta totta puhuen saa tukea myöskään säännöksen sanamuodosta, koska velvollisuus toteuttaa kyseiset toimenpiteet edellyttää, että asianomainen jäsenvaltio on tehnyt itsenäisen ratkaisun tämänsuuntaisten toimenpiteiden tarpeellisuudesta. Ratkaisu ei kylläkään ole täysin vapaa ja valvonnan ulkopuolella, koska siinä on aina pyrittävä direktiivin 11 ja 14 artiklassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen; tämä tarkoittaa joka tapauksessa, että jäsenvaltiolla on harkintavaltaa, joka voidaan riitauttaa asiaratkaisun osalta mutta jonka olemassaoloa ei voida periaatteellisella tasolla kiistää. En näin ollen voi yhtyä väitteisiin, joita komissio tältä osin kohdistaa vastaajana olevaan hallitukseen. Viralliseen huomautukseen annetusta vastauksesta ilmenee, etteivät Luxemburgin viranomaiset ole vastanneet näihin väitteisiin ja että ne ennen kaikkea ovat myöntäneet, ettei direktiivin 14 artiklaa ja liitettä IV, johon siinä viitataan, ole pantu täytäntöön. Syistä, jotka olen aikaisemmin tuonut esiin ja jotka liittyvät EY 226 artiklan perusteella annettu-

jen tuomioiden objektiivisuuteen, katson kuitenkin, ettei tämä komission väite ole perusteltu.

9. Direktiivin 15 artikla

80. Kuten edellä on todettu, tämän artiklan mukaan jäsenvaltioiden on siinä mainituissa tapauksissa kiellettävä kaikkien valikoimattomien pyynti- ja tappokeinojen käyttö, jotka saattavat aiheuttaa suojeltujen lajien kantojen paikallisen häviämisen tai merkittävää häiriötä niille. Muistutettuaan, että Luxemburgin viranomaiset olivat ilmoittaneet sille aikomuksestaan käyttää hyväkseen direktiivin 16 artiklassa säädettyjä poikkeuksia ja myöntäneet, että niiden on pantava 15 artikla täytäntöön (ks. 12 kohta), komissio toteaa, ettei Luxemburgin suurherttuakunta todellisuudessa ole ryhtynyt toimenpiteisiin tämän säännöksen ja siihen liittyvän liitteen VI täydellisen ja oikean täytäntöönpanon varmistamiseksi, koska millään Luxemburgin viranomaisten sille tiedoksi antamalla toimenpiteellä ei voida saavuttaa tätä tulosta.

81. Luxemburgin viranomaiset puolestaan ovat todenneet viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa, että säännöksen täytäntöönpanon piti olla turvattu seuraavilla toimilla: Bernin yleissopimuksen hyväksymisestä annettu laki, metsästyksestä 19.5.1885 annettu laki,[22] sellaisena kuin se on muutettuna[23] (jäljempänä metsästyslaki), ja 2.10.1996 tehty décision M(96)8 du Comité des Ministres de l'Union Economique Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux (Beneluxtalousliiton ministerikomitean päätös lintujen metsästyksestä ja suojelusta; jäljempänä 2.10.1996 tehty päätös). Luxemburgin viranomaiset ovat lisäksi ilmoittaneet, että 10.3.1959 annettu arrêté grand-ducal ayant pour objet la destruction des animaux malfaisants et nuisibles (vahinko- ja haittaeläinten hävittämisestä annettu suurherttuan asetus; jäljempänä suurherttuan asetus) kumotaan pian, samalla kun annetaan direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarkoitettu asetus petoeläimistä ja jyrsijöistä, jotka voivat aiheuttaa vahinkoa yksityiselle omaisuudelle ja uhanalaiselle eläimistölle.

82. Komissio on kuitenkin osoittanut, ettei mikään näistä toimenpiteistä sovellu turvaamaan nyt tarkasteltavana olevan direktiivin säännöksen oikeaa täytäntöönpanoa.

83. Bernin yleissopimuksen osalta kantaja on todennut yhtäältä, että liitteet II ja III, joihin viitataan yleissopimuksen 8 artiklassa eli direktiivin 15 artiklaa eniten muistuttavassa määräyksessä, eivät vastaa direktiivin liitteitä V ja VI, joihin viitataan direktiivin 15 artiklassa, ja toisaalta, ettei Bernin yleissopimuksen liite IV kata kaikkia

22 — Mém. 1885, s. 509.

23 — Ks. lain konsolidoitu versio teoksessa *Code de l'environnement*, 1997, osa I, s. 3.

direktiivin liitteessä VI mainittuja pyynti- ja tappomenetelmiä ja -välineitä ja kuljetusvälineitä (Bernin yleissopimuksessa ei esimerkiksi kielletä varsijousen käyttöä eikä muiden ilma-alusten kuin lentokoneiden käyttöä, kuten helikoptereiden käyttöä).

84. Vaikka näyttää siltä, että 2.10.1996 tehdyssä päätöksessä on kielletty varsijousien käyttö ja mahdollisesti ilma-alusten käyttö yleensä, tosiasiassa siinä vain säännellään metsästyksen harjoittamista eikä tappamista yleensä, kuten direktiivissä. Päätöksen 4 §:n b alakohdan mukaan kunkin hallituksen olisi pitänyt toteuttaa vuoden kuluessa päätöksen allekirjoittamisesta päätöksen soveltamisen edellyttämät toimenpiteet, mutta komission tiedossa ei ole, että Luxemburgin suurherttuakunta olisi toteuttanut tällaiset toimenpiteet.

85. Metsästyslaista, jolla on merkitystä erityisesti kahden sellaisen luonnonvaraisen lajin osalta, jotka on mainittu direktiivin liitteessä V olevassa a alakohdassa [24] ja joita 15 artikla ja siihen liittyvä liite VI näin ollen koskevat, komissio toteaa, että tämän lain 13 §:ssä sallitaan aseellinen metsästys ja ajometsästys ja kielletään kaikkien muiden metsästysvälineiden käyttö, mekaanisella moottorilla varustetut kulkuneuvot mukaan lukien. Komission mukaan säännöksessä ei kuitenkaan nimenomaisesti kielletä ilma-alusten käyttöä. Ilma-alusten voitaisiin kylläkin katsoa sisältyvän käsitteeseen "mekaanisella moottorilla varustetut kulkuneuvot", mutta komission mukaan oikeusvarmuus, jonka pitäisi olla nyt esillä olevan kaltaisen direktiivin täytäntöönpanon johdosta syntyneen säännöstön tunnusomainen piirre (ks. 35 kohta), edellyttää, että ilma-alukset mainitaan nimenomaisesti ja yksiselitteisesti.

86. Suurherttuan asetuksessa sallitaan näädän ja hillerin hävittäminen pesiä savustamalla ja loukuilla mutta ei täsmennetä, että nämä menetelmät ovat sallittuja vain, jos ne ovat valikoivia, siten kuin direktiivin 15 artiklassa ja siihen liittyvässä liitteessä VI tarkoitetaan. Komissio on lisäksi huomauttanut, että asetus ei ole perusteltu myöskään direktiivin 16 artikla huomioon ottaen, koska se on sellaisenaan 15 artiklan vastainen. Kaiken lisäksi Luxemburgin viranomaiset ovat viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa myöntäneet olevan tarpeen, että asetus kumotaan tai sitä muutetaan direktiivin mukaiseksi; komission tiedossa ei kuitenkaan ole, että näin olisi tapahtunut.

87. On siis katsottava, että direktiivin 15 artiklaa koskeva väite on perusteltu, vaikka se voikin joiltakin osin vaikuttaa turhan muodolliselta ja jopa saivartelulta.

24 — Lajit ovat näätä (*Martes martes*) ja hilleri (*Mustela putorius*).

10. Direktiivin 16 artiklan 1 kohta

88. Komission mukaan myöskään direktiivin 16 artiklaa ei ole pantu oikein täytäntöön Luxemburgin oikeudessa.

89. Luxemburgin suurherttuakunnan viranomaiset ovat viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa sitä vastoin väittäneet, että tämän säännöksen täytäntöönpano on ainakin osittain taattu 11.8.1982 annetun lain 26 §:llä, jossa säädetään, että "ministeri voi sallia poikkeuksia 13—18 §:stä tieteellisiä tarkoituksia varten tai yleistä etua koskevista syistä", ja lailla, jolla on hyväksytty Bernin yleissopimus, jonka 9 artikla vastaa direktiivin 16 artiklan 1 kohtaa.

90. Mielestäni on kuitenkin yhdyttävä siihen, mitä komissio on vastannut tähän kanteessaan, ja todettava, että täytäntöönpano on epätäydellinen ja virheellinen. On ensinnäkin todettava, että käsitykseni mukaan poikkeusten, joita viranomainen voi myöntää 11.8.1982 annetun lain 26 §:n perusteella, edellytykseksi ei ole asetettu pätevien vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttumista, vaikka direktiivissä säädetään näin.

91. Bernin yleissopimuksen osalta komissio myöntää, että sen 9 artiklassa täsmennetään, millä edellytyksillä sopimuspuolet voivat poiketa yleissopimuksen 4—7 artiklasta ja kiellosta, joka koskee yleissopimuksen 8 artiklassa tarkoitettujen pyynti- ja tappovälineiden käyttöä. Komissio kuitenkin väittää muun muassa, että Bernin yleissopimuksen määräyksissä ei taata vastaavaa suojelua kuin direktiivissä ja että yleissopimuksen 9 artiklan 1 kappaleen viidennessä luetelmakohdassa (joka suurin piirtein vastaa direktiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaa) ei vaadita, että poikkeuksen kohteena olevien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon on tapahduttava rajoitetusti ja "kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa".

92. Nämä toteamukset ovat mielestäni perusteltuja. Pidän ratkaisevana erityisesti sitä, että määräyksillä, joihin Bernin yleissopimuksen 9 artiklassa viitataan, ei taata vastaavaa suojelun tasoa kuin direktiivillä,[25] jolloin on vaarana, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ei tarvitse turvautua 9 artiklaan, jos tietty toimenpide on kielletty direktiivissä mutta ei yleissopimuksessa.

93. Koska Luxemburg ei ole perustellussa lausunnossa asetetussa määräajassa (eikä

25 — Tämä on todettu tutkittaessa komission kanneperusteita, jotka koskevat direktiivin 12, 13 ja 15 artiklaa, jotka vastaavat nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevilta osiltaan Bernin yleissopimuksen 6, 5 ja 8 artiklaa, joihin yleissopimuksen edellä mainitussa 9 artiklassa viitataan.

totta puhuen myöhemminkään) ilmoittanut komissiolle täytäntöönpanotoimenpiteistä, joita se olisi toteuttanut edellä tarkasteltujen lisäksi, katson, että direktiivin 16 artiklan 1 kohtaa koskeva kanneperuste on hyväksyttävä.

11. Direktiivin 22 artiklan b ja c alakohta

94. Luxemburgin viranomaiset ovat vastanneet komission perustellussa lausunnossa esittämään väitteeseen, jonka mukaan direktiivin 22 artiklan b alakohta on pantu täytäntöön virheellisesti, että täytäntöönpano on turvattu 11.8.1982 annetun lain 25 §:llä, jossa kielletään epäluontaisten lajien istuttaminen luontoon ilman toimivaltaisen ministerin lupaa, johon voidaan liittää asianmukaisia ehtoja. Tältä osin on kuitenkin huomautettava komission tavoin, ettei edellä mainitussa 25 §:ssä vaadita, että luvan myöntämisessä on noudatettava direktiivissä asetettuja edellytyksiä (esimerkiksi edellytystä, että istuttamista on säänneltävä siten, ettei se aiheuta haittaa luontotyypeille), joten sillä ei ole pantu direktiiviä täytäntöön täsmällisesti.

95. Luxemburgin viranomaiset ovat seuraavaksi väittäneet, että direktiivin 22 artiklan c alakohta, jolla pyritään edistämään koulutusta ja yleistä valistusta, on pantu täytäntöön Bernin yleissopimuksen 3 artiklan 3 kappaleella (joka vastaa direktiivin 22 artiklan c alakohtaa), biologisesta monimuotoisuudesta Rio de Janeirossa 5.6.1992 tehdyllä yleissopimuksella[26] (ks. sen 13 artikla, joka koskee kasvatusta ja yleistä tietoisuutta) ja 10.8.1992 annetulla lailla, jossa turvataan vapaus tutustua ympäristöä koskeviin tietoihin.

96. Vaikka kasvatus ja valistus eivät kuulu 11.8.1982 annetun lain 20 §:ssä käsiteltyihin aihealueisiin ja vaikka 10.8.1992 annetussa laissa ei ole yhtään sellaista säännöstä, jolla pyrittäisiin turvaamaan aktiivinen kansalaisvalistus, komissio myöntää, että Bernin yleissopimuksen 3 artiklan 3 kappale ja biologista monimuotoisuutta koskevan Rio de Janeiron yleissopimuksen 13 artikla lähtökohtaisesti pystyvät turvaamaan direktiivin tyydyttävän täytäntöönpanon.[27] Komissio kuitenkin väittää, että Luxemburgin olisi

26 — Luxemburg on ratifioinut tämän yleissopimuksen 4.3.1994 annetulla lailla (Mém. A, 1994, s. 429), ja yleissopimuksen 36 artiklan 3 kappaleen mukaan yleissopimus on tullut voimaan Luxemburgissa 7.8.1994 (Mém. A, 1994, s. 1475).

27 — Bernin yleissopimuksen 3 artiklan 3 kappaleessa määrätään seuraavaa: "Jokaisen sopimuspuolen tulee edistää koulutusta ja levittää yleistä tietoutta luonnonvaraisten kasvi- ja eläinlajien sekä niiden elinympäristön suojelun tarpeellisuudesta." Rio de Janeiron yleissopimuksen 13 artiklassa määrätään seuraavaa: "Sopimuspuolet a) edistävät ja kannustavat biologisen monimuotoisuuden suojelun tärkeyden ja sen edellyttämien toimien ymmärtämistä sekä asian levittämistä joukkoviestimissä ja sisällyttämistä kasvatusohjelmiin, ja b) toimivat soveltuvin osin yhteistyössä muiden valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa biologisen monimuotoisuuden suojelua ja kestävää käyttöä koskevien kasvatus- ja kansalaisvalistusohjelmien kehittämisessä."

pitänyt näyttää toteen — mitä se ei ole tehnyt —, että sen omassa oikeusjärjestyksessä on voimassa periaate, jonka mukaan sääntöjenmukaisesti hyväksyttyjen ja julkaistujen kansainvälisten yleissopimusten niin sanotut self-executing-määräykset ovat välittömästi sovellettavia.

97. Minun on kuitenkin tunnustettava, että minun on vaikea ymmärtää, mitä komissio tarkoittaa viimeksi mainitulla väitteellään. Valtioissa tältä osin noudatettuja eri periaatteita ja käytäntöjä sen pidempään tarkastelematta on todettava, että Luxemburgin osalta on varmaa, että kun kansainväliset yleissopimukset on ratifioitu ja julkaistu, niiden vaikutukset ilmenevät täysimääräisinä valtion oikeusjärjestyksessä. Voidaan pohtia, onko jonkin yleissopimuksen tietty määräys sisällöltään niin täydellinen, että sillä voi olla tällainen vaikutus välittömästi, vai tarvitaanko myöhempiä täytäntöönpanotoimenpiteitä; käsitykseni mukaan tämä ei kuitenkaan ole ongelma nyt esillä olevassa asiassa, kun otetaan huomioon, että etenkin Bernin yleissopimuksen 3 artiklan 3 kappaleen sanamuoto on lähestulkoon sama kuin direktiivin 22 artiklan c alakohdan sanamuoto, joten kysymys nousisi joka tapauksessa esiin samassa muodossa molempien osalta. Siltä osin kuin sillä on merkitystä nyt esillä olevassa asiassa, on todettava, että käsitykseni mukaan se, että Bernin yleissopimuksen täytäntöönpanosäännös on voimassa Luxemburgin oikeusjärjestyksessä, riittää täyttämään direktiivissä asetetun velvollisuuden, ja että komission tältä osin esittämä väite on näin ollen hylättävä.

12. Direktiivin 23 artiklan 2 kohta

98. Komissio väittää lopuksi, että direktiivin 23 artiklan 2 kohtaa on rikottu, koska missään Luxemburgin suurherttuakunnan direktiivin voimaantulon jälkeen toteuttamassa ja komissiolle ilmoittamassa täytäntöönpanotoimenpiteessä ei ole viitattu direktiiviin eikä mitään tällaista täytäntöönpanotoimenpidettä ole julkaistu tällaisen viittauksen kanssa. Luxemburgin viranomaiset ovat viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa todenneet, että myöhemmin hyväksyttävä alakohtainen suunnitelma, josta on säädetty 21.5.1999 annetussa laissa (ks. edellä 21 ja 17 kohta), koskee pääasiallisesti direktiiviä 92/43/ETY ja direktiiviä 79/409/ETY ja että luettelo kaikista kansallisista toimenpiteistä, jotka ovat myötävaikuttaneet direktiivin täytäntöönpanoon, julkaistaan Luxemburgin suurherttuakunnan virallisessa lehdessä Mémorialissa.

99. Komissio on virallisesta huomautuksesta lähtien myöntänyt, että 23 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanoon liittyvät sääntöjenvastaisuudet olisivat korjautuneet, jos *Mémorialissa* olisi julkaistu tällainen luettelo ja siinä yhteydessä olisi viitattu direktiiviin, mutta se on kuitenkin

todennut, ettei sille ole vielä ilmoitettu tällaisesta julkaisemisesta.

100. Mielestäni ei siis ole epäilyjä siitä, että Luxemburgin suurherttuakunta on koko ajan laiminlyönyt velvollisuudet, joita sillä on direktiivin 23 artiklan 2 kohdan perusteella.

13. Asian käsittelyn lykkäämistä koskeva pyyntö

101. Kuten edellä on todettu (ks. 18 kohta), vastaajana oleva hallitus ei ole vaatinut pelkästään komission kanteen hylkäämistä vaan myös sitä, että yhteisöjen tuomioistuin lykkäisi asian käsittelyä odotettaessa, että kantaja mahdollisesti peruuttaa kanteensa. Pyyntöä perustellaan sillä, että sitten kun Luxemburgin parlamentti on hyväksynyt esityksen laiksi, jolla direktiivi pannaan täytäntöön ja johon on viitattu edellä 18 kohdassa, asia jää vaille kohdetta. Koska komissio ei ole esittänyt vastauskirjelmää (ja koska asiassa ei ole pidetty istuntoa), komissio ei ole ilmaissut käsitystään tästä asian käsittelyn lykkäämistä koskevasta pyynnöstä.

102. Pyyntöä ei mielestäni kuitenkaan voida hyväksyä, koska yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksessä ei määrätä, että oikeudenkäyntiä, jossa on kysymys siitä, että jäsenvaltio ei ole noudattanut yhteisön oikeutta, voitaisiin lykätä odotettaessa, että komissio mahdollisesti peruuttaa kanteensa. On joka tapauksessa todettava, että vaikka Luxemburgin parlamentti lopulta hyväksyisi lakiesityksen, asia ei jäisi vaille kohdetta, koska — kuten tunnettua — EY 226 artiklaan perustuvissa oikeudenkäynneissä se, onko rikkominen tapahtunut, ratkaistaan sen tilanteen perusteella, joka vallitsi perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. [28]

III Oikeudenkäyntikulut

103. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Luxemburgin suurherttuakunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja kun otetaan huomioon, mitä edellä on todettu kanteen menestymisestä kaiken kaikkiaan, katson, että vaatimus on hyväksyttävä.

28 — Ks. mm. yhdistetyt asiat C-396/99 ja C-397/99, komissio v. Kreikka, tuomio 16.10.2001 (Kok. 2001, s. I-7577, 33 kohta).

IV Ratkaisuehdotus

104. Edellä esitetyn perusteella ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY ja EY 249 artiklan kolmannen kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole pannut direktiivin 1 artiklaa, 4 artiklan 5 kohtaa, 5 artiklan 4 kohtaa, 6 artiklaa, 7 artiklaa, 12 artiklan 1 kohdan b ja c alakohtaa, 2 kohtaa ja 4 kohtaa, 13 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 2 kohtaa, 15 artiklaa, 16 artiklan 1 kohtaa, 22 artiklan b alakohtaa ja 23 artiklan 2 kohtaa sekä niihin liittyviä liitteitä I, II, IV, V ja VI täytäntöön täydellisesti ja oikein.

2) Muilta osin kanne hylätään.

3) Luxemburgin suurherttuakunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.